III. ÉVFOLYAM – 2. SZÁM – 2021. NOVEMBER

KÜLÜGYI MŰHELY

A KÜLÜGYI MŰHELY ALAPÍTVÁNY TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA

LAPSZÁMUNKBÓL:

LÉVAI ZSOLT – MUNKÁCSY ANDRÁS – SCHVÁB ZOLTÁN: Határ menti együttműködési lehetőségek a közforgalmú közlekedésben

SZIJÁRTÓ ISTVÁN: Az európai nyomozási határozat helye a büntető igazságügyi együttműködés uniós rendszerében – esetjogi elemzés

SZAKÁLNÉ SZABÓ ZITA: Harminc éve a közös úton – a Visegrádi Négyek együttműködésének politikai fejlődési íve a kezdetektől napjainkig

TÓTH LÁSZLÓ: A montenegrói koalíció egy éve

VÁCZ ISTVÁN DÁVID: Az Arthur Millspaugh vezette második pénzügyi misszió szerepe az Egyesült Államok geopolitikájában

BERTALAN PÉTER – SZABÓ FERDINÁND: A virtuális apokalipszis, avagy egy fiktív atomháború modellje

SZÉKELY BOTOND – TAKÁCS DÓRA – TÓTH KRISTÓF: Beszámoló a *„Pontignano XXXVII" Seminar of Comparative Labour Law* című nemzetközi tudományos konferenciáról

KÜLÜGYI MŰHELY ALAPÍTVÁNY

IMPRESSZUM

KÜLÜGYI MŰHELY

A Külügyi Műhely Alapítvány online megjelenésű tudományos folyóirata

FŐSZERKESZTŐ

Tóth Zoltán Balázs

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TUDOMÁNYOS TITKÁRA

Mészáros Rita

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

Antal Gábor
dr. Babus-Szegedi Krisztina
Baranyi Emese Zsuzsanna
Baráth Noémi Emőke
Bederna Zsolt
dr. Budai Péter
Dr. Bokros Attila
Csáky Ádám
Dudlák Tamás
Farkas Attila
Gombos Jarmo
Dr. Harangozó Dániel
Héder Klára
Kis Katalin
Dr. Kis Kelemen Bence
Kupi Marcell
dr. Merkel Csenge
Dr. Nogel Mónika
Pálfi László
dr. Pesci Marco
Dr. Rigó Balázs
Sashalmi Ádám
Schvéd Brigitta Kinga
Szabó László András
Szabó Levente Gábor
Dr. Szalay Gábor
Dr. Sziebig Orsolya Johanna
dr. Szijártó István
Tankovsky Oleg
Tóth László
Tóth Nikolett
dr. Teleki Bálint
dr. Wágner Tamás Zoltán
dr. Zalahegyi Zoltán

SZAKMAI TÁMOGATÓ

Kozma Klementina

KIADÓ

Külügyi Műhely Alapítvány
1043 Budapest, Erzsébet utca 19.
Telefonszám: +3630-473-3508
E-mail: kmszerkesztoseg@gmail.com
Honlap: http://kulugyimuhelyalapitvany.hu/
ISSN 2677-0288
Crossref DOI folyóirat azonosító: 10.36817/KM

A kiadványt a Magyar Tudományos Művek Tára indexeli, valamint a Magyar Tudományos Akadémia REAL repozitórium és az Országos Széchenyi Könyvtár Elektronikus Periodika Archívum és Adatbázis archiválja. A kiadvány irodalomjegyzéke elérhető a MATARKA – magyar folyóiratok tartalomjegyzékeinek kereshető adatbázisából.

TARTALOMJEGYZÉK

EURÓPAI TANULMÁNYOK

LÉVAI ZSOLT – MUNKÁCSY ANDRÁS – SCHVÁB ZOLTÁN: Határ menti együttműködési lehetőségek a közforgalmú közlekedésben 6

SZIJÁRTÓ ISTVÁN: Az európai nyomozási határozat helye a büntető igazságügyi együttműködés uniós rendszerében – esetjogi elemzés..... 28

MAGYAR NEMZETPOLITIKA

BENEDEK ZSOMBOR: *Minority SafePack* – Egy történet, amely túlmutat önmagán..... 56

NEMZETKÖZI JOG

NAGY GELLÉRT: A véleménynyilvánítás és a gyülekezés szabadságának általános védelme Fehéroroszországban..... 90

REGIONÁLIS TANULMÁNYOK

MAJOROSI ÁDÁM: Öngyilkos merényletek Egyiptomban a 2004 és 2020 közötti időszakban – Az öngyilkos merényletek elkövetési módjainak vizsgálata szervezettség alapján, a vallás szerepének figyelembevételével..... 109

SZAKÁLNÉ SZABÓ ZITA: Harminc éve a közös úton – A Visegrádi Négyek együttműködésének politikai fejlődési íve a kezdetektől napjainkig 138

TÓTH LÁSZLÓ: A montenegrói koalíció egy éve..... 157

VÁCZ ISTVÁN DÁVID: Az Arthur Millspaugh vezette második pénzügyi misszió szerepe az Egyesült Államok geopolitikájában..... 179

VERSICS RICHÁRD: A délszláv háború elfeledett frontja: a muszlim-horvát konfliktus okai 199

TUDOMÁNYOS ÉLET

BERTALAN PÉTER – SZABÓ FERDINÁND: A virtuális apokalipszis, avagy egy fiktív atomháború modellje 222

BUCSI ANIKÓ: A Diplomáciai Lexikon 2018-as (első) kiadásáról..... 249

SZÉKELY BOTOND – TAKÁCS DÓRA – TÓTH KRISTÓF: Beszámoló a *„Pontignano XXXVII" Seminar of Comparative Labour Law* című nemzetközi tudományos konferenciáról..... 255

DOI: 10.36817/km.2021.2.1

HATÁR MENTI EGYÜTTMŰKÖDÉSI LEHETŐSÉGEK A KÖZFORGALMÚ KÖZLEKEDÉSBEN

Cross-border cooperation opportunities in public transport

Lévai Zsolt[1] – Munkácsy András[2] – Schváb Zoltán[3]

Absztrakt: Az európai integráció megnyitotta az egyes országok határait, ami gazdasági-társadalmi együttműködést eredményezett az egyes határ menti régiók között. Az új kapcsolatokat ugyanakkor a közlekedés nem minden esetben követte le. A határok átjárhatósága ellenére az egyes közforgalmú közlekedési rendszerek továbbra is csak adott országban voltak elérhetők. A fejlődés azonban kikényszerítette a hiányzó kapcsolatok pótlását, a közforgalmú közlekedési rendszerek összekapcsolását. Milyen európai jó példákat találunk erre, és milyen lehetőségeket látunk Magyarország tekintetében a határ menti közforgalmú együttműködésekre? Tanulmányukban kutatási eredményeink szintézisét tesszük közzé.

Kulcsszavak: határon átnyúló közlekedés, regionális tervezés, közlekedési szövetség, együttműködés a közlekedésben, közforgalmú közlekedés

[1] Lévai Zsolt, okl. közlekedésmérnök, a KTI Közlekedéstudományi Intézet Nonprofit Kft. (a továbbiakban: KTI) Közlekedésfejlesztési Kutatóközpont szenior kutatója, a Széchenyi István Egyetem ÉÉKK Közlekedési Tanszék oktatója, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem HHK Katonai Műszaki Doktori Iskola doktorandusza. E-mail címe: levai.zsolt@kti.hu
A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tárában: https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10067548

[2] Dr. Munkácsy András, PhD (közlekedés- és járműtudományok), okl. közgazdász, a KTI tudományos főmunkatársa, a Közlekedésfejlesztési Kutatóközpont vezetője. E-mail címe: munkacsy.andras@kti.hu
A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tárában: https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10061167

[3] Schváb Zoltán, okl. építőmérnök, okl. közlekedésépítő szakmérnök, a KTI ügyvezetője. A BME Vasúti Járművek és Járműrendszeranalízis Tanszék óraadója, a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara elnöke, az MKIK Teljesítésigazolási Szakértői Szerv vezetőhelyettese. E-mail címe: schvab.zoltan@kti.hu.
A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tárában: https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10050063

Abstract: European integration has opened up state borders, leading to socio-economic cooperation between border regions. However, the new links have not always been matched by transport. Despite the interoperability of borders, each public transport system was still accessible only in its own country. Nevertheless, development has forced the missing links to be filled in and public transport systems to be interconnected. What good examples may be found in Europe and what opportunities for cross-border public transport cooperation may be seen in Hungary? In this study, a synthesis of our previous research outcomes are summarized.

Keywords: cross-border transport, regional planning, transport association, transport cooperation, public transport

BEVEZETÉS

Az Európai Unióhoz (a továbbiakban rövidítve: EU) történő csatlakozás új lehetőséget kínált a szomszédos országok közötti kapcsolatok javítására, fejlesztésére.[4] Az európai integráció többek között a személyek és áruk szabad áramlását indította el Magyarország vonatkozásában is.[5] Az EU Alapjogi Chartája[6] megnyitotta a lehetőséget a külföldi utazások előtt is, amely a schengeni csatlakozással vált teljessé. A mozgási szabadság és a külföldi lehetőségek a munkaerőpiacon is éreztették hatásukat. A kedvezőbb lehetőségek hatására a határ menti térségekből sokan a határ túloldalán adódó munkalehetőségeket választották, és napi rendszerességgel járnak át dolgozni, számuk folyamatosan növekszik.[7] A határok átjárhatósága azonban nemcsak a munkaerőpiacon fejtette ki hatásait, hanem a társadalmi-gazdasági élet számtalan területén a határ menti régiók kapcsolódását is elhozta. Az oktatás, az egyes vállalkozások együttműködése, a kultúra sokszínűsége, kisebb részben a politika alakulása[8] mind-mind hatással volt a szomszédos határ menti régiók egymás közötti mobilitására. Magyarország esetében a mobilitás további ösztönzője volt a családi-

[4] FEJES, 2010.
[5] 1993. január 1-jével létrejött az egységes piac, amely megvalósította a négy alapszabadság, az áruk, a szolgáltatások, a személyek és a tőke szabad áramlását (EU, é. n.).
[6] EU, 2012.
[7] KOVÁCS – SIPOS, 2020.
[8] KRUPPA, 2003.

rokonsági kapcsolatok megléte is. A rokonlátogatás könnyebbsége megnövelte a közlekedési igényeket a szomszédos országokkal.

A fentiek jelentős hatással voltak a közlekedési rendszerre. A határ menti regionális kapcsolatok erősödése közlekedési igényeket gerjesztett, amelyeket a rendszer elemeinek kellett kielégítenie. A közúti és vasúti határátkelőhelyeken megnövekedett a forgalom, ugyanakkor a közforgalmú közlekedési rendszerek ezt a növekedést nem követték le, a belföldi járatok csak az országhatárokig közlekedtek, kevés volt a határon átmenő járat. A határ menti régiók közforgalmú közlekedésért felelős szervei nem törekedtek a felmerült mobilitási igények bevonzására, hanem hagyták, hogy az egyéni közlekedés jelentős mértékben megerősödjön a nemzetközi forgalomban. A határon átmenő ingaforgalom fő eszköze a személygépkocsi lett, mert szinte nem is volt más lehetőség a határ túloldalán akár csak pár kilométerre található munkahely vagy más úti cél elérésére. Ez a jelenség több okból is károsnak tekinthető:

- a növekvő közúti forgalom károsanyag-kibocsátása magas, ezzel környezeti károkat okoz;
- a növekvő közúti forgalom hatására a bekövetkező balesetek száma egyaránt nő a szomszédos régiókban is;
- az egyes országok különböző árszínvonala miatt a megtermelt jövedelem elköltése másik országban történik (bevásárlóturizmus).

A közép-európai közlekedési rendszer fejlesztésével foglalkozó CONNECT2CE[9] projekt kutatása megállapította, hogy a vizsgált térségben a személygépkocsi-közlekedés közlekedési munkamegosztásbeli aránya magasabb a nemzetközi, mint a belföldi forgalomban.[10]

Ez a trend arra ösztönözte a határ menti régiókat, hogy kapcsolataikat a közlekedés területén is szorosabbra fűzzék. Ennek megfelelően határon átnyúló közforgalmú közlekedési kapcsolatokat alakítottak ki. Korábban inkább csak távolsági nemzetközi közforgalmú közlekedési összeköttetések léteztek, az együttműködés azonban immár a regionális közforgalmú közlekedési kapcsolatok kialakítását eredményezte. Ennek fő szempontjai az alábbiak voltak:

- kínálati harmonizáció;
- finanszírozási kérdések megoldása;

[9] CONNECT2CE: Improved rail connections and smart mobility in Central Europe. Interreg Central Europe, 2017–2020. Hazai projektpartnerek: KTI, GYSEV Zrt. www.interreg-central.eu/Content.Node/CONNECT2CE

[10] OSZTER, 2020.

- járművek közlekedési kérdéseinek tisztázása;
- tarifarendszerek kialakítása;
- információ és kommunikáció.

Jelen vizsgálatunk a Közlekedéstudományi Intézet közlekedésfejlesztési műhelyében a 2010-es években – az Európai Unió társfinanszírozásával az országhatárok mentén vagy a tágabb régióban – folytatott kutatásaink eredményeit szintetizálja. Kiindulásként feltételezzük, hogy fenti kérdések megoldásával a határon átnyúló helyváltoztatási igények legnagyobb része közforgalmú közlekedéssel kielégíthető. A színvonalas közösségi közlekedés pedig további helyváltoztatásokat indukál a nem mindennapos közlekedés (elsősorban a turizmus) területén is. Számos európai ország határ menti régióiban alakultak ki határon átnyúló közlekedési kapcsolatok, Magyarországon azonban még kevés helyen lehet ilyen közforgalmú járatot találni.

Cikkünkben megvizsgáljuk, hogy a közforgalmú közlekedés terén melyek lehetnek az átjárhatóság akadályai, és elemzünk már működő európai példákat. Vizsgálatunk és korábbi tanulmányaink eredményeinek felhasználásával javaslatot teszünk a magyarországi határon átnyúló közforgalmú közlekedési kapcsolatok rendszerének fejlesztésére.

I. AZ ORSZÁGHATÁROK SOROMPÓHATÁSA A KÖZLEKEDÉS TERÜLETÉN

Az országhatárok sok esetben ténylegesen elválasztják a közlekedési rendszereket, akadályozzák a közlekedési kapcsolatokat. Ennek oka, hogy az országok saját elveik és szabályaik alapján építették ki a rendszereiket, amelyek különböztek a szomszédos országétól, így az átjárhatóság nem volt biztosítva. Az alábbiakban ezeket a jelenségeket és a kapcsolódó sorompóhatást mutatjuk be.

1.1. Eltérő műszaki paraméterek

A regionális forgalomban leginkább érintett közúti és vasúti közlekedés esetében az előbbi szabályrendszere egységesebb, utóbbié azonban majdnem minden országban más. Nincs ez másként a műszaki paraméterek tekintetében sem.

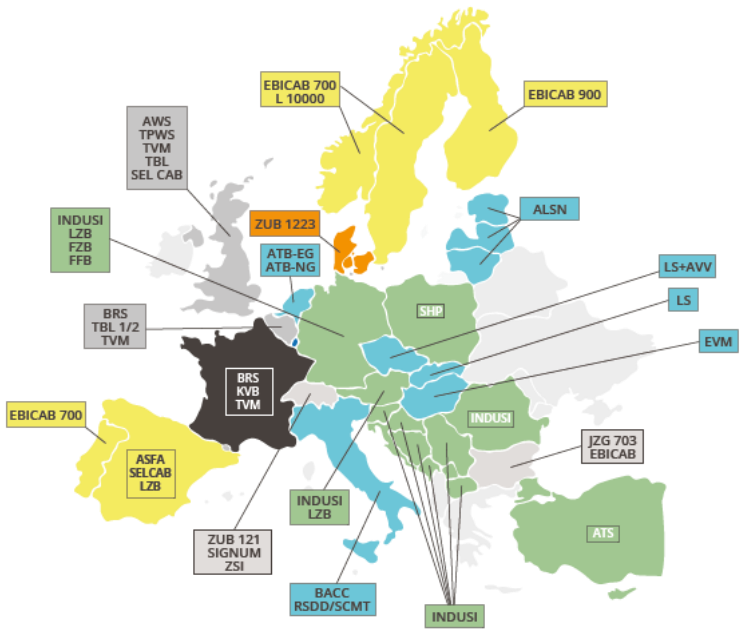
A Közúti Közlekedési Egyezmény[11] révén az aláíró országokban összehangolták a lényeges szabályokat, például az alapvető jelzések egyformák, így többek között a közlekedési lámpák esetében használt színek és az ezekhez társuló jelentés. A kontinensen a forgalmi irányok megegyeznek és csak a brit, a ciprusi és a máltai szigeten kell ellentétes forgalommal számolni. Ez a közút esetében elősegíti az átjárhatóságot, mert a jelzések értelmezése nem különbözik az egyes országokban. Más közlekedéssel kapcsolatos szabályok azonban igen; ilyenek például a közforgalmú közlekedést ellátó autóbuszok műszaki paraméterei és biztonsági felszerelései. Az eltérő szabályozás megnehezíti az egyes közlekedési társaságok helyzetét, hiszen a nemzetközi forgalomra más felszereltségű járművekkel kell rendelkezniük, mint a belföldiben, és ez a határ menti regionális, interregionális vonalak, hálózatok (piaci indíttatású) kialakulásának sem kedvez.

A vasút területén az átjárhatóság néhol jelentős akadályokba ütközik. Már a pálya sem folytonos a kontinensen, egyes országokban a normál (1435 mm) nyomtáv helyett ennél szélesebbet alkalmaznak, illetve további jelentős műszaki eltérés az országok vasúti hálózata között a villamosítási rendszer. A környezetvédelem előretörésével a villamos vontatás szerepe felértékelődik, ugyanakkor az egyes országok különböző módon építették ki a vasúti felsővezetéki hálózatot, így – amennyiben a vontatójárművek nem képesek haladni az eltérő hálózaton – mozdonycsere szükséges, ami szintén hátráltató tényező volt. A vasúti átjárhatóságot akadályozza továbbá az eltérően kiépített, vonatforgalmat biztosító rendszerek működésének különbözősége. A vonatok biztonságos haladásához szükséges úgynevezett vonatbefolyásoló rendszerek[12] más és más műszaki megoldása nem tette lehetővé a nem megfelelő berendezéssel felszerelt vontatójárművek más országbeli közlekedését (1. sz. ábra), így emiatt is mozdonycsere vált szükségessé. Tovább nehezíti a helyzetet a vasúti közlekedés szabályainak teljes eltérése. Ezeket a szabályokat az egyes nemzeti vasúttársaságok a saját elveik alapján állapították meg (persze lehetnek egyezőségek), így például a jelzési rendszerek egyáltalán nem egyeznek meg úgy, mint a közút esetében. Az adminisztratív szabályok esetében már a XX. század első harmadában kialakult a törekvés az egységességre: a nemzetközi forgalmú vasúti kocsik

[11] 1980. ÉVI 3. TÖRVÉNYEREJŰ RENDELET AZ 1968. ÉVI NOVEMBER HÓ 8. NAPJÁN BÉCSBEN ALÁÍRÁSRA MEGNYITOTT KÖZÚTI KÖZLEKEDÉSI EGYEZMÉNY KIHIRDETÉSÉRŐL

[12] LÉVAI, 2019.

közlekedésnek szabályait tartalmazó RIC[13] egyezmény már 1922-ben életbe lépett és még napjainkban is érvényes, azonban csak a különböző személykocsikra vonatkozik, a mozdonyokra és az egyre elterjedő motorkocsikra nem. Ezt felismerve az európai vasúttársaságok az ERA[14] vezetésével, az EU szakpolitikai támogatásával elkezdték kidolgozni azokat a technikai paramétereket, amelyek már mozdonyok és motorkocsik esetén is biztosítják az azonos szabványokat. A TSI-k[15] vonatkoznak az infrastruktúrára, a gördülőállományra, a biztosítóberendezésekre, az informatikai alkalmazásokra, a vasútirányításra, az energiafelhasználásra és a zajkibocsátásra, valamint a segítséggel élők vasúti közlekedésére.



1. sz. ábra: Vonatbefolyásoló rendszerek Európában.[16]

[13] RIC – *Regolamento Internazionale delle Carrozze* – a vasúti kocsik nemzetközi használatának szabályai.
[14] ERA – *European Railway Agency* – az Európai Unió Vasúti Ügynöksége.
[15] TSI – *Technical Specifications for Interoperability* – az interoperabilitást elősegítő műszaki specifikációk Forrás: https://www.era.europa.eu/activities/technical-specifications-interoperability_en
[16] ARATÓ, é. n. alapján saját szerkesztés.

1.2. Eltérő finanszírozási rendszerek

A határon átnyúló közlekedés megszervezésének egyik sarkalatos kérdése az egyes járatok finanszírozása. Ennek oka az egyes országok eltérő finanszírozási rendszeréből fakad. Alapvetően kimondható, és a következő pontban bizonyítjuk, hogy a határ menti interregionális járatok a közszolgáltatás részeként tudnak csak közlekedni, ezért állami finanszírozásra szorulnak. A finanszírozás mértéke országonként különbözik, így az egyes országokban működő szolgáltatók nem kapnak egyenlő költségtérítést. Az országhatáron belüli közlekedés helyzete minden országban jól lehatároltnak mondható, az átjárás a határon azonban problémákat vet fel. Ezeken a rövid szakaszokon a járatok nem töltenek be közszolgáltatási funkciót, így nem alkalmazhatók rájuk az ezekért kapott állami támogatások, a közszolgáltatási ellentételezés. A vizsgálat tárgyát leginkább az képezi, hogy az utolsó belföldi megálló és az országhatár (határpont) közötti szakaszt ki finanszírozza.

Ugyancsak problémát jelentenek az egyes országok által alkalmazott eltérő tarifarendszerek. Az ennek alapját jelentő egységdíjtétel is országonként különbözik, így az egész útvonalra egységes díjtétel nem alkalmazható. Ehhez adódik még a kedvezményrendszerek különbözősége. Alapvetően minden ország tarifarendszerében megtalálhatók az egyes kedvezmények, amelyek elveikben még akár meg is egyezhetnek (például a szociálpolitikai menetdíj-támogatások), azonban az üzletpolitikai kedvezmények már nem esnek egybe és nem ugyanannak az utasrétegnek szólnak. A kedvezményekkel támogatottak köre is megegyezhet (például a tanulók), ugyanakkor az egységdíjtételből adódó különbségek a kedvezmények pénzbeli mértékét eltérően határozzák meg. A kedvezményrendszert alapvetően az állam és a szolgáltatók működtetik.[17] Az egyes államok által meghatározott kedvezmények eltérései megnehezítik a határon átnyúló regionális közlekedés tarifáinak kialakítását, mely szintén akadálya a könnyű átjárhatóságnak.

1.3. Eltérő nyelv

Míg Nyugat-Európa egyes szomszédos államainak határ menti régióiban azonos nyelvet beszélnek (például németet) és ez hivatalos

[17] TÓTH-MAROS, 2017.

nyelvnek is minősül, addig a Magyarország és szomszédai közötti forgalomlebonyolítás során a magyar nyelv nem használható közös üzemi nyelvként.[18] Az adatforgalmazás legalább kétnyelvű, de sok esetben a szomszéd ország nyelve a hivatalos (például Ausztria felé). Ez a körülmény szintén megnehezíti a határon átnyúló közlekedési szolgáltatások szervezését, mert megköveteli a szolgáltatóktól, hogy minden esetben idegen nyelvet is használjanak üzemi nyelvként. Ráadásul ahány szomszédos ország, annyi nyelv ismeretére lenne szükség. Természetesen egy szolgáltató nem minden országba közlekedtet regionális járatot, de például a vasút esetén a MÁV-START Zrt.-nek németül, szlovákul, ukránul, románul, szerbül, horvátul és szlovénül tudó munkavállalókra lenne szüksége a határ menti szolgáltatás szervezése érdekében.

II. A REGIONÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉSEK HATÁSAI A KÖZLEKEDÉSRE

Az európai integráció eredményeként erősödő kapcsolatok hatásainak áttekintése kapcsán feltételezzük, hogy a szomszédos régiók együtt kívánnak működni egymással, és ez az együttműködés közlekedési igényeket generál.

2.1. Társadalmi kapcsolatok

Az egyes országok határai természetes határok (például folyók, hegyvonulatok), vagy politikai alkuk alapján mesterségesen lettek kijelölve.[19] Ennek következtében kialakult társadalmi (rokoni, baráti stb.) kapcsolatok kerültek a határ két oldalára. Ezek a XX. század második felével ellentétben napjainkra a telekommunikációnak és a szabad határátlépésnek köszönhetően már nincsenek elzárva. Az emberi kapcsolatok a közlekedésre is hatással vannak: a család- és rokonlátogatások számának növekedése helyváltoztatási igényeket indukál, melyeket a közlekedés hivatott levezetni. Ezek a mikrokapcsolatok kiterjeszthetők a határon túli közösségek és az anyaország makrokapcsolatává, vagyis nem csak az egyes családok közlekednek a két ország között, hanem az egyes közösségek közötti kapcsolat is közlekedési igényeket szül.

[18] Például a 170/1998 (X. 14.) KORM. RENDELET SZERINT.
[19] NAGY, 2001.

2.2. Gazdasági kapcsolatok

Minden régiónak megvannak a maga gazdasági kapcsolatai, amelynek része a szomszédos határ menti régióval kialakított gazdasági együttműködés is. Ennek mértéke régiónként eltérő lehet, ugyanakkor ez mindenféleképpen közlekedési (személy- és áruszállítási) szükségleteket generál. Az együttműködő vállalkozások egymás közötti árufuvarozási igényei, illetve az ezek közötti üzleti utazások hatással vannak a régiók közötti forgalom nagyságára.

A szolgáltatások piacán jelentkező különbségek is növelik a közlekedési igényt. A csak másik régióban elérhető, vagy ott olcsóbban megkapható szolgáltatások sokakat késztetnek arra, hogy útra keljenek és ezzel a két régió közötti forgalom nagyságát tovább növeljék.

Az egyes régiók eltérő gazdasági fejlettsége fellendítette a munkavállalással kapcsolatos – a kishatárforgalmon[20] immár túlmutató – utazásokat is. A határ menti ingázás ma már mindennapjaink része és ez lehet a határon átnyúló közforgalmú közlekedési kapcsolatok egyik alapja. Ugyanakkor látni kell, hogy ez a közlekedési igény általában egyirányú, így az oda-vissza forgalom ténylegesen megfeleltethető a belföldi ingaforgalomnak.

2.3. Oktatás és egészségügy

A határ menti szomszédos régiókban a gazdaság mellett a közszolgáltatások, elsősorban az oktatás és az egészségügy színvonala is eltérő lehet. A határ menti nemzetiségi iskolák működése miatt számos esetben nincsenek nyelvi akadályok, így az iskolába járás is növeli a közlekedési igényt. Az egészségügyben elsősorban a szolgáltatások ár-érték aránya lehet meghatározó. A határon túliak által igénybe vehető magyar közegészségügy, illetve bizonyos viszonylatokban a magánegészségügy alacsonyabb árai is arra ösztönzik a határ menti régiók lakosait, hogy ezeket a szolgáltatásokat a szomszédos régiókban vegyék igénybe.

2.4. Turizmus

A határok átjárhatósága fellendítheti a határ menti régiók közötti szabadidős vagy turizmus célú utazásokat is. Az attrakciók köre és a

[20] GRÓNÁS – SALLAI, 2005.

desztinációmenedzsment régiónként eltérő lehet, a turizmus szektorban működő vállalkozásoknak ugyanakkor az a céljuk, hogy a turistaszezont egész évre kiterjesszék (például egészség- és gyógyturizmus), továbbá eseményekhez kapcsolódó jelentős időszaki látogató- vagy turistaforgalmat generáljanak (például fesztiválok, kulturális programok). E szezonális látványosságok adott időszakban jelentősen megnövelhetik a közlekedési infrastruktúra és szolgáltatások igénybevételét, mely kapacitásgondokat eredményezhet. A határ menti régiók már említett, eltérő árszínvonalából ered a bevásárlóturizmus: ez a forgalmi áramlás általában egyirányú, de a gazdaság változásával az irány akár meg is változhat.[21]

III. JÓ GYAKORLATOK A HATÁR MENTI KÖZLEKEDÉSI KAPCSOLATOKRA

A CONPASS projekt[22] keretében definiált határon átnyúló közforgalmú szolgáltatási fokozatok[23] közül a *koordinált* és az *integrált* szolgáltatások tekinthetők jó gyakorlatnak. A koordináció létrejöhet a menetrendek, tarifák egyeztetésével, a szolgáltatók közötti, illetve hatóságokkal történő együttműködés révén, valamint közös szabályok elfogadásával. Az integráció már a tervezés szintjén megvalósul, a határon átnyúló közlekedési viszonylatok az egyes belföldi rendszerek részét képezik, és azokba illeszkednek, ugyanakkor a jogszabályok harmonizációja nem feltétel.

3.1. Menetrendi koordináció

Alapvetően elmondható, hogy a menetrendek összekapcsolása a vasúti közlekedésben sarkalatos, mert a csatlakozási rendszerek különbözősége esetén a határon átmenő vonatok a semmiből a semmibe mennek, így az utasok számára nem jelentenek vonzó utazási alternatívát. Az autóbuszjáratok esetében általában a határ túloldalán található nagyobb település elérése a fontosabb, mint a csatlakozások elérése, ugyanakkor előfordulhat, hogy közel fekvő két nagyobb város között közlekedő autóbuszjáratok menetrendjét igazítani kell az ottanijáratok indulásához.

[21] SZÉKELY, 2013.
[22] CONPASS: Better CONnections in European PASSenger Transport, EU 5th RTD Framework Programme. Forrás: https://trimis.ec.europa.eu/entityprint/node/2931
[23] CONPASS, 2002.

A menetrendek koordinációjával elérhető, hogy a határokhoz közeli átszállási rendszerek (együtt)működjenek. Ennek alapja, hogy az egyes belföldi közforgalmú szolgáltatásokat kiterjesszék a határon túlra. Fontos azonban, hogy a határon átközlekedő regionális járatok a két ország belföldi menetrendi struktúrájához is igazodjanak, hogy megfelelő összeköttetést tudjanak teremteni. Korábban erre volt példa a magyar és a horvát vasutak Murakeresztúr – Varasd, Gyékényes – Kapronca, Magyarbóly – Pélmonostor járatai.

A menetrendek összehangolása úgy is elérhető, hogy (vasútüzemi szempontból) közös határállomás üzemel, és a két ország vonatai eddig közlekednek. Ez a megoldás abban az esetben előnyös, ha a közös határállomás egyben vasúti csomópont is, ahol már csatlakozási rendszer működik. Ilyenre példa osztrák/szlovák – cseh viszonylatban a Csehországban fekvő Břeclav állomás. Az ÖBB[24] vonatai eddig közlekednek Ausztria, a ZSSK[25] vonatai pedig Szlovákia felől, akárcsak a ČD[26] belföldi vonatai. Břeclav állomáson tehát három ország vasúti menetrendje találkozik. Az átszállási rendszer csak akkor működik megfelelően, ha minden ország hasonló menetrendi szerkezetet használ: az ütemes menetrendet[27]. A szerkezet megfelelő kialakításával elérhető,[28] hogy mindhárom vasút esetében a csatlakozási pont éppen Břeclav állomásra essen, így mindhárom ország vonatai egy átszállási pontba érkeznek és onnan is indulnak.

3.2. A tarifák koordinációja

A határon átnyúló közösségi közlekedés megszervezésének legnagyobb kihívását a tarifa jelenti.[29] A pályák rendelkezésre állnak, a menetrendek koordinációja a fent említett módon megoldható, ugyanakkor a nyújtott szolgáltatások finanszírozása nehézkes. Nem véletlenül áll ez a kérdés a határon átnyúló közforgalmú közlekedési rendszerek kutatásának középpontjában. Az egységes tarifák kialakíthatóságának díjszabási nehézségeit feljebb bemutattuk, ugyanakkor számos jó példát találunk

[24] ÖBB – *Österreichische Bundesbahnen* – Osztrák Szövetségi Vasutak.
[25] ZSSK – *Železnična spoločnosť Slovensko a.s.* – Szlovákiai Vasúttársaság Rt.
[26] ČD – *České dráhy* – Cseh Vasutak Rt.
[27] ÁCS, 2009.
[28] WELS, 2006.
[29] BERÉNYI – SISKA, 2020.

határon átnyúló díjszabásra, illetve közlekedési szövetségekre egységes díjszabással. Ezek hátterében az áll, hogy a határ menti régiók (és más közigazgatási egységek, akár az államok) felismerték, hogy vonzó határon átnyúló közforgalmú közlekedés csak egységes tarifával hozható létre, így együttműködésüknek és megállapodásaiknak köszönhetően összehangolt díjszabási rendszerek jöttek létre. Előzményként említhető az eurorégiók megalakulása,[30] amelyekben a részt vevő régiók elsődleges célja a határtérségek elzárkózásának elbontása volt – ennek részeként pedig a határok átjárhatósága is.

Az egységes tarifa kialakítása során a viteldíjrendszerek összehangolását a különböző jogszabályi környezet és a másféle díjképzési módszertan miatt a felek nem szokták alkalmazni, ezért leginkább új, de egységes viteldíjszabályokat alkotnak. Ebben az esetben adott ország közszolgáltatási felelősének döntési jogköre, hogy valamely régióban a belföldi és a közlekedési szövetség díjszabása is alkalmazható-e, vagy belföldi forgalomban melyik díjszabás kizárólagosságát kell biztosítani.

3.3. A szolgáltatók együttműködése

A legteljesebb együttműködési forma a közlekedési szövetségek létrehozása.[31] A közlekedési szövetségekben a felek együttműködése az alábbi területekre terjed ki:[32]

- a hálózat összehangolása;
- menetrendek összehangolása;
- egységes jegy- és viteldíjrendszer működtetése;
- egységes utastájékoztatási rendszer üzemeltetése;
- az átszállási pontok integrált kialakítása (P+R[33], B+R[34] parkolók építése).

Az együttműködésekkel elkerülhető a kabotázs, amennyiben adott országban a személyszállítási piacon még nem történt piacnyitás. A szolgáltatókon kívül az ellátásért felelős szervek együttműködése akkor szükséges, ha a finanszírozás a szolgáltatások bevételeiből nem oldható meg.

[30] Az eurorégiók az Európa Tanács kezdeményezésére létrejövő határon átnyúló együttműködések két vagy több európai országban található térség között (Bagaméri, 2010).
[31] MUNKÁCSY – JÁSZBERÉNYI, 2018.
[32] KTI, 2019.
[33] *Park and Ride.*
[34] *Bike and Ride.*

3.4. Együttműködés a hatóságokkal

A határ menti régiók együttműködése nemcsak uniós viszonylatban képzelhető el, hanem olyan területeken is, ahol még határellenőrzés szükséges a szomszédos országba való utazáshoz. Ebben az esetben a szolgáltatások attraktivitása a vizsgálat lefolytatásától is függ. A fent bemutatott ütemes menetrendi struktúra az átszállási rendszerek megfelelő működéséhez megköveteli a menetrendek betartását, így nem szerencsés, ha a határállomási tartózkodási idő hosszának hullámzása bizonytalanná teszi a járat menetidejét. Ennek megoldása lehet az együttműködés kialakítása a határellenőrzést végző szervekkel. Az együttműködés célja, hogy a határra érkező járatok vizsgálata lehetőleg azonos idő alatt történjen meg. Ehhez alapfeltétel, hogy a felek megegyezzenek a kölcsönösen elfogadható tartózkodási időben. Meg kell említeni, hogy a két fél érdeke ebben a kérdésben eltérhet,[35] szükséges a megfelelő kompromisszum megtalálása.

További fontos körülmény, hogy a vizsgálat időben meg tudjon kezdődni. Erre megoldásként javasolható a járatok érkezési idejének előjelzése a határállomásra, hogy a hatóságok készülni tudjanak az ellenőrzésre. Közúti közlekedés esetén bizonyos időszakokban előfordulhat az átkelő zsúfoltsága. Ez a körülmény is jelentősen befolyásolhatja a menetrend betartását, ezért célszerű az autóbuszok folyamatos haladását biztosítani. Ennek egyik megoldása lehet, ha nem a legnagyobb forgalmú határátkelőket használják. Elképzelhető, hogy így nem a leggyorsabb eljutási idő adódik, azonban a hosszabb, de megbízhatóan tartható menetidő kedvezőbb az utasok számára, mint a rövidebb, de sok esetben nem tartható menetrend.

A vizsgálat idejét ugyancsak meghatározza a járaton utazók száma. Lehetnek olyan, kiugróan magas utasforgalmú időszakok, amikor a járat utasszáma többszöröse az általában megszokottnak. Ebben az esetben javasolható az utasszám előrejelzése a hatóságok felé, akik a megállapodásban vállalják, hogy ennek megfelelő ellenőrzőlétszámot biztosítanak.

[35] LÉVAI, 2020.

3.5. Közös szabályok alkalmazása

Elsősorban említhetjük, hogy bármilyen közforgalmú közlekedési együttműködés megteremtéséhez nemzetközi szerződés megkötése szükséges (például az egyes államok megállapodása a határon átmenő vasúti forgalomról). Ebben a szerződésben szükséges rögzíteni azokat a közös szabályokat, amelyek az együttműködés alapjait jelentik.

Ugyancsak közös szabályozásnak tekinthető, ha a felek közösen alkalmaznak már létező szabályokat (például a vasutak tekintetében a RIC megállapodást vagy a TAP[36]-TSI keretrendszert). A legegyszerűbb közös szabályozás a határállomásig történő közlekedés megengedése. A vasutak tekintetében is a RIC vagy a TSI alkalmazása mellőzhető, ha adott vonat csak a belépő határállomásig közlekedik.

3.6. Példák Európából

A menetrendi koordinációra – a már említett cseh, szlovák, osztrák együttműködés mellett – jó példa a lengyelországi *Kostrzyn nad Odrą*, ahol a lengyel és a német vasút alakított ki hasonló rendszert, valamint a németországi *Kehl*, ahol egy magánvasúttársaság közlekedik a német és a francia belföldi hálózat között, illeszkedve mindkét belföldi rendszerhez.

A tarifák koordinációja valósul meg a németországi Drezda és a csehországi *Ústí nad Labem* között használható *Elbe-Label Ticket* esetében. A közös jegy a két ország területi egységeinek átjárhatóságát segíti elő. Hasonló elgondolás alapján működik az *EuroNeiss Ticket* rendszer, amely a német – cseh – lengyel hármashatáron átnyúló egységes tarifarendszer (és menetrendi koordináció) példája.

A szolgáltatók együttműködésére, vagyis a közlekedési szövetségekre számos megfontolásra érdemes példa sorolható. A témában készült kutatási jelentés[37] a *TriRegio* (Franciaország, Németország, Svájc) példáján keresztül az egyes országokban működő közlekedési szövetségek nemzetközi szövetségét, a VRN[38] (Németország, Franciaország) példáján keresztül egy nemzeti közlekedési szövetség átnyúlását egy másik országba, a VVT[39] (Ausztria, Olaszország) példáján keresztül a közlekedési szövetség két

[36] TAP – *Telematics Application for Passenger service.*
[37] KTI, 2019.
[38] VRN – *Verkehrsverbund Rhein-Neckar.*
[39] VVT – *Verkehrsverbund Tirol.*

régiója közé ékelődő másik ország közlekedési szövetségére alapozott összeköttetést mutatja be.

Az intermodalitás kapcsán a *Peripheral Access* projektben[40] a projektpartnerek bemutatták azokat az európai példákat[41], amelyekben a módok közötti kapcsolat jelentős szerepet játszik a közlekedésben, elsősorban az igényvezérelt és a közforgalmú közlekedés közötti átszállás kapcsán.

IV. MAGYARORSZÁGI LEHETŐSÉGEK A HATÁR MENTI EGYÜTTMŰKÖDÉSRE

A hazai határ menti régiók konkrét együttműködési lehetőségeit az egyes régiók átjárhatóságát vizsgáló korábbi tanulmányok már feltárták,[42] az alábbiakban ezért az egyes közlekedési módok lehetséges szerepét vizsgáljuk a határon átnyúló közlekedésben. Bár jelen cikk a közforgalmú közlekedési összeköttetések fejlesztési lehetőségeit vizsgálja (és ezért az alábbiakban az autóbusz- és a vasúti közlekedés kapcsán fogalmaz meg javaslatokat), érdemes kiemelni, hogy több projektben[43] is foglalkoztak a határ menti térségekben a kerékpározás kérdésével, amelynek szerepét a nem közúti kapcsolatok (erdészeti, mezőgazdasági utak) kiaknázása is erősítheti.[44]

---

[40] Peripheral Access, Interreg Central Europe, 2017–2020. Hazai projektpartner: KTI. https://www.interreg-central.eu/Content.Node/Peripheral-Access.html

[41] IR CE, 2018.

[42] KTI, 2011, 2012, 2014, 2019.

[43] Például:

- VELOREGIO: Közös határon átnyúló kínálat fejlesztése és megvalósítása az osztrák–magyar határtérség kerékpáros régióiban, INTERREG Ausztria–Magyarország Együttműködési Program, 2018–2020. Hazai projektpartnerek: Vas Megyei Önkormányzati Hivatal, Kőszeg Város Önkormányzata, Savaria Turizmus Nonprofit Kft. Forrás: https://www.interreg-athu.eu/hu/veloregio/
- TransHUSK Plus: A fenntartható közlekedés fejlesztése az információszolgáltatás és az intermodalitás javításával a magyar-szlovák határtérségben, INTERREG Magyarország–Szlovákia Együttműködési Program, 2014-2015. Hazai projektpartnerek: KTI, Nyugat-Pannon Terület- és Gazdaságifejlesztési Szolgáltató Kft. Forrás: https://www.kti.hu/projektek/kiemelt-nemzetkozi-projektjek/transhusk-plus-projekt/
- Danube Cycle Plans: Policies, plans and promotion for more people cycling in the Danube region, INTERREG Danube Transnational Programme, 2020–2022. Hazai projektpartner: KTI. Forrás: http://www.interreg-danube.eu/approved-projects/danube-cycle-plans

[44] MUNKÁCSY ÉS MTSAI., 2020.

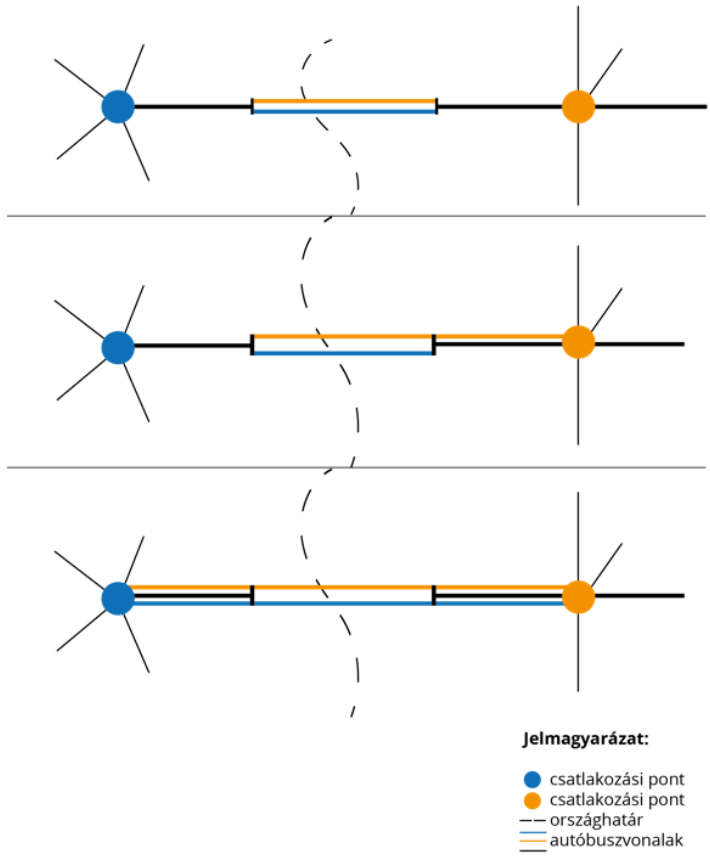
Továbbá érdemes felvetni a vízi közlekedési összeköttetések bővítését (ideértve a kompokat) is.

4.1. Autóbusz-közlekedés

A határon átnyúló közlekedés szempontjából az autóbusz-közlekedés viszonylag egyszerűen (például bármely közúti határátkelőn) alkalmazható. Mivel az ütemes menetrend a közforgalmú regionális autóbusz-közlekedésben sem hazánkban, sem Ausztria kivételével a környező országokban nem terjedt el, a menetrendi koordináció napjainkban kívánatos lenne, de nem szükségszerű. Különösen igaz ez, ha a járatok az ingaforgalom utasait szállítják: ezekben az esetekben elegendő a fő célként meghatározott célpont időrendjéhez igazítani a menetrendet (például üzemek, iskolák, egészségügyi intézmények stb.). Ilyen igények majdnem minden határ menti régióban jelentkeznek. A járatok közlekedését alapvetően három modell szerint lehet szervezni[45] (2. sz. ábra):

- shuttle-rendszer (csak a két határ menti település között);
- átlapolt szolgáltatás (a járatok meghosszabbítása a határon túli első településig);
- hálózatba kötés (a járatok a két országbeli csatlakozási pontok között közlekednek, a belföldi hálózat részét alkotva).

[45] KTI, 2019.



2. számú ábra: Határon átnyúló buszjáratok modelljei[46]

4.2. Vasúti közlekedés

Vasúti határátmenetből jelentősen kevesebb van, és a vasútvonalak nem érnek el minden jelentős vonzásközpontot. A vasúti alágazat már jóval kiterjedtebben használja az ütemes menetrendet, mely az átszállási rendszerek megfelelő működésének alapja. Ausztria és Szlovákia irányába ilyen alapon történik a vonatközlekedés szervezése, a határon átmenő regionális vonatok is ehhez alkalmazkodnak. Ugyanakkor Szlovákia irányába csak a lehetséges átmenetek kevesebb, mint felében van személyközlekedés,

[46] KTI, 2019 alapján saját szerkesztés.

regionális vonatok pedig csak a rajkai átmenetben közlekednek. Többi szomszédunk irányába nincs ütemes menetrend a határátmenetben, és regionális kapcsolatokról csak Románia felé beszélhetünk. Ugyanakkor a vasúti határátmenetek rendelkezésre állnak, illetve kis beruházásokkal a volt és ma már nem üzemelő határátmenetekben is felvehető a vasúti forgalom, mely sok esetben kiválthatja a közúti forgalom egy részét.

A vasúti kishatárforgalomban a gazdaságos üzemelés alapja az optimális menetrend, valamint jármű- és személyzetfordulók. Javasolható az ütemes menetrend kiterjesztése nemzetközi regionális forgalomba az alábbiak szerint:

- egységes szimmetriatengely megválasztása (az Európában elfogadott 14:00 órás szimmetriatengely használata);
- a vonatok illeszkedjenek a két ország csatlakozási rendszereihez;
- az így optimalizált menetrend alapján a fordulók kialakítása átjárással a szomszéd országba (alaptételként fogalmazhatjuk meg, hogy az a jármű és személyzet járjon át a másik országba, amelynek a határállomási fordulójába belefér);
- az így közlekedő vonatokat mindkét állam fogadja be a közszolgáltatás részeként;
- a küldő állam vasúttársasága a nemzetközi vasúti megállapodások alapján részére járó díjaktól tekintsen el (ezt kapja meg kompenzációként saját államától).

A vasúti közlekedés (közúthoz viszonyítva) környezetet kevésbé terhelő jellemzői miatt javasolható a regionális határon átnyúló forgalmak erősítéséhez a létező, de ma nem használt, illetve az alacsony beruházási költséggel megépíthető, korábban üzemelő vonalak újranyitása. Az így kialakítható közvetlen regionális összeköttetés olyan városok és régióik között élénkítheti a társadalmi és gazdasági kapcsolatokat, mint Miskolc és Kassa, Debrecen és Nagyvárad, Szeged és Szabadka, Pécs és Eszék.

KONKLÚZIÓ

A XXI. század mobilitása már nem áll meg az országhatároknál. Az Európai Unió kínálta mozgási szabadság elindította a határt átszelő közlekedési folyamatokat. Az országhatárok fizikai lebomlása lehetővé tette, hogy a határok szabadon átjárhatók legyenek, ez pedig a nemzetközi helyváltoztatási igények jelentős növekedését eredményezte. Erre az igényre már a közforgalmú közlekedési rendszernek is reagálnia kellett. Nyugat-

Európában a XX. század végén, a XXI. század elején létre is jöttek azok a megoldások, amelyek elősegítették a határ menti regionális kapcsolatok kialakítását. Magyarország esetében az országhatár még napjainkban is sok esetben sorompóként szolgál a közforgalmú közlekedés előtt, így az országhatáron áthaladó regionális közlekedési járatok száma alacsony.

A 2010-es években több kutatás is javaslatot tett a határ menti közforgalmú közlekedés fejlesztésére. Eredményeiket felhasználva jelen cikkben bemutattuk azokat a lehetőségeket, amelyek hazánk számára is adva vannak, hogy megfelelő színvonalú határon átnyúló közforgalmú közlekedési rendszert alakítson ki, együttműködésben a szomszédos országokkal. Az egyes konkrét fejlesztési javaslatokat az adott projekteket lezáró tanulmányok tartalmazzák, melyekből az elmúlt időszakban néhány meg is valósult, például a GYSEV Zrt. tett konkrét intézkedéseket a határon átnyúló vasúti közlekedés fejlesztése érdekében. Mi ebben a cikkben az elméleti kérdéseket tekintettük át. Cikkünk első részében bemutattuk és vizsgáltuk azokat a sorompóhatásokat, amelyek nehezítik a határon átnyúló közlekedés szervezését, majd a regionális együttműködés közlekedést érintő hatásaival foglalkoztunk. E két terület problémáinak megoldására európai jó gyakorlatokat mutattunk be. Kutatásunk alapján megfogalmaztuk a magyarországi határon átnyúló regionális közlekedés lehetőségeit az autóbusszal végzett és a vasúti személyszállításban.

Vizsgálatunk alapján az alábbi következtetéseket és megállapításokat tesszük:

- a határon átnyúló regionális közlekedés kialakítása elsősorban a közszolgáltatás részének tekinthető;
- megvalósításának az ellátásért felelős szervezetek együttműködésén kell alapulnia;
- a finanszírozás kérdését is ennek megfelelően kell kezelni;
- a határon átnyúló közforgalmú közlekedés képes a helyi és a távolsági érdekek kiszolgálására, erről a döntést az ellátásért felelősnek kell meghoznia;
- ha a határon átnyúló szolgáltatást a belföldi hálózatok összekötésére használják, javasolható az ütemes menetrendi szerkezet kialakítása, lehetőleg 14:00 órás szimmetriatengely megválasztásával;
- a közlekedési szolgáltatók egymás közötti elszámolását adott esetben állami szerepvállalással kell kisegíteni;
- a megfelelő kerékpárút-hálózat kialakítása és a kerékpárszállítás lehetővé tétele a határon átmenő járatokon jelentősen elősegíti a

nemzetközi kerékpáros turizmus és a regionális kapcsolatok fejlődését.

A kutatás felvetését, miszerint a határon átnyúló közforgalmú közlekedés erősíti és elősegíti a szomszédos régiók kapcsolatát, európai jó példákkal és kutatási eredményeinkkel támasztottuk alá. Ugyanakkor megállapításaink elméleti jellegűek, a gyakorlati alkalmazás a diplomácia és a közlekedésfejlesztés szakmai feladata. A fentiekből további kutatási irányok is kirajzolódnak: részben külügyi témájú vizsgálatok (például a határ menti közlekedési célú együttműködések eltérő diplomáciai stratégiáinak elemzése, a változó külügyi kapcsolatok hatása a határ menti közlekedésfejlesztésre), részben pedig közlekedési kutatások (például a határ két oldalán az eltérő mobilitási szokások feltárása).

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Jelen publikáció az Innovációs és Technológiai Minisztérium Kooperatív Doktori Program Doktori Hallgatói Ösztöndíj Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

FELHASZNÁLT IRODALOM

170/1998. (X. 14.) KORM. RENDELET a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között Budapesten, 1997. március 12-én aláírt, az államhatáron keresztül megvalósuló vasúti határforgalom lebonyolításáról szóló Egyezmény kihirdetéséről.

ÁCS BALÁZS (2009*): Integrált ütemes menetrend bevezetésének lehetőség az autóbusz-közlekedésben*; In: Füredi Mihály (szerk.): KTI Évkönyv 2008, KTI Közlekedéstudományi Intézet Nonprofit Kft., Budapest.

ARATÓ KÁROLY (é. n.): *Vasúti rendszertechnikai ismeretek*; Széchenyi István Egyetem, Győr. Elérhető: https://fk.sze.hu/downloadmanager/download/nohtml/1/id/99/ (Letöltve: 2017. 08. 28.)

BAGAMÉRI DÁNIEL (2010): *Az osztrák–magyar határon átnyúló regionális együttműködésről*; Nemzet és Biztonság, 3:4, pp. 18–26.

BERÉNYI JÁNOS – SISKA MIKLÓS (2020): *Határon átnyúló közlekedési szövetség kialakításának tarifális kérdései*; In: Munkácsy András – Jászberényi Melinda: Utazás a tudományban 2020. Mobilitás a jövőben. Budapesti

Corvinus Egyetem, 2020. február 21. Konferenciakötet. Budapest, pp. 14–15.

CONPASS (2002): *Final Publishable Report: Better Connections in European Passenger Transport.*

EU (2012): *Az Európai Unió alapjogi chartája* (2012/C 326/02). Letöltés helye: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=HU (Letöltve: 2021. 10. 04.)

EU (é. n.): *Határok nélküli Európa*. Elérhető: https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1990-1999_hu (Megtekintve: 2021. 11. 02.)

FEJES ZSUZSANNA (2010): *A határon átnyúló együttműködések jogi és közigazgatási feltételei különös tekintettel a magyar határrégiókra*; PhD értekezés, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Szeged.

GRÓNÁS JÓZSEF – SALLAI JÁNOS: *Kishatárforgalom története és jövője az EU-ban*; Hadtudomány, 15:2, Letöltés helye: https://www.mhtt.eu/hadtudomany/2005/2/2005_2_11.html (Letöltve: 2021. 10. 08.)

KOVÁCS ELŐD – SIPOS NORBERT (2020): *Mobilitás a határmenti régiókban – Ausztria*; Pécsi Munkajogi Közlemények, 13:különszám, pp. 14–31.

KRUPPA ÉVA (2003): *Régiók a határon: határmenti együttműködés az Európai Unióban és Közép-Európában*; PhD értekezés, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola, Budapest.

KTI (2011): *Határon átnyúló közlekedési koncepció – határon átnyúló mobilitás Burgenland – Magyarország*; GreMo Pannonia L00025 Projekt (témaszám: 2121-024-1-1), Budapest.

KTI (2012): *A határon átnyúló közösségi közlekedés fejlesztése a Szabadka – Szeged régióban*; tanulmány, (témaszám: 2121-038-1-1), Szeged.

KTI (2014): *A mobilitás elősegítése a magyar-szlovák határ mentén a tömegközlekedés fejlesztése révén*; Záró tanulmány (HUSK/1101/2.3.2/0335); Budapest.

KTI (2019): *Sustainable Mobility and Accessibility for Regional Transport in Burgenland – West-Hungary*; SMART Pannonia projekt (ATHU017); tanulmány, Budapest.

LÉVAI ZSOLT (2019): Közlekedésbiztonság; Dialóg Campus Kiadó, Budapest.

LÉVAI ZSOLT (2020): *A határvédelmi követelményeknek való megfelelés vizsgálata és továbbfejlesztésének lehetőségei a vasúti határállomásokon I. rész: Általános határvédelmi követelmények és a vasúti határállomások üzemi folyamatai*; Katonai

Logisztika, 28:3, pp. 114–140. DOI azonosító: https://doi.org/10.30583/2020.3.114

MUNKÁCSY ANDRÁS – JÁSZBERÉNYI MELINDA (2018): *A közúti közlekedés, a városi mobilitás és a turizmus*; In: Jászberényi Melinda – Munkácsy András: Közlekedés, mobilitás, turizmus, Akadémiai Kiadó, Budapest.

MUNKÁCSY ANDRÁS – VIRÁG ÁLMOS – CSENDES BÁLINT (2020): *Kerékpározás az erdészeti utakon: gondolatok egy kerékpáros turisztikai útvonalak értékelésére szolgáló módszer első alkalmazása nyomán*; Útügyi Lapok 8:13, pp. 61–76. DOI azonosító: https://doi.org/10.36246/UL.2020.1.05

NAGY TAMÁS (2001): Trianon és a magyar vasút; In: Magyarország és Európa 1919-1939 (14) pp. 149–166.

OSZTER VILMOS (2020): *Cross-border public transport options in Central Europe: service gaps and planned solutions from the CONNECT2CE project*; In: Horváth Balázs – Horváth Gábor (szerk.): X. Közlekedéstudományi Konferencia 2020, Győr (tanulmánykötet), Széchenyi István Egyetem Közlekedési Tanszék – Közlekedéstudományi Egyesület, Győr, paper 31.

REICHENBERGER, ANNA – RUBINI, LUCIO – MAZZARINO, MARCO – VIRÁG ÁLMOS (szerk.) (2018): *EU-wide status quo analysis, A good practice analysis. Interreg Central Europe Peripheral Access project*. Letöltés helye: https://www.interreg-central.eu/Content.Node/PA-EUwide-analysis-final-WP1.pdf (Letöltve: 2021. 10. 04.)

SZÉKELY ANDREA (2013): *A turizmus térszerkezeti hatása a határrégiókban; Jelenkori társadalmi és gazdasági folyamatok*, 8:1-2, pp. 83–87.

TÓTH-MAROS DÁNIEL (2016): *Vasúti személyszállítási szerződéstan*; MÁV Szolgáltató Központ Zrt. Baross Gábor Oktatási Központ, Budapest.

WELS, PHILIPP (2006): *Integrierter Stundentakt für das südöstliche Mitteleuropa – Eine Strategie für den grenzüberschreitenden Personenverkehr; Eisenbahntechnische Rundschau*, 2006:1-2, pp. 23–30.

DOI: 10.36817/km.2021.2.2

AZ EURÓPAI NYOMOZÁSI HATÁROZAT HELYE A BÜNTETŐ IGAZSÁGÜGYI EGYÜTTMŰKÖDÉS UNIÓS RENDSZERÉBEN – ESETJOGI ELEMZÉS

The role of the European Investigation Order in the EU policy of judicial cooperation in criminal matters – a case law analysis

Szijártó István[1] [2]

Absztrakt: Jelen tanulmány a dél-dunántúli régió bíróságain és ügyészségein végzett esetjogi kutatást mutatja be, amely a Somogy, Tolna és Baranya megye ügyészségei és bíróságai által kibocsátott, illetve azokhoz beérkező európai nyomozási határozatok (a továbbiakban rövidítve: ENYH) vizsgálja. A kutatás vizsgálódási szempontjai között szerepel, hogy milyen az a tipikus büntetőeljárás, amelyben ENYH kibocsátására kerül sor: milyen bűncselekmények miatt indul, milyen hosszú, milyen nemzetközi vonatkozásokkal rendelkezik és milyen módon fejeződik be. Emellett a kutatás célja, hogy a vizsgált ügyekben kibocsátott ENYH-k tartalmát is vizsgálja: adott ügyben hány ENYH-t bocsátanak ki, milyen eljárási cselekmények elvégzését rendelik el és azok milyen eljárási célokat szolgának, a kibocsátó hatóság milyen alaki követelményeket és eljárásokat határoz meg a végrehajtó hatóság számára és az ENYH útján külföldről beszerzett bizonyíték miképpen hasznosul a büntetőeljárásban. A kutatás célja az, hogy az előbbi szempontok alapján meghatározza azon esetek körét, amelyekben az ENYH alkalmazása ideális és ezzel együtt összevesse más uniós eljárásjogi eszközökkel, amelyek a tagállamok büntető igazságügyi együttműködésében szerepet kapnak.

[1] dr. Szijártó István, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, doktoranduszhallgató. Kutatási területe az európai büntetőjog, amelyen belül elsősorban az operatív együttműködést megalapozó jogintézmények magyar és európai gyakorlatát vizsgálja.
A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tárában: https://m2.mtmt.hu/api/author/10073869

[2] Az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-21-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

Kulcsszavak: büntető igazságügyi együttműködés, európai büntetőjog, ENYH, esetjog

Abstract: The article presents a research conducted at the courts and prosecutor's offices of the South Transdanubia region. The research includes European Investigation Orders (from hereinafter referred to as: EIO) issued and received by the prosecutor's offices and courts of Somogy, Tolna and Baranya counties. The focus of the research includes the main characteristics of the criminal proceedings in which an EIO is issued: what crimes form the basis of them, how long their duration is, what international aspects they have and how they end. In addition, the aim of the research is to examine the content of EIOs issued in the cases involved in the research: how many EIOs are issued in a given case, what investigative measures are ordered to be performed and what procedural aims they serve, what formalities and procedures are set out by the issuing authority for the execution and how evidence obtained from abroad through the EIO is utilised in criminal proceedings. The ultimate purpose of the research is to determine, on the basis of the above criteria, the range of cases in which the application of the EIO is ideal and, at the same time, to compare it with other EU procedural instruments involved in the judicial cooperation between Member States.

Keywords: judicial cooperation in criminal matters, european criminal law, EIO, case law

BEVEZETÉS

Az európai nyomozási határozat (a továbbiakban rövidítve: ENYH) az Európai Unió tagállamai között megvalósuló büntető igazságügyi együttműködés egyik uniós jogi eszköze. Rendszertani szempontból tehát a jogintézmény helye a büntető igazságügyi együttműködés politikájában található. Ezen belül pedig a kölcsönös elismerés elvén alapuló eljárásjogi jellegű jogintézmények sorát gazdagítja.[3]

[3] RAMOS, 2019. 53.o. Eme jogintézmények közül a legismertebb az európai elfogatóparancs és legfrissebb a befagyasztást és elkobzást elrendelő határozat. Ld.: 2002/584/IB TANÁCSI KERETHATÁROZAT; 2018/1805/EU TANÁCSI ÉS EURÓPAI PARLAMENTI RENDELET

Az ENYH egy olyan komplex jogintézmény, amelyet több nézőpontból lehet megközelíteni. A jogintézmény célja, hogy hatékonyabbá tegye a tagállamok bűnüldöző és igazságügyi hatóságainak együttműködését a büntetőeljárás nyomozási szakaszában.[4] Éppen ezért a jogintézményt létrehozó irányelv a nyomozási szakban korábban alkalmazott eljárási jogsegélykérelmek változatos rendszerét egyetlen jogintézménnyel kívánja felváltani, és szintén a hatékony együttműködés garantálása érdekében érvényesíti a kölcsönös elismerés elvét. Emiatt az ENYH két szempontból vizsgálható. Egyrészről vizsgálható a kölcsönös elismerés elvének szűkebb és tágabb kontextusában, másrészről pedig vizsgálható a jogintézmény tényleges gyakorlata.

E cikkben utóbbira teszek kísérletet, ugyanis a jogintézmény gyakorlatának elemzése nagy érdeklődésre tart számot, ám annak ellenére, hogy 2010-től, azaz az ENYH-t létrehozó irányelv (a továbbiakban: ENYH-irányelv) tervezetének benyújtásától kezdve számos szerző foglalkozott a jogintézménnyel, átfogó gyakorlatelemzés még kevés született.[5] Ennek elsődleges oka az, hogy az Európai Unió tagállamai a jogintézményt viszonylag rövid ideje alkalmazzák. Az ENYH-t létrehozó irányelvet az Európai Parlament és a Tanács 2014 áprilisában fogadta el. Az irányelv a hatályba léptető rendelkezése alapján az EU Hivatalos Lapjában történő publikálás utáni 20. napon, azaz 2014. május 21-én lépett hatályba.[6] Ezzel azonban nem vált közvetlenül alkalmazhatóvá lévén, hogy irányelvről van szó, amely a nemzeti jogba történő átültetéssel válik a tagállamok jogrendjének részévé. Az implementáció határideje 2017. május 22. volt.[7] Tehát ha nem számolunk azzal a ténnyel, hogy hét tagállam csak 2018-ban implementálta az irányelvet,[8] akkor is – a kézirat lezárásakor – alig több, mint három és fél év gyakorlatát lehet csak elemezni. Korábban természetesen még kevesebb lehetőség volt az ENYH gyakorlati

[4] MIRISAN, 2018. 219.

[5] A hazai szakirodalomban egyetlen gyakorlatelemző cikk született 2020-ban, amely az ENYH kezdeti alkalmazását vizsgálta országos szinten. Ld.: FARKAS, KÁRMÁN, 2020. 216-245.

[6] 2014/41/EU TANÁCSI ÉS EURÓPAI PARLAMENTI IRÁNYELV (a továbbiakban: 2014/41/EU) 38. cikk

[7] 2014/41/EU 36. cikk

[8] Ausztria, Bulgária, Csehország, Luxemburg, Lengyelország, Szlovénia és Spanyolország 2018-ban implementálta az irányelvet. Közülük Luxemburg implementálta legkésőbb, méghozzá 2018. szeptember 15-én. Ld.: AZ EURÓPAI IGAZSÁGÜGYI HÁLÓZAT IGAZSÁGÜGYI KÖNYVTÁRA

alkalmazásának tudományos igényű vizsgálatára, így nem véletlen, hogy egyelőre a jogintézmény gyakorlatáról csak a Eurojust készített nagy mintán alapuló elemzést, amit az tett lehetővé, hogy az ügynökség a jogintézmény alkalmazásának első két és fél évében több, mint 1500 esetben segítette a tagállami büntető igazságügyi hatóságokat az ENYH útján megvalósuló operatív együttműködésben.[9]

Ebben a cikkben a korábban született, elsősorban elméleti kérdésekkel foglalkozó szakirodalom kiegészítése gyanánt szeretném bemutatni az európai nyomozási határozat dél-dunántúli régióban kialakult gyakorlatát és végsősoron következtetések szeretnék levonni arra tekintettel, hogy az európai nyomozási határozatot – jellegénél fogva – milyen büntető-ügyekben érdemes felhasználni. E célból röviden ismertetem az európai nyomozási határozat helyét a büntető igazságügyi együttműködés politikájában, majd bemutatom a dél-dunántúli régió ügyészségein és bíróságain végzett esetjogi kutatásomat. A cikk végén pedig gyakorlati következtetéseket vonok le a kutatás eredményeiből és ennek keretében meghatározom az ENYH és az EU tagállamai között folytatott büntető igazságügyi együttműködés legfőbb és céljuknál fogva hasonló uniós jogi eszközei közötti viszonyt.

I. AZ EURÓPAI NYOMOZÁSI HATÁROZAT HELYE A TAGÁLLAMOK BÜNTETŐ IGAZSÁGÜGYI EGYÜTTMŰKÖDÉSÉBEN

Az ENYH célja az, hogy hatékonyabbá tegye az EU tagállamainak nemzetközi bűnügyi együttműködését.[10] A hatékony együttműködés ebben a kontextusban rendkívül fontos, hiszen ennek biztosítása nem más, mint a büntető igazságügyi együttműködés fő célja. A politikát a Maastrichti Szerződés 1992-ben hozta létre a közös bel- és igazságügyi együttműködés politikájának foglalatában.[11] A politika létrehozásának indokai között elsősorban a bűnözés elleni hatékony fellépés igénye említendő. Ez az igény azért keletkezett, mert az Európai Unióban az 1990-es évek elejére már több évtizede trendszerűen növekedett a transznacionális – főképp szervezett – bűnözés. E tekintetben különösebb változást nem lehetett várni, hiszen az EU politikai célkitűzései között szerepelt a szabad mozgás térségének

[9] EUROJUST (2020). Report on Eurojust's casework in the field of the European Investigation Order

[10] ZÖLD KÖNYV 2009. 2. és 3. pont; Stockholmi Program 2010. 12. o.

[11] MAASTRICHTI SZERZŐDÉS 1992. VI. cím

létrehozása. A szabad mozgás térségét az uniós polgárságon belüli szabad mozgás és tartózkodás joga, továbbá a schengeni együttműködésnek köszönhetően a határellenőrzéseknek a tagállamok közötti belső határokon történő megszüntetése alapozzák meg. Ennek fényében a tagállamok kormány- és államfői a transznacionális – ismételten főképp szervezett – bűnözést biztonsági kockázatként értékelték, amelyet uniós szinten is kezelni kell.[12]

Az előbbi körülmények együttállása mellett a tagállamok kormány- és államfői felismerték, hogy a többé nem hagyatkozhatnak a nemzetközi bűnügyi együttműködés addig bevett európai rendszerére, melyet az Európa Tanács bűnügyi jogsegély-egyezményei alkottak, hanem szorosabb együttműködést kell létrehozniuk az Európai Unión belül.[13] Ugyan a Maastrichti Szerződés adta keretek között nem beszélhetünk a büntető igazságügyi együttműködés jelentős fejlődéséről, az Amszterdami Szerződés már új jogalapok megteremtésével, ám még a harmadik pillérben marasztalva a politikát, megújította azt.[14] A politika következő fejlődési szakaszát az 1999-ben megalkotott Tamperei program adta, amely többek között célul tűzte ki a kölcsönös elismerés elvének implementálását a büntető igazságügyi együttműködés politikájába.[15]

Az Amszterdami Szerződés adta primer jogi keretek között és a Tamperei program iránymutatásai alapján a tagállamok büntető igazságügyi együttműködése idővel több irányba kezdett fejlődni. Megkezdődött a tagállamok büntető anyagi jogának harmonizációja, ami a különösen súlyos, határon átnyúló jellegű bűncselekmények elleni fellépést szolgálta,[16] és elkezdett kialakulni a kölcsönös elismerés elvén alapuló eljárásjogi eszközök rendszere, amelyek megalapozzák a tagállamok bűnüldöző és igazságügyi hatóságainak operatív együttműködését. Az elv jelentősége abban áll, hogy túlzott mértékű büntetőjogi jogharmonizáció nélkül teszi hatékonyabbá a tagállamok büntető igazságügyi rendszereinek kooperációját, méghozzá azzal, hogy extraterritorialitást kölcsönöz a tagállamok büntető igazságügyi rendszereiben meghozott ítéleteknek és igazságügyi hatósági határozatoknak.[17] Ennek azért van különösen nagy jelentősége, mert az

[12] MITSILEGAS, MONAR, REES, 2003. 22-27.o.
[13] MITSILEGAS, MONAR, REES, 2003. 20.o.
[14] LABAYLE, 2016. 30-31.o.
[15] FARKAS, 2011. 71.o.
[16] MITSILEGAS, 2016 58-60. o.
[17] MITSILEGAS, 2016. 125. o.

uniós szabad mozgás térségében a bűnözők könnyedén kikerülhetnek egy tagállam joghatósága alól azzal, hogy más tagállamba távoznak. Sőt, olyan esetek is nagy számban fordulhatnak elő, amelyekben a bűncselekményt eleve több tagállamban követik el, vagy a bűncselekmény elkövetője és sértettje más-más tagállamban tartózkodnak. Ha ilyen transznacionális elemmel rendelkezik egy büntetőeljárás, akkor szükségessé válik, hogy a büntetőeljárást lefolytató hatóságok együttműködjenek külföldi társhatóságaikkal akár azért, hogy kézre kerítsék az elkövetőt, akár azért, hogy beszerezzék a külföldön fellelhető bizonyítékokat is.

Hogy ilyen esetekben miért van szükség egy tagállam büntető igazságügyi rendszerében meghozott igazságügyi hatósági határozat elismerésére és végrehajtására egy másik tagállamban, arra a büntetőjog szigorú territorialitása a válasz. Egy tagállam bűnüldöző hatósága nem foganatosíthat eljárási cselekményeket egy másik tagállam területén. Ehelyett fel kell kérni a másik tagállam társhatóságait a kívánt eljárási cselekmény foganatosítására (legyen az egy elfogatóparancs vagy bármely nyomozási cselekmény). A kölcsönös elismerés elve abban nyújt nóvumot a korábbi bűnügyi jogsegélyrezsimhez képest, hogy a tagállamok automatikusan végrehajtják a kölcsönös elismerés elvén alapuló egyes uniós jog által létrehozott igazságügyi hatósági határozatokat. Az automatikus végrehajtás pusztán formális ellenőrzési eljárást foglal magában, ami meggyorsítja a jogsegély teljesítését. Ezzel szemben a korábbi bűnügyi jogsegély-rendszerben nem volt biztosított az eljárási jogsegélykérelmek automatikus elismerése és végrehajtása. Ehelyett a megkeresett állam minden egyedi esetben ellenőrizte, hogy a kért eljárási cselekmény végrehajtása lehetséges-e saját jogrendszere alapján is.[18] Tehát a kölcsönös elismerés elvén alapuló együttműködés rendszere hatékony alternatívát képes kínálni mind az Európa Tanács nemzetközi egyezményeire épülő klasszikus nemzetközi bűnügyi jogsegélyrezsimre, mind pedig a korábban is említett intenzív jogharmonizációra, ami ugyan alapjogi szempontból sokkal kívánatosabb volna, ám a tagállamok még jelenleg is elutasítják ezt az opciót, mivel a büntetőjog mélyen az állami szuverenitásban gyökerezik.[19]

A Tamperei programot követően a Tanács jogalkotó tevékenységének, továbbá a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követően a Tanács és az Európai Parlament társjogalkotó tevékenységének köszön-

[18] KLIMEK, 2017. 9.o.
[19] FARKAS, 2011. 64.o.

hetően mára a kölcsönös elismerés elve a büntetőeljárás egészében, és azon túlnyúlva a büntetés-végrehajtás során, valamint a vagyonvisszaszerzési eljárásban is érvényesül.[20] Az európai nyomozási határozat egy lépés volt eme teljesség felé, ugyanis kiterjesztette az elv alkalmazását a nyomozás szakaszára. Az Európai Unióban hosszú ideje fennálló törekvés volt, hogy egy egységes jogintézmény váltsa fel a nyomozás során alkalmazandó klasszikus nemzetközi jogsegély intézményét.[21] Az ENYH éppen emiatt ún. horizontális hatállyal rendelkezik, tehát kiterjed minden nyomozási cselekményre, ám emellé kellő garanciákat nyújt, amelyek megakadályozzák, hogy egyfajta fordított *forum-shopping*-ként a kibocsátó hatóságok visszaélésszerűen használják azt.[22] Az igazságügyi hatósági határozatot az ügyben eljárni jogosult ügyészség vagy bíróság bocsáthatja ki, továbbá az eljáró nyomozó hatóság, feltéve, hogy a kért nyomozási cselekmény elrendelésére saját hatáskörében jogosult és az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező ügyészség vagy bíróság jóváhagyja a kibocsátást.[23]

II. ESETJOGI KUTATÁS A DÉL-DUNÁNTÚLI RÉGIÓBAN

2.1. Kutatásmódszertan

Az európai nyomozási határozattal kapcsolatos esetjogi kutatást Somogy megye, Tolna megye és Baranya megye bíróságain és ügyészségein végeztem. A kutatás tárgyát olyan büntetőügyek képezik, amelyekben európai nyomozási határozat került kibocsátására. Ennek okán a vizsgált büntetőeljárások túlnyomó többsége 2017 májusa után kezdődött, vagyis

[20] SZIJÁRTÓ, 2020. 74-75.o.

[21] Az irányelv alkalmazása felváltja az Európa Tanácsnak a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló 1959. évi európai egyezményét, annak két kiegészítő jegyzőkönyvét, és az egyezmény alapján kötött kétoldalú megállapodásokat. Továbbá felváltja a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény megfelelő rendelkezéseit, és az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló egyezményt és annak jegyzőkönyveit is. Végül, de nem utolsó sorban felváltja az európai bizonyításfelvételi parancsot létrehozó kerethatározatot és a 2003/577/IB kerethatározatot – utóbbit csak részben, méghozzá a bizonyítékok biztosítására szolgáló ideiglenes intézkedéseket elrendelő határozatok tekintetében. Ld. 2014/41/EU 34. cikk (1) és (2) bekezdés

[22] Azzal kerüli el az irányelv ezt, hogy az ENYH-ban csak olyan nyomozási cselekmény elvégzését kérheti a kibocsátó állam, amely hasonló belföldi ügyben is elrendelhető lenne. Ld: ARMADA, 2015. 18.o.

[23] MONTERO, 2017. 46. o.

miután Magyarország implementálta az ENYH-irányelvet. Az összesen 41 ügyet feldolgozó aktakutatás nem csupán azon hazai büntetőeljárásokra terjed ki, amelyekben a magyar hatóságok bocsátottak ki ENYH-t, hanem olyan ügyekre is, amelyekben a magyar hatóságokhoz külföldi kibocsátó hatóságtól érkezett megkeresés ENYH formájában.

Az aktakutatás elsősorban a kibocsátott európai nyomozási határozatokra koncentrált, ám az akták egészét vizsgáltam a nyomozási szakasztól kezdve a bírósági szakot lezáró jogerős ítéletig (amennyiben a vizsgált büntetőeljárás ekképp zárult). Az akták teljeskörű vizsgálatát indokolta, hogy nem csupán az ENYH tartalmát vizsgáltam, hanem egyéb, tartalmi szempontból járulékos, ám gyakorlati szempontból kevésbé elhanyagolható kérdéseket is, mint például azt, hogy mely hatóság kezdeményezte a kibocsátást, továbbá, hogy az ENYH útján beszerzett bizonyítékot végül felhasználták-e a büntetőeljárásban. A kutatás következetességének érdekében előre meghatározott szempontok érvényesítésével vizsgáltam az ügyeket, melyek között szerepel az előbbieknek megfelelően a büntetőeljárás tárgyát képező cselekmény minősítése, a büntetőeljárás időtartama, a kibocsátást kezdeményező hatóság, az ügy befejezésének módja, , az ENYH kibocsátására okot adó nemzetközi elem, a megkeresett tagállam, továbbá az, hogy az ügyben hány ENYH-t bocsátottak ki, milyen eljárási cselekmények elvégzését rendelték el és ez milyen büntetőeljárási célokat szolgált, továbbá, hogy a kibocsátó hatóság meghatározott-e olyan alaki követelményeket és eljárásokat, melyeket a végrehajtó hatóságnak tiszteletben kell tartania az eljárási cselekmény foganatosítása során, és végül azt is, hogy a kibocsátó hatóság végrehajtotta-e az ENYH-t, azaz végsősoron sikeresnek mondható-e az ENYH kibocsátása az ügyben.

2.2. A vizsgált ügyek legfőbb paraméterei

A kutatásba bevont 41 büntetőeljárás közül 23 ügy folyt a magyar hatóságok előtt. Ennél fogva magyar hatóság eme 23 ügyben bocsátott ki ENYH-t. A fennmaradó 18 eljárás azért indult, mert tagállami megkeresés érkezett ENYH formájában a vizsgálatba bevont valamely ügyészségre vagy bíróságra. A más tagállamokból érkező ENYH végrehajtása érdekében eljáró bíróságok büntető nemperes (Bpk.) vagy egyéb (vegyes) ügyeket

(Beü.) indítottak.[24] Ezzel szemben az ügyészség nem alkalmaz ilyen fajta iratkezelési megkülönböztetést.

A magyar hatóságok előtt folyó 23 ügyben a tettesek 14 különböző bűncselekményt követtek el. Mivel eme 23 eljárás közül egy büntetőeljárás kettő bűncselekmény elkövetése miatt indult, ezért a vizsgált ügyekben összesen 25 bűncselekményt követtek el. A magyar hatóságokhoz érkező ENYH-kat szintén 14 különböző bűncselekmény miatt bocsátották ki. Noha e 14 bűncselekmény mutat átfedést az előbbi 14 bűncselekménnyel, a lista nem egyezik teljes mértékben. Megjegyzendő továbbá, hogy a vizsgálat alá vont 18 eljárásban összesen 24 bűncselekményt követtek el azzal, hogy négy ügy kettő, egy ügy pedig három bűncselekmény miatt kezdődött. Az ENYH-val érintett bűncselekmények táblázatos összefoglalója alább látható.

A magyar hatóságok előtt lefolytatott büntetőeljárások tárgyát képező bűncselekmények	
Bűncselekmény	Bűncselekmények száma
Csalás	2
Egyedi azonosító jellel visszaélés	1
Embercsempészés	1
Járművezetés ittas állapotban	6
Kábítószer birtoklása	1
Kiskorú veszélyeztetése	1
Költségvetési csalás	1
Közlekedés biztonsága elleni bűncselekmény	1
Közokirat-hamisítás	2
Lopás	3
Sikkasztás	2
Számvitel rendjének megsértése	1
Testi sértés	1
Zaklatás	1

1. sz. táblázat. Forrás: saját szerkesztés

[24] 17/2014. (XII. 23.) OBH utasítás 77. § (1) bekezdés *a*) pont 5. és 20. alpontok

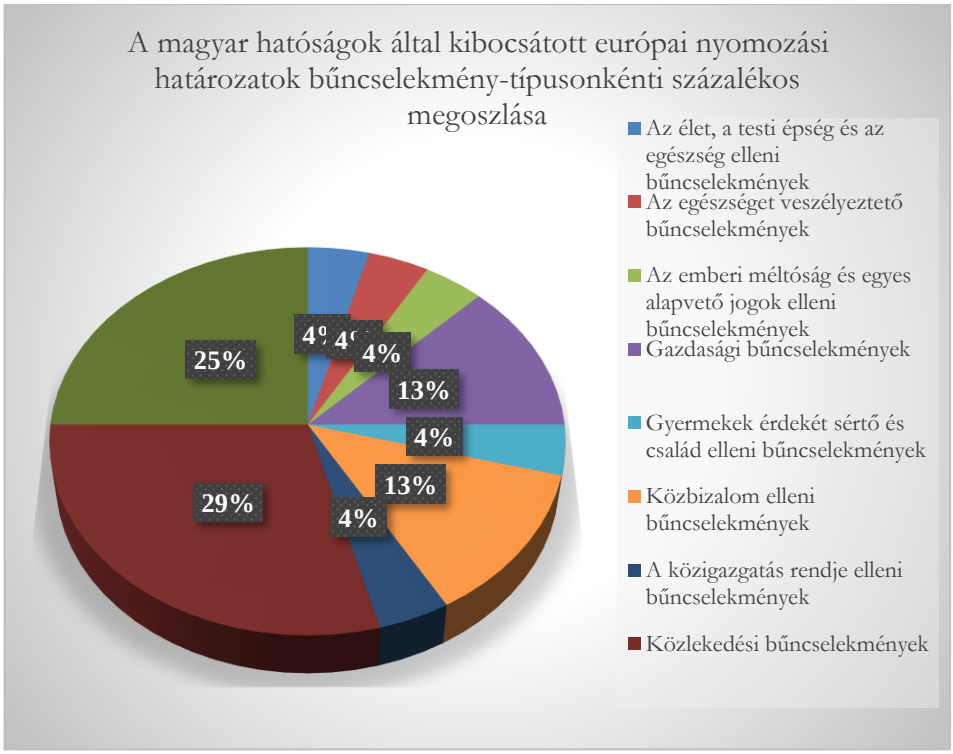
A magyar hatóságokhoz beérkező európai nyomozási határozatokban megjelölt bűncselekmények	
Bűncselekmények	Bűncselekmények száma
A nemzetiszocialista vagy kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadása	1
Csalás	6
Emberkereskedelem	1
Emberrablás	1
Illegális kutyatenyésztés	1
Költségvetési csalás	1
Közokirat-hamisítás	1
Lopás	3
Rablás	1
Robbanóanyaggal vagy robbantószerrel visszaélés	1
Számvitel rendjének megsértése	2
Szeméremsértés	1
Testi sértés	3
Zsarolás	1

2. sz. táblázat. Forrás: saját szerkesztés

Emellett érdemes megfigyelni azt, hogy a magyar hatóságok túlnyomórészt közlekedési bűncselekmények, továbbá vagyon elleni bűncselekmények miatt bocsátottak ki európai nyomozási határozatot, míg a magyar hatóságokhoz beérkező ENYH-k abszolút többsége vagyon elleni (erőszakos) bűncselekmények miatt került kibocsátásra.[25] Az alábbi két szemléltető ábrával kapcsolatban megjegyzendő, hogy azon büntető-eljárásokat, melyekben a tettesek több bűncselekményt követtek el, csak egy bűncselekményhez számoltam, mivel a legtöbb eljárásban egyetlen ENYH kibocsátásra került sor még akkor is, ha több bűncselekmény miatt indult az. Emiatt a százalékos adatok nem fognak megegyezni az előbbi táblázatok alapján kiszámolhatókkal, ám csak így kerülhető el, hogy a részarányok kiszámítása torzított képet adjon arról, hogy mely bűncselekmények miatt

[25] Előbbi egyértelműen Somogy megyei sajátosság, ugyanis Somogy megyei ügyészségek bocsátották ki a legtöbb ENYH-t. Somogy megyében pedig az ügyek között főleg a nyári szezonban felülreprezentáltak a közlekedési bűncselekmények a balatoni régióban.

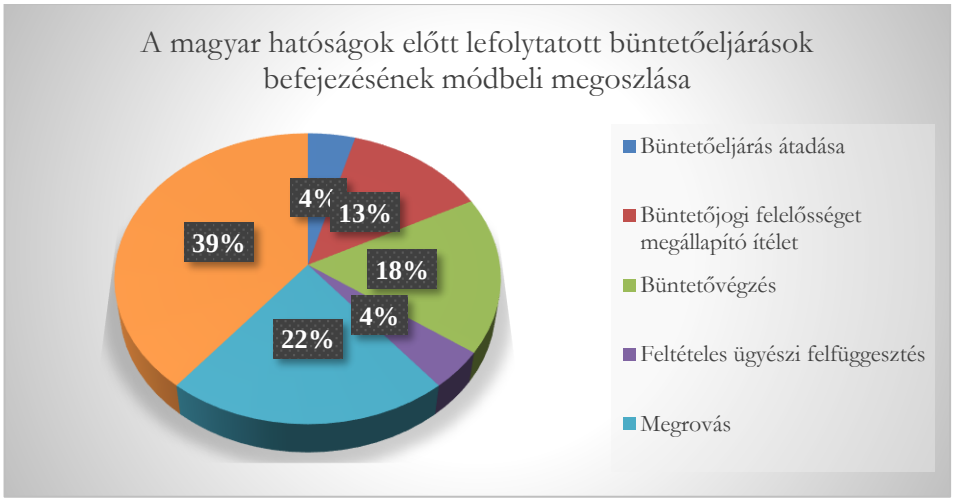
bocsátottak ki ENYH-t a legtöbbször. Amikor egy ENYH alapjául több bűncselekményt is megjelöltek, a legsúlyosabban büntetendő bűncselekményt tüntettem fel az ábrákon.



1. sz. ábra. Forrás: saját szerkesztés.

2. sz. ábra. Forrás: saját szerkesztés.

A kutatásba bevont ügyek időtartamát kizárólag a magyar büntetőeljárások tekintetében vizsgálhattam, mivel a külföldről érkező megkeresések nem tartalmaznak azok hosszára vonatkozó információkat. Emiatt a 23 magyar büntetőügyről állapítható meg, hogy azok átlagosan két évig tartottak, ám a legrövidebb időtartamú ügy 5 hónapig, míg a leghosszabb időtartamú ügy 5 év és 6 hónapig tartott. Az ügyek befejezésének módját szintén csak a magyar büntetőeljárások vonatkozásában tudtam vizsgálni, hiszen a külföldi megkeresések teljesítése után a kibocsátó hatóság nem oszt meg további részleteket a végrehajtó hatósággal sem az ENYH végrehajtása során, sem az után. Az eljáró hatóságok 9 esetben megszüntették a büntetőeljárást, mert a beszerzett bizonyítékok alapján nem nyert bizonyosságot az, hogy a bűncselekményt a terhelt követte el. Látható a 3. ábrán, hogy ezáltal a vizsgált esetek számottevő része úgy zárult, hogy nem lehetett döntést hozni a büntetőjogi felelősség kérdésében. Ezzel szemben az ügyészség 1 esetben feltételes ügyészi felfüggesztést, 5 esetben megrovást alkalmazott és az ügyészség indítványára a bíróság négy esetben büntetővégzést hozott, melyet a terheltek nem vitattak. Ezen túl 3 esetben büntetőjogi felelősséget megállapító bírósági ítélet született, amely első fokon jogerőre emelkedett. Azaz összességében az ügyek 61%-ban sor került a büntetőjogi felelősség megállapítására.



3. sz. ábra. Forrás: saját szerkesztés.

Végül van még egy szempont, ami csak a magyar büntetőeljárások vonatkozásában vizsgálható, méghozzá az, hogy mely hatóság kezdeményezésére került kibocsátásra az ENYH. A vizsgált büntetőügyekben három lehetőség merült fel: az ügyészség az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező nyomozó hatóság kezdeményezésére, vagy saját mérlegelési jogkörében bocsátotta ki azt, vagy az ügyben eljáró bíróság saját jogkörében bocsátotta ki azt. Az esetek túlnyomó részében az ügyészség a nyomozó hatóság kezdeményezésére bocsátotta ki az ENYH-t, ám két esetben az ügyiratok nem utalnak arra, hogy a nyomozó hatóság kezdeményezte volna a kibocsátást, ezért úgy vélem, hogy ezekben az ügyészség saját kezdeményezésre bocsátotta ki az ENYH-t. Ezzel szemben csak egyetlen ügy volt, amelyben az eljáró bíróság bocsátotta ki az ENYH-t, ráadásul a bírósági szakban, ami ugyan lehetséges, ám ritka a gyakorlatban. Olyankor kerülhet rá sor, amikor a bírósági szakban bizonyítási eljárást kell lefolytatni (pl. a tanúvallomást nem annak ismertetése útján teszik az ügyiratok részévé, hanem a tanúk újból vallomást tesznek).

A gyakorlat érdekes vonatkozásaira mutathat rá még az, hogy ugyan két esetben, de előfordult olyan is a vizsgált ügyekben, amikor az ENYH kibocsátását kezdeményezte a nyomozó hatóság, ám az ügyészség elutasította azt. Az egyik esetben az ügyészség azzal indokolta eme döntését, hogy a tényállás kellően tisztázott és a beszerzett bizonyítékok alapján érdemben elbírálható az ügy, míg egy másik esetben azért nem került sor

végül az ENYH kibocsátására, mert a telefonszámhoz tartozó előfizetői adatokat a megkeresett tagállam vonatkozó jogszabályai értelmében a szolgáltatók csak egy évig kötelesek megőrizni, ezért az ENYH kibocsátása nem lett volna alkalmas a nyomozási cél beteljesítésére.

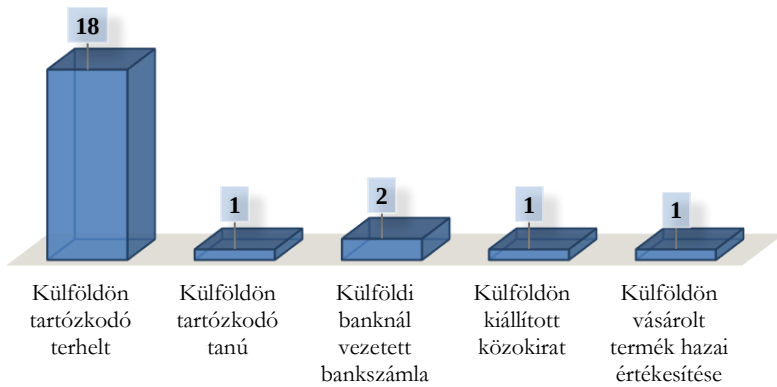
2.3. A büntetőeljárások nemzetközi vonatkozásai

A magyar hatóságok a német társhatóságokat keresték meg ENYH-val legtöbbször (9 ügyben), de emellett a magyar ügyekben kibocsátott ENYH-k végrehajtó tagállamai között találjuk Ausztriát (3 ügyben), Romániát (2 ügyben), Szlovákiát, Csehországot, Spanyolországos, Olaszországot, Nagy-Britanniát és Svédországot is (1-1 ügyben). A kutatás tárgyát képező 23 magyar büntetőeljárás közül csupán egyben kellett több tagállamba küldeni ENYH-t, melyet az indokolt, hogy a terhelt nem volt fellelhető az állampolgársága szerinti tagállamban, ezért az akkori tartózkodási helye szerinti tagállamot is meg kellett keresni a kihallgatás foganatosítása érdekében. A magyar hatóságokat ezzel szemben Ausztria kereste meg a legtöbbször (6 ügyben), amelyet Németország követ (5 ügyben). Ezen túl érkezett ENYH a magyar hatóságokhoz Hollandiából (4 ügyben), Horvátországból (2 ügyben) és Bulgáriából (1 ügyben). A magyar hatóságokhoz beérkező ENYH-k közül egy esetben a kibocsátó hatóság egy kiegészítő ENYH-t is kibocsátott egy további eljárási cselekmény elvégzése céljából.

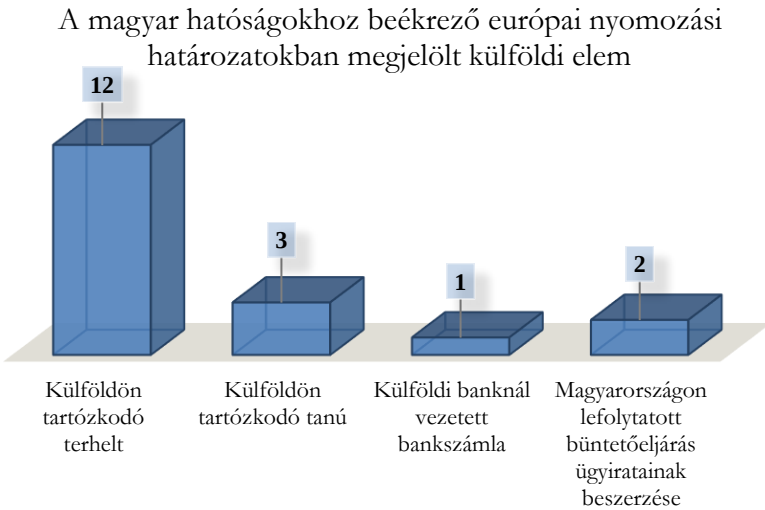
A következő vizsgálódási szempont az, hogy mi indokolta az ENYH kibocsátását. A kutatást megelőző pontokban általános megállapításként már olvasható volt, hogy ENYH kibocsátására akkor kerül sor, amikor más tagállamban kell nyomozási cselekményeket elvégezni abból a célból, hogy az ügyben eljáró hatóság a külföldön fellelhető bizonyítékot beszerezze. Azokat a körülményeket, melyek szükségessé teszik ezt, nemzetközi vagy határon átnyúló elemnek nevezhetjük összefoglaló néven, és ezek teszik a szóban forgó büntetőügyeket transznacionálissá. A vizsgált ügyekben a leggyakoribb nemzetközi elem az elkövető külföldi tartózkodási helye volt (18 ügyben). Ezen túl a vizsgált büntetőügyekben nemzetközi elemként jelentkezett még a tanúk külföldi tartózkodási helye (1 ügyben), a külföldi banknál vezetett bankszámla (2 ügyben), külföldi szervezet által kiállított közokirat (1 ügyben) és a külföldön beszerzett áru magyarországi értékesítése (1 ügyben). A magyar hatóságokhoz érkező ENYH-k esetében nemzetközi elemként leggyakoribb szintén a külföldön tartózkodó terhelt

jelent meg (12 ügyben). Ezúttal a büntetőeljárást folytató tagállamhoz képest a Magyarországon tartózkodó terhelt számít külföldön tartózkodó terheltnek. Emellett szintén megjelenik a külföldön tartózkodó tanú (3 ügyben) és a külföldi banknál vezetett bankszámla (1 ügyben). Továbbá a magyar ügyeknél nem tapasztalt nemzetközi elem volt a Magyarországon lefolytatott büntetőeljárás ügyiratainak beszerzése (2 ügyben).

A magyar hatóságok által kibocsátott európai nyomozási határozatokban megjelölt nemzetközi elemek



4. sz. ábra. Forrás: saját szerkesztés

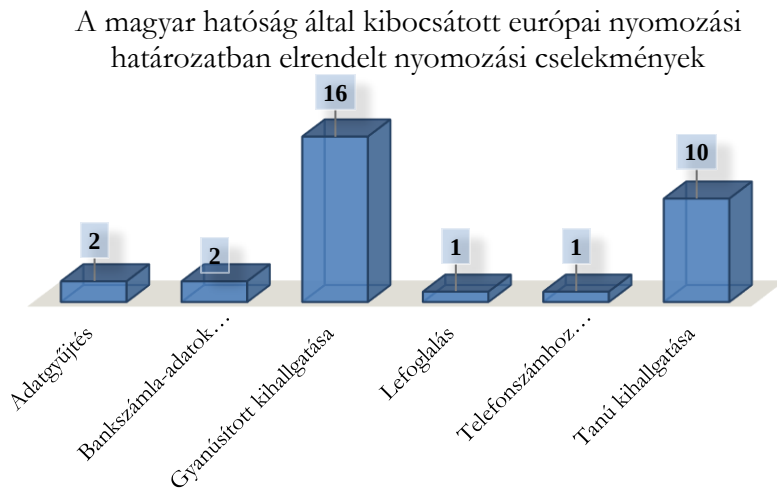


5. sz. ábra. Forrás: saját szerkesztés

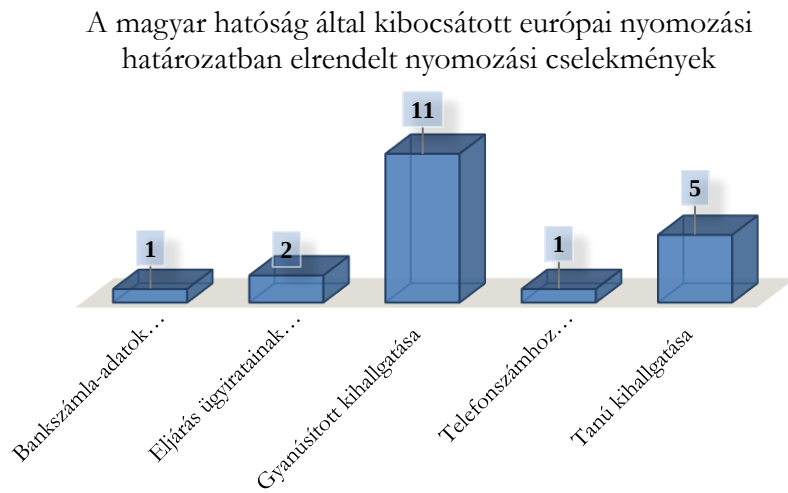
2.4. A vizsgálat alá vont európai nyomozási határozatok tartalma

A büntetőeljárásban fellelhető nemzetközi elem már nagyban predesztinálja azt, hogy a kibocsátó hatóság milyen eljárási cselekmény elvégzését rendeli el ENYH útján és a kibocsátása milyen eljárási célokat szolgál. Ennek megfelelően, amikor a bűnügy nemzetközi vonatkozását a terhelt vagy a tanú külföldön tartózkodása adja, akkor az ENYH útján leggyakrabban kérelmezett eljárási cselekmény a terhelt gyanúsítottként történő kihallgatása. A magyar hatóságok előtt lefolytatott ügyek közül összesen 19 esetben ezek adták az ügyek nemzetközi vonását. Közülük 16 esetben rendelte el a magyar hatóság a terhelt gyanúsítását, illetve egy esetben a külföldön tartózkodó tanú kihallgatását. Továbbá, ha egy ügynek az a nemzetközi vonatkozása, hogy akár az elkövető, akár a sértett egy külföldi banknál vezetett bankszámlára utal pénzt, a nyomozás egyik célja annak kiderítése, hogy ki a bankszámla tulajdonosa. A vizsgált büntetőeljárások közül két esetben állt fenn ez a körülmény, és a magyar hatóság mindkét esetben abból a célból bocsátott ki ENYH-t, hogy a számlán végbement pénzforgalmi adatokat beszerezze, illetve a bankszámla tulajdonosának személyazonosságát megállapítsa. Egy további ügyben egy külföldi szervezet által kiállított okirat valódiságát kellett ellenőrizni. Az ENYH kibocsátásának célja annak megállapítása volt, hogy valóban a

szervezet bocsátotta-e ki az okiratot. A kibocsátó hatóság e célból adatgyűjtést rendelt el az ENYH-ban. Végül a gazdasági bűncselekmények esetén a bekövetkezett gazdasági események bizonyítása a cél, illetve a fiktív ügyletek leleplezése. A nemzetközi elemmel is rendelkező gazdasági bűncselekményeket általában az ÁFA megfizetésének elmulasztásával követik el. Az ily módon megvalósított költségvetési csalás a hozzáadott-érték adó uniós szabályozása miatt jellemző, ugyanis az importált áru után a forrás országban megfizetett HÉA visszaigényelhető, és ezt követően az elkövetőknek annyi a dolguk, hogy a célországban elleplezzék az áru eredetét vagy azt, hogy ÁFA alanyok és ezzel elkerüljék, hogy ÁFA befizetési kötelezettségük keletkezzen. A vizsgált ügyek közül egy esetben fordult elő az eme módszerrel elkövetett költségvetési csalás. A kibocsátó hatóság ebben az ügyben az import áru megvásárlását tanúsító bizonylatok lefoglalását rendelte el egyebek mellett. A magyar hatóságokhoz érkező ENYH-kban elrendelt nyomozási cselekmények szinte teljes mértékben megegyeznek az előbbiekkel és megoszlásuk is nagyon hasonló, viszont egy esetben a kibocsátó hatóság a gyanúsított kihallgatása mellett felismerésre bemutatást is elrendelt, és további két esetben nyomozási cselekmények elrendelése helyett a végrehajtó hatóság előtt lefolytatott büntetőeljárás iratainak megküldését kérte. Ez utóbbira olyankor szokott sor kerülni, amikor a büntetéskiszabás körében figyelembe kell venni, hogy a terhelt már volt büntetve, vagy egy másik tagállamban ugyanazon bűncselekmény miatt folyik eljárás, és a *ne bis in idem* elv értelmében meg kell szüntetni azt. A vizsgált európai nyomozási határozatokban elrendelt nyomozási cselekmények összefoglaló adatai az alábbi ábrákon láthatók.



6. sz. ábra. Forrás: saját szerkesztés.



7. sz. ábra. Forrás: saját szerkesztés.

Az előbb felsorolt eljárási cselekmények közül a gyanúsított kihallgatása jelent meg a legnagyobb számban, aminek különösen fontos szerepe van a büntetőeljárásban. Ez az eljárási cselekmény vezet át a

nyomozás felderítési szakaszából a vizsgálati szakaszába, amelyben az ügyészség már irányítási jogkörrel rendelkezik, tehát az ügy ura és a nyomozás lezárását követően nyílik lehetőség vádemelésre.[26] Ezen túl a büntetőeljárás terheltje jogosult arra, hogy megismerje a gyanúsítás tárgyát, hiszen a terhelt eme aktus útján válik gyanúsítottá, és innentől kezdve gyakorolhatja eljárási jogait.[27] Ez szintén alátámasztja azt, hogy a büntetőeljárás csak kivételes esetekben folytatható a gyanúsítás közlése nélkül, méghozzá olyan esetekben, amikor a terhelt külföldön tartózkodik és a valamilyen oknál fogva nemzetközi együttműködés útján sem megoldható a Magyarországnak történő kiadatása vagy átadása (mert az európai vagy nemzetközi elfogatóparancs kibocsátásának feltételei nem állnak fenn, a megkeresett állam a kiadatást vagy átadást megtagadja, a kiadatási vagy átadási eljárás 12 hónapnál hosszabban elhúzódik vagy a végrehajtó állam a keresett személy átadásának vagy kiadatásának halasztását rendelte el). Ez önmagában nem indokolja az eljárás folytatását a terhelt távollétében. Az eljárás folytatásának további feltétele, hogy azt a bűncselekmény tárgyi súlya vagy megítélése indokolja és az, hogy a terhelt eljáráson vagy valamely eljárási cselekményen történő részvétele egyéb nemzetközi bűnügyi jogsegélykérelem segítségével, illetve telekommunikációs eszköz alkalmazása útján sem biztosítható.[28] Azaz az ENYH útján elrendelt gyanúsítás és a gyanúsított kihallgatása részben a terhelt érdekeit szolgálja, mert úgy is biztosítja az eljárásban történő részvételt, hogy a terhelt ténylegesen nem jelenik meg az eljáró hatóság előtt, részben pedig biztosítja eljárás lefolytathatóságát anélkül, hogy az elkövetőt távollévő terheltté kellene nyilvánítani.

A többi eljárási cselekményhez már nem társul ilyen önálló és az eljárás folytatására ilyen nagy befolyással bíró eljárási cél, hanem összefoglalóan azt lehet mondani, hogy a bizonyítékgyűjtést szolgálják. Hozzá kell tenni azonban ehhez, hogy az audiovizuális eszközök segítségével történő meghallgatás (mind a tanú, mind a gyanúsított esetében) jelentős hozzáadott értékkel bír, és a közvetlenség elvének érvényesüléséhez nagy mértékben hozzájárul. Olyannyira rugalmas eljárási cselekményről van szó, hogy a bírósági szakban, a tárgyaláson akár még szembesítésre is sor kerülhet a segítségével, amit a Bonyhádi Járásbíróság előtt lefolytatott ügy példáz.

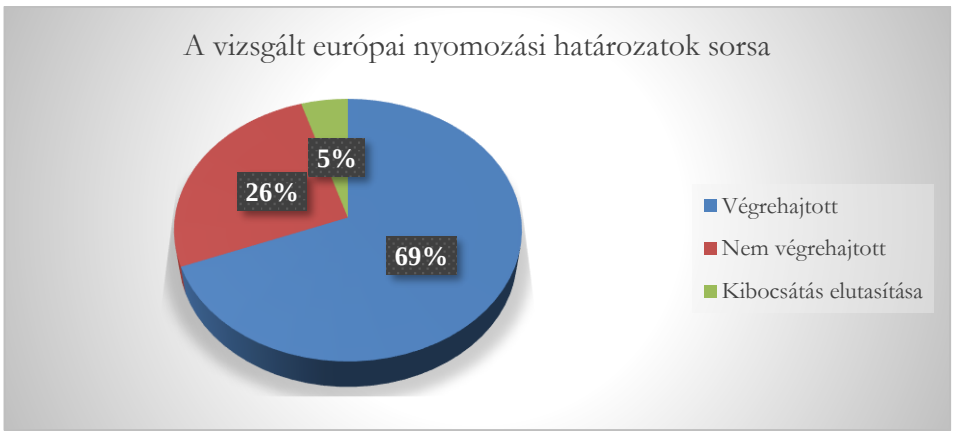
[26] 2017. ÉVI XC. TÖRVÉNY 392. § (1) bekezdés
[27] 2017. ÉVI XC. TÖRVÉNY 39. § (1) bekezdés a) pont
[28] 2017. ÉVI XC. TÖRVÉNY 755. § (1)-(2) bekezdés

Az ENYH további sajátossága, hogy lehetőséget biztosít a kibocsátó hatóság számára, hogy meghatározzon olyan alaki követelményeket és eljárásokat, amelyeket a végrehajtó hatóságnak érvényesíteni kell az elrendelt nyomozási cselekmény végrehajtása során. Az ilyen – összefoglaló jelleggel – formalitásoknak nevezhető szabályok a külföldön beszerzett bizonyíték felhasználhatóságát szolgálják, ugyanis a tagállamok büntetőeljárási joga eltérő, amiből az következik, hogy a bizonyítékgyűjtés szabályai is eltérőek lesznek. Amennyiben nem állna fenn a lehetőség, hogy a kibocsátó hatóság saját országa büntetőeljárási jogának a bizonyítékgyűjtésre vonatkozó legfőbb rendelkezéseinek érvényesülését biztosítsa és a végrehajtó hatóság a saját tagállami büntetőeljárási joga alapján hajtaná végre a kért eljárási cselekményeket, fennállna a lehetősége annak, hogy a büntetőeljárás alá vont személyek jogai sérülnének, ami az így beszerzett bizonyíték kirekesztésével járhat.[29] A vizsgált ügyekben előforduló eljárási cselekmények esetében a kibocsátó hatóság ilyen formalitásokat kizárólag a gyanúsítás és a tanú kihallgatása kapcsán kötött ki. A többi eljárási cselekmény esetén nem volt indokolt ezen formalitások érvényesítése. Megjegyzendő továbbá, hogy az audiovizuális eszközök segítségével történő meghallgatás esetén a kihallgatást eleve a kibocsátó hatóság foganatosítja, így a tolmács biztosításán túl ilyen esetben nem kell külön meghatározni azokat az alaki követelményeket és eljárásokat, melyeket tiszteletben kell tartani a cselekmény végrehajtása során, mert eleve a kibocsátó hatóság jogrendje vezérli a végrehajtást és a végrehajtó hatóság csak technikai segítséget nyújt a cselekmény lebonyolításában.[30]

Az esetek egyszerű megítélésére lehet következtetni abból, hogy a kibocsátó hatóság a vizsgált európai nyomozási határozatok közül 35 esetben csupán egyetlen nyomozási cselekmény elvégzését rendelte el, és a további hat ENYH-ban is csak kettő nyomozási cselekményt rendeltek el. Ezek között is megfigyelhető volt, hogy általában a terhelt személyes adatainak megismerése volt a cél (pl. bankszámlához vagy telefonszámhoz kapcsolódó személyes adatok megismerése), amelyet az így beazonosított gyanúsított kihallgatása követett. Másképp fogalmazva a vizsgált büntetőeljárások nem rendelkeztek számottevő nemzetközi elemmel, ami az ENYH alkalmazását indokolta egyéb, a tagállamok bűnügyi együttműködését szolgáló komplex jogintézmények helyett.

[29] 2017. ÉVI XC. TÖRVÉNY 167. § (5) bekezdés
[30] 2014/41/EU 24. cikk (3)-(5) bekezdés

Szintén fontos információ, hogy az ENYH-t végrehajtották-e a végrehajtó tagállamban. Kiemelendő, hogy a vizsgált ügyek egyikében sem tagadta meg a végrehajtó hatóság a végrehajtást, ám több esetben sem lehetett foganatosítani az ENYH-ban elrendelt nyomozási cselekményt. Hét esetben azért nem járt sikerrel az ENYH, mert a tettes a legutolsó ismert lakcíméről ismeretlen helyre távozott és a felkutatására tett intézkedések nem vezettek eredményre. További három esetben a német büntetőeljárási kódex szabályai miatt nem lehetett végrehajtani az ENYH-t. Mindhárom büntetőeljárás járművezetés ittas állapotban bűncselekménye miatt indult, és mindhárom ENYH célja a gyanúsított kihallgatása volt. A német hatóságok szabály szerint idézték a terheltet, azonban a terheltek nem jelentek meg az idézésre és a német büntetőeljárási jog nem biztosít lehetőség a terhelt előállítására ilyen csekély tárgyi súlyú bűncselekmény esetén. Végül egy esetben a megkeresett magyar hatóság nem tudta végrehajtani az ENYH-t, mivel a telefonszámhoz tartozó számlaadatokat a magyar szolgáltatók is csak egy évig kötelesek megőrizni és már nem lehetett az adatgyűjtést végrehajtani. Összességében tehát a 41 büntetőeljárásból 11 esetben nem hajtották végre az ENYH-t, mivel különböző okokból nem tudták foganatosítani a kért eljárási cselekményt és két esetben a magyar ügyészség elutasította a nyomozó hatóság kezdeményezését.



8. sz. ábra. Forrás: saját szerkesztés.

Végül, de nem utolsó sorban érdemes kitérni arra a kérdésre, hogy az ENYH útján beszerzett bizonyítékok felhasználhatók voltak-e a büntetőeljárásban. Ez az adat nem vizsgálható a külföldről érkező ENYH-k

vonatkozásában, mivel az ügy további sorsáról nem tájékoztatják a végrehajtó hatóságot. Érdemes visszautalni arra, hogy egyáltalán miért merülhet fel kérdésként, hogy az ENYH útján külföldön beszerzett bizonyíték felhasználható-e: a válasz a tagállamok eltérő büntető igazságügyi rendszereiben keresendő. A büntetőeljárási kódexek változatos és egymástól különböző garanciákat biztosítanak a bizonyítékgyűjtés során is és vannak olyan garanciák, amik egy tagállamban biztosítottak, míg egy másik tagállamban nem. Amennyiben nincs olyan szabály, amelynek segítségével érvényesíthetők e garanciák, a beszerzett bizonyíték nem volna felhasználható a bírósági szakban, hiszen a terhelt eljárási jogait sértő módon szerezték volna be azt. E célból figyelemre méltó, hogy a magyar hatóságok igen részletes alaki követelményeket határoztak meg minden ENYH-ban, amelyben a gyanúsított vagy tanú kihallgatását rendelték el. Ennél fogva a sikeresen végrehajtott ENYH-k útján beszerzett bizonyítékokat egyetlen, a magyar hatóságok előtt lefolytatott büntetőeljárásban sem rekesztette ki a bíróság a terhelt indítványára. Ugyanakkor az is megjegyzendő, hogy a 23-ból csupán 3 ügy zárult bírósági ítélettel, és 4 ügyben büntetővégzést hozott a bíróság. Az ügyészség további 9 ügyet megszüntetett és 7 ügyben megrovást, illetve feltételes ügyészi felfüggesztést alkalmazott. Ez azt jelenti, hogy szigorú értelemben véve csupán a három bírósági szakig eljutó büntetőeljárásban vizsgálhatta volna a bíróság a bizonyítékok felhasználhatóságát és akkor sem hivatalból, hanem a felek kérelmére, ám erre nem került sor. Az ügyészség véleményem szerint a többi ügyben is felhasználta az ügy érdemében történő döntés meghozatala során az ENYH útján beszerzett bizonyítékot (feltéve, hogy végrehajtották azt, amelyre a 23-ból 15 esetben került sor). Viszont egyetlen ügy esetében sem mondható el, hogy az ügy érdemében hozott döntés indokolásában a határozatot meghozó hatóság kifejezetten utalt volna az ENYH útján beszerzett bizonyítékra, ami nem azt jelenti, hogy az így beszerzett bizonyíték nem került felhasználásra, ám azt is mutatja, hogy az ilyen bizonyíték inkább egyenrangú az ügyben beszerzett többi bizonyítékkal, minthogy kitüntetett helye lenne a büntetőeljárásban csak azért, mert a büntetőeljárás nemzetközi elemmel is rendelkezett.

KONKLÚZIÓ

A dél-dunántúli gyakorlatelemzés eredményeiből két fontos következtetés is levonható. Egyrészről kijelenthető, hogy a gyakorlat alapján megfelelően működik a *forum regit actum* elv, ami egy vezérlőelv, ami a külföldön beszerzett bizonyítékok nemzeti büntetőeljárásokban történő felhasználhatóságát szolgálja. Az elv a *locus regit actum* kiegészítőelve. A nemzetközi bűnügyi együttműködésben eredetileg az utóbbi elv érvényesült, miszerint a megkeresett tagállam a jogsegély teljesítése során kizárólag saját jogrendszerének szabályai szerint járt el. Ám a már korábban is említett eltérő eljárási garanciák magukban hordozták annak a veszélyét, hogy ezzel a büntetőeljárás alá vont személyek, főképp a terhelt jogai sérülnek. A megoldást a *forum regit actum* elve nyújtja, amely alapján a jogsegélyért folyamodó állam meghatározhat bizonyos eljárási garanciákat, melyeket tiszteletben tart a megkeresett tagállam a jogsegély végrehajtása során, ezzel biztosítva a külföldön beszerzett bizonyíték felhasználhatóságát.[31] Ezt az elvet örökíti tovább az ENYH-irányelv is.[32] Vannak szerzők, akik súlyos kritikával illetik ezt a megoldást, mivel a bizonyítékgyűjtés szabályainak harmonizálása nagyobb védelmet biztosítana a terhelt eljárási jogai számára.[33] Viszont jelenleg ilyen minimumszabályok kialakításának a politikai realitása még az Európai Unióban sem áll fenn (korábban is említett okokból, miszerint a tagállamok fokozottan védelmezik büntetőjogukat az uniós behatástól).

Éppen ezért a fennálló gyakorlat elemzésével juthatunk csak közelebb annak a kérdésnek az eldöntéséhez, hogy a külföldön beszerzett bizonyítékok felhasználhatóságának garantálására melyik megoldás alkalmasabb: a *forum regit actum* elv vagy a bizonyítékgyűjtés minimumszabályainak lefektetése? Alapjogi szempontból kevés lehetőség van az elv vizsgálatára a magyar gyakorlatban, ám az Európai Unió Bírósága előtt jelenleg is folyamatban van a Gavanozov II ügy. Az előzetes döntéshozatali eljárás alapjául szolgáló bolgár büntetőeljárás igazolni látszik az ENYH-val és a *forum regit actum* elvvel kapcsolatos előzetes alapjogi aggályokat, ugyanis hiába garantálja az irányelv az ENYH kibocsátásával szembeni jogorvoslatot, a bolgár büntetőeljárás egyes nyomozási cselekmények esetén kizárja ezt a lehetőséget. Az ügyben most az EUB

[31] TÖRŐ, 2014. 130.o.
[32] KUSAK, 2019. 6. Conclusions
[33] KARSAI, 2012. 27.o.

feladata, hogy az előzetes döntéshozatalra utalt kérdésről döntsön, miszerint a bolgár jog releváns szabályai alapjogsértők-e.[34] Az ügyben hozott ítélet megmutatja majd, hogy az ENYH jelenlegi szabályai kellő védelmet biztosítanak-e a büntetőeljárás során az alapjogoknak. Ugyanakkor az elv hatékonyságát már sokkal jobban szemlélteti a magyar gyakorlat. Az esetjogi kutatás megmutatta, hogy az ENYH útján beszerzett bizonyítékok egytől-egyig felhasználhatók a hazai büntetőeljárásokban.

Emellett a kutatás eredményeiből levonható másik következtetés az ENYH kibocsátásának tipikus eseteire vonatkozik. A vizsgált ügyek egyikében sem szabtak ki végrehajtandó szabadságvesztést, amiből arra lehet következtetni, hogy az európai nyomozási határozatot enyhébb tárgyi súlyú ügyekben alkalmazzák. Ezen túl a vizsgált büntetőeljárások mindegyike relatíve egyszerű megítélésű volt, amit alátámaszt a büntetőeljárások átlagos hossza (2 év) és az, hogy viszonylag kis számú nyomozási cselekményt kellett foganatosítani a tényállás tisztázása érdekében. Sőt, a vizsgált ügyekről az is megállapítható, hogy nem valódi transznacionális bűncselekményekről van szó, hanem pusztán egy vagy legfeljebb néhány nemzetközi elemmel rendelkezőkről, amelyek a hagyományos transznacionális bűnözéssel ellentétben nagyrészt az ország határain belül maradnak. Ezt támasztja alá az, hogy a vizsgált esetek egyikében sem jelentkeztek a transznacionális bűnözés klasszikus formái: a bűncselekményeket nem több tagállam területén követték el és előkészületi cselekményekről érdemben nem is beszélhetünk, így a határon átnyúló bűncselekmény azon esete sem jelenik meg, amikor ezeket egy másik tagállamban valósítják meg. Szintén nem jelentek meg a vizsgált esetekben bűnszervezetek, melyek működési területe az elkövetés tagállamától eltérő volna, és hasonlóképpen kizárhatók azok az esetek is, amikor egy bűncselekmény azért transznacionális, mert egy másik tagállam társadalmi, gazdasági vagy alkotmányos rendjét is veszélyezteti.[35]

Vagyis kijelenthető, hogy az európai nyomozási határozat fő alkalmazási területe nem a transznacionális bűncselekmény, ám kibocsátására mégis csak akkor van lehetőség, ha a büntetőeljárást lefolytató hatóságok más tagállam hatóságának eljárási segítségére szorulnak. Éppen ezért azt lehet mondani, hogy azon büntetőügyek túlnyomó többsége, amelyekben alkalmazandó az ENYH, csupán eljárási értelemben

[34] C-852/19 SZ. ÜGY
[35] 2012. ÉVI CLXXX. TÖRVÉNY 70/B. § (2) bekezdés

nemzetközi, mert a transznacionális bűnözés klasszikus kritériumai nem jelentkeznek. Még a vizsgált ügyek között bonyolultabbnak ítélhető gazdasági és vagyon elleni bűncselekmények esetén sem jelenik meg a bűncselekmény több tagállamra kiterjedő mivolta. A Bonyhádi Járásbíróságon lefolytatott ügyben például a terhelt sikkasztást követett el azzal, hogy üzletkötőként a rábízott repcepogácsát értékesítette ugyan, ám sajátjaként és a befolyt vételárat nem bocsátotta a sértettek rendelkezésére. A bűnügy nemzetközi vonatkozása az volt, hogy a sértettek más tagállamban éltek és az ENYH kibocsátása egyrészről a sértettek meghallgatását szolgálta, másrészt annak tisztázását, hogy az elkövetési tárgy valóban a sértettek tulajdonát képezte. Ezzel szembeállítható például a parndorfi ügy, amely kétséget kizáróan transznacionális, határon átnyúló bűncselekmény, amelyet három ország területén (Magyarországon, Ausztriában és Németországban) követtek el. Az ügyben egy jól szervezett bűnszervezet embercsempészést követett el, melynek keretében a magyar határról egészen Németországig szállítottak migránsokat. Kézenfekvő megoldás lett volna egy közös nyomozócsoport létrehozása, ám a német hatóságok még nem derítették fel teljesen a bűncselekményeket, ezért nem voltak adottak a létrehozás feltételei. Az ügy bonyolultságát mutatja, hogy a közös nyomozócsoport hiányában több tucat nemzetközi jogsegélykérelmet kellett kibocsátania a magyar hatóságnak a külföldön fellelhető bizonyítékok beszerzése miatt.[36] Ezzel ismét szembeállíthatók a kutatásba bevont ügyek, amelyekben csak elvétve fordult elő, hogy több ENYH-t kelljen kibocsátani.

Az ENYH-t érdemes összevetni még az EU tagállamai között megvalósuló bűnügyi együttműködés másik zászlóshajójával, az európai elfogatóparancs jogintézményével is. A vizsgált ügyek közül csupán egyben fordult elő, hogy egy ENYH és az EEP versengett egymással. Az ügyben a terhelt az esti órákban a horvát-magyar határszakasz horvát oldalához kísért hét fő schengeni vízummal nem rendelkező török állampolgárt. Ezt követően átvágta a határkerítést és az így nyitott résen átkísérte Magyarország területére a török állampolgárokat. Ezután a személyeket egy lakókocsihoz kísérte azzal, hogy másnap autóval felveszik őket. Mindezt személyenként 100 euróért vállalta.

Mivel a terhelt Romániába távozott, ezért a büntetőeljárás folytatása céljából a magyar hatóság európai elfogatóparancsot bocsátott ki, hogy biztosítsa a terhelt jelenlétét a büntetőeljárás során. A román társhatóságok

[36] Szijártó, 2020. 439-445.o.

jelezték, hogy a terhelt éppen büntetését tölti egy romániai büntetés-végrehajtási intézetben, ám azzal a feltétellel átadták volna az elkövetőt, hogy a kiszabott büntetést Romániában hajtják végre, ám végül az elfogatóparancsot visszavonták és helyette ENYH útján közölték a terhelttel a gyanúsítást, illetve foganatosították a gyanúsított kihallgatását. A két jogintézménynek különböző előnyei vannak. Lényegében az EEP képes garantálni a terhelt jelenlétét a büntetőeljárás során, ha csak ideiglenes is, ám ezzel szemben az ENYH gyorsabb megoldást garantál azzal, ha a végrehajtó hatóság végzi a gyanúsítást és a kihallgatást. Mivel a videókonferencia útján való meghallgatás nem biztosított (ugyanis a terhelt beleegyezéséhez kötött), ezért a közvetlenség elvét az EEP jobban szolgálja. Ugyanakkor az, hogy melyik jogintézményhez érdemes folyamodni, minden egyes ügyben egyedi értékelést igényel, hiszen az EEP végrehajtása költségesebb és időigényesebb. Amennyiben az ügy tárgyi súlya nem indokolja, elegendőnek bizonyulhat az ENYH kibocsátása, amely szintén garantálja a közvetlenség elvét, csupán kisebb mértékben, mint az EEP. Ezt támasztják alá a vizsgált ügyek is, amelyek nagy részében az ENYH célja pont a terhelt távollétében lefolytatott eljárás elkerülése volt.

FELHASZNÁLT IRODALOM

ARMADA, INES (2015). The European Investigation Order and the Lack of European Standards for Gathering Evidence. *New Journal of European Criminal Law,* 7(1), 8-31. DOI azonosító: https://doi.org/10.1177/2032284415006001O3

FARKAS ÁKOS (2011). Az Európai Bíróság és a kölcsönös elismerés elvének hatása az európai büntetőjog fejlődésére, *Miskolci Jogi Szemle,* különszám, 62-77. letöltés helye: https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/egyeb/mjsz/201102/7_farkasakos.pdf (letöltve: 2021.09.20.)

FARKAS KRISZTINA, KÁRMÁN GABRIELLA (2020). Nemzetközi együttműködés a bizonyítékok beszerzésében – empirikus megközelítésben. In: Vókó, György (szerk.). *Kriminológiai Tanulmányok* 57. kötet. Budapest: Országos Kriminológiai Intézet

LABAYLE, HENRI (2016). The institutional framework. In Valsamis Mitsilegas, Maria Bergström, Theodore Konstadinides (szerk.). *Research Handbook on EU Criminal Law.* Cheltenham: Edward Elgar Publishing

KARSAI, KRISZTINA (2012). Emberi jogok védelme és az európai nyomozási határozat. *Rendészet és emberi jogok*, 2(3), 23-34.

KLIMEK, LIBOR (2017). *Mutual Recognition of Judicial Decisions in European Criminal Law*. Cham: Springer

KUSAK, MARTYNA (2019.) Mutual admissibility of evidence and the European investigation order: aspirations lost in reality. Letöltés helye: https://link.springer.com/article/10.1007/s12027-018-0537-0 (Letöltve: 2021.09.31.)

MIRISAN, LIGIA-VALENTINA (2018). The European Investigation Order. *Annales Universitatis Apulensis Series Jurisprudentia,* 21(1), 217-232.

MITSILEGAS, VALSAMIS (2016). EU Criminal Law after Lisbon. London: Hart

MONTERO, REGINA GARCIMARTÍN (2017). The European Investigation Order and the Respect for Fundamental Rights in Criminal Investigations. *eucrim* 12(1), letöltés helye: https://eucrim.eu/articles/european-investigation-order-respect-fundamental-rights/ (letöltve: 2021.08.10.) DOI azonosító: 45-50. https://doi.org/10.30709/eucrim-2017-006

RAMOS, JORGE A. ESPINA (2019). The European Investigation Order and Its Relationship with Other Judicial Cooperation Instruments. *eucrim,* 14(1), letöltés helye: https://eucrim.eu/articles/european-investigation-order-and-its-relationship-other-judicial-cooperation-instruments/ (letöltve: 2021.09.21.) DOI azonosító: https://doi.org/10.30709/eucrim-2019-004

SZIJÁRTÓ ISTVÁN (2020). A közös nyomozócsoportok európai jogintézménye hatékonyságában kulcsa: az Europol és az Eurojust szerepe a közös nyomozócsoportokban. In: Mailáth György Tudományos Pályázat 2019: Díjazott dolgozatok. Budapest: Országos Bírósági Hivatal

SZIJÁRTÓ ISTVÁN (2020). Az európai büntetőjog területi hatálya: az opt-out és a vészfékmechanizmus hatása az Európai Unió tagállamai büntető igazságügyi együttműködésére. *Scriptura,* 7(2), 70-83. letöltés helye: https://onszak.pte.hu/userfiles/lapszam/16/scriptura20ii_teljes.pdf (letöltve: 2021.09.10.)

TÖRŐ ANDREA (2014). Bizonyíték-transzfer az európai bűnügyi együttműködésben – különös tekintettel az európai nyomozási határozatra. Szeged: Szegedi Tudományegyetem

Valsamis Mitsilegas, Jörg Monar, Wyn Rees (2003). The European Union and Internal Security. Guardian of the People? Hampshire: Palgrave Mcmillan

Felhasznált források

17/2014. (XII. 23.) OBH UTASÍTÁS

2012. ÉVI CLXXX. TÖRVÉNY AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAIVAL FOLYTATOTT BŰNÜGYI EGYÜTTMŰKÖDÉSRŐL

2017. ÉVI XC. TÖRVÉNY A BÜNTETŐELJÁRÁSRÓL

A TANÁCS 2002. JÚNIUS 13-I 2002/584/IB KERETHATÁROZATA AZ EURÓPAI ELFOGATÓPARANCSRÓL ÉS A TAGÁLLAMOK KÖZÖTTI ÁTADÁSI ELJÁRÁSOKRÓL

A TANÁCS ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENT 2014. ÁPRILIS 3-I 2014/41/EU IRÁNYELVE A BÜNTETŐÜGYEKBEN KIBOCSÁTOTT EURÓPAI NYOMOZÁSI HATÁROZATRÓL

A TANÁCS ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENT 2018. NOVEMBER 14-I 2018/1805/EU RENDELETE A BEFAGYASZTÁST ÉS AZ ELKOBZÁST ELRENDELŐ HATÁROZATOK KÖLCSÖNÖS ELISMERÉSÉRŐL

AZ EURÓPAI IGAZSÁGÜGYI HÁLÓZAT IGAZSÁGÜGYI KÖNYVTÁRA. letöltés helye: https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/EJN_Library_StatusOfImpByCat.aspx?l=HU&CategoryId=120 (letöltve: 2021.09.10.)

EUROJUST (2020). Report on Eurojust's casework in the field of the European Investigation Order, letöltés helye: https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/2020-11/2020-11_EIO-Casework-Report_CORR_.pdf (letöltve: 2021.09.20.)

C-852/19 sz. ügy Ivan Gavanozov elleni büntetőeljárás [ECLI:EU:C:2021:346]

MAASTRICHTI SZERZŐDÉS 1992.

STOCKHOLMI PROGRAM (2010/C 115/01)

ZÖLD KÖNYV A BÜNTETŐÜGYEKBEN FELVETT BIZONYÍTÉKOKNAK A TAGÁLLAMOK ÁLTAL MÁSIK TAGÁLLAMTÓL TÖRTÉNŐ MEGSZERZÉSÉRŐL ÉS ELFOGADHATÓSÁGUK BIZTOSÍTÁSÁRÓL (COM(2009)0624)

DOI: 10.36817/km.2021.2.3

MINORITY SAFEPACK – EGY TÖRTÉNET, AMELY TÚLMUTAT ÖNMAGÁN

Minority SafePack - A Story That Goes Beyond Itself

Benedek Zsombor[1]

Absztrakt: A tanulmány a *Minority SafePack* elnevezésű európai polgári kezdeményezést és az annak keretet biztosító jogi környezetet vizsgálja meg. A tanulmány szerkezeti felépítése egységes keretet kíván adni a téma tárgyalásának. Az első rész azzal a több évtizedes európai diszkurzussal foglalkozik, amelynek köszönhetően létrejött az európai ügyekbe közvetlen állampolgári beleszólást biztosító jogintézmény, az európai polgári kezdeményezés. A tanulmány második részében egyrészt a *Minority SafePack* 10 éves történetét mutatjuk be kronológiai sorrendben, másrészt kitérünk az eddigi sikeres európai polgári kezdeményesekre és az arra adott bizottsági reakciókra, melyeket összevetünk a *Minority SafePack*-re adott bizottsági válasszal. Mindezek után a harmadik részben alátámasztjuk azt a feltevést, miszerint az ügyben eljáró uniós szervek több esetben politikai döntést hoztak, valamint azt, hogy a kezdeményezést nem kezelték úgy, mint egy összeurópai artikulálásra és aggregálásra tett kísérletet. Végezetül a tanulmány kitér a kisebbségvédelem biztonságpolitikai aspektusára és az ügy további hosszútávú lehetőségeire egyaránt.

Kulcsszavak: *Minority SafePack*, európai polgári kezdeményezés, kisebbségvédelem, Európai Unió, Európai Bizottság

Abstract: The study analyses the European Citizen's Initiative called Minority SafePack and its legal environment. The structure of the study provides the discussion of the topic with a coherent framework. The first part deals with the decades-long European discourse which led to the development of the European Citizens' Initiative, an institution giving direct channel to the European citizens in order to enter into dialogue with

[1] Benedek Zsombor, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, kormányzás és vezetés mesterszakos hallgató.
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4140-0786

European instituitions. The second part of the study presents the 10-year-old history of Minority SafePack in chronological order. Besides, it touches upon the other successful European Citizens Initiatives together with the reactions of the European Commission, so we can compare them to the response of the European Commission in the case of Minority SafePack. The third part of the study underscores the hypothesis that the relevant European institutions made political decisions in many cases and the initiative was not treated with due seriousness, albeit it attempted to spark a pan-European discussion and aggregation. Finally, the study examines the role of security policy and the further intricacies of the Minority Pack case.

Keywords: Minority SafePack, European Citizen's Innitiative, national minorities, European Union, European Commission

BEVEZETÉS

Jelen tanulmány a *Minority SafePack* – Egymillió aláírás az európai sokszínűségért elnevezésű európai polgári kezdeményezés kérdéskörét kívánja körbejárni. Annak ellenére, hogy az Európai Unió lakosságának 11 százalékát, azaz több mint 50 millió embert érint[2], sok esetben nem kíséri kellő politikai, társadalmi, vagy éppen tudományos kíváncsiság, nyilvánosság. A *Minority SafePack* (a továbbiakban rövidítve: MSP) kezdeményezést bemutató tanulmány célja, hogy átfogó képet alkosson az európai polgári kezdeményezésekről, és ebben a keretben elhelyezve bemutassa a MSP jelentőségét.

A fentieknek megfelelően a tanulmány tartalmilag három nagyobb szerkezeti egységre tagolódik. Az első részben általánosságban bemutatásra kerül magának az európai polgári kezdeményezésnek (rövidítve: EPK) az intézménye, amely magával vonja a Lisszaboni Szerződés rövidebb áttekintését is. A második részben a MSP története kerül bemutatásra. A harmadik rész pedig kontextusba helyezi az eseményeket és az eredményeket, amikből a végén levonjuk a következtetéseket.

A tanulmány elsősorban arra keresi a választ, hogy az európai polgári kezdeményezés, mint az a jogintézmény, amely a demokráciadeficit orvoslására tett kísérletként értelmezhető, beváltotta-e a hozzá fűzött reményeket. A kérdést alapvetően a MSP keretein belül vizsgáljuk, de az

[2] EPLÉNYI, 2013.

elemzés során a többi sikeres kezdeményezésre is kitérünk. Emellett a tanulmány azt a hipotézist is górcső alá veszi, hogy az Európai Bizottság a MSP esetében az elutasítással vajon politikai döntést hozott-e, amely közvetlenül vagy közvetve, de több tízmillió uniós polgárra kihatással van. Végezetül harmadik hipotézisként a tanulmány azt állítja, hogy az uniós intézmények és az európai polgárok között demokrácia deficit van.[3] Ugyanis az Európai Unió intézményei felett jellemzően nincs meg az uniós polgárok beleszólásának az az intézményesített formája, amellyel befolyást tudnának gyakorolni az ügyek folyamatára, mint ahogyan teszik ezt a saját nemzeti parlamentjeik és kormányaikkal szemben. Emellett, az ezekben a testületekben tisztséget viselő személyek mögött nincs meg az állampolgári felhatalmazás azon közvetlen formája, amely legitimációt jelenthetne. Ez pedig a korábban említett demokrácia deficit létrejöttéhez és mélyüléséhez vezethet.

Ahhoz azonban, hogy a kezdeményezés részleteibe belemerülhessünk, előtte szükséges megvizsgálnunk, hogy mi is az az európai polgári kezdeményezés, mi hozta azt létre, milyen körülmények között alkották meg, illetve milyen célok vezérelték azt a közösséget, amely életre hívta ezt az intézményt. Ezt követően a teljesség igényével kísérletet teszünk a kezdeményezés történetének kronologikus bemutatására.

A tanulmány utolsó részében az elemzés során addig felmerült kérdésekre keressük a választ. Mint ahogyan a cím is utal rá, ez nem csak egy kezdeményezés a sok közül. Nem csak a saját maga tárgykörében vetít elő messzemenő következtetéseket, hanem bizonyos események kontextusba helyezése után a jelenleg uralkodó európai diszkurzus sajátosságai is ki fognak rajzolódni.

I. AZ EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉS LÉTREJÖTTE ÉS AZ UNIÓS KISEBBSÉGVÉDELEM LEHETŐSÉGE

Az európai polgári kezdeményezés jogintézményét a Lisszaboni szerződés teremtette meg. Éppen ezért elsőként magát a Lisszaboni Szerződést szükséges alaposabban szemügyre vennünk, amely 2009. december 1-jén lépett hatályba. Az elnevezés mögött valójában két szerződés áll, az Európai Unióról szóló szerződés (rövidítve: EUSz) és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (rövidítve: EUMSz). Az előbbi

[3] ÁSVÁNYI, 2011.

az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződésen alapszik, amely az Európai Uniót létrehozó szerződést is tartalmazta (a későbbi szerződések – lásd alább – ezt tovább módosították). Utóbbi pedig az 1957-ben aláírt Európai Gazdasági Közösség (EGK) létrehozásáról szóló Római Szerződésen alapul, amelyet a későbbiek során a Maastrichti, majd az 1999. május 1-jén hatályba lépett Amszterdami és a 2003. február 1-jén hatályba lépett Nizzai Szerződések további módosításai követtek.

A gondolat mögött, aminek az eredménye a Lisszaboni Szerződés lett, eredetileg más szándékok húzódtak. Ugyanis a szerződés előkészítése alkotmányozó munka formájában jelent meg 2001 végén (Alkotmányszerződés). Ezt a munkát 2002-ben és 2003-ban a direkt az alkotmány kidolgozására létrehozott Európai Konvent[4] vitte tovább, amelyet 2001 decemberében az Európai Tanács laekeni csúcson[5] elfogadott nyilatkozatának eredményeként alkottak meg. Annak ellenére, hogy mindenkori szóhasználat alkotmányként hivatkozik rá, ez egy nemzetközi szerződés volt, amelynek a végleges verzióját 2004. október 29-én írtak alá az állam- és kormányfők Rómában. Mivel ez egy nemzetközi szerződés volt, ezért annak a hatályba lépéséhez nem volt elég az országvezetők aláírása, hanem külön-külön minden egyes országban ratifikációra volt szükség, összesen 25-re. Azonban a 25 tagállamból kettőben, Franciaországban és Hollandiában népszavazás[6] útján elutasították az állampolgárok 2005 májusában és júliusában a nemzetközi szerződés saját belső jogrendszerükbe történő átültetését. Az elutasítás oka, hogy az állampolgárok féltek attól, hogy ha egy nemzetközi szervezetnek alkotmányt adnak, akkor azzal a saját országuk szuverenitását veszélyeztetik. Ez egy olyan hirtelen mélyítése lett volna az integrációnak, amely alapvetően változtatta volna meg az Európai Unió és a tagállamok viszonyrendszerét és az addigi, inkább kormányközi együttműködésre alapozó rendszert szupranacionális irányba tolta volna el.

Ennek a következtében az Európai Tanács kétéves „gondolkodási időszak" bevezetése mellett döntött. Ez akkoriban visszalépésnek számított az integrációt mélyíteni kívánó csoportok számára, ugyanis egy több éves bizakodásra okot adó folyamat végén érkezett az uniós polgároktól a jelzés, amely megálljt parancsolt az egységes alkotmánynak.[7] Érvelésük szerint az

[4] Az Európai Tanács által létrehozott nemzetközi konferencia, amelyet az Európai Unió jövőjét illető legfontosabb kérdések megvitatására és döntés-előkészítésre hoztak létre

[5] EUROPEAN COUNCIL, 14 AND 15 DECEMBER 2001.

[6] EURÓPAI PARLAMENT, EURÓPAI ALKOTMÁNY - ÁTTEKINTÉS, 2005.

[7] STIBBE – TANER, 2019.

új alkotmány átláthatóbbá és hatékonyabbá tette volna az EU-t, ami fokozni tudta volna a fejlődést. Mindemellett az addig széttöredezetten külön-külön szerződésekben megfogalmazott alapvető értékek, célok és hatáskörök egységbe foglalása hozzájárult volna az Európai Unió hatékonyabb fellépéséhez a nemzetközi hatalmi szereplők között.[8]

Azonban az általános érvek mellett, amelyek jellemzően a hatékonysággal és az átláthatósággal foglalkoznak, megtalálható a demokráciadeficit 1988-ból[9] származó problémaköre is. A szóban forgó deficit akkor keletkezik, amikor az egyes törvények és határozatok meghozatalának joga a közösséget alkotó nemzeti parlamentektől átkerül az Európai Unió hatáskörébe, melynek következtében az állampolgárok szavazatai leértékelődnek nemzeti szinten úgy, hogy az nincs ellensúlyozva az EU szintjén. A demokráciadeficit jelensége mindmáig meghatározó eleme az Európai Unió megítélésének. Ennek egyik legfőbb oka, hogy az átlag uniós polgár számára az Európai Unió intézményrendszere követhetetlen és bonyolult. Nem tud az uniós intézményekre úgy tekinteni, mint a saját hazájának a kormányára. Másrészt az sem segít a problémán, hogy maga a döntéshozatali mechanizmus sem demokratikus és nincsenek beépítve olyan intézményes ellensúlyok, amelyek biztosítékként szolgálnának az önkényes döntéshozatal kizárásának. Ezeket az állításokat támasztják alá a részvételi arányok is az öt évente ismétlődő uniós parlamenti választásokon is, amelyeken jellemzően a szavazásra jogosult lakosság csupán 40-50%-a járul rendszeresen az urnákhoz.

Mindazonáltal a tervezett változtatások jelentősek lettek volna. Maga a szerződés egy kartális materiális alkotmányként[10] jelent volna meg. Kartális, mivel egy olyan meghatározott dokumentumról van szó, amely mind formai, mind megalkotásának módjában eltér a többi törvénytől, valamint a jogi hierarchia legfelső csúcsán helyezkedik el. Materiálisnak is tekinthető, hiszen tényleges és részletes magatartási szabályokat is tartalmaz. Magában foglalta volna az Európai Unió alapvetéseit, célkitűzéseit, az Alapjogi Chartát, ami minden tagállamra kötelező érvényű, valamint az egyes közösségi szakpolitikákra vonatkozó rendelkezéseket is tartalmazott volna. Továbbá létrehozták volna a közös külügyminiszteri posztot, aminek a hatáskörében eljáró személy egységesen léphetett volna fel a nemzetközi szereplők között, az Unió képviseletében. Megnövekedett volna a Parlament

[8] MAGYARKOLLÉGIUM.HU
[9] ÁSVÁNYI, 2011.
[10] ARATÓ – LUX, 2012.

szerepe azáltal, hogy az európai törvények 95%-a együttdöntési eljárás keretében került volna meghozatalra, amelynek neve általános törvényhozási folyamat lett volna. Változott volna az Európai Bizottság összetétele, ami megszüntette volna az „egy ország – egy biztos" elv szerint meghatározott formulát és helyette a biztosok száma a tagállamok 2/3-ának számára csökkent volna.[11] A tanulmány tárgya szempontjából az alkotmánytervezet 47. cikke az igazán érdekes. E részlet a korábban taglalt demokráciadeficitet próbálja megoldani azáltal, hogy közvetlen részvételt hirdet az uniós polgárok számra az Európai Unió ügyeibe. Az alkotmány szerint az intézmények a megfelelő eszközöket kell biztosítsák arra, hogy az uniós polgárok és az érdekképviseleti szervezetek az Unió bármely tevékenységéről véleményt nyilváníthassanak. Ennek az egyik megjelenési formája az európai polgári kezdeményezés jogintézményének a létrejötte. Erre a gondolatra a tanulmány későbbi részében még visszatérünk.

A fentiek ismertetését azért tartottuk fontosnak, mivel nem pusztán az Alkotmányszerződés elfogadására került volna sor, hanem az európai integráció további mélyítésére vonatkozó szándékok is összecsaptak. Hiszen egy Európai Alkotmány hatalmas és nagyon nehezen visszafordítható lépés lenne a föderális Európa gyakorlati megvalósulása felé. Azonban a kontinens történelmi hagyományai és az alkotmányok magától értetődő szuverén jellegük miatt ez látszólag nem valósulhatott meg. Egy alkotmány létrehozásához szükség van a népre, vagyis a „politikai testre". Az egyes országok esetében ez nem jelent problémát, hiszen ott az alkotmányozó, a nép meg is formálja és alá is veti magát annak. Azonban az Európai Unió esetében a politikai test az egyes tagállamok kormányzatát és parlamentjeit jelenti, ami nem biztosít kellő legitimációt. Az európai démosz nélkül ez a legitimitás deficit nem is tud megoldódni, ami azt irányozza elő, hogy azokra a kezdeményezésekre és mechanizmusokra lenne szükség, amelyek nemzetekre és nemzetek közötti kooperációra épülnek. A föderalizmusnak a jelenlegi európai kultúrában és politikai berendezkedésben nincsen tere. Ha ez megvalósulna akkor a jogalkotást egyedül a Parlament végezhetné és a Tanács, amely ma tagállami érdekeket jelenít meg teljesen elveszítené ezt a funkcióját.[12]

[11] EURÓPAI PARLAMENT, AZ EURÓPAI ALKOTMÁNYT LÉTREHOZÓ SZERZŐDÉS TERVEZETE

[12] MARJÁN – BOROS, 2017.

Az említett gondolkodási időszakot követően a 2007-es márciusi Berlini Nyilatkozat[13] alapján az Európai Tanács elfogadta a portugál soros elnökség részletes megbízását a tervezet feltámasztására. Ezen a ponton szükséges visszautalni a Lisszaboni Szerződés által módosított, korábban említett két szerződésre. Ugyanis a korábban megfogalmazott alkotmány szövegét a kudarcok hatására nem merték megkísérelni újból ugyanolyan módszerrel végig vinni. Evégett egy sajátos jogi megoldással éltek, amelynek kizárólag politikai okai voltak. Ahhoz, hogy a korábbi tartalom megmenekülhessen, az tűnt a legkézenfekvőbb és legegyszerűbb megoldásnak számukra, hogy egy új szerződés létrehozása helyett „mindössze" a szerződéseket módosítják. Ennek köszönhetően az Alkotmányszerződés eredeti tartalmának túlnyomó többségét megmentették.[14]

Az Európai Unió létrehozásáról szóló szerződést 62 esetben, az Európai Közösségeket létrehozó szerződés 295 esetben lett módosítva. Előbbit az Európai Unióról szóló szerződésre (rövidítve: EUSz), míg utóbbit az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésre (rövidítve: EUMSz) nevezték át. Ezáltal a korábbi alkotmány szövegtervezet tartalmának 80-90%-a érvénybe léphetett. Mindezeknek az eredményeként a módosított szerződéseket 2007. december 13-án az Európai Tanács Lisszabonban aláírta és ezt követően a tagállamok általi ratifikációra is sor került. Így 2009. december 1-jén hatályba léphetett a tetemes változásokat eszközlő Lisszaboni Szerződések. Ilyen változtatás többek között[15], hogy megnövekedett a minősített többségi szavazások száma az EU Tanácsában, megszűnt a korábbi pillérrendszer, amely a maastrichti szerződéssel lépett hatályba, valamint új tisztségek jöttek létre, mint amilyen az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselői poszt vagy az Európai Tanács elnöki pozíció. Ez utóbbi jelenti a leglátványosabb változást, ugyanis a két és fél évre választott Elnök legfontosabb szerepe mellett, hogy építse a nemzetközi kapcsolatokat, létrejött szimbolikusan egy olyan tisztség, amelynek betöltője egy személyben képes képviselni az Európai Unió mind a 27 tagállamát.[16]

Az uniós polgárok közvetlen részvételének elősegítésére és a demokráciadeficit csökkentésére az európai polgári kezdeményezést az

13 BÁLINT, 2009.
14 DIENES-OEHM ÉS MTSAI, 2014.
15 MEDINA, 2011.
16 PARLAMENT, 2021.

EUMSz második rész „A megkülönböztetés tilalma és az uniós polgárság" című fejezetének 24. cikke vezeti be. Ez először utal az EUSz 11. cikkére. A 11. cikk szerint az alkotmánytervezet 47. cikkével összhangban azt mondja ki, hogy az uniós intézmények megfelelő eszközökkel kell biztosítsák, hogy az állampolgárok és érdekképviseleti szervezetek az Európai Unió bármely tevékenységéről véleményt nyilváníthassanak. Mindezt úgy, hogy az intézmények az érdekképviseleti szervezetekkel és a civil társadalommal nyílt és átlátható párbeszédet kell fenntartsanak. Annak érdekében, hogy ez meg tudjon valósulni az Európai Bizottság széles körű konzultációkat kell folytasson. Továbbá itt jelenik meg először az első számszerű követelmény, miszerint egy ilyen kezdeményezéshez legalább egymillió uniós polgár támogatására van szükség.

Ezt követően az EUMSz 24. cikk hivatkozik az EUSz 227. és 228. cikkére. A 227. cikk értelmében bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel vagy székhellyel rendelkező természetes jogi személy egyénileg és más polgárokkal együttesen egyaránt petíciót nyújthat be az Európai Parlamenthez, az Európai Unió tevékenységi területéhez tartozó olyan ügyekben, amely őt vagy őket közvetlen érintetté teszik.

A 228. cikk értelmében minden uniós polgárnak joga van hivatkozott cikkben intézményesített ombudsmanhoz fordulni az uniós szervek vagy hivatalok tevékenysége során felmerülő hivatali visszásságokra vonatkozó panaszok esetében, kivéve az Európai Unió Bíróságának igazságszolgáltatási hatáskörével kapcsolatban.

Az európai polgári kezdeményezésre vonatkozó részletszabályokat az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete[17] tartalmazza. Ezt 2011. február 16-án írták alá, majd ezt követően a rendelet 2012. április 1-én lépett hatályba. A 23 cikkből és 7 mellékletből álló rendelet az, amely alapján a ma ismert formában élhetnek az uniós polgárok a kezdeményezés jogával. Előbbiek részletesen ismertetik magát a folyamatot, az állampolgárok feladatait és lehetőségeit, az érintett intézmények szerepét, végül a technikai részleteket. A mellékletek pedig tartalmazzák az egyes tagállamokra vonatkozó küszöbértékeket[18] és az összes olyan formanyomtatványt, amelyre a kezdeményezés valamely szakaszában szükség lesz.

[17] AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS, 2011.

[18] Egyrészt tartalmazza a tagállamonkénti aláírók minimum számát, másrészt pedig a kezdeményezés nyilvántartásba vételéhez szükséges formai és karakterszámbeli megkötéseit.

Mindezt a dokumentumot kiegészíti még az Európai Bizottság 1179/2011/EU végrehajtási rendelete[19], amely az online gyűjtési rendszerekre vonatkozó technikai előírásokat tartalmazza.

Magyarország belső jogrendszerébe történő átültetését a 2013. évi CCXXXVIII. törvény[20] „Az európai polgári kezdeményezés" nevezetű IV. fejezete vezeti be.

Mindezek ismeretében beszélhetünk most már az európai polgári kezdeményezés konkrét folyamatáról, amely hét lépésből áll.[21]

Az első lépés, hogy egy polgári bizottságot kell alakítani. Ehhez szükség van hét különböző uniós országban lakóhellyel rendelkező személyre. A parlamenti képviselők nem számítanak bele a polgári bizottság szükséges minimum létszámába és szervezetek nem hozhatnak létre polgári bizottságokat, azonban támogathatják azokat.

Második lépésként a kezdeményezést nyilvántartásba kell vetetni. A kezdeményezéseket az Európai Bizottság hagyhatja jóvá. Ezeket az EU 24 hivatalos nyelvének bármelyikén be lehet nyújtani. A kötelező elemek: a kezdeményezés címe, témájának rövid összefoglalója, hivatkozás az uniós szerződésekre és a polgári bizottság elérhetőségei. Ezt követően az Európai Bizottság két hónapon belül tájékoztatást ad arról, hogy a kezdeményezés megfelel-e az alapvető követelményeknek.[22] Ezeket a kezdeményezéseket online nyilvántartásba is közzéteszik. Elutasítás esetén az Európai Bizottság három hónapon belül köteles közleményeben a polgári nyilvántartásról alkotott jogi és politikai következtetéseit összefoglalni, ahogyan az elutasítás okát is tisztáznia kell.

Harmadik lépésként elkezdődhet a támogató aláírások gyűjtése, amire egy év áll a szervezők rendelkezésére. Ez online és papíralapon egyaránt történhet. Ahogy korábban említettük, egymillió támogató aláírásra van szükség. Azonban ezeket nem elég egyetlen országban összegyűjteni. Az aláírásoknak az uniós országok legalább egynegyedéből kell származnia. Mivel az Egyesült Királyság kilépése óta 27 tagállam van, ezért legalább hét országban kell az aláírásokat összegyűjteni. Az egyes országokban kötelezően összegyűjtendő minimum aláírások egy sajátos kvóta szerint vannak meghatározva. Ennek a számítási módja, hogy az adott ország

[19] BIZOTTSÁG, 2011.

[20] 2013. ÉVI CCXXXVIII. TÖRVÉNY A NÉPSZAVAZÁS KEZDEMÉNYEZÉSÉRŐL, AZ EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉSRŐL, VALAMINT A NÉPSZAVAZÁSI ELJÁRÁSRÓL

[21] EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉS

[22] Polgári bizottság helyes összetétele, valamint a felsorolt kötelező elemek megléte

európai parlamenti képviselőinek számát meg kell szorozni 750-nel. Az így kapott eredmény lesz az a szükséges minimum aláírási szám, amely szükséges, hogy egy ország egyike legyen az érvényes aláírást gyűjtőknek. Ennek a kvótának a kiszámítása így a mindenkori Európai Parlament összetételének a függvénye. E számítási módnak megfelelően Magyarországon 15.750, Romániában 25.500, Szlovákiában 11.250, Németországban 72.000, Franciaországban 63.000 és Lengyelországban 39.750 aláírásra van szükség.

Negyedik lépésben, ha összegyűlt az egymillió, vagy több aláírás akkor azokat valamennyi érintett uniós ország hatóságai számára el kell küldeni. Az ő feladatuk lesz az aláírások hitelességének az ellenőrzése – erre legfeljebb 3 hónap áll rendelkezésükre – aminek a végeredményeként egy igazolást is ki kell állítsanak.

Ötödik lépésként ezt követően a kezdeményezést be kell nyújtani az Európai Bizottsághoz. Ezzel egyidőben pedig nyilvánosságra kell hozni minden olyan anyagot, amely a kezdeményezéshez fűződő anyagi és természetbeni támogatásokkal függ össze. Az Európai Bizottság minden adatot közzé kell, hogy tegyen a honlapján.

Ezután hatodik lépésként az Európai Bizottságon van a sor, hogy 3 hónap alatt alaposan megvizsgálva a kezdeményezést, levonja a megfelelő jogi és politikai következtetéseit. Ezen időtartam alatt az Európai Bizottság lehetőséget biztosíthat a szervezőknek arra, hogy kezdeményezésüket az Európai Parlamentben tartott közmeghallgatáson ismertessék.

Végezetül, a hetedik lépésként, az Európai Bizottságnak tájékoztatást kell adnia a következő lépésekről és az esetlegesen kilátásba helyezett intézkedésekről. Végeredményként az Európai Bizottság új jogszabályra irányuló javaslatot terjeszthet elő és azt jóváhagyás céljából tovább küldheti az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak.

A demokráciadeficit megoldása szempontjából komoly probléma, hogy ha az Európai Bizottság elutasítja a kezdeményezést, akkor a kezdeményezőknek és így az uniós polgároknak nincsen a rendszerbe becsatornázott döntés-megfellebbezési lehetőségük. Ez az Európai Bizottság monopol jellegét erősíti, ami ellentétes az eredeti szándékokkal. Ez egy konstrukciós hiba, mivel az Európai Bizottság egy szupranacionális szerv, kizárólag az uniós érdekek előmozdítása érdekében működik.[23] Azáltal pedig, hogy a leginkább közvetlen-állampolgári intézmény végső

[23] BLUTMAN, 2020.

stádiumának színhelye az Európai Bizottság, előrevetíthető az érdekek egyoldalú érvényesítésének feltételezése. Ez pedig felveti annak a gyanúját, hogy a szerződés kidolgozását irányító európai elit csupán egy látszatintézkedésként, illetve látszatintézményként tekintettek az európai polgári kezdeményezésre, amellyel az alapvetően erősödő lopakodó hatáskörnövelésről szerették volna a figyelmet elterelni. Ha a szándékaik valóban a demokrácia deficit megoldására irányultak volna, akkor a nemzetek által delegált Európai Parlamentnek nem csupán véleményezési szerepe lenne. Ez utóbbira – ahogy majd látni fogjuk – a MSP jó példát szolgáltat, hiszen az Európai Parlament támogató határozata ellenére az Európai Bizottság végül nem kezdeményezett jogszabályt az ügyben.

Mindezek ellenére a MSP szervezőinek ez a jogintézmény több szempontból is vonzó volt, minden előrevetíthető problémájával összességében. Egyrészt az a tény, hogy az uniós jogalkotási kezdeményezésben egyedülálló jogkörökkel bíró Európai Bizottság korábban sosem foglalkozott az őshonos nemzeti kisebbségek védelmével. Azáltal, hogy a megfelelő aláírás összegyűjtésével kilátásba helyezhetővé került ennek a változtatása, már kellő motivációt jelentett a szervezők számára. Emellett, mint ahogy a témában releváns tanulmány[24] is rámutat, a kisebbségvédelmi kezdeményezések pozitív hatást tudnak gyakorolni a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatosan tapasztalható politikai fenntartások enyhítésére és megváltoztathatja az elutasító politikai magatartást is. Mindezek mellett a szervezők számára a leginkább motiváló tényező, amely egyben a kezdeményezés legitimitását is alátámasztja az az érintettek köre. Mint ahogyan a tanulmány korábban megjegyzi, az Európai Unióban 50 millió olyan személy él, amely valamely nemzeti kisebbség tagjának vallja magát. Tekintettel arra, hogy az Európai Unió lakossága 2021-ben 446 millió fő, ez azt jelenti, hogy minden kilencedik ember javát szolgálná a kezdeményezés.

Azonban hátráltató tényezőként volt kezelendő az a tény, hogy az Európai Uniónak nincsen kisebbségvédelmi dimenziója, vagyis nincs hatásköre kisebbségvédelem területén direkt jogszabályalkotásra.[25] Ez nem jelenti azt azonban, hogy az Európai Bizottság esetleges szándékát az eszközök hiánya gátolná. Ugyanis létezik három terület, amely a kisebbségvédelmi törekvések érvényesítésére lehetőséget ad.[26] Az első a

[24] TÁRNOK, 2020.
[25] TÁRNOK, (dátum nélkül)
[26] MANZINGER – VINCZE, (dátum nélkül)

tagállamok feletti szabályozás és minimumkövetelmények meghatározása. A második a nyelvi sokszínűség iránti tényleges figyelemfelkeltés. A harmadik pedig a tagállamok belső jogszabályainak számonkérése, a jogállamiság érvényesítése.

II. A *MINORITY SAFEPACK* KEZDEMÉNYEZÉS TÖRTÉNETE

Mindezek ismeretében most már rátérhetünk magának a MSP kezdeményezésnek az ismertetésére, valamint az abban szerepet vállaló *Federal Union of European Nationalities* (a továbbiakban rövidítve: FUEN, magyar fordításban: Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója) szerepére.

A FUEN az európai őshonos és nemzeti kisebbségek, valamint nyelvcsoportok érdekképviseleti szervezete, egyben a legnagyobb ernyőszervezete a tárgykörnek Európában, a maga 35 államból származó 107 tagszervezetével.[27]

A szervezet története[28] az 1949-es évre nyúlik vissza, amikor is november 20-án Párizsban a *Palais de Chaillot*-ban megalakult. Az akkor megszervezett „Nemzetiségek Kongresszusán" közel 200-an vettek részt. Az alapvető szándék az volt, hogy az akkor megalakuló Európa Tanácsot létrehozó eszmék szerint fognak működni. Az első időszakukban regionalista elvek szerint működtek, azonban hamar ráeszméltek, hogy sokkal szélesebb az a terület, amely érdekképviseletét el szeretnék látni így fokozatosan a FUEN az európai őshonos nemzeti és nyelvi kisebbségek ernyőszervezetévé vált. Az első évtizedekben a tevékenységük elsősorban a folytonos elismerésért és az erőforrások megszerzéséért folytatott küzdelemben merült ki. A szervezet számára kulcsfontosságú volt az 1989-es év amikor is a FUEN konzultatív státust és elismerést nyert az Európa Tanácsban.[29] Az 1990-es évektől kezdődően a kelet európai rendszerváltások következtében az alapvetően nyugati súlypontú szervezet összeurópaivá válik azáltal, hogy bekapcsolódik a Kelet-Európában élő kisebbségek jogainak érvényesítésébe.[30]

[27] FUEN (1)
[28] FUEN (2)
[29] FUEN (2)
[30] A Kelet-Európai rendszerváltás után csatlakozott például a: felvidéki Magyar Közösség Pártja és a Sepsiszentgyörgyi székhelyű Székely Nemzeti Tanács.

A szervezet következő igazán nagy sikere 2017-ben következett be, amit a MSP kapcsán értek el, azonban erről később lesz szó a tanulmányban.

Amikor tehát hatályba lépett az európai polgári kezdeményezés a FUEN szinte azonnal lépésre szánta el magát és a Romániai Magyar Demokrata Szövetséggel (rövidítve: RMDSZ), a Dél-Tiroli Néppárttal (rövidítve: SVP), valamint az Európai Nemzetiségek Ifjúságával (rövidítve: YEN) összefogva megtette a szükséges lépéseket és elindulhatott a kezdeményezés előkészítése. A polgári bizottságot hét személy alkotta: Hans Heinrich Hansen, Kelemen Hunor, Jannewietske Annie De Vries, Anke Spoorendonk, Alois Durnwalder, Karl-Heinz Lambertz és Valentino Inzko. A kezdeményezés célkitűzése az volt, hogy javítsa a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmét és erősítse az Európai Unió kulturális és nyelvi sokszínűséget. Összességében nyolc szakpolitikai területen fogalmaztak meg 11 javaslatot, többek között az audiovizuális médiaszolgáltatásról szóló irányelvvel vagy éppen a támogatási programok módosításával kapcsolatosan úgy, hogy azok elérhetőek legyenek a kisebbségi nyelvet beszélők számára is.[31] 2013. július 16-án benyújtották a kezdeményezést az Európai Bizottsághoz, hogy vegye azt nyilvántartásba. Azonban 2013. szeptember 13-án az Európai Bizottság elutasította a kezdeményezést, mert úgy ítélte meg, hogy a javaslatok egyike sem tartozik az Európai Unió szabályozási területébe és utalt arra, hogy sem az EUSz sem pedig az EUMSz nem jogosítja fel e területnek a szabályozására.[32] A kezdeményezésben aktívan résztvevő egyik támogató, az RMDSZ már ekkor kijelentette[33], hogy az Európai Bizottság politikai döntést hozott. Azonban, ha eltekintünk a témakör politikai és érzelmi vetületétől, akkor az elutasítás egy tágabb kontextusban is problémát vetít elő, ahogyan erre Tárnok Balázs is felhívja a figyelmet. Szerinte ugyanis[34] a kezdeményezés kategorikus elutasítása negatív hatással lehet a későbbi kisebbségvédelmi kezdeményezésekre, ráadásul ez a gyakorlat könnyen példaként szolgálhat nem csak uniós szinten a további kezdeményezések kapcsán, hanem az egyes tagállamok negatív magatartását is előidézheti.

---

31 FUEN (3)

32 A „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe" című európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat nyilvántartásba vétele iránti kérelmet elutasító, 2013. szeptember 13-i C (2013) 5969 final bizottsági határozat

33 GYERGYAI – VÁSÁRHELYI-NYEMEC, 2013.

34 TÁRNOK, 2020. 14.o.

Mindezek következményeként a szervezők felkeresték az Európai Unió Törvényszékét és megtámadták az elutasító határozatot, mondván, hogy az Európai Bizottság nem vette figyelembe a kezdeményezés mellékleteként benyújtott intézkedéscsomagot, ahogyan a védzáradékot sem.

A bírósági perbe 2014-ben belépett Szlovákia és Románia a MSP elleni oldalra és Magyarország pedig a kezdeményezést támogatók oldalára. Románia és Szlovákia azt nehezményezte a kezdeményezés kapcsán, hogy az Európai Bíróság joggyakorlata révén szerintük Uniós hatáskörbe kerültek volna a kisebbségekhez tartozók jogainak a védelme, ami az országaik szuverenitását veszélyeztetné.[35] Ezzel szemben Magyarország számára egyértelmű volt a támogató magatartás, hiszen a kezdeményezés nagyban hozzájárulna a külhoni magyarság életkörülményeinek javulásához.

Az ügyben végül a MSP kezdeményezésnek igazságot szolgáltatott a Törvényszék és ennek hatására 2017. március 29-én az Európai Bizottság határozatában[36] ismertette, hogy a 2017. február 3-ai T–646/13. sz. ügyben a bíróság hatályon kívül helyezte a korábbi 2013. szeptember 13-ai C (2013) 5969. számú határozatot,[37] amellyel korábban az Európai Bizottság a kezdeményezést elutasította. A Törvényszék érvelése szerint az Európai Bizottság azáltal, hogy nem teljesítette indoklási kötelezettségét a szervezők irányába, elzárta annak a lehetőségét, hogy beazonosíthatóvá váljanak azok a területek és javaslatok, amelyek az Európai Bizottság szerint kívül esnek az Európai Unió jogalkotási hatáskörén. Evégett sem a szervezők nem tudták vitatni az értékelést, sem pedig a Törvényszék nem tudott felülvizsgálatot gyakorolni az Európai Bizottság értékelésének jogszerűsége felett.[38]

A 2013-ban benyújtott polgári kezdeményezés 11 konkrét uniós jogi aktust jelölt meg, amely aktusoknak az adott területen jogszabályi változtatásokon kellett volna, hogy átesniük. Az Európai Bizottság 2017. március 29-i határozata ebből 9-et hagyott jóvá, amelyek a következők:

---

35 FELVIDEK.MA, 2014.

36 A Bizottság (EU) 2017/652 határozata (2017. március 29.) a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért" elnevezésű javasolt polgári kezdeményezésről

37 A „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe" című európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat nyilvántartásba vétele iránti kérelmet elutasító, 2013. szeptember 13-i C (2013) 5969 final bizottsági határozat.

38 VARGA – TÁRNOK, 2017.

1. Tanácsi ajánlás a kulturális és nyelvi sokszínűség védelméért és előmozdításáért az Európai Unióban.

2. Európai parlamenti és tanácsi határozat vagy rendelet, amelynek célja a támogatási programok módosítása úgy, hogy azok a kis régiókban élők számára és kisebbségi nyelvet beszélők számára is elérhetőek legyenek.

3. Európai parlamenti és tanácsi határozat vagy rendelet, amely olyan nyelvi sokféleségi központ felállítására irányul, amely a regionális és kisebbségi nyelvek fontosságát hangsúlyozza, és a sokféleséget minden szinten népszerűsíti, továbbá amelyet alapvetően az Európai Unió finanszíroz.

4. Strukturális alapok feladataira, elsődleges célkitűzéseire és megszervezésére alkalmazandó általános szabályok oly módon történő kiigazítására vonatkozó rendelet, amely figyelembe veszi a kisebbségek védelmét és a kulturális és nyelvi sokféleség előmozdítását, amennyiben a támogatandó fellépés hozzájárul az Európai Unió gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának erősítéséhez.

5. Európai parlamenti és tanácsi rendelet, amelynek célja a Horizont 2020 programra vonatkozó rendelet módosítása azon hozzáadott érték kutatásának javítása érdekében, amelyet a nemzeti kisebbségek, valamint a kulturális és nyelvi sokszínűség az uniós régiók gazdasági és társadalmi fejlődéséhez adhat.

6. Uniós jogszabályok módosítása a hontalanok és az uniós polgárok közötti szinte egyenlő bánásmód biztosítása érdekében.

7. Az egységes szerzői jogra vonatkozó rendeletek módosítása oly módon, hogy a szerzői jog tekintetében az egész Európai Unió belső piacnak legyen tekinthető.

8. 2010/13/EU irányelv módosítása az audiovizuális szolgáltatások és a sugárzott tartalmak vétel szabadságának a nemzeti kisebbségek által lakott régiókban való biztosítása érdekében.

9. Tanácsi rendelet vagy határozat a nemzeti kisebbségeket és kultúrájukat támogató projekteknek az EUMSz 108. cikkének 2. bekezdése szerinti eljárás tekintetében alkalmazandó csoportmentessége érdekében.

Az Európai Bizottság 2017. március 29-i határozatának az 1. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért" elnevezésű kezdeményezés a fent említett kilenc ponttal nyilvántartásba vételre kerül. A hazai tudományos élet szereplői üdvözölték az újbóli nyilvántartásba vételt. Tárnok Balázs doktori értekezésében úgy fogalmazott, hogy *„a törvényszék első ízben adott igazat egy*

európai polgári kezdeményezés szervezőinek, a Bizottság kezdeményezés bejegyzését elutasító határozatával szemben indított perben".[39] Természetesen a FUEN is üdvözölte a döntést és az ezt követő kiadványában felhívja a figyelmet az ügy jelentőségére.[40] Megemlíti, hogy a kisebbségvédelem nem egy háttérbe szorítható politikai téma, hiszen az Európai Unió tagállamává válni kívánó országok csatlakozási feltételeként meghatározott Koppenhágai kritériumok[41] is kitérnek a kisebbségek védelmére, mint kötelező elemre.

Mivel ez a határozat 2017. április 3-án lépett hatályba, így ettől a dátumtól kezdődően meg lehetett kezdeni az aláírásgyűjtést. Ez sikeresen megtörtént, a kezdeményezés 2018. április 3-áig összegyűjtött 1.123.422 aláírást, mindezt 11 tagállamból.[42] Az aláírások tekintetében kiemelten jól szerepelt Magyarország és a Romániában élő magyarság. E két közösségből származik az 1.123.422 aláírásnak a 70 százaléka, pontosabban 782.557. E két ország mellett érdemes még megemlíteni Olaszországot, Spanyolországot és Szlovákiát, ahonnan együttesen több, mint 185 ezernyi aláírás gyűlt össze. Ahogyan egy tanulmány is rámutat[43], jellemzően azok a kezdeményezések tudnak sikeresek lenni az aláírásgyűjtés tekintetében, amelyek mögött olyan szervezetek állnak, amelyeknek kiterjedt európai hálózatuk van és képesek a háttérben a folyamatok koordinálására. Ezt a feladatot a MSP esetében a FUEN tökéletesen ellátta.

A szervezők bár már ekkor benyújthatták volna a kezdeményezést azonban ezt csak 2020. január 10-én tették meg. Az ok az volt, hogy a szervezők jobbnak látták megvárni a 2019-es európai parlamenti választásokat, hogy a javaslatukat egy új összetételű Európai Bizottsághoz nyújthassák be.[44] Az Európai Bizottság 2020. február 5-én találkozott a

[39] TÁRNOK, 2020. 168.o.
[40] FUEN (3)
[41] Koppenhágai kritériumok: 1) a demokráciát, a jogállam és az emberi jogok érvényesülését garantáló intézmények stabilitása, a kisebbségi jogok tiszteletben tartása és védelme; 2) működő piacgazdaság és képesség az Unión belüli versenyviszonyokkal és piaci erőkkel való megbirkózásra; 3) a tagsággal járó kötelezettségek teljesítésére – és ennek részeként az uniós jogot képező szabályok, standardok és szakpolitikák (a közösségi vívmányok) hatékony végrehajtására – való képesség, valamint a politikai, gazdasági és monetáris unió célkitűzéseinek vállalása
[42] Bulgária, Dánia, Horvátország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Olaszország, Románia, Spanyolország, Szlovákia, Szlovénia
[43] TÁRNOK, 2020. 12.o.
[44] JOÓB, 2019.

szervezőkkel.[45] Ezt követően kellett 2020. október 15-én a szervezők egy nyilvános meghallgatáson bemutassák a kezdeményezést és az abban található javaslatokat az Európai Parlamentnek.[46]

Az Európai Parlament a meghallgatás után 2020. december 17-én kellett állást foglaljon az ügyben. Ekkor döntő többséggel 524 igennel, 67 nem szavazattal és 103 tartózkodással az EP elfogadta a MSP-t támogató határozatot.[47] Ebben az állásfoglalásban az Európai Parlament támogatásáról biztosította a kezdeményezést és felszólította az Európai Bizottságot, hogy terjesszen elő jogalkotási javaslatokat. Ennek keretében az EP arra kérte az Európai Bizottságot, hogy dolgozza ki a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelmére vonatkozó uniós szabályok közös keretrendszerét, mindezek mellett a tagállamokat is felszólította, hogy minden szükséges intézkedést tegyenek meg a témakör tekintetében. Ennek a felszólításnak a Bundestag eleget is tett és támogató határozatában arra kérte az Európai Bizottságot, hogy léptesse érvénybe az abban foglaltakat.[48]

A sikeres meghallgatással és az Európai Parlament támogatásával már csak az Európai Bizottság pozitív elbírálására volt szükség. A szervezők és az érintettek joggal voltak bizakodóak a tekintetben, hogy az ekkorra már több mint 8 éve zajló csatározások után végre pozitív elbírálásba fog részesülni a kezdeményezés. Az Európai Bizottság 2021. január 15-ig kellett közzé tegye az álláspontját a MSP kapcsán. Erre a határidő lejárta előtt egy nappal már sor került.

Az Európai Bizottság ezen a napon egy 23 oldalas közleményben[49] a kezdeményezést elutasította és semmilyen további jogi aktust nem irányzott elő. Mind a 9 kezdeményezés esetében arra a következtetésre jutott, hogy „a már hatályos jogszabályok és szakpolitikai intézkedések teljeskörű végrehajtásával a kezdeményezés célja kellően előmozdíthatóak". A konkrét példa kedvéért vegyük szemügyre a MSP első javaslatát és az arra adott Bizottsági választ. Az első javaslat egy Tanácsi ajánlás megalkotását indítványozza elő, amely a kulturális és nyelvi sokszínűség előmozdítását szolgálná az EU-ban. Eszerint az EU-nak meg kellene határozza a kulturális

[45] EURÓPAI UNIÓ (1)
[46] EURÓPAI UNIÓ (2)

[48] HUNGARY TODAY, 2020.
[49] BIZOTTSÁG, 2021.

és nyelvi sokszínűség védelmének módját számos területen.[50] Erre a Bizottság a válaszában utal az EUSZ 2. cikkére[51], amely kimondja, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartása az Unió egyik alapértéke, valamint az Alapjogi Charta 21. és 22. cikkére[52], amely tiltja a kisebbséghez tartozás alapján történő megkülönböztetést. Ezek mellett még meglévő illetve folyamatban lévő kezdeményezésekre utal, mint amilyen az 1992-es Európa Tanács által kiadott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája[53], a 2005-ös UNESCO kulturális kifejezések sokszínűségének védelméről és előmozdításáról szóló egyezménye[54], a közös értékek, az inkluzív oktatás és az oktatás európai dimenziójának előmozdításáról szóló tanácsi ajánlás[55], a nyelvtanítás és nyelvtanulás átfogó megközelítéséről szóló tanácsi ajánlás[56], az európai oktatási térség 2025-ig történő megvalósításáról szóló bizottsági közlemény[57], valamint a romák esélyegyenlőségének, társadalmi befogadásának és részvételének előmozdítását célzó 2020 és 2030 közötti időszakra szóló uniós stratégiai keretrendszer[58]. A Bizottság indoklásában a felsorolt jogi eszközök már meglévő intézkedéscsomagnak tekinthetők, így nem irányoz elő külön jogi javaslatot, amellyel közvetlenül segíteni tudná az ajánlásban megfogalmazott célokat. Az Európai Bizottság a döntésének az indoklásában nincs arra kötelezve, hogy a jogi és politikai szempontok elkülönüljenek egymástól, azonban lehetővé kell tegye, hogy azok maguktól érthetődőek legyenek. Ennek a 23 oldalas elutasító közlemény igen csekély mértékben tesz eleget. Ahogy a fenti példa is bemutatja, azt olvashatjuk ki a dokumentumból, hogy az Európai Bizottság egyértelművé tette, hogy számára semmilyen

50 Közigazgatásban, közszolgáltatásban, oktatásban, kultúrában, igazságszolgáltatásban, médiában, egészségügyben, kereskedelemben és fogyasztóvédelemben.

51 EURÓPAI UNIÓ, AZ EURÓPAI UNIÓRÓL SZÓLÓ SZERZŐDÉS EGYSÉGES SZERKEZETBE FOGLALT VÁLTOZATA, 2012.

52 EURÓPAI UNIÓ, AZ EURÓPAI UNIÓ ALAPJOGI CHARTÁJA, 2016.

53 EURÓPA TANÁCS, 1998.

54 UNESCO, 2008. ÉVI VI. TÖRVÉNY

55 TANÁCS, A TANÁCS AJÁNLÁSA A KÖZÖS ÉRTÉKEK, AZ INKLUZÍV OKTATÁS ÉS AZ OKTATÁS EURÓPAI DIMENZIÓJÁNAK ELŐMOZDÍTÁSÁRÓL, 2018.

56 TANÁCS, A TANÁCS AJÁNLÁSA A NYELVTANÍTÁS ÉS A NYELVTANULÁS ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉSÉRŐL, 2018.

57 BIZOTTSÁG, A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK AZ EURÓPAI OKTATÁSI TÉRSÉG 2025-IG TÖRTÉNŐ MEGVALÓSÍTÁSÁRÓL, 2020.

58 BIZOTTSÁG, A ROMÁK EGYENLŐSÉGE, VALAMINT TÁRSADALMI BEFOGADÁSA ÉS RÉSZVÉTELE AZ EU-BAN, 2020.

prioritással nem bír az őshonos nemzeti kisebbségek védelme az Európai Unióban és csupán nem kötelező érvényű Európa Tanács által meghozott ajánlásokra hivatkozva utalt arra, hogy a jelenlegi szabályozási rendszer megfelelő védelmet biztosít. Ahogyan az ügy jogi szempontú értékelése rámutat[59], az Európai Bizottságnak lenne hatásköre a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmének növelését célzó javaslatot tenni, a saját hatásköre alá tartozó területeken kiegészítő jogalkotási javaslat formájában és éppen evégett nem hivatkozott a hatáskör hiányára.

III. AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG ÁLLÁSPONTJÁNAK KRITIKÁJA

Mielőtt ennek az értékelésére és esetleges okaira rátérnénk szükségesnek ítélem az eddigi MSP-en kívül öt másik sikeres polgári kezdeményezés rövid bemutatását és azok eredményeinek ismertetését. Ezek ismerete ugyanis szükséges a megfelelő konklúziók levonása előtt. Így röviden, egységes pontokba szedve a következőkben öt kezdeményezésről lesz szó.

Az első kezdeményezés címe „Tiltsák be a glifozátot, és védjék meg az embereket és a környezetet a mérgező növényvédő szerektől".[60] Ezt a kezdeményezést 1.070.865 ember támogatta és a célja a glifozát tartalmú növényvédő szerek betiltására irányult, amely szer összefüggésbe hozható a rák kialakulásával az emberi szervezetben, továbbá egy növényvédőszer-mentes jövő megalkotására kérték fel az Európai Bizottságot. Utolsó kérésként arra szólították fel az Európai Bizottságot, hogy csak olyan növényvédő szerek kerülhessenek forgalomba, amelyek jóváhagyása olyan tanulmányokon alapul, amit az illetékes közigazgatási szervek rendeltek el nem pedig a növényvédőszer-ágazat. Az Európai Bizottság a glifozát betiltása tekintetében nem nyújtott be jogalkotási javaslatot, azonban a másik két cél esetében az egyikben jogalkotási javaslat előterjesztésére kötelezte el magát valamint kijelentette, hogy kiemelt figyelmet fognak fordítani a probléma orvoslása érdekében.[61] Az ebből a kezdeményezésből

[59] TÁRNOK, 2021.

[60] Európai Unió, Tiltsák be a glifozátot, és védjék meg az embereket és a környezetet a mérgező növényvédő szerektől!

[61] EUROPEAN COMISSION, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION ON THE EUROPEAN CITIZENS' INITIATIVE "BAN GLYPHOSATE AND PROTECT PEOPLE AND THE ENVIRONMENT FROM TOXIC PESTICIDES", 2017.

származó rendelet 2021. március 27-én válik alkalmazandóvá.[62] Tehát kijelenthetjük, hogy az Európai Bizottság a káros növényvédőszer szabályozásának területén együttműködött a szervezőkkel és meghallgatta több mint egymillió ember kérését.

A második kezdeményezés címe „*Stop vivisection*".[63] Ezt a kezdeményezést 1.173.130 ember támogatta és a célja olyan jogi keret megalkotására irányult, amely megvalósítja az állatkísérletek fokozatos megszüntetését. Az Európai Bizottság a kezdeményezés hatására 2015. június 3-án olyan közleményt[64] fogadott el, amely felvázolta, hogy milyen intézkedéseket szándékszik tenni a kezdeményezés céljainak megvalósítása érdekében. Ennek következményeként 2016. december 6-7-én tudományos konferencia került megszervezésre Brüsszelben, amelynek témája az állatokon végzett tesztelés alternatívájának megtalálására irányult.[65] Tehát elmondhatjuk, hogy az Európai Bizottság az állatokon végzett kísérletek alternatíva keresése tekintetében együttműködő volt a szervezőkkel és meghallgatta több mint egymillió ember kérését.

A harmadik kezdeményezés címe „Egy közülünk".[66] Ezt a kezdeményezést 1.721.626 ember támogatta és a célja az volt, hogy az Európai Unió tiltsa be az összes olyan tevékenység anyagi támogatását, amelyekben feltételezhetően emberi embriók megsemmisítése történik. A kezdeményezők különösen a kutatás, fejlesztés és a közegészségügy területeit emelték ki. Kérésüket azzal támasztották alá, hogy az emberi méltóság, az élethez való jog minden ember integritásának jogi védelme a fogantatástól kezdve, valamennyi területen uniós hatáskörbe tartozik. Az Európai Bizottság e tekintetben 2014. május 28-án kiadott közleményében[67] arra jutott, hogy nem nyújt be jogalkotási javaslatot mert a meglévő támogatási keret helyes és az Európai Parlamentben nemrégiben megbeszéléseket folytattak erről és döntöttek a szükséges intézkedésről.

62 TANÁCS, A. E., AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2019/1381 RENDELETE (2019. JÚNIUS 20.) AZ ÉLELMISZERLÁNCBAN ALKALMAZOTT UNIÓS KOCKÁZATÉRTÉKELÉS ÁTLÁTHATÓSÁGÁRÓL ÉS FENNTARTHATÓSÁGÁRÓL, TOVÁBBÁ A 178/2002/EK, AZ 1829/2003/EK, AZ 1831/2003/EK„ 2019.

63 EURÓPAI UNIÓ, STOP VIVISECTION.

64 EUROPEAN COMISSION, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION ON THE EUROPEAN CITIZENS' INITIATIVE "STOP VIVISECTION", 2015.

65 CRONIN, 2017.

66 EURÓPAI UNIÓ, EGY KÖZÜLÜNK.

67 EUROPEAN COMISSION, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION ON THE EUROPEAN CITIZENS' INITIATIVE "ONE OF US", 2014.

Tehát elmondhatjuk, hogy az Európai Bizottság az emberi embriókon folytatott kísérletek megszüntetésére irányuló kezdeményezés szervezőivel nem működött együtt, ebben az esetben nem hallgatták meg a majdnem kétmillió ember kérését.

A negyedik kezdeményezés címe „A Víz és a szennyvízhálózat emberi jog! A Víz egy nyilvános jó, nem árucikk!”[68] Ezt a kezdeményezést 1.659.543 ember támogatta és a céljukat három pontban fogalmazták meg. Az első, hogy az uniós intézmények kötelesek legyenek minden lakos számára a vízhez és a szennyvízhálózathoz való hozzáférést biztosítani. A második pont, hogy a vízkészlet és annak a kezelése ne legyen belső piaci szabályozásnak alávetve. A harmadik pontban pedig arra kérték az EU-t, hogy növelje meg az erőfeszítését a tekintetben, hogy a vízhez és a szennyvíz hálózathoz való hozzáférés univerzális legyen. Az Európai Bizottság hét pontban reagált és fogalmazott meg területeket amelyen cselekvésre szánta el magát.[69] E kezdeményezés hatására az Európai Bizottság 2018. február 1-jén elfogadta az ivóvízről szóló irányelv felülvizsgálatára vonatkozó javaslatát.[70] Ezt követően 2018. májusában rendeletjavaslatot fogadott el a víz újrafelhasználására vonatkozó minimumkövetelményekről.[71] Tehát elmondhatjuk, hogy a Bizottság együttműködött a víz és szennyvízhálózat elterjesztése tekintetében a szervezőkkel és meghallgatta több mint másfélmillió ember kérését.

Az ötödik kezdeményezés címe „Vessünk véget a ketreces állattenyésztésnek!”.[72] Ezt a kezdeményezést 1.397.113 ember támogatta és a céljaikat négy pontban fogalmazták meg. Az első, hogy tiltsák be a ketrecet a tojótyúkok, nyulak, jércék, brojler tenyészállatok, fürjek, kacsák és libák tartásának esetében. A második, hogy tiltsák be a kocáknak kialakított fialó rekeszeket. A harmadik, hogy tiltsák be a kocaállásokat. A negyedik pedig,

---

68 EURÓPAI UNIÓ, A VÍZ ÉS A SZENNYVÍZHÁLÓZAT EMBERI JOG! A VÍZ EGY NYILVÁNOS JÓ, NEM ÁRUCIKK!

69 EURÓPAI BIZOTTSÁG, A BIZOTTSA□G KÖZLEME□NYE A „MINDEN EMBERNEK JOGA VAN A VÍZHEZ ÉS A MEGFELELŐ HIGIÉNÉS KÖRÜLMÉNYEKHEZ! A VÍZ KÖZJÓ, NEM ÁRUCIKK!” EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉSRŐL, 2014.

70 EUROPEAN COMISSION, PROPOSAL FOR A DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL ON THE QUALITY OF WATER INTENDED FOR HUMAN CONSUMPTION (RECAST), 2018.

71 EUROPEAN COMISSION, PROPOSAL FOR A REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL ON MINIMUM REQUIREMENTS FOR WATER REUSE, 2018.

72 EURÓPAI UNIÓ, END THE CAGE AGE

hogy tiltsák be a borjúbokszokat. Az Európai Bizottság a válaszában[73] arról tájékoztatta a szervezőket, hogy 2023 végéig jogalkotási javaslatot terjeszt elő a ketrecrendszerek használatának fokozatos megszüntetésére és végleges betiltására a kezdeményezésben említett valamennyi állat esetében. Tehát elmondhatjuk, hogy az Európai Bizottság együttműködött a ketrechasználat betiltását követelő szervezőkkel és meghallgatta a több mint egymillió aláíró ember kérését.

Mindezek ismeretében most már értékelhetjük a végeredményt. Ahogy korábban említettük, ezt az elutasítást nem szabad csupán önmagában vizsgálni.

Először is magával az intézményrendszerrel szemben szükséges a kritika megfogalmazása. Az európai polgári kezdeményezés feladata, hogy egy több százmilliós közösség tagjai fel tudják emelni a hangjukat. Az Európai Unió méreténél fogva nem tud olyan jegyekkel és tulajdonságokkal rendelkezni, mint egy ország. Egy országon belül sokkal nagyobb az esélye annak, hogy egy új diszkurzust sikerüljön elindítani. Ennek több oka is van. Egyrészt a mindenkori honi média sokkal jobban és könnyebben fel tud karolni kezdeményezéseket, illetve be tud számolni a polgárok elégedetlenségéről és ezt nagyon magas hatásfokkal tudja rövid idő alatt sok állampolgárhoz eljuttatni. Továbbá az sem elhanyagolható, hogy a hirtelen, nagy változtatásokat követelő problémákat helyi vagy legalábbis régióspecifikus ok váltja ki. Ezért nagyon értékesek azok a gondolatok, amelyek képesek átívelni országhatárokon és egyszerre több ország állampolgárát képes cselekvésre késztetni. Evégett is kell kiemelt figyelmet fordítani minden olyan kezdeményezésre, amely minden bürokratikus nehézség ellenére eléri és teljesíti a szükséges feltételeket.

Ugyanígy kell nagyra értékelni a MSP kezdeményezést is. Azonban ebben az esetben azért állíthatjuk, hogy sokkal nagyobb figyelmet kellett volna az Európai Bizottságnak erre fordítania, mert e kezdeményezés mögött nem csak több mint egymillió aláíró van, hanem több tízmillió őshonos nemzeti kisebbség is. Ezeknek az embereknek a zöme lehet, hogy éppen azért nem tudja hallatni ma a hangját mert nincsen meg az ehhez szükséges jogi-társadalmi-szociális háttér, amelynek a javítására tett kísérletet a MSP több területen. Ilyen értelemben az Európai Bizottság nem egymillió embernek mondott nemet, hanem több tízmillió saját polgárának.

[73] EURÓPAI BIZOTTSÁG, „END THE CAGE AGE" (VESSÜNK VÉGET A KETRECES ÁLLATTENYÉSZTÉSNEK!) KEZDEMÉNYEZÉS – VÁLASZINTÉZKEDÉSEK

Különösen érdekes az Európai Parlament és az Európai Bizottság közötti ellentét, amely a támogatás kérdésében jól látható különbséget produkált. Az Európai Parlament a nemzetek akaratát jeleníti meg, lévén a képviselők mögött valós társadalmi támogatottság van, a legitimitásuk az saját országuk állampolgáraitól közvetlenül eredezik.[74] Ezzel szemben az Európai Bizottság kizárólag az uniós érdekek előmozdítása érdekében működik és a tagjainak nincsen valós mérhető társadalmi legitimációja.[75] Emiatt rendkívül ellentmondásos, hogy egy állampolgári erőfeszítésekkel teli, több éves jogi és politikai küzdelem ellenében is minden feltételnek eleget tevő kezdeményezést az Európai Bizottság gyakorlatilag egyetlen határozatával el tudja lehetetleníteni úgy, hogy jogorvoslati lehetőségnek sincsen helye.

Az Európai Bizottság az elutasító határozatában több helyen utal arra, hogy bizonyos ügyek, amelyek magasabb fokú szabályozása előmozdítaná a kisebbség ügyeit, azok nem tartoznak azon területek közé, amelyeket szabályozhat. Ez a válasz és indoklás mérhetetlenül politikai és cinikus. Az Európai Uniónak, azon belül is talán az Európai Bizottságnak van meg a legnagyobb lehetősége arra, hogy pusztán lobbierejét felhasználva is jelentős változásokat tudjon elérni a kiválasztott területen. Ebből és az elmúlt néhány év történéséből joggal következtetünk arra, hogy az EU egyik legerősebb szerve válogat a politikai értékek között és egyoldalúan dönti el mi számít helyesnek és mi nem. Az elmúlt években sokszor hallhattuk a jogállamiság és a sajtószabadság ügyét. Számtalanszor hangzott el kritika Magyarországgal szemben, hogy „bizonyos" értékeket nem, illetve nem úgy tart be ahogyan ők ezt helyesnek látják. Ha eltekintünk attól, hogy a vád helyes-e vagy helytelen és csupán magának a kritikának a létét vesszük alapul, akkor azt láthatjuk, hogy az Európai Bizottság kiválasztott egy értéket, kreált arról egy standardot, aminek a végrehajtását követeli. Európában azonban a jogállamiság pont ugyanolyan érték, mint az egyenlő bánásmód követelménye. Ezért tehát amikor az egyikről kritikát fogalmaz meg akár egy EP képviselő javaslatára (Sargentini-jelentés)[76], míg a másik esetében több tízmilliós társadalmi érintettség esetében elutasít akkor az Európai Bizottság valójában politikai döntést hoz.

---

[74] BLUTMAN, 2020. 69-70.o

[75] BLUTMAN, 2020. 77-79.o.

[76] A Tanácsot az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására felszólító javaslatról, (2017/2131(INL))

Nem lehet elmenni azon történések mellett sem, amelyek aktuálisak és mélyen sértik a kisebbségi jogokat továbbá jelentős törésvonalat eredményeznek a többségi és kisebbségi társadalom között. Romániában, Spanyolországban, Ukrajnában és számos olyan területen aktuális konfliktust jelent e kérdés, mint például a volt Jugoszlávia területe. Ez a felvetés átvezet minket a kisebbségek biztonságpolitikai szemszögű vizsgálatára, ami kiemelten fontos több szempontot figyelembe véve is.[77] Egyrészt egy etnikai jellegű konfliktus jelentős törésvonalakat tud eredményezni egy országon belül, ami társadalmi kohézió a megbomlásához vezethet. Az asszimilációs törekvések a kisebbségi társadalom körében ellenérzéseket vált ki, amely könnyen eszkalálódhat konfliktussá. Ezt alátámasztja az a tény, hogy a modern Európában, a XX. század végén és a XXI. században is jellemzően a természetükben forrónak tekinthető polgárháborúk többsége e törésvonal mentén eszkalálódott. Ez jellemző főként a Ukrajna és a balkáni országok területén, de a balti országokban élő orosz kisebbség tekintetében is. Az Európai Unió számára jelzésértékűnek kellene legyen az a tény, hogy a saját területén belül és a közvetlen szomszédságában is biztonsági kockázatot jelent a kisebbségvédelem elhanyagolása.

Mindezek miatt nem állja meg a helyét az Európai Bizottság elutasító határozatában az a temérdek mennyiségű hivatkozás, amelyet egyes, már meglévő jogszabályokra és ajánlásokra tettek, mivel nem egy teljesen új, szabályozásra váró területről van szó. A MSP kezdeményezés sem arra irányult, hogy teljesen új jogszabályokra van szükség. Hanem azok javítására-módosítására és mindenekelőtt a már meglévők betartatására. Magának a kezdeményezésnek nyilvántartásba vétele bizonyítást ad arra, hogy a probléma valós és kiemelt figyelmet érdemelne.

A tisztánlátás érdekében érdemes az Európai Bizottság partneri szándékának a vizsgálatát elvégezni a többi polgári kezdeményezéssel összevetve. Látható, hogy az eddigi öt kezdeményezés közül három esetben eleget tett, illetve előmozdította a polgárok akaratát, illetve kettőben nem. Az látszik, hogy az Európai Bizottság a gilofát ügyét, az állatkísérletek ügyét, valamint a víz és szennyvízhálózat ügyét további jogalkotási szándékkal díjazta. Azonban az emberi embriókkal szembeni magasabb fokú védelmet igénylő kezdeményezés esetében, valamint az őshonos nemzeti kisebbségek helyzetének javítása ügyében elállt a további cselekvéstől.

[77] CSIKI, 2009.

A fentiek ismeretében fel kell tennünk a kérdést, hogy mi lehet a kezdeményezés további sorsa? – Az RMDSZ az Európai Bizottság döntését egyértelműen elítélte, Hegedüs Csilla szóvivő szerint ezzel a döntéssel az Európai Bizottság „hátat fordított az őshonos kisebbségeknek, az aláíró állampolgároknak, a nagy többséggel támogató határozatot elfogadó Európai Parlamentnek, több támogató nemzeti kormánynak és régiónak".[78]

Ennek szellemében a szervezők további lépésekre szánták el magukat. A MSP kezdeményező bizottsága ismét a Törvényszék elé viszi az ügyet. Hans Heinrich Hansen és Kelemen Hunor 2021. március 24-én keresetet nyújtottak be, amivel megtámadják az Európai Bizottság korábbi január 15-i elutasító határozatát. Szerintük az Európai Bizottság közleményében súlyos jogi és procedurális hiányosságok vannak. A 9 javaslatból 7 esetben az Európai Bizottság nem tett eleget az indoklási kötelezettségeinek. A MSP képviseletében eljáró kezdeményező bizottság szerint, a megfogalmazott kritikák és érvek lehetőséget biztosíthatnak arra, hogy semmissé nyilváníthassák az elutasító határozatot. Egy azonban biztos, az ügy nem fog egyhamar megoldódni. A Törvényszék végső döntéséig még több év telhet el. Ez azonban az elmúlt 10 év történéseinek ismeretében nem fogja elvenni a kedvét sem a kezdeményezőknek, sem pedig a támogatóknak. Emellett a szervezők még bizakodhatnak, hogy az Európai Parlament az EUMSZ 225. cikke szerint, a parlament tagjainak a többségével újra felkéri az Európai Bizottságot a jogalkotási aktusra irányuló javaslat újbóli előterjesztésére.

Az Európai Bizottság döntése elleni harc mellett, a kezdeményezőknek még egy problémával mindenképp foglalkozniuk kell, amely eddig is beárnyalta a munkásságukat és változtatás hiányában ezután is be fogja. Ez pedig az a diszkurzus, amelyet az egyes uniós tagállamok képviselnek a MSP ellenében, mint például Románia, Szlovákia vagy épp a jelentős orosz kisebbséggel rendelkező balti államok.

Románia és Szlovákia a kezdeményezés szempontjából kiemelkedik, hiszen 2014-ben a Bizottság oldalán léptek be a bírósági perbe. Wágner Tamás tanulmányában[79] több esetet is felsorol, amikor a romániai sajtó és értelmiségi kör heves ellenérzésekkel nyilatkozik a kisebbségvédelmi kezdeményezésről. Ciprian Plaiasu szerint a MSP a Brexitnél is nagyobb fenyegetést jelent, mert többletjogokat biztosítana a kisebbségeknek. Odáig elmegy, hogy a kezdeményezés sikeressége esetén területi autonómiát is ki

[78] ANTAL – VASS, 2021.
[79] WÁGNER, 2018.

tudnának a kisebbségek kényszeríteni, ami az Európai Unió feldarabolásához vezetne. Ionel Grigorescu szerint Románia becsatlakozása a perbe a nemzetállamok védelmében történt, hiszen a kezdeményezés egyértelműen Oroszország érdekeit szolgálja. Ioan Aurel Pop, aki 2018-tól a Román Akadémia elnöke is, az orosz kártyát kijátszva támadta a kezdeményezést és azt állította, hogy a nemzetközinek és semlegesnek álcázott kezdeményezés mögött Moszkva szándékai húzódnak meg. E felvetések csak további bizonyítékként szolgálnak a kisebbségvédelem elhanyagolásának biztonsági kockázataira. Az ilyen és ehhez hasonló felelőtlen, uszító kijelentések meghatározzák a társadalom vélekedését és a mindennapi együttélés szintjén is problémát okoz. A többségi társadalomban beindulhat egy védelmi reflex és elkezdhet ténylegesen úgy tekinteni a kisebbségben élő társaira, mint ami jelentős kockázatként értelmezhető a saját identitására való tekintettel. A kisebbségben élőkben úgyszintén heves ellenreakciók törhetnek elő, hiszen elemében, identitásában érezheti megtámadva magát.

Látható tehát, hogy amellett, hogy bizakodva várni kell az ügy előmenetelét a Törvényszéken, egy legalább akkora súlyú problémával is foglalkozni kell. Főként annak ismeretében, hogy egy újbóli Törvényszéki pozitív elbírálás esetében is, a végső sikerhez a tagállamokat is a kezdeményezés mellé kellene állítani.

KONKLÚZIÓ

Mint ahogyan a tanulmány címe már utal erre, a MSP egy olyan történet, amely túlmutat önmagán. Ebben az ügyben egyszerre több hiányosság és probléma is lecsapódik. Egyrészt láthatjuk, hogy mindazok a törekvések, amelyek a demokráciadeficit megoldásra irányultak, nem jártak sikerrel. Ez megnyilvánul technikai és szándékbeli hiányosságokban is. Mint ahogyan a tanulmány korábbi részében kifejtésre került alapvetően kódolva volt a jogintézmény működésébe az érdekek szembenállásából fakadó igazságtalan végeredmény lehetősége. Az a jogintézmény, amely az uniós polgárok érdek artikulációját és aggregációját lehetővé teszi, végeredményben egy olyan testület kezében összpontosul, amely egyöntetűen rendelkezhet felette, elvágva azt minden további lehetőségtől. Másrészt a szándékbeli hiányosságot is ki kell emelni. Sem a korábbi, sem a jelenlegi Európai Bizottságban helyet foglaló személyek nem voltak támogatóak a kezdeményezéssel kapcsolatosan. Még annak ellenére sem,

hogy a nemzetek érdekeit megjelenítő Európai Parlament és Európa egyik vezető hatalmának a parlamentje a Bundestag is a pozitív elbírálásra kérte fel. Emögött nehéz nem ideológiai megfontoláson alapuló szándékokat sejteni. Az a mainstream politikai vonulat, amely Nyugat-Európát meghatározza, ellentétes a szilárd alapokon álló, önálló és cselekvő tagállamok elképzeléseivel. Ez a szakadék pedig hova tovább egyre inkább nagyobb lehet az uniós polgárok és az Európai Unió között. Feltehetjük a kérdést, hogy ha több millió kisebbségben élő személy életkörülményeinek előmozdítása és javítása nem jelent kellő súlyt a cselekvési szándék kialakulására, akkor a továbbiakban mi lesz erre képes. Valamint, ahogy a tanulmány több pontban utal rá, a kisebbségvédelem racionális okokból, biztonsági szempontból sem halogatható folyamatosan, hiszen egy önkényes állami döntés vagy egy erőszakos asszimilációs program bármikor eszkalálhat forró konfliktust a többségi és a kisebbségi társadalom tagjai között.

Mi lehet ennek az oka? – Könnyen lehet, hogy a klasszikus integráció mélyítéséről szóló vitának ez ma a modern kori lecsapódása. A két eszme, a föderalizmus és a szuverenizmus összecsapásaként is értékelhetőek az események. Főleg akkor, hogyha egyik másik jövőbeli hatásait próbáljuk feltérképezni. Az őshonos nemzeti kisebbségek támogatása nemzeti érdek, a nemzeti szuverenizmus erősödésének egyik alapköve. Annak gondoskodó elképzelésnek a gyökere, amely szerint felelősséggel tartozunk nemzettársaink felé és a keresztény Európa értékein alapuló cselekvési mechanizmust vetíti elő. A Minority SafePack és az Egy közülünk nevű életvédő kezdeményezés szervező elvei mögött is felsejlenek ezek. Ezekre mondott nemet az Európai Bizottság. Ennek ellenére, az olyan elképzelések támogatást nyertek, amelyek a gilofátot, meg az állatkísérleteket akarták beszüntetni. Ezeknek a sikerességét nem az önmaguk tárgyköre árnyalja. Pusztán az, ahogy az Európai Bizottság különbséget tesz közöttük.

Az Európai Unió jelenleg identitászavarban szenved. Ami ellen küzd és amit elutasított már többedjére, az tulajdonképpen saját maga. Az a több tízmillió személy, aki jelenleg kisebbségben él, az ugyanúgy uniós polgár, mint a többségi társadalom tagjai. Amikor hátat fordít az Európai Unió egy ártani nem kívánó kezdeményezésnek és ezáltal több millió embernek akkor igazából önmagával szemben vív harcot. Azokkal szemben, akik szintén részét képezik a nagy egységnek. Evégett állítja a tanulmány, hogy a MSP többet mond önmagánál. Eddig is többet mutatott és ha az ügy folyatását

további figyelemmel kísérjük, akkor az a jövőben is hasonlóképpen előre fog vetíteni.

FELHASZNÁLT IRODALOM

2013. ÉVI CCXXXVIII. TÖRVÉNY A NÉPSZAVAZÁS KEZDEMÉNYEZÉSÉRŐL, AZ EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉSRŐL, VALAMINT A NÉPSZAVAZÁSI ELJÁRÁSRÓL. (dátum nélk.). Letöltés helye: https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1300238.tv (Letöltve: 2021.11.15.)

ANTAL RÓBERT-ISTVÁN, VASS CSABA (2021. 01 15): Körbekérdeztünk az RMDSZ-ben: van, aki lát reményt a Minosrity SafePack-ügybewn, de nem mindenki. Letöltés helye: https://azonnali.hu/cikk/20210115_van-aki-szerint-van-meg-remeny-minority-safepack-ugyben-de-nem-mindenki-ilyen-derulato- (Letöltve: 2021.11.15.)

ARATÓ KRISZTA, LUX ÁGNES (2012). Az Európai Unió alkotmányozási kísérlete. In Jakab András, & Körösényi András: Alkotmányozás Magyarországon és máshol, MTA TKPI, Budapest. Letöltés helye: https://politikatudomany.tk.hu/uploads/files/archived/1261_0_Alkotmanyozas_Magyarorszagon_II_6.pdf (Letöltve: 2021.11.15.)

ÁSVÁNYI ZSÓFIA (2011): A demokratikus deficit kérdése az Európai Unióban. In Tudásmenedzsment: A Pécsi Tudományegyetem TTK Felnőttképzési és Emberi Erőforrás Fejlesztési Intézetének periodikája, Pécsi Tudományegyetem.

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (2011): Az Európai Unió Hivatalos Lapja. Letöltés helye: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:hu:PDF (Letöltve: 2021.11.15.)

BÁLINT JÓZSEF (2009): Új ütemterv az EU alkotmányának ratifikációjára 2007/2. Letöltés helye: https://jegyzo.hu/uj-utemterv-az-eu-alkotmanyanak-ratifikaciojara-20072/ (Letöltve: 2021.11.15.)

BLUTMAN LÁSZLÓ (2020) Az Európai Bizottság (Bizottság). In Az Európai Unió joga a gyakorlatban - A Brexit után, HVGOrac, Budapest

CRONIN, MARK (2017): Non-animal approaches the way forward. Letöltés helye: https://ec.europa.eu/environment/chemicals/lab_animals/3r/pdf/scientific_conference/non_animal_approaches_conference_report.pdf (Letöltve: 2021.11.15.)

CSIKI TAMÁS (2009): Egység a sokféleségben. Nemzet és Biztonság, 2009/9. szám.

DIENES-OEHM EGON, ERDŐS ISTVÁN, KIRÁLY MIKLÓS, MARTONYI JÁNOS, SOMSSICH RÉKA, & SZABADOS TAMÁS (2014): Az Európai Unió gazdasági joga I. A belső piac és a közös kereskedelempolitika. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.

EPLÉNYI KATA (2013): A Nemzeti kisebbségek védelme az Európai Unióban. Létünk 2013/különszám, 44–54.

EURÓPA TANÁCS (1998): 1999. évi XL. törvény a Strasbourgban, 1992. november 5-én létrehozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának kihirdetéséről. Letöltés helye: https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99900040.TV#lbj0ida379 (Letöltve: 2021.11.15.)

EURÓPAI BIZOTTSÁG (2021): A Bizottság közleménye a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért" elnevezésű európai polgári kezdeményezésről. Letöltés helye: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2021/HU/C-2021-171-F1-HU-MAIN-PART-1.PDF (Letöltve: 2021.11.15.)

EURÓPAI BIZOTTSÁG (2020): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az európai oktatási térség 2025-ig történő megvalósításáról. Letöltés helye: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2020:0625:FIN:HU:PDF (Letöltve: 2021.11.15.)

EURÓPAI BIZOTTSÁG (2014): A Bizottság közleménye a „Minden embernek joga van a vízhez és a megfelelő higiénés körülményekhez! A víz közjó, nem árucikk!" európai polgári kezdeményezésről. Letöltés helye: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/HU/1-2014-177-HU-F1-1.Pdf (Letöltve: 2021.11.15.)

EURÓPAI BIZOTTSÁG (dátum nélk.): „End the Cage Age" (Vessünk véget a ketreces állattenyésztésnek!) kezdeményezés – válaszintézkedések. Letöltés helye: https://europa.eu/citizens-initiative/end-cage-age-follow_hu (Letöltve: 2021.11.15.)

EURÓPAI BIZOTTSÁG (2020): Teljes körű befogadás: A Bizottság bemutatja az integrációról és a befogadásról szóló, a 2021–2027-es időszakra vonatkozó cselekvési tervet. Letöltés helye: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_20_2178 (Letöltve: 2021.11.15.)

EURÓPAI PARLAMENT (dátum nélk.): Az Európai Alkotmányt létrehozó szerződés tervezete (nem ratifikált szerződés). Letöltés helye: europarl.europa.eu: https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/draft-treaty-establishing-a-constitution-for-europe (Letöltve: 2021.11.15.)

EURÓPAI PARLAMENT (2005): Európai Alkotmány - Áttekintés. Letöltés helye: https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+IM-PRESS+20050819FCS00974+0+DOC+PDF+V0//HU&language=HU (Letöltve: 2021.11.15.)

EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉS (dátum nélk.). Letöltés helye: https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/hu/be-heard/citizen-s-initiative (Letöltve: 2021.11.15.)

EURÓPAI UNIÓ (2016): Az Európai Unió Alapjogi Chartája. Letöltés helye: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12016P%2FTXT (Letöltve: 2021.11.15.)

EURÓPAI UNIÓ (2012): Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Letöltés helye: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0007.02/DOC_1&format=PDF (Letöltve: 2021.11.15.)

EURÓPAI UNIÓ (1) (dátum nélk.). Benyújtás és vizsgálat. Letöltés helye: europa.eu: https://europa.eu/citizens-initiative/minority-safepack-one-million-signatures-diversity-europe_hu (Letöltve: 2021.11.15.)

EURÓPAI UNIÓ (dátum nélk.). Egy közülünk. Letöltés helye: https://europa.eu/citizens-initiative/one-us_hu (Letöltve: 2021.11.15.) Európai Unió. (dátum nélk.). End the Cage Age. Letöltés helye: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2018/000004_hu (Letöltve: 2021.11.15.)

EURÓPAI UNIÓ (2) (dátum nélk.). Minority SafePack – Egymillió aláírás a sokszínű Európáért. Letöltés helye: https://europa.eu/citizens-initiative/minority-safepack-one-million-signatures-diversity-europe_hu#Az-Europai-Bizottsag-valasza-es-nyomon-kovetes (Letöltve: 2021.11.15.)

EURÓPAI UNIÓ (dátum nélk.): Stop vivisection. Letöltés helye: https://europa.eu/citizens-initiative/stop-vivisection_hu (Letöltve: 2021.11.15.)

EURÓPAI UNIÓ (dátum nélk.): Tiltsák be a glifozátot, és védjék meg az embereket és a környezetet a mérgező növényvédő szerektől! Letöltés helye: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000002_hu (Letöltve: 2021.11.15.)

EURÓPAI UNIÓ (dátum nélk.). A Víz és a szennyvízhálózat emberi jog! A Víz egy nyilvános jó, nem árucikk! Letöltés helye: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000003_hu (Letöltve: 2021.11.15.)

EUROPEAN COMISSION (2017): Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative "Ban glyphosate and protect people and the environment from toxic pesticides". Letöltés helye: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/EN/C-2017-8414-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF (Letöltve: 2021.11.15.)

EUROPEAN COMISSION (2014): Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative "One of us". Letöltés helye: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-355-EN-F1-1.Pdf (Letöltve: 2021.11.15.)

EUROPEAN COMISSION (2015): Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative "Stop Vivisection". Letöltés helye: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/EN/3-2015-3773-EN-F1-1.PDF (Letöltve: 2021.11.15.)

EUROPEAN COMISSION (2018): Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the quality of water intended for human consumption (recast). Letöltés helye: https://ec.europa.eu/environment/water/water-drink/pdf/revised_drinking_water_directive.pdf (Letöltve: 2021.11.15.)

EUROPEAN COMISSION (2018): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on minimum requirements for water reuse. Letöltés helye: https://ec.europa.eu/environment/water/pdf/water_reuse_regulation.pdf (Letöltve: 2021.11.15.)

FELVIDÉK.MA (2014): Szlovákia után Románia is az Európai Bizottság oldalán lépett be a kisebbségek luxemburgi perébe. Letöltés helye: https://felvidek.ma/2014/07/szlovakia-utan-romania-is-az-europai-bizottsag-oldalan-lepett-be-a-kisebbsegek-luxemburgi-perebe/ (Letöltve: 2021.11.15.)

FUEN (1) (dátum nélk.): Tagszervezeteink listája. Letöltés helye: fuen.org: https://www.fuen.org/hu/members (Letöltve: 2021.11.15.)

FUEN (2) (dátum nélk.): A FUEN története. Letöltés helye: https://www.fuen.org/hu/article/A-FUEN-toertenete (Letöltve: 2021.11.15.)

FUEN (3) (dátum nélk.). Minority SafePack Initiative. Letöltés helye: http://www.minority-safepack.eu/assets/downloads/booklet/MSPI_brochure_HU.pdf (Letöltve: 2021.11.15.)

GYERGYAI CSABA, VÁSÁRHELYI-NYEMEC RÉKA (2013): Az Európai Bizottság elutasította az RMDSZ kisebbségvédelmi polgári kezdeményezését (bővítve) Letöltés helye: https://kronikaonline.ro/erdelyi-hirek/az-europai-bizottsag-elutasitotta-az-rmdsz-kisebbsegvedelmi-polgari-kezdemenyezeset-bovitve (Letöltve: 2021.11.15.)

HUNGARY TODAY (2020): German Bundestag Backs Minority SafePack Initiative and Appeals to EC. Letöltés helye: hungarytoday.hu: https://hungarytoday.hu/german-bundestag-minority-safepack-initiative-appeal-ec-fuen/ (Letöltve: 2021.11.15.)

JOÓB KRISTÓF (2019): Az új Bizottságtól függ az európai nemzeti kisebbségek védelme. Letöltés helye: precedens.mandiner.hu: https://precedens.mandiner.hu/cikk/20190927_az_uj_bizottsagtol_fugg_az_europai_nemzeti_kisebbsegek_vedelme (Letöltve: 2021.11.15.)

MAGYARKOLLÉGIUM.HU (dátum nélk.). Miről szól az EU Alkotmány? (Információk, ismertető). Letöltés helye: http://www.magyarkollegium.hu/pdf/torveny_eu3.pdf (Letöltve: 2021.11.15.)

MANZINGER KRISZTIÁN, VINCZE LÓRÁNT (dátum nélk.): Minority SafePack – Esély az EU-s kisebbségvédelemre? In Kisebbségvédelem az EU-ban

MARJÁN ATTILA, BOROS LUCA (2017): Az állampolgárság, nép, nemzet alkotmányozás és föderalizmus értelmezési nehézségei az Európai Unióban.Pro Publico Bono, Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest.

MEDINA VIKTOR (2011): EU ismeretek. Szent István Egyetem, Budapest

„MINORITY SAFEPACK – EGYMILLIÓ ALÁÍRÁS A SOKSZÍNŰ EURÓPÁÉRT" ELNEVEZÉSŰ JAVASOLT POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉSRŐL, (EU) 2017/652 határozata, Európai Bizottság 2017. 03 19.

PARLAMENT (2021): A Lisszaboni Szerződés. Letöltés helye: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/5/a-lisszaboni-szerzodes (Letöltve: 2021.11.1.5)

STIBBE, TIMO – TANER, HANDE (2019): The Dutch and French Nos tot he Referenda ont he Treaty Establishing a Constitution for Europe, SciencesPo Biblothéque. Letöltés helye: http://dossiers-bibliotheque.sciencespo.fr/une-vie-politique-europeenne-european-political-life/dutch-and-french-nos-referenda-treaty (Letöltve: 2021.11.15.)

TANÁCS, A. E. (2019): Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1381 rendelete (2019. június 20.) az élelmiszerláncban alkalmazott uniós kockázatértékelés átláthatóságáról és fenntarthatóságáról, továbbá a 178/2002/EK, az 1829/2003/EK, az 1831/2003/EK,. Letöltés hellye: eur-lex.europa.eu: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1381 (Letöltve: 2021.11.15.)

TANÁCS (2018): A Tanács ajánlása a nyelvtanítás és a nyelvtanulás átfogó megközelítéséről. Letöltés helye: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0272 (Letöltve: 2021.11.15.)

TANÁCS (2018): A TANÁCS AJÁNLÁSA a közös értékek, az inkluzív oktatás és az oktatás európai dimenziójának előmozdításáról. Letöltés helye: eur-lex.europa.eu: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0607(01)&from=DE (Letöltve: 2021.11.15.)

TÁRNOK BALÁZS (dátum nélk.): Kisebbségvédelem az Európai Unióban.

TÁRNOK BALÁZS (2020): Az európai polgári kezdeményezés különös tekintettel a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmére. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, Budapest

TÁRNOK BALÁZS. (2021): Az Európai Bizottság lesöpörte az asztalról a Minority SafePack kisebbségvédelmi kezdeményezést. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

UNESCO (2008. évi VI. törvény): 2008. évi VI. törvény a kulturális kifejezések sokszínűségének védelméről és előmozdításáról szóló, Párizsban 2005. év október hó 20. napján elfogadott UNESCO egyezmény kihirdetéséről. Letöltés helye: net.jogtár.hu: https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0800006.tv (Letöltve: 2021.11.15.)

VARGA PÉTER, TÁRNOK BALÁZS (2017): Európai polgári kezdeményezések a nemzeti kisebbségek védelmében. In Kisebbségi Szemle, Nemzetpolitikai Kutatóintézet, Budapest.

WÁGNER TAMÁS ZOLTÁN (2018): A román nemzetpolitikai útjai, különös tekintettel a Minority SafePack kezdeményezés megítélésére in. Magyarok jogvédelme a Kárpát-medencében, Kisebbségi Jogvédő Intézet, Budapest

DOI: 10.36817/km.2021.2.4

A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS ÉS A GYÜLEKEZÉS SZABADSÁGÁNAK ÁLTALÁNOS VÉDELME FEHÉROROSZORSZÁGBAN

General Protection of Freedom of Speech and Freedom of Assembly in Belarus

Nagy Gellért[1]

Absztrakt: Fehéroroszország egyike azon államoknak, ahol komoly kérdésként merül fel az alapvető emberi jogok és szabadságok védelme, kiváltképp a véleménynyilvánítás és a gyülekezés szabadságának általános biztosítása. Az elmúlt egy év során e két alapjog számos esetben szenvedett sérelmet a vizsgált államban, ugyanakkor fontos észrevenni, hogy a problémák nem újkeletűek, hiszen Fehéroroszország kapcsán már a múltban is komoly aggályok merültek fel a két említett alapjog tekintetében. Az elemzés során előtérbe kerül a véleménynyilvánítás és gyülekezés szabadságának fehéroroszországi általános helyzete, kitérve a belső szabályozásra, nemzetközi egyezményekre, illetve a Fehéroroszországot érintő nemzetközi joggyakorlatra is. A tanulmány, bár az aktuális helyzetet nem lehet teljes mértékben figyelmen kívül hagyni, általánosságában szemlézi a két vizsgált alapvető emberi jog fehéroroszországi érvényesülését.

Kulcsszavak: Fehéroroszország, alapvető emberi jogok, véleménynyilvánítás szabadsága, gyülekezés szabadsága, joggyakorlat

Abstract: Belarus is among the countries where the protection of fundamental human rights – especially those of freedom of speech and freedom of assembly – require serious consideration. During the past year, these two fundamental rights were disregarded on multiple occasions by the

[1] Nagy Gellért, Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem, joghallgató. E-mail cím: nagy.gellert1999@yahoo.com.
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8633-3038
A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10079784

Belarusian government. However, it is important to note, that these problems are far from new, as serious concerns have previously arisen regarding the disregard Belarus has shown towards the above-mentioned fundamental human rights. In this analysis, I will focus on the general stance towards freedom of speech and freedom of peaceful assembly. I will also include in my analysis the internal legislation of Belarus, international agreements Belarus is a state party, and the international case-law concerning Belarus.

Keywords: Belarus, fundamental human rights, freedom of speech, freedom of assembly, case-law

BEVEZETÉS

Ahogyan azt az Egyesült Nemzetek Szövetségének (a továbbiakban rövidítve: ENSZ) Emberi Jogi Bizottsága általános megjegyzéseiben kijelentette, mind a szabad véleménynyilvánítás, mind a békés gyülekezés joga elengedhetetlen alappillér egy magát szabadnak és demokratikusnak tekintő államban, és mint ilyen, sarokkövét képezi az emberi jogok tiszteletben tartásának.[2]

A két alapjog[3] között szoros kapcsolat figyelhető meg, hiszen a békés gyülekezés joga, mintegy magába foglalja a szabad véleménynyilvánítás jogát is, hiszen mint ilyen, a gyülekezés a véleménynyilvánítás egyik formájaként is értelmezhető. A szabad véleménynyilvánítás és a gyülekezés szabadsága egymástól elválaszthatatlan, hiszen a gyülekezések „szinte kivétel nélkül valamely vélemény kifejezésére irányulnak".[4] Ahogyan

[2] United Nations Human Rights Committee, 2011. 1.; United Nations Human Rights Committee, 2020 1.o.

[3] Fontos kiemelni, hogy az emberi jogok és szabadságok közötti eltérés elsősorban arra utal, hogy míg az emberi jogok állami beavatkozásnak, szabályozásnak köszönhetően érvényesülnek, addig a szabadságok állami beavatkozástól mentesnek kell lenniük. Ugyanakkor, mára már mind az alapjogoka, mind a szabadságokat az alkotmányok alkotmányos alapjogként, az ember „elidegeníthetetlen jogaként" határozzák meg. A témáról bővebben: Varga, 2019. 193-194.o. Továbbá, elkülönítendő egymástól az alapjog és az emberi jog fogalma is. Az alapvető jogok vagy alapjogok alkotmányban rögzített emberi jogok, vagyis „az emberi jogokat az alkotmányokban az alapvető jogok formájában ismerik el". Petrétei, 2009. 413-414.o.

[4] Koltay, 2009. 170. o.

azt az Emberi Jogok Európai Bírósága[5] joggyakorlatában is leszögezte[6], a két alapjog kapcsolata olyannyira szoros, hogy bizonyos körülmények fennállása esetén, a véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezés szabadsága között *lex generalis – lex specialis* típusú viszony figyelhető meg,[7] hiszen ilyen esetekben a tüntetők nem pusztán véleményük szabad kifejezése érdekében cselekednek, hanem azt is szem előtt tartják, hogy véleményüket másokkal együtt, közösen fejezzék ki. Lényegében, a véleménynyilvánítás szabadságának terjedelme határozza meg azt, hogy a gyülekezés során mit és hogyan lehet kifejezni, ugyanakkor ez a hatás mindkét irányba működik, hiszen a gyülekezés korlátozásával a véleménynyilvánítás szabadságát is korlátozzák.[8]

Fehéroroszország egyike azon államoknak, amelyekkel szemben számos olyan eljárás is folyamatban van, amely a vizsgált két alapjog egyazon időben történő megsértésére, jogtalan korlátozására vonatkozik. A 2020-as év második felében, valamint 2021 első hónapjaiban lezajlott események felnagyították a véleménynyilvánítás és a gyülekezés szabadságának aktuális, fehéroroszországi helyzetére vonatkozó problémákat. Az említett események kapcsán számos esetben merült fel, többségében megalapozottan, hogy Fehéroroszország nem tartja tiszteletben a nemzetközi egyezményekben vállaltakat, nem védi megfelelően az emberi jogokat és szabadságokat.

Ugyanakkor, e jogok és szabadságok védtelensége nem újkeletű az adott államban, hiszen az elmúlt évek során számtalan esetben merültek fel aggályok a fehérorosz állami hatóságok, tüntetések megszervezésével kapcsolatos magatartása kapcsán. Tanulmányomban, elsősorban arra kívánok magyarázatot adni, hogy milyen nehézségek merülnek fel a két vizsgált alapjog védelme kacsán Fehéroroszország esetében, illetve, hogy milyen a nemzetközi megítélése a vizsgált alapjogok fehéroroszországi védelmének.

---

[5] Kiemelendő, hogy Fehéroroszország nem részes fele az Emberi Jogok Európai Egyezményének, ily módon az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata pusztán, mint elméleti tényező mérvadó.

[6] 17391/06. 2014.

[7] A két vizsgált alapjog közötti ezen viszony megjelenik továbbá az Ezelin v. France, App. No. 11800/85. 1991. ECtHR ügyben is, melyben a Bíróság kimondta, hogy bizonyos körülmények fennállása esetén a két alapjogot nem szükséges elkülönülten vizsgálni, azok egymásra gyakorolt hatásából kifolyólag. (§ 35.)

[8] Koltay, 2009. 170.o.

A továbbiakban, a nemzetközi szabályozás rövid ismertetése után, a Fehéroroszországot részes félként érintő esetekből kívánok néhányat, reprezentatív jelleggel elemezni, és ezáltal feltárni a véleménynyilvánítás és a gyülekezés szabadságának fehéroroszországi helyzetét, amely megfelelő alapként szolgál a kialakul helyzet vizsgálatára is.

I. NEMZETKÖZI SZABÁLYOZÁS

Az alapvető emberi jogok kapcsán mindenekelőtt az ENSZ égisze alatt elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára (a továbbiakban: PPJNE) kell hivatkoznunk, amely rendelkezik mind a véleménynyilvánítás, mind a gyülekezés szabadságáról. Az Egyezségokmány 19. cikkének (2) bekezdése kijelenti, hogy mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításhoz, amely jogot csak abban az esetben lehet korlátozni, ha az adott korlátozásról törvény kifejezetten rendelkezik, és ha a korlátozás elengedhetetlen mások jogainak és jó hírnevének tiszteletben tartása, illetve az állambiztonság, a közrend, a közegészség vagy a közerkölcs védelme érdekében. Ugyanakkor az Egyezségokmány a 21. cikkelyében kitér a gyülekezés szabadságára is, mondván a békés gyülekezés jogát el kell ismerni, és e jog gyakorlását csak a törvényben megállapított olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban az állam biztonsága, a közbiztonság, a közrend, illetve a közegészség és közerkölcs, valamint mások jogainak és szabadságának védelme érdekében szükségesek.

A PPJNE kapcsán fontos kiemelnünk, az ENSZ Emberi Jogi Bizottságát (a továbbiakban: EJB vagy Bizottság), amely 18 független szakértőből áll, földrajzi eloszlás figyelembe vételével, évente háromszor ülésezik és amely konszenzus útján határoz.[9]

A véleménynyilvánítás szabadsága magába foglalja a polgárok tájékoztatáshoz való hozzáférésének jogát, valamint az információk szabad elérésének és terjesztésének lehetőségét. Továbbá a vizsgált alapjog tartalma kiterjed a vélemény szabad megfogalmazására és annak terjesztésére, beleértve „a politikai diskurzusokat, valamely polgár saját vagy közügyekhez fűzött véleményét, a választási propagandát, a sajtóban történő véleménynyilvánítást, a kultúrát és a művészeti véleménykifejezést, a tanításokat, illetve a vallási beszédeket”[10]. Megfigyelhető, hogy a

[9] Shaw, 2008. 276.o.
[10] United Nations Human Rights Committee, 2011.3.o.

véleménynyilvánítás szabadságának védelme tartalmazza annak aktív és passzív oldalát is – a saját vélemény formálásának jogát és mások véleményének megismerését is. Mind az aktív, mind a passzív oldalnak elengedhetetlen szerepe van a nyílt társadalmi viták kialakulásában és formálásában.[11]

Egyes szerzők szerint[12] a véleménynyilvánítás szabadságának egyik legfőbb értéke, hogy ezen alapjog kulcsszerepet tölt be az egyes politikai kérdések kapcsán kialakult közvélemény formálásában. Ebből az okból kifolyólag – amint azt a későbbiekben is látni fogjuk – abban az esetben, ha az egyes országok állami intézkedésekkel kívánják korlátozni a véleménynyilvánítás szabadságát, azt csak kötött keretek, meghatározott feltételek mellett tehetik meg.[13]

A gyülekezés szabadsága a polgárok adott céllal történő békés gyülekezését védi. E szabadság még nem teljesen kiforrott formájával már több, mint 800 évvel ezelőtt találkozhatunk, hiszen 1215. június 10-én Angliában aláírásra került a Magna Charta, amely az alapvető emberi jogok és szabadságok első, kezdetleges kinyilatkoztatása, és mint ilyen tartalmaz a gyülekezés szabadságára vonatkozó rendelkezéseket is.[14]

A Gyülekezés Szabadságának Afrikai Irányelvei értelmében, amely lényegében az ENSZ által megfogalmazottak mentén fejlesztette tovább a békés gyülekezés fogalmát, egy tüntetés békésnek tekinthető, ha azt a szervezők békés szándékkal hirdették meg, és ha az összegyűltek általános szándéka is békés.[15]A békés szándékkal történő meghirdetés véleményem szerint kizárja tehát mindazon gyülekezések védelmét, amelynek meghirdetői erőszakra buzdítanak, agresszióra késztetik a leendő jelenlévőket, vagy amely gyülekezések elsődleges célja az izgatás vagy a felbujtás.

A békés gyülekezéshez való jog egy olyan egyéni jog, amely kollektív módon érvényesíthető,[16] függetlenül a részt vevő személyek kilététől. Békés

[11] Howard, 2018. 11., 15.o.
[12] Barendt apud. Howard, 2018. 12.o.
[13] Számos ilyen példával találkozhattunk a koronavírus járvány ideje alatt, amikor meghatározott keretek között korlátozták az államok a véleménynyilvánítás szabadságát, az álhírek terjedésének visszaszorítása érdekében.
[14] Rohde, 2005. 1.o.
[15] Addaney, Gyan Nyorko, Bashoff, 2020. 207.o.
[16] El kell különítenünk ugyanakkor a kollektív módon érvényesíthető egyéni jogokat, amelyek olyan egyéni jogok, amelyek csak közösségben, más személyekkel együtt

tüntetésen részt vehetnek tehát az adott állam polgárai, idegen állampolgárok, bevándorlók, menedékkérők, vagy hontalanok is. Ugyanakkor a gyülekezés szabadsága kitér úgy a szabadtéri, mind a beltéri és az online térben zajló tüntetésekre, függetlenül attól, hogy azok magán- vagy közterületen zajlanak.[17]

Az Egyezmény rendelkezéseiből kiindulva megfigyelhető, hogy mind a véleménynyilvánítás mind a gyülekezés szabadságának államok általi korlátozása csak meghatározott körülmények fennállása esetén következhet be. E feltételek a következők:

a) bármely korlátozásról a törvénynek kifejezetten kell rendelkeznie;

b) a korlátozásnak jogszerű célt kell szolgálnia;

c) a korlátozás arányos kell legyen az elérni kívánt jogszerű céllal.

Az első követelmény kapcsán, a szakirodalomban kialakult az a nézet, miszerint a korlátozásokról rendelkező törvénynek hozzáférhetőnek és érthetőnek kell lennie a védett felek, a polgárok számára, annak érdekében, hogy a korlátozás ne legyen jogtalannak tekinthető.[18]

A második követelmény tekintetében az Egyezségokmány taxatíve felsorolja mindazon érdekeket, amelyek védelme jogszerű célnak minősül a véleménynyilvánítás és a gyülekezés szabadságának korlátozása esetében. Ilyen jogszerű cél mások jogainak és szabadságának tiszteletben tartása, az állambiztonság, a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a közerkölcs védelme. E második követelmény kapcsán szükséges kiemelni, hogy e jogszerű célok önmagukban is jelenthetik a korlátozás alapját, ugyanakkor előfordulhatnak olyan esetek is, amikor egy időben, több jogszerű cél is a korlátozás alapjául szolgál.[19]

Míg a korlátozások jogszerűségéhez szükséges első két követelmény viszonylag egyértelmű, és teljesítésük könnyedén vizsgálható addig az arányosság megállapítása sok esetben komoly nehézségeket okoz. Az arányosság követelményének vizsgálatakor a következő kérdést kell szem előtt tartanunk: „arányban állt egymással a cél és az elérését szolgáló eszköz?”[20] Az államok beavatkozása tehát, annak érdekében, hogy az megfeleljen az arányosság követelményének, oly mértékű kell legyen, hogy

gyakorolhatóak, a kifejezetten kollektív jogoktól, amelyek önmagában a közösséget, mint egészt illetnek meg. Lásd:Varga, 2019. 198.o.

[17] United Nations Human Rights Committee, 2020. 2.o.

[18] Alexe, 2020. 1.o.

[19] Predescu, Maria Vlădoiu, 2014. 75.o.

[20] Bychawska-Siniarska, 2018. 46.o.

általa a jogszerű cél elérhetővé váljon, ugyanakkor ne támasszon aránytalan korlátozásokat a polgárokkal szemben.

A gyülekezés szabadságának államok általi korlátozása kapcsán ugyanakkor szükséges kitérnünk olyan sajátosságokra is, amelyek a véleménynyilvánítás szabadsága vonatkozásában nem állnak fenn.

Egyrészt, a gyülekezés szabadságát lehet a gyülekezés helyének és idejének függvényében is korlátozni. Mindazon esetekben, amikor a hatóságok a gyülekezés, tüntetés helyére vagy időpontjára vonatkozóan írnak elő korlátozásokat, kötelesek megfelelő alternatívát biztosítani a polgárok számára.[21] Továbbá, az időpontra vonatkozó korlátozások esetében, az állam által felkínált alternatívának optimálisnak kell lennie, olyan, amely nem gátolja meg a tüntetéssel megfogalmazni kívánt üzenet nagyközönséghez történő eljutását.[22] Véleményem szerint a fent említettek kiterjeszthetőek a tüntetés helyére vonatkozó korlátozásokra is, hiszen nem számít megfelelő alternatívának egy olyan helyszín kijelölése a hatóságok által, amely gátolja a gyülekezés szervezőit az üzenet széles körű terjesztésében, ezáltal a gyülekezés elveszti legfőbb célját. A fentebb vázolt esetek fennállásakor jogtalan korlátozásra kerül sor.

Másrészt, a gyülekezés szabadsága, ahogyan az az Egyezségokmány megfogalmazásából is kiderül, mindössze a békés gyülekezéseket védi, tehát nem kerülnek a rendelkezés védelme alá azok a tüntetések, amelyeket erőszakos szándékkal hirdettek meg.

Továbbá, az előzetes jóváhagyási rendszeren alapuló[23] törvényi előírások kapcsán fontos leszögezni, hogy a gyülekezések előzetes bejelentése csak e jog érvényesítését és a közérdek védelmét szolgálhatják, valamint nem lehetnek anyagiszempontból túlzóan terhesek a szervezőkre nézve.[24]

A gyülekezés szabadságának e, fentebb vázolt sajátosságait nem szabad figyelmen kívül hagyni amikor Fehéroroszország esetében vizsgáljuk annak védelmét, hiszen egyrészt a korlátozások többsége a tervezett tüntetések, békés demonstrációk helyszínére vonatkoznak, másrészt, Fehéroroszország esetében, az 1997. december 30. nyilvános rendezvények

[21] OSCE/ODIHR Venice Commission, 2010. 17.o.

[22] African Commissionon Human and Peoples' Rights. 28.o.

[23] Előzetes jóváhagyási rendszerről beszéheltünk minden olyan esetben, amikor a gyülekezést megelőzően szükség van annak, valamely állami közhivatalnál történő bejegyzésére, előzetes jóváhagyására annak érdekében, hogy a gyülekezés szabadságának vedelme alá essen.

[24] Addaney – Gyan Nyorko – Bashoff, 2020. 208.o.

lebonyolítására vonatkozó törvény[25] (a továbbiakban: 1997. évi törvény) 5. cikkének értelmében, fennáll egy előzetes jóváhagyási rendszer, amelynek az előbbiekben felvázolt értékekhez való megfelelése komoly kérdéseket vet fel. Ezen felmerülő kérdésekre kívánok a továbbiakba válaszokat találni.

II. A VIZSGÁLT ALAPJOGOK VÉDELMÉNEK ÁLTALÁNOS HELYZETE FEHÉROROSZORSZÁGBAN

Ahogy az a fentebb vázoltakból kiderült, sok esetben a véleménynyilvánítás és a gyülekezés szabadsága szorosan összefügg egymással, és az egyik megsértése automatikusan maga után vonja a másik alapjog sérelmét is. Mondhatni, „a gyülekezési jog gyakorlása sokak számára az egyetlen igazi eszköz szólásszabadságuk hatékony gyakorlására”[26].

A fehéroroszországi szabályozás tekintetében mindenekelőtt fontos kiemelni az 1997. évi törvényt, amely a gyülekezések általános szabályozásáról rendelkezik. Amint arra a fentebb írtakban már kitértem, e törvény 5. cikkének értelmében egy előzetes jóváhagyáson alapuló rendszerről beszélhetünk. Az előzetes jóváhagyást a gyülekezés szervezőinek kell kérvényezniük a helyi hatóságoktól, abban az esetben pedig, ha a gyülekezés kettő vagy több területi közigazgatási egységen belül zajlik, vagy a résztvevők tervezett száma meghaladja az ezer főt az adott régió hatóságainak jóváhagyására is szükség van. Az előzetes jóváhagyásra vonatkozó kérvényt legkevesebb 15 nappal a gyülekezés előtt az illetékes hatóságokhoz kell benyújtani. A hatóságok a kérvényt annak helyszínének, időpontjának, a résztvevők tervezett számának, illetve a közbiztonsági és köztisztasági vállalatokkal megkötött szerződéseknek fényében bírálja el. Ugyanakkor, a törvény 6. cikkének értelmében a helyi hatóságok vezetői minden olyan esetben megváltoztathatják a tervezett gyülekezés helyszínét, időpontját, amikor a gyülekezés mások jogait vagy szabadságait sértheti, vagy közrendet veszélyezteti.

Az 1997. évi törvény 9. cikke kitér a gyülekezések helyszínére és időpontjára, kijelentve, hogy a helyi hatóságok kijelölhetik a gyülekezések állandó helyszínét, továbbá tömegrendezvényeket csak reggel 8 és este 10 óra között lehet megszervezni. A fenti szabályozásból kitűnik, hogy a helyi

[25] A törvény angol nyelven az alábbi linken érhető el: https://www.rightofassembly.info/assets/downloads/1997_Mass_Events_Act.pdf
[26] Koltay, 2009. 169-170.o.

hatóságok önkényesen korlátozhatják a tömegrendezvények, gyülekezések helyszínét, ezáltal korlátozva a gyülekezés szabadságát, így ellehetetlenítve az egészséges társadalmi véleménynyilvánítás egyik alappillérét.

Az elmúlt egy év során még jobban kidomborodtak a véleménynyilvánítás és a gyülekezés szabadságának ezen belső jogi sajátosságai. Nem hagyhatjuk figyelmen kívül a vizsgált szabályozás társadalomra gyakorolt hatását, azt a tényt, hogy a gyülekezések, tüntetések hatalmi eszközökkel történő korlátozása miképp hat a társadalmi, politikai diskurzusokra a vizsgált államban. Számos esetben erőszakos következményekkel járó tett köthető azon tényhez, hogy Fehéroroszország évekig, hatalmi eszközökkel, önkényesen korlátozta az állampolgárok vizsgált alapjogait, fosztotta meg őket a politikai véleményük, nézeteik kinyilatkoztatásától.[27]

Nemzetközi szabályozások tekintetében, az alapjogok védelme kapcsán kiemelendő egyrészt az Európa Tanács égisze alatt elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezménye, másrészt az ENSZ Közgyűlése által 1966-ban elfogadott PPJNE. Az Emberi Jogok Európai Egyezségokmányát ugyanakkor Fehéroroszország nem ratifikálta, hiszen nem tagja az Európa Tanácsnak, így esetében nem vizsgálhatjuk sem az Egyezményben vállaltak betartását, sem az abban foglaltak biztosítására létrehozott Emberi Jogok Európai Bíróságának fehéroroszországi gyakorlatát (mivel ilyen nem létezik). A PPJNE kapcsán azonban fontos kitérnünk az EJB gyakorlatára, amelyek keretében az EJB a PPJNE 1966-ban kiadott Kiegészítő Jegyzőkönyve[28] mentén befogadott megkeresések kapcsán hoz döntést, amely döntések ugyanakkor nem kötelezőek, pusztán ajánlás jellegük van, hiszen az EJB nem bíróság, nincs jogköre az ügyek kötelező megoldására.[29]

Az EJB-hoz benyújtott panaszok közül számos olyan található, amelyekben a vizsgált két alapjog sérelmére egyidőben került sor. E panaszok közül is számottevőek a Fehéroroszország ellenében benyújtottak, így az elkövetkezőkben néhány olyan esetet mutatok, amelyekben a Bizottság megállapította, hogy Fehéroroszország egyszerre sértette meg a megkereséssel élő fél szabad véleménynyilvánításhoz és gyülekezéshez fűződő emberi jogait. Ezen esetek valósághű képet nyújtanak a vizsgált alapjogok fehéroroszországi védtelenségének.

---

27 Bővebben: https://freedomhouse.org/country/belarus/freedom-world/2021 (Kiemelten a D4 és az E1 pontok tekintendőek tanulmányom tárgyához kapcsolódónak)

28 A Kiegészítő Jegyzőkönyvet Fehéroroszország 1992-ben fogadta el magára nézve kötelezőnek. A jegyzőkönyv a UN TreatySeries 171. oldalán érhető el.

29 Shaw, 2008. 280.o.

2.1. Az Anatoly Poplavny és Leonid Sudalenko v. Fehéroroszország eset[30]

Anatoly Poplavny és Leonid Sudalenko fehérorosz állampolgárok 2010. november 22-én fordultak kérvényükkel a Gomel Városi Végrehajtó Bizottsághoz, amelyben egy általuk tervezett tüntetés jóváhagyását kérték. A megszervezni kívánt tüntetésre december 10-én került volna sor, a város egyik forgalmas, központi terén, ugyanakkor a résztvevők számát kérvényükben a szervezők legfeljebb ötven főben határozták meg. A tüntetés céljaként a polgárok figyelmének felhívását, tájékoztatását jelölték meg arra vonatkozóan, hogy a közelgő, előrehozott államelnök-választásokon, az állampolgároknak joguk van távol maradni a szavazástól.[31] A Végrehajtó Bizottság elutasította a felek kérvényét, mondván abban a felek nem tettek eleget az 1997. évi törvény alapján kiadott 299. számú Végrehajtó Bizottsági rendeletnek, hiszen egyrészt, a felek kérvényükben nem a rendelet által meghatározott helyszínt jelölték meg a tervezett tüntetés színtereként, másrészt kérvényükhöz nem csatolták a rendvédelmi, közegészségügyi és köztisztasági szervekkel megkötött szerződéseik másolatát.[32] A felek, miután a rendelkezésükre álló összes belső jogorvoslati lehetőséget, eredménytelenül, kimerítették, megkeresésükkel az EJB-hoz fordultak.

Poplavny és Sudalenko urak megkeresésükben kifejezték, hogy a hatóságok magatartása és azon tény, hogy kifejezett indoklás nélkül visszautasították a tervezett tüntetés jogszerű megszervezésének jóváhagyását súlyosan sérti a felek PPJNE 19. és 21. cikkelyében foglalt alapjogait. Érvelésükből kitűnik, hogy sem a Végrehajtó Bizottság, sem a nemzeti bíróságok nem indokolták meg a 299. számú rendelet által megállapított korlátozások szükségességét egyetlen jogszerű céllal sem, ennek értelmében tehát a korlátozások nem szolgálták sem az állambiztonság, a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a közerkölcs, sem mások jogainak és szabadságainak védelmét. Mindemellett, a felek kijelentették, hogy a nyilvános rendezvényekről szóló törvény rendelkezéseivel a részes állam nem tesz eleget a PPJNE 19. és 21. cikkelyében

[30] Communication No. 2139/2012.
[31] Communication No. 2139/2012. 2.1.
[32] Communication No. 2139/2012. 2.2.

vállalt kötelezettségeinek, hiszen az említett törvény 6. cikkelye lehetővé teszi, hogy a helyi Végrehajtó Bizottságok diszkrecionálisan korlátozzák a tüntetések, gyülekezések lebonyolításának helyszínét, bármely jogszerű cél megjelölése nélkül.[33]

Az ügy tartalmi kérdései kapcsán a Bizottság leszögezte, hogy a megkereséssel élő felek szerint indokolatlan korlátozásnak számít, bármely jogszerű cél megjelölése nélkül, egy 500.000 fős lakossággal rendelkező városban a tüntetések, gyűlések megszervezésének egyetlen helyszínre történő korlátozása, illetve aránytalan anyagi terhet ró a szervezőkre a kötelező szerződések megkötése a városi közszolgáltató cégekkel.[34]

Az EJB döntésében kimondta, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz és békés gyülekezéshez való jogok, alapköveit kell képezzék bármely demokratikus társadalomnak, és mint ilyenek csak olyan esetekben korlátozhatóak, amikor a korlátozások megfelelnek a szükségesség és az arányosság szigorú feltételeinek.[35] Ugyanakkor, az EJB megállapítása szerint, sem a Végrehajtó Bizottság, sem egyetlen nemzeti bírósági szerv nem határozott meg olyan jogszerű célt, amely érdekében a gyülekezések helyszínének egyetlen színtérre történő korlátozása megfelelt volna a szükségesség és az arányosság követelményeinek.[36] Továbbá, minden olyan esetben amikor egy állam korlátozásokat vezet be, annak érdekében, hogy a jogszerű célt összeegyeztethetővé tegye az egyének jogaival, bármely nemű korlátozás az egyének jogainak érvényesülését kell szem előtt tartsa, a szükségtelen és aránytalan korlátozással szemben.[37] Mindezek fényében az EJB úgy határozott, hogy a megkereséssel élő felek szabad véleménynyilvánításhoz és békés gyülekezéséhez való jogait jogtalanul korlátozta Fehéroroszország, amely ezáltal megsértette a PPJNE 19. és 21. cikkelyében foglaltakat.[38]

[33] Communication No. 2139/2012. 3.1-3.5.
[34] Communication No. 2139/2012. 8.2.
[35] Communication No. 2139/2012. 8.3, 8.5.
[36] Communication No. 2139/2012. 8.6.
[37] Communication No. 2139/2012. 8.5.
[38] Communication No. 2139/2012.8.4, 8.6.

2.2. A Zinaida Shumilina és mások v. Fehéroroszország eset[39]

Zinaida Shumilina fehérorosz állampolgár, 11 további károsult társával együtt, 2011. február 4-én benyújtotta jóváhagyási kérvényét a Gomel Városi Végrehajtó Bizottsághoz, amelyben a város több pontján tervezett békés tüntetések megszervezésére kért engedély a hatóságoktól. A tervezett tüntetések célja a kérvényezők szabad véleménynyilvánítása a korábbi államelnök-jelöltek és támogatóik politikai üldözésével kapcsolatban.[40] A Végrehajtó Bizottság február 17-én hozott határozatában betiltotta a tervezett tüntetések megszervezését.[41] A Bizottság határozatával szemben a kérvényezők éltek az összes rendelkezésre álló belső jogorvoslati lehetőséggel, ugyanakkor mindezt sikertelenül tették, hiszen a nemzeti bíróságok helyben hagyták a határozatot, mondván az nem ütközik egyetlen jogszabály előírásaiba sem.[42] Mindezek fényében, 2012 februárjában a megkereséssel élők az EJB-hoz fordultak, mondván a részes állam, Fehéroroszország jogtalanul korlátozta őket a szabad vélemény-nyilvánításhoz és a békés gyülekezéshez fűződő jogukban, amellyel megsértette az állam a PPJNE 19. és 21. cikkelyében vállaltakat.

Döntésében az EJB mindenekelőtt kifejezte, hogy a felek kérése befogadható és tárgyalható a Bizottság által, hiszen a felek kimerítették az összes belső jog által kínált jogorvoslati lehetőséget.[43]

Továbbá, határozatában az EJB megemlítette, hogy a kérvényező felek több, a tüntetés színterének szánt helyszínt is megjelöltek, ám ezek mindegyike elutasításra került. A kötelezően kijelölt helyszínre történő korlátozásra vonatkozóan a helyi hatóságok nem adtak megfelelő magyarázatot, nem sorakoztattak fel olyan indokokat, amely a korlátozás jogszerűségét igazolná államvédelmi, közrendi, közegészségügyi vagy közerkölcshöz köthető céllal. A 299. számú Végrehajtó Bizottsági korlátozások jogszerű célját sem a helyi hatóságok, sem a nemzeti bíróságok nem nevezték meg.[44] Az EJB kiemelte, hogy a gyülekezések egyetlen, viszonylag eldugott színtérre történő korlátozása, egy Gomel nagyságrendű város esetében, bármely jogszerű cél megadása nélkül egyszerre sérti a

[39] Communication No. 2142/2012.
[40] Communication No. 2142/2012. 2.1.
[41] Communication No. 2142/2012. 2.2.
[42] Communication No. 2142/2012. 2.2, 2.3.
[43] Communication No. 2142/2012. 5.3.
[44] Communication No. 2142/2012. 6.5.

megkereséssel élő felek szabad véleménynyilvánításhoz és békés gyülekezésre vonatkozó jogát.[45]

2.2. Az Andrei Strizhak v. Fehéroroszország eset[46]

Andrei Strizhak fehérorosz állampolgár békés gyűlést kívánt szervezni 2012. július 3-án, a Fehérorosz Függetlenségi Nap alkalmából, azon kifejezett céllal, hogy a gyűlés által felhívja a közvélemény figyelmét a független szakszervezetek helyzetére, munkásságára. A gyűlés tervezett helyszíne a Rechytsa város központjában található, nyílt, nagy tömegek számára könnyedén elérhető tér volt.[47] A megkereséssel élő fél, a gyűlés törvényes megszervezése érdekében benyújtotta kérvényét a Gomel régióban található Rechytsa Körzeti Végrehajtó Bizottsághoz. Kérvényében Strizhak úr kitért, az 1997. évi törvényelőírásainak eleget téve, a tervezett gyűlés céljára, természetére, helyszínére, kezdési időpontjára, a résztvevők becsült számára, a befejezés várható időpontjára, illetve a megtett biztonsági intézkedésekre is.[48]

2012. június 27-én a Rechytsa Körzeti Végrehajtó Bizottság elutasította Strizhak úr kérvényét mondván a kérvényező nem tett eleget sem a nyilvános rendezvényekről szóló törvény, sem a Végrehajtó Bizottság 802. számú nyilvános rendezvények megszervezésére vonatkozó rendelete előírásainak.[49]

A fentiek alapján, a belső jogorvoslati lehetőségek kimerítése után, Strizhak úr az EJB-hoz fordult, mondván Fehéroroszország jogtalanul korlátozta őt a véleménynyilvánítás és a gyülekezés szabadságához fűződő jogában. A megkereséssel élő fél kiemelte, hogy ügyével kimerítette az összes belső jogorvoslati lehetőséget, így megkeresése az EJB által befogadható.[50]

Érvelésében a megkereséssel élő fél leszögezte, hogy a gyűlés helyszínének korlátozása meggátolta volna, hogy a rendezvény elérje és megszólítsa a nagyközönséget, ezáltal pedig elvesztette volna célját.[51]

[45] Communication No. 2142/2012. 6.7.
[46] Communication No. 2260/2013.
[47] Communication No. 2260/2013. 2.1.
[48] Communication No. 2260/2013. 2.2.
[49] Communication No. 2260/2013. 2.3.
[50] Communication No. 2260/2013. 2.8.
[51] Communication No. 2260/2013. 3.4.

A megkeresés tartalmára vonatkozóan a Bizottság egyrészt kijelentette, hogy sem a részes állam, sem annak egyetlen bírósági szerve nem vonultatott fel valós okokat, amelyek alapján a megkereséssel élő fél véleménynyilvánításra vonatkozó szabadsága jogosan korlátozható lett volna. Ennek fényében, bár a korlátozások a belső jog értelmében, a nyilvános rendezvényekre vonatkozó törvény alapján, megalapozottak, ám nincsenek összhangban a PPJNE 19. cikkével, mivel a korlátozás nem felel meg sem a szükségesség sem az arányosság követelményének. Továbbá, a Bizottság a gyülekezés szabadságának korlátozására vonatkozóan is hasonló megállapításokat tett, kiemelve, hogy a gyűlések helyszínének egy adott térre való korlátozása sem nem szükséges, sem nem arányos a PPJNE 21. cikkével összhangban.[52] Összegezve: a Bizottság döntésében kimondta, hogy Fehéroroszország a PPJNE 19. és 21. cikkében foglaltakat is megsértette azzal, hogy Strizhak urat jogtalanul korlátozta az említett cikkekben foglalt alapjogainak gyakorlásában.[53]

Fehéroroszország tehát nem tett eleget az Egyezségokmányból fakadó kötelezettségeinek, hiszen nem garantálta, illetve jogtalanul korlátozta a véleménynyilvánítás- és a gyülekezés szabadságának gyakorlását állampolgárai számára. Amint azt a fent írtakban már említettem, a szabadságoknak mindenféle állami beavatkozástól mentesnek kell lenniük,[54] azáltal tehát, hogy Fehéroroszország, a meghatározott feltételek be nem tartásával hozott korlátozásokkal beavatkozott a vizsgált alapjogok gyakorlásába megszegte az Egyezségokmányban vállaltakat.

A vizsgált három esetből kitűnik, hogy Fehéroroszország tekintetében nem újkeletű probléma a véleménynyilvánítás és a gyülekezés szabadságának korlátozása, hiszen a nagyszámú megkeresések is jól tükrözik, hogy a PPJNE vállaltak nem épültek be maradéktalanul Fehéroroszország jogrendjébe. Ugyanakkor, a vizsgált jogok sérelme az elmúlt időszakban még inkább szembetűnővé vált, a következőkben ismertetett események fényében.

[52] Communication No. 2260/2013. 6.3-6.5.
[53] Communication No. 2260/2013. 6.8.
[54] Varga, 2019. 193.o.

III. A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS ÉS A GYÜLEKEZÉS SZABADSÁGA A 2020-AS ESEMÉNYEK TÜKRÉBEN

2020 augusztusában Alyaksandr Lukashenka megnyerte (immár sorozatban hatodik alkalommal) a fehérorosz államelnök-választásokat, a szavazatok 80,1 százalékával. A választás végkimenetelének tisztaságát kifogásolva, Lukashenka legfőbb kihívójának, Sviatlana Tsikhanouskayának a hívei utcára vonultak élvén gyülekezési és véleménynyilvánítási szabadságukkal. Tsikhanouskaya állítása szerint, az államelnök-választások eredményét megmásították, hiszen a párhuzamos számításai szerint a szavazatok nagyjából 60 százalékát ő kapta.[55]

A választások végkimenetele ellen több városban és több napon át tüntető tömeggel szemben a rendvédelmi szervek kirívó keménységgel léptek fel, sok esetben fizikai erőszak alkalmazását sem megvetve.

Augusztus 9. és 12. között a rendőrök Minszkben és számos más nagyvárosban léptek fel erőszakkal a tüntetők ellen, gumilövedéket, könnygázt és kábító gránátokat használva, csak ebben a négy napban közel 7.000 állampolgárt vettek őrizetbe, akiket később, sokszor embertelen, méltóságot és egészséget sértő körülményeknek kitéve vallattak.[56] Szeptember folyamán a békés tüntetések, és az ez ellen fellépő rendőri intézkedések folytatódtak. Egyes jelentések szerint november közepéig mintegy 25.000 ezer tüntetőt vettek őrizetbe,[57] 2020 végéig e szám meghaladta a 32.000.[58]

A fehérorosz állami hatóságok továbbá monitorozták az őrizetbe vett személyek közösségi médiaplatformjait, annak érdekében, hogy a tüntetéseken való részvételüket igazolják, megalapozzák az esetleges súlyosabb büntetéseket. Mindezek mellett, a Synesis magánvállalat is segítséget nyújtott, biztosítva a hatóságok számára olyan arcfelismerő szoftvereket, amelyekkel elősegítették a tüntetéseken résztvevők felismerését és büntetését.[59] Megfigyelhető, hogy az államelnök-választás eredményével kapcsolatban kicsúcsosodott azon gyakorlat, amelyet Fehéroroszország már ezt megelőzően is előszeretettel alkalmazott, amint azt a fentebb vázolt régebbi jogesetek is tükröznek, éspedig, hogy minden rendelkezésre álló

[55] BBC News, 2020.
[56] Human Rights Watch, 2020.
[57] Human Rights Watch, 2020.
[58] Freedom House, 2021.
[59] Freedom House, 2021.

eszközzel korlátozzák a gyülekezés és a véleménynyilvánítás szabadságát politikai kérdésekben. Az állami szervek általi, fentebb vázoltakban történő fellépést nem tette indokolttá egyetlen jogszerű cél sem, így nem voltak szükségesek, továbbá a hatóságok fellépései nem feleltek meg az arányosság elvének sem, hiszen az állami szervek oly eszközökkel léptek fel a tüntetők ellen (gumilövedék, könnygáz stb.), amelyek nem voltak indokoltak. Mindezek tükrében, a 2020. év őszén zajlott tüntetések során Fehéroroszország jogtalanul korlátozta polgárait a véleménynyilvánításhoz és a gyülekezéshez fűződő szabadságukban.

Ugyanakkor, a közéleti szereplők és a politikai kérdések pont, hogy megkövetelik az élesebb kritikákat. A politikusok saját elhatározásuk révén kerülnek a közélet „homlokterébe", így keményebb kritikáknak is ki vannak téve, tehát nem sérelmezhetnek olyan bírálatokat, amelyek átlagember tekintetében nagyobb védelmet indokolnak.[60] Ennek fényében még inkább indokolatlannak tűnnek a fehérorosz rendvédelmi szervek fellépései, amelyek következtében korlátozták állampolgáraik számára a véleménynyilvánítás és a gyülekezés szabadságát.

KONKLÚZIÓ

Megfigyelhető, hogy véleménynyilvánítás és a gyülekezés szabadságával kapcsolatos aggályok forrásaként maga Fehéroroszország belső jogi szabályozása szolgál. Az 1997. évi törvény 9. cikkelyének 2. bekezdése értelmében, a helyi hatóságok (elsősorban a Végrehajtó Bizottságok, nyilvános események megszervezésére vonatkozó rendeletei által) kijelölhetik, kizárólagosan meghatározhatják a gyűlések, békés tüntetések helyszíneit. A Végrehajtó Bizottságoknak ezáltal joguk van leszűkíteni a tervezett nyilvános események helyszínét egyetlen színtérre, anélkül, hogy megnevezésre kerülne bármely olyan jogszerű cél, amely az adott korlátozások előírását indokolttá tenné. A gyülekezések helyszíneinek korlátozása, leszűkítése egy olyan lépés, amelyet az államok megfelelő körültekintéssel és a már fentebb vázolt kötött keretek között tehetnek meg. Fehéroroszország esetében, a tüntetések helyszínének önkényes kijelölése nagy mértékben gátat szab a szabad gyülekezésnek és véleménynyilvánításnak, így e korlátozás jelentősen befolyásolja a közéletet, a politikai nézetek kinyilatkoztatását.

[60] Grád, Weller, 2011. 546-547.o.

A békés gyülekezések ily módon történő korlátozása, amellyel magától értetődő módon a szabad véleménynyilvánítás is korlátozásra kerül, az EJB joggyakorlatának tükrében nem felel meg a szükségesség és arányosság követelményeinek, így maga a fehérorosz belső jogi szabályozás megy szembe a PPJNE előírásaival, amelyek védelmét az aláíró államok, így Fehéroroszország is, vállalt.[61]

Továbbá, a gyülekezések előzetes bejelentésen alapuló rendszere Fehéroroszország esetében nem a védett alapjog, a gyülekezés szabadságának érvényesülését és gyakorlását tartja szem előtt, hanem, mint ahogyan az a fentírtakból is kitűnik, egy olyan „szűrőt" képez, amely nagyrészt ellehetetleníti az egyes nézetek, vélemények kifejezésre juttatását. A fehérorosz bejelentésen alapuló rendszer tehát inkább gátolja, mint védi a békés gyülekezéshez való jog érvényesülését.

Másrészt, nem felel meg a szükségesség és arányosság követelményének azon előírás sem, amely a tüntetések, gyűlések szervezőit kötelezi visszterhes szerződések megkötésére olyan intézményekkel, amelyek feladata a közbiztonság és a közegészségügy felügyelete. Úgy vélem, az ezen szolgáltatókkal kötött szerződések kötelezővé tétele aránytalan terhet ró a szervezőkre, amelynek következtében, bár közvetetten ugyan, de sérül a személyek szabad véleménynyilvánításhoz és békés gyülekezéshez fűződő joga.

Mindezek mellett, a 2020. évi események során olyan állami fellépéssel is találkozhattunk, amely sértette az állampolgárok véleménynyilvánításhoz és békés gyülekezéshez fűződő jogát, hiszen ezen fellépések sem nem feleltek meg az arányosság követelményének, sem nem voltak jogszerű célon nyugvóak.

Összességében, kijelenthető, hogy a tanulmányomban vizsgált alapjogok védelme több esetben is súlyosan sérült Fehéroroszországban, nem pusztán a 2020. évi események során, hanem már azt megelőzően is, a jogok aránytalan és szükségszerűtlen korlátozásából kifolyólag, így tehát szükséges a belső szabályozások átgondolása, megreformálása, annak érdekében, hogy az állampolgárok szabadon gyakorolhassák alapvető emberi jogaikat.

[61] Bár a fehérorosz törvények értelmében mindazon nemzetközi szerződések előírásai, amelyekhez Fehéroroszország is csatlakozott részét képezik a belső jognak, mégis a gyakorlati alkalmazás során, a fehérorosz jogszolgáltató szervek előnyben részesítik a nemzeti jogszabályokat a nemzetközi szerződésekben vállaltakkal szemben.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Szakirodalom

Addaney, Michael. Gyan Nyorko, Michael. Bashoff, Elsabé (2020). *Governance, Human Rights and Political Transformation in Africa.* Switzerland: Palgrave Macmillan

African Commissionon Human and Peoples' Rights. *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa.* Letöltés helye: https://www.achpr.org/public/Document/file/English/guidelines_on_freedom_of_association_and_assembly_in_africa_eng.pdf (Letöltve: 2021.09.14.)

Alexe, Irina (2020). Libertatea de exprimare, premisă a fericirii.*Pandectele Române. 2020/6*

Bychawska-Siniarska, Dominika (2018). *A véleménynyilvánítás szabadságának védelme az Emberi Jogok Európai Egyezménye alapján*. Strasbourg: Európa Tanács

Grád András, Weller Mónika (2011). *A strasbourgi emberi jogi bíráskodás kézikönyve.* Budapest:HVG-Orac

Howard, Erica(2018). *Freedom of expression and Religious Hate Speech in Europe*. London/New York: Routlage kiadó

Koltay András (2009). *A szólásszabadság alapvonalai*. Budapest: Századvég kiadó

OSCE/ODIHR Venice Commission (2010). *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly.* Letöltés helye: https://www.osce.org/files/f/documents/4/0/73405.pdf (Letöltve: 2021.09.14.)

Petrétei József (2009). *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest/Pécs: Dialóg Campus Kiadó

Predescu, Ovidiu. Marian Vlădoiu, Nasty (2014). *Drept european şi internaţional al drepturilor omului*. Bucureşti: Editura Hamangiu

Rohde F., Stephen (2005). *Freedom of Assembly*. New York:Factson File

Shaw, N. Malcolm (2008). *Nemzetközi jog.* Budapest: CompLex kiadó

United Nations Human Rights Committee(2011). *General Comment No. 34 to Art. 19: Freedoms of opinion and expression*. Letöltés helye: https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf (Letöltés: 2021.09.14)

United Nations Human Rights Committee(2020). *General Comment No. 37 on the right of peaceful assembly*. Letöltés helye: https://digitallibrary.un.org/record/3884725 (Letöltés: 2021.09.14.)
Varga Attila (2019). *Román alkotmányjog*. Budapest/Kolozsvár: Forum Iuris Könyvkiadó

Honlapok

BBC News (2020). Letöltés helye: https://www.bbc.com/news/world-europe-53780685 (Letöltés: 2021.10.26.)
Freedom House (2021). Letöltés helye: https://freedomhouse.org/country/belarus/freedom-world/2021 (Letöltés: 2021.10.26.)
Human Rights Watch (2020). Letöltéshelye:https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/belarus?fbclid=IwAR1kSZqGdMpm8g8QcBkCTafYdPP0ZgHNvA7DoLNfQ0_6vMsKIrUH__dKx8w#cba979(Letöltés: 2021.10.26.)

Jogesetek

Anatoly Poplavny and Leonid Sudalenko v. Belarus, Communication No. 2139/2012. 2012. február 27.-i ítélet.
Andrei Strizhak v. Belarus, Communication No. 2260/2013.2012. november 28.-i ítélet.
Zinaida Shumilina et. al v Belarus, Communication No. 2142/2012. 2012. február 23.-i ítélet.
Case of Primov and other v. Russia, App. No. 17391/06. 2014. október 13.-i ítélet.

DOI: 10.36817/km.2021.2.5

ÖNGYILKOS MERÉNYLETEK EGYIPTOMBAN A 2004 ÉS 2020 KÖZÖTTI IDŐSZAKBAN - AZ ÖNGYILKOS MERÉNYLETEK ELKÖVETÉSI MÓDJAINAK VIZSGÁLATA SZERVEZETTSÉG ALAPJÁN, A VALLÁS SZEREPÉNEK FIGYELEMBEVÉTELÉVEL

Suicide Bombings in Egypt Between 2004 and 2020 – Examination of Methods of Conducting Suicide Attacks on the Basis of Organization, Taking Into Account the Role of Religion

Majorosi Ádám[1]

Absztrakt: Jelen tanulmányban az egyiptomi öngyilkos merényleteket tárgyalom, erről a témáról pedig eddig ilyen átfogó munka magyar nyelven nem született. A tanulmány a merényletek okaival, fejlődésével is foglalkozik. A tanulmány első része a Mubárak-korszak utolsó éveinek támadásait mutatja be. Közös bennük, hogy főleg nem szervezett támadásokról volt szó, amelyet néhány egyén követett el, és amelyek nehezen nevezhetőek öngyilkos merényletnek. A következő fejezet főleg az arab tavasz utáni időszakot elemzi a Muszlim Testvériség megbuktatásáig. Ekkor összesen egy öngyilkos merényletet hajtottak végre, amelynek okai vélhetően a kormányzó erő muszlim volta, és a terrorcsoportok szervezetlensége, a támadások ad-hoc jellege lehettek. Végezetül a Szíszi-korszakkal foglalkozom, ekkor jelentős számban megnövekedtek az öngyilkos merényletek. Vélhetően a szélsőséges szervezetek a Testvériség megbuktatása után „hitetlennek" látták a hadsereget, amely ellen igazolhatóvá váltak az öngyilkos merényletek. Ráadásul az elkövetőkre hatással lehetett az Iszlám Állam tevékenysége is, és ekkorra a terrorcsoportok szervezeti felépítése is megszilárdult. A tanulmányt a „Következtetésekkel" zárom.

[1] Majorosi Ádám, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola.
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2939-3103
A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10078066

Kulcsszavak: Egyiptom, öngyilkos merényletek, Mubárak, Muszlim Testvériség, Iszlám Állam, terrorizmus

Abstract: In this study, I will examine the suicide bombings in Egypt, which area was not studied yet in such an essay. This work contains information about the causes and developments of these attacks. In the first part, I would like to write about the attacks of the last years during the Mubarak administration. These attacks were unorganized, made by different actors, and happened unintentionally. The next chapter will examine the years of the Arab Spring until the coup against the Muslim Brotherhood. In these years, there was only one suicide bombing. In my view, the radical groups did not make any suicide attacks because the government openly declared its Muslim identity, and the terrorist groups were also unorganized. In the last chapter, I would like to examine the Sisi era from 2013 to nowadays. The number of suicide bombings have grown significantly. The main cause of increase was the coup against the Brotherhood, which made the military „infidel" in the eyes of the radical groups, so the suicide bombings were religiously legitimized. We could find other reasons, such as the influence of the Islamic State or the organizational and operational development of the terrorist groups in Egypt. I would like to finish this study with the „Conclusion".

Keywords: Egypt, suicide bombings, Mubarak, Muslim Brotherhood, Islamic State, terrorism

BEVEZETÉS

Egyiptomban a 2011-es arab tavasz óta került erőteljesebb fókuszba a terrorellenes küzdelem. Ennek keretében az egyiptomi hadsereg főleg a Sínai-félszigeten, a beduin törzsek között jelen levő terrorszervezetek ellen folytat műveleteket. Ezek a csoportok az aszimmetrikus hadviselés módszereit alkalmazva igyekeznek sikereket elérni a biztonsági erők ellen, eszközeik között megtalálhatók a pokolgépes merényletek, a katonákkal folytatott gyors tűzpárbajok, és az öngyilkos merényletek is. Az öngyilkos merényletek alkalmazása sok kérdést vet fel, és nehezen megragadható. Ennek alátámasztására több okot lehet felsorolni. Gyakran például olyan merényletet sorolnak ezek közé az egyiptomi hatóságok, amelyek

elkövetésük módját tekintve nem ebbe a kategóriába tartoznának. Például a 2004-es Taba-i merénylet utáni vizsgálatok kimutatták, hogy a kocsiba rejtett pokolgépre egy mosógép időzítőjét szerelték. Azonban a beszerelés nem volt megfelelő minőségű, és a bomba vélhetően hamarabb robbant, mint kellett volna.[2] Ez azt bizonyíthatja, hogy az elkövető nem volt öngyilkos merénylő. Másrészt az sem mindig bizonyítható, hogy melyik szervezet követte el a merényletet. Előfordul, hogy annak a terrorcsoportnak nem feltétlenül volt köze hozzá, amelyik például azonnal felvállalta annak elkövetését.

Ebben a tanulmányban az öngyilkos merényletek összetett kérdéskörét járom körbe Egyiptom példáján keresztül.[3] Az öngyilkos merényletek kapcsán előfordul, hogy redundáns információk kerülnek a kutató birtokába, és ezekből kell a tényeket szemügyre vennie. A jelenlegi terrorellenes küzdelemben a merényleteknek identifikációs szerepe is lehet, tekintve, hogy nagy részben az öngyilkos merényleteket az Iszlám Állam Sínai-félszigeti csoportja hajtotta végre. Ennek oka hipotézisem szerint az, hogy egyrészt a terrorszervezet számára jelentős humánerőforrás állt rendelkezésre, amely lehetővé tette ezen eszköz alkalmazását. Valamint, amikor 2013-ban hűséget esküdtek az Iszlám Államnak[4] akkor átvették annak „hadikultúráját", hasonló műveleteket alkalmaztak, és vélhetően a korábbi szervezetbe az Iszlám Állam tagjai is csatlakozhattak, akik ezeket tervezhették. A tanulmány tárgyalása három különálló részre bontható. Az első egységben történelmi áttekintést szeretnék adni. Ebben a fejezetben a Muszlim Testvériség megalakulásáról, harcáról az egyiptomi hadsereggel szemben, annak belső szakadásáról, amely végül több különálló csoport megalakulását tette lehetővé. Ezek később a hadsereggel szembeni harcokban is részt vettek (gyanítható, hogy a Ḥarakat Sāwa'd Miṣr, HASM terrorszervezetben is voltak Muszlim Testvériség tagok).[5]

A fejezetben vizsgálandó folyamatok több szállal kapcsolódnak az öngyilkos merényletekhez. A Muszlim Testvériség szakadása (1964.) után a szélsőséges szárny Szajjid Kutb ideológiáját tette magáévá, amely szerint az olyan muszlim kormányzatok, amelyek saját lakosságuk ellen alkalmaznak erőszakot, nem tekinthetőek muszlimnak, így ellenük a dzsihád

[2] HUMAN RIGHTS WATCH JELENTÉS,MASS ARREST AND TORTURE IN SINAI, 2005.
[3] Az öngyilkos merényletek tipológiájáról, valamint történelmi áttekintéséről ad átfogó képet az alábbi tanulmány: POLAND, 2003.
[4] ISLAMIC STATE: EGYPTIAN MILITANTS PLEDGE LOYALTY, 2013.
[5] KIRKPATRICK, 2019.

megengedett. Ezt az ideológiát a Sínai Vilájet nevű szervezet is alkalmazza, amikor öngyilkos merényleteket hajtott végre 2013 után az egyiptomi hadsereg ellen, mivel azok a Muszlim Testvériség megbuktatása során jelentős számban muszlim egyiptomiakat öltek meg. Ez a hatalomváltás növelte a radikalizmus térnyerését az országban, amely megkönnyítette a terrorcsoportok térnyerését, és új tagok toborzását is. Ezek a szervezetek kezdetben a kormányt támadták, majd mivel nem tudtak ellene sikereket elérni, a turistákat vették célba. A 2004-es öngyilkos merényletek is főleg a turistákat, elsősorban az izraelieket értek, akikkel szemben megengedett az öngyilkos merénylet, amelyet elsősorban más vallású célpontok ellen alkalmazhatnak.

A soron következő fejezet az arab tavasz folyamatai megindulásának körülményeivel fog foglalkozni, és egészen a Murszi-korszakig fogja áttekinteni az eseményeket. Fontosnak tartom a Sínai-félsziget északi részén kitört felkelés okainak ismertetését. Ezt, bár korábban más tanulmányaimban is megtettem[6], de nem hagyhatom ki, mivel fontos, hogy megértsük például azt, hogy hogyan tudott az Iszlám Állam megtelepedni a félszigeten. A fejezet egyik legfőbb megállapítása az, hogy öngyilkos merényletet csak egyet hajtottak végre a vizsgált időszakban. Véleményem szerint ebben annak volt jelentős szerepe, hogy muszlim kormány került hatalomra. Úgy vélem, hogy az öngyilkos merényletek gyakran kapcsolhatók vallási indokokhoz, így nem alkalmazták azokat a deklaráltan muszlim (iszlamista) vezetés alatt szolgáló katonák vagy kormányzati tisztviselők ellen.

A 2013 augusztusában lezajlott hatalomváltás azonban ebben a kérdésben is változást hozott. Megnövekedett az öngyilkos merényletek száma, és a célpontok is. Míg 2011 előtt főleg turisták ellen követtek el merényleteket, addig 2011 közepétől kezdve főleg katonák, rendőrök, kormányzati tisztviselők kerültek a célpontok közé. A merényletek száma 2013-tól kezdve növekedett meg. Az áldozatok jelentős részben az egyiptomi muszlim lakosság közül kerültek ki, mivel a terroristák nem tartották igazhitűnek az állami tisztviselőket, katonákat. Mivel 2013-ban iszlamista kormányzatot döntöttek meg, és a muszlimokkal szemben erőszakot alkalmaztak, ezért nem tartották őket igazhitűeknek. Az öngyilkos merényletek elterjedése az országban nagyrészt az Iszlám Állam egyiptomi megjelenésével is kapcsolatba hozható.

[6] MAJOROSI, 2020, 45.-68.o. és MAJOROSI, 2019., 81.-99.o.

Két hipotézis vizsgáltam ebben a tanulmányban. Az egyik ilyen az volt, hogy Egyiptomban szervezetten hajtottak végre öngyilkos merényleteket, amelyek mögött mindig terrorcsoportok álltak. Ennek vizsgálatára igyekeztem példákat összehasonlítani, és igazolni az első hipotézist, amely csak félig volt igaz, ugyanis szervezett merényleteket csak a Sínai Vilajet alkalmazott, a merényletek jelentős rész ad-hoc-nak bizonyult, és inkább a véletlennek köszönhetően váltak azzá, semmint előzetes tervezés eredményeként. A másik hipotézis szerint ezeket a merényleteket vallási motivációból követték el. Ez jelentős részben igaz volt, azonban a Sínai Vilajet, például gyakran hadászati eszközként alkalmazta az öngyilkos merényleteket. De az ad-hoc merényletek sem tűntek el, a városi térségben még követtek el hasonlókat.

I. A MUBÁRAK KOR, ÉS AZ ÖNGYILKOS MERÉNYLETEK

A Szadat elleni merénylet után Hoszni Mubárak lett az elnök, aki az 1973-as háború során a légierőt vezette.[7] Mubárakra jelentős befolyást gyakorolt Szadat likvidálása, mivel azt közvetlen közelről nézte végig. Ezért uralma során kemény kézzel igyekezett a terrorcsoportokkal szemben fellépni. Ehhez a legfőbb eszköze a szükségállapot bevezetése volt. Ezt évente meghosszabbították, amely lehetőséget biztosított az elnök számára, hogy bármilyen eszközt alkalmazhasson a terrorcsoportok ellen.[8] Mubárak, elődjéhez hasonlóan, igyekezett az al-Azhar tevékenységét is igénybe venni, és a saját céljaira felhasználni. Mivel a szélsőségesek a vallási érvrendszert használták fel a rendszer ellen, ezért Mubárak is ezt fordította ellenük.[9] Másrészt pedig igyekezett megnyerni magának az embereket, például a sariát mint a törvények forrását beleírták az alkotmányba, vallási műsorokat is engedélyezett a televízióban, hogy ezzel is saját támogatását növelje. Fontos eszköznek bizonyult az alkotmány új, 179-es cikkének elfogadása,[10] amely a terrorcsoportok merényleteinek hatására különleges jogköröket biztosított az elnök számára. Így például a terrorgyanús elemeket már nem a polgári bíróság, hanem a katonai bíróságok ítélhették el. Ez pedig az elnöknek

[7] Hoszni Mubárak 1981. október és 2011. február között töltötte be az elnöki tisztséget.
[8] CSICSMANN, 2010. 200.o.
[9] ZEGHAL, 1999. 16.o.
[10] CONSTITUTIONAL HISTORY OF EGYPT

szabad kezet adott nemcsak a terrorszervezetek, hanem az ellenzéki szereplők elleni fellépésre is.[11]

Mubárak nemcsak a terrorcsoportokkal, hanem a Muszlim Testvériség szervezetével szemben is vezetett be korlátozó intézkedéseket. Ellenük főképpen politikai módszereket alkalmazott, mivel a Muszlim Testvériség már a választások útján tervezte meg a hatalom megragadását.[12] Így Mubárak főleg a választási törvények módosításával, a Testvériség médiaszerepléseinek csökkentésével, vagy például jelentős letartóztatási hullámmal próbálta aláásni a választási szereplésüket.[13]

Egyiptomban Mubárak elnökségéig nem volt öngyilkos merénylet. Az első ilyen támadásra 2004. október 7-én került sor a Sínai-félsziget déli részén. Ekkor egyidejűleg három merényletet hajtottak végre. Egyet Tabánál, a másik kettőt pedig a körülötte lévő kempingekben. A legnagyobb pusztítást a tabai Hilton Hotel szenvedte el, amelynek szalonjába behajtott egy robbanóanyaggal megpakolt tehergépkocsi.[14] A robbanás következtében a hotel homlokzata beomlott, és a lobby helyiséget, valamint a földszinti szobákat is súlyos károk érték. Ez tekinthető a fő támadásnak. Ezen a napon még két másik támadást hajtottak végre a turisták körében kedvelt sátorozó helyek ellen. Azonban a második robbantás nem követelt áldozatokat. Az egyiptomi hatóságok azonnal jelentős letartóztatásokba fogtak, hogy felszámolják a végrehajtó terrorcsoportot, valamint elfogják a merényletekben a lehetséges közreműködőket. Azonban a letartóztatások jelentős része a környékbeli beduin településeket érintette.

Többszáz főt tartóztattak le mindenféle vád nélkül, aztán elengedték őket. Később azonban az egyiptomi hatóságok bejelentették, hogy öt személyt tartóztattak le, akik segíthettek a merénylet végrehajtásában. Köztük volt autószerelőműhelyt üzemeltető személy, elektronikai szaküzletekben dolgozó (aki az alkatrészeket biztosította), de információ forrás is. Azt azonban a hatóságok nem árulták el, hogy milyen bizonyítékok alapján emeltek vádat ellenük. Közben a tabai merénylőre is fény derült, akit Iljád Szafahnak hívtak. Az adatok alapján egy korábbi bűnözőről van szó, aki a börtönben radikalizálódott, és vélhetően ez volt a fő motivációja a támadás elkövetésére. Bár a hivatalos közlemény szerint öngyilkos merénylet történt, azonban egyiptomi források szerint az első támadás vélhetően nem

[11] KIENLE, 1998. 199.o.
[12] GAZDIK, 2017. 118-119.o.
[13] KIENLE, 1998. 224.o.
[14] VAUSE, 2004.

volt annak tekinthető. Mindezt azzal magyarázzák, hogy a bombába egy mosógép időzítőjét szerelték, amely az ütközéskor korábban robbantotta a bombát. Így a merénylő képtelen volt arra, hogy elmeneküljön.[15] A merénylet célpontjául azért választották Tabát és környékét, mert kedvelt turistaparadicsomnak számított. Főleg izraeli állampolgárok keresték, de több külföldi turista is szívesen utazott ide. Azonban az áldozatok többsége az egyiptomi dolgozók közül kerültek ki. Utánuk következtek az izraeliek 10 fővel, valamint két olasz és egy orosz állampolgár is meghalt a támadások során.[16]

A merényleteket a hivatalos álláspont szerint az al-Káidához köthető, Abdullah Azzám Brigádok követhették el. A csoportról nem sokan lehetett tudni, ráadásul a csoport valójában 2009-ben alakult Libanonban. Így valószínű, hogy a támadást egy helyi al-Kaida sejt követhette el.[17] Azonban a nyomozás során nem sikerült kapcsolatot találni a Brigádok és a merénylők között. A merénylők ráadásul rokonok voltak, a második támadást a tabai végrehajtó testvére követte el. A merénylők el-Arís városából származtak, palesztinok voltak, és a nyomozók szerint a merényélet fő oka vélhetően egyéni bosszú lehetett.[18]

A következő merénylet alig egy év múlva következett be. 2005. április 7-én robbant bomba a kairói Khán al- Khalíli bazárban. A támadásra öt órakor került sor, amikor turistákkal volt telezsúfolva a bazár. A merényletben hárman vesztették életüket, többen megsérültek, mivel a bombába szögeket tettek, hogy növeljék a pusztítást. A támadást öngyilkos merényletnek gondolták, mivel a robbanástól nem messze találtak egy ismeretlen holttestet. Azonban az öngyilkos merénylet itt sem bizonyítható.[19]

A bomba pontban ötkor robbant, ami azt jelenti, hogy tervezett robbantással van dolgunk. Nem lehetett olyan, a támadásról készült visszaemlékezést olvasni, ahol merénylő is szerepelt volna. Másrészt a támadást perce pontosan, véleményem szerint időzítővel hajtották végre, ami megint csak az öngyilkos merényletet cáfolja.[20] A későbbiek során is alkalmaztak hasonló merényletet, ahol házilag készített bombát használtak,

15 HUMAN RIGHTS WATCH REPORT, 2005.)
16 FOREIGN MINISTRY OF ISRAEL REPORT, 2004.
17 ZUHUR, 2005.
18 HUMAN RIGHTS WATCH REPORT, 2005.
19 MACFARQUHAR, 2005.
20 WALLIS, 2005.

és főleg turistákat vettek célba. Itt főleg a Gízai piramis melletti 2019-es merényletre gondolok, ami hasonló jellegzetességeket hordoz.

Ehhez a támadáshoz kapcsolódik egy másik, amelyet szintén Kairóban követtek el kevesebb, mint egy hónappal később, április 30-án. A merényletre egy üldözés következtében került sor. A rendőrség ugyanis Iháb Juszri Jaszín nyomában volt, akit közreműködőnek tartottak az április 7-ei merényletben. A férfi üldözés közben leugrott egy hídról és élesítette a nála lévő bombát, amit vélhetően a hivatalos közlemények ellenére nem magán robbantott fel, hanem ledobta a hídról. Eközben egy másik támadás is történt Kairó Régi városnegyedében. Két nő nyitott tüzet egy turistabuszra.[21] A merényletben hárman sérültek meg, a két nő a merénylet végeztével agyonlőtte egymást. Nem lehet tudni pontosan mi volt a fő motivációja a támadásnak. Talán a turisták ellen követték el bosszúból, mivel a három elkövető rokona volt annak a férfinak, akit őrizetben tartottak az április 7-ei támadásban játszott szerepért. Vélhetően a férfi a bombával egy robbantásos merényletet tervezett végrehajtani, azonban rajtakapták. Így menekülés közben lehajította a bombát, és utána ugorhatott. Azt sem lehet meghatározni, hogy a két nő jelre támadott volna, ami a robbanás hangja lehetett, vagy órára pontosan kezdték meg azt. Mindenesetre nem lehet összehangolt merényletről beszélni, így inkább a bosszúelmélet látszik megalapozottnak.

2005. július 23-án pedig ismét a Sínai-félszigeten követtek el három öngyilkos merényletet. Az elsőre Sarm el-Seikben került sor, ahol az öngyilkos merénylő egy autóba rejtett pokolgéppel robbantotta fel magát. A második támadásban az elkövető a Ghazala hotelbe hajtott be egy furgonnal, és a lobbyban robbantotta fel magát. Végül az utolsó támadás már nem öngyilkos merénylet volt, mivel egy parkolóhelyiségben egy táskába rejtett pokolgépet robbantottak fel. A támadásban 92-en haltak meg, a sebesültek száma pedig elérte a 117 főt.[22] A robbantásokban az előző támadáshoz képest hasonlóságok és jelentős különbségek is felfedezhetőek. Egyrészt mind a három támadásra a városban került sor, a külső kerületeket egyáltalán nem érintették. Másrészt már nemcsak a hotelt, de bazárt is ért támadás. Ezzel akarták maximalizálni a pusztítást.

Vélhetően az utolsó robbantást akkor akarták kivitelezni, amikor a menekülők igyekeztek elhagyni a várost az autóikkal, így növelve az

[21] THREE DEAD AFTER CAIRO ATTACKS, 2005.
[22] MYRE. 2005.

áldozatok számát. Azonban az időzítő megint korábban robbantotta a bombát. A merényletek sorrendje is változott. A hotelben történt robbantás csak a második volt, az elsőt a bazárban követték el. Vélhetően azért változtattak rajta, mert nem akarták a hotel elleni támadással elriasztani a vásárlókat. Ezért először a bazárnál kezdtek.

Az is érdekes, hogy ez az első olyan támadás, amelyet már terrorszervezetek vállaltak fel. A merénylet után nem sokkal az Abdullah Azzám Brigádok vállalták a felelősséget, és az egy évvel ezelőtti támadást is elismerték. Valószínű azonban, hogy azt nem ők követték el, viszont az eseményeket lekövették.[23] Hiszen, ha megnézzük, a támadás rendkívül hasonló volt az előző évihez, viszont a korábbi merényletet átalakították, hogy jobban megfeleljen a terrorszervezet számára. Másrészt a robbantásokat nagy pontossággal hajtották végre, ami jelentős szervezettséget takar. A támadás, csakúgy, mint a korábbi, a turistákat, különösképpen az izraeli állampolgárokat célozta. Ez jelentős csapást jelentett az egyiptomi turizmusra nézve, hiszen a város az országba érkező turisták kedvelt üdülőhelyének számít.

Az öngyilkos merényletek közül még egy támadást emelnék ki, amelyet a hivatalos nyilatkozatok rendre mint öngyilkos merényletet aposztrofálnak, de ez nem igazán bizonyítható. 2011. január 1-jén robbant bomba Alexandria keleti részében, az újévi kopt keresztény mise közben. 21-en vesztették életüket, 96-an sebesültek meg, köztük 8 muszlim is. A támadásért nem vállalta senki a felelősséget, az egyiptomi hatóságok viszont öngyilkos merényletet állapítottak meg.[24] A nyomozások után a hatóságok azt nyilatkozták, hogy egy öngyilkos mellényt viselő férfi robbantotta fel magát a templom mellett. Azonban a szemtanúk beszámolói alapján az autóba rejtett pokolgép a valószínű. Érdekes továbbá, hogy a beszámolók szerint a támadók az autóban ültek, viszont abban a visszaemlékezések eltérnek, hogy egy, vagy két személy használta az autót.[25] Abban minden szemtanú egyetért, hogy a feltételezett elkövető (vagy elkövetők) kiszállt az autóból, és egy perccel azután robbant a bomba.[26] Másrészt a magatartás sem utalt arra, hogy az autót használó személyek tisztában lettek volna azzal, hogy bomba van a kocsiban. Mert a viselkedésük nyugodt volt, az egyik visszaemlékezés szerint a felételezett merénylő telefonált a robbanás

[23] BOMBS KILL SCORES IN EGYPTIAN RESORT TOWN, 2011.
[24] EGYPT BOMB KILLS 21 AT ALEXANDRIA COPTIC CHURCH, 2011.
[25] EGYPT BOMB KILLS NEW YEAR CHURCHGOERS, 2011,
[26] FAHIM, 2011.

bekövetkezte előtt. Valószínűsíthető, hogy a támadás eredeti szándéka szerint nem öngyilkos merénylet lett volna, hanem pokolgépes merénylet. Vélhetően az autót leparkolták volna, majd az időzítőt akkora állították volna, amikor a tömeg a templom előtt gyülekezik a mise után. Ekkor a robbanás jelentősebb pusztítást is okozhatott volna. Azonban megint az időzítő hibája miatt robbant fel korábban a bomba, akárcsak a 2005-ös tabai merényletnél. Így kevesebb áldozatot szedtek az eredetileg tervezettnél, és a két merénylő is meghalt.

II. ÖNGYILKOS MERÉNYLETEK 2020-IG

2.1. A Sínai-félszigeten kirobbant felkelés okairól és az öngyilkos merényletekről 2013 közepéig

Mubárak hatalmának 2011-ben az Észak-Afrikában és Közel-Keleten kibontakozó, arab tavasz néven ismert tüntetés,- és felkeléssorozat vetett véget. A tüntetéssorozat Tunéziából indult ki, és jelentős hatása volt az arab világra. Az arab tavaszhoz vezető okokról számos átfogó tanulmány és egyéb publikáció született, így itt a teljesség igénye nélkül olyan, az észak-afrikai és közel-keleti országok jelentős részében általánosnak mondható jelenségek vezettek a megmozdulásokhoz, mint a politikai elégedetlenség, a szociális okok (magas születésszám, nagyarányú munkanélküliség a fiatalkorú és a felnőtt népesség körében, elégtelen életszínvonal, nagyarányú korrupció stb.). Ezeket a tényezőket erősítette fel a mubáraki rendszer elnyomó politikájával szembeni széleskörű elégedetlenség.[27] Szintén érdemes megemlíteni azt a tényt, hogy Egyiptom vidéki részeiről nagy számban költöztek fel a fővárosba, és sokan kényszerültek rossz életkörülmények közé, ráadásul a munkaerő-piac nem volt képes felszívni a megnövekedett számú munkavállalók tömegeit.[28] [29] A kormány már az arab tavaszt megelőző évtizedekben is élelmiszertámogatás útján igyekezett ellátni a lakosság jelentős részét, azonban a gazdaságélénkítés céljából Mubárak csökkenteni kezdte az állami hozzájárulások mértékét, így 1986-ban például

[27] KHALIFA, 2000.

[28] A lakosság 42,5%-a élt a városokban 2006-ban, ez az arány azonban kis mértékben csökkent. Egyúttal ekkorra vált megfigyelhetővé alacsony mértékben a kivándorlás a városokból, a külvárosok felé, amelyek rohamosan növekedtek 2006-ban 2,6% arányban. Forrás: WORLDBANK REPORT, 2006., 3-4.o.

[29] ENSZ JELENTÉS, 2013.

kenyérlázadás tört ki Egyiptomban.[30] Az életszínvonal miatti elégedetlenség olyan mértéket öltött, hogy a tunéziai eseményeket látva az emberek utcára vonultak, és nagy létszámú tüntetéseket tartottak Mubárak ellen. Az elnök a hadsereget vezényelte fel a fővárosba, tőlük várva a tüntetések felszámolását. Erre a hadsereg nem volt hajlandó. Mubárakkal közölték, hogy nincs más megoldás számára, vagy lemond, vagy pedig eltávolítják a hatalomból.

Mubárak az utóbbit választotta, a hatalmat pedig a Fegyveres Erők Legfelső Tanácsa (angol elnevezéssel: *Supreme Council of the Armed Forces*, rövidítve SCAF) vett át. Eközben a Sínai-félszigeten lázadássorozat söpört végig, amit segített, hogy az a néhány katonai alakulat, amit az Izraellel aláírt békeszerződés helyben engedélyezett, a fővárosba lett vezényelve. A félsziget északi része évtizedekig kvázi senki földje volt. Egyiptom a területet az Izraellel 1979-ben aláírt békeszerződés keretében kapta vissza. Azonban a központi kormányzat nem bízott a helyi törzsekben, mert árulóknak tartották őket. Ezért másodlagos állampolgárnak számították, nem lehettek a biztonsági erők tagjai, és nehezen juthattak orvosi ellátáshoz, gyógyszerekhez. Másrészt a területet kevésbé fejlesztették a déli, turisták számára kedvelt célpontnak számító részhez viszonyítva.

Így a félsziget északi térsége rendkívül elmaradott volt. Ezen úgy próbáltak a helyiek változtatni, hogy a Gázai-övezetből csempészték be a félszigetre a szükséges javakat. Az élet kilátástalansága pedig a terrorszervezeteknek kedvezett, akik a törzsek mellé települtek, és jelentős támogatást élveztek a fiatalok között.[31] Az első terrorcsoport, a Tavhíd al-Dzsihád (magyarul az Egyistenhit és Dzsihád) a 2000-es évek elején jelent meg és kezdett toborzó tevékenységbe az itteni fiatalok között. A 2006-os Daba-i merénylet után az egyiptomi erők jelentős antiterrorista tevékenységbe kezdtek a térségben, több férfit, nőt, gyereket tartóztattak le, farmokat romboltak le, állítólag loptak is a helyiektől. Így többen radikalizálódtak a fiatalok közül, és kerültek a terrorcsoportok befolyása alá.[32]

Ezért amikor az arab tavasz miatt kirobbant tüntetések hatására a hadsereg helyben állomásozó alakulatait a fővárosba vezényelték, a helyi lakosok fellázadtak, rendőrőrsöket támadtak meg és fegyvereket zsákmányoltak. A lázadás pedig a félsziget egészét érintette. A hadsereg

[30] KIFNER, 1986.
[31] IDRIS, 2017. 3.o.
[32] AZIZ, 2017.

csapatokat küldött a területre, akik megpróbálták pacifikálni azt, sikertelenül.[33] Több támadást, merényletet követtek el egyének a katonák ellen. Ezek a támadások általában ad hoc jellegűek voltak, és inkább fegyveres rajtaütésként kerültek végrehajtásra. Öngyilkos merényletek nem voltak jellemzőek a 2011-2013 közötti időszakban. Az előbb említett periódusban csak egy öngyilkos merényletet hajtottak végre a Sínai-félsziget északi részén a határ közelében. Mindez azután következett be, miután a terroristák a határt átlépve egy izraeli buszt támadtak meg, amely katonákat szállított. A busznak sikerült egy katonai ellenőrző ponthoz érkeznie. Ezután az izraeli haderő és rendőrség kiérkezett alakulatai üldözni kezdték a terroristákat, közülük többel végeztek. Az egyik terroristának sikerült átkelnie a határon, ahol az egyiptomi ellenőrző pontnál felrobbantotta magát, több katonát megölve.[34] A kétéves ciklus alatt csak egy öngyilkos merényletet hajtottak végre, míg gépfegyveres támadások rendre érték az egyiptomi katonákat. Ebben közrejátszhatott az, hogy a terrorcsoportok még nem voltak eléggé szervezettek, kevés emberük volt, így inkább a kisebb gépfegyveres támadásokat választották. Másrészt, ezt vallási okokkal is magyarázhatjuk.

Egyiptomban a Muszlim Testvériség 2012-es választási győzelmét a Sínai-félszigeten ünnepelték. Úgy vélték, hogy Egyiptomnak végre olyan kormányzata lehet, amely a vallást is képviseli, és a hadseregnél kevésbé elnyomó. Ezért sem alkalmaztak öngyilkos merényletet a katonák ellen, mivel azt általában a más vallású célpontok ellen vetették be. Eddigi vizsgálódásaink ugyanis arra mutattak, hogy a Mubárak-korszakban gyakran vallási alapon alkalmaztak öngyilkos merényletet, főleg turisztikai célpontok ellen. Így a vallás is fontos szemponttá vált ezek végrehajtásában, amit a muszlimok ellen nem követtek el. Így a hadsereg erőit sem érte öngyilkos merénylet, az imént említett egy esetet kivéve.

A katonákat ért támadásokról összességben elmondható, hogy nem voltak jól kidolgozva, kisebb rajtaütések formájában kerültek végrehajtásra, és a hadsereg erői gyorsan eliminálták a merénylőket.[35] Mindez arra enged következtetni, hogy egyrészt a katonai beavatkozás ellen ekkor még a helyiek harcoltak, akik nem alkalmaztak öngyilkos merényletet, mert nem akarták megölni magukat. Másrészt a terrorcsoportok is kivették a részüket a támadásokból, azonban nem volt meg a megfelelő infrastrukturális,

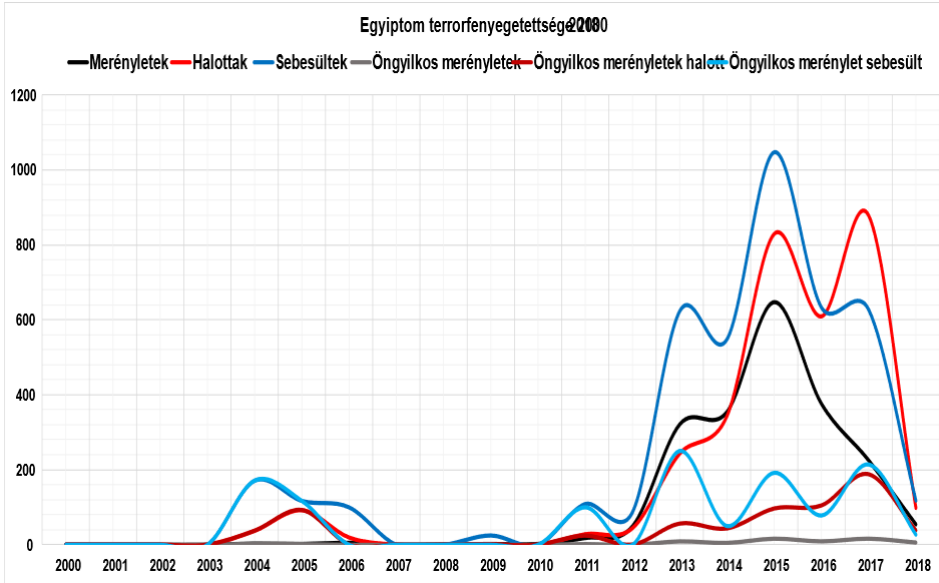
[33] KATZ, 2011.
[34] ISSACHAROFF, 2011.
[35] HALAWI, 2011.

parancsnoki hátterük, sem pedig nem volt elég emberük ahhoz, hogy nagyobb, és jobban kidolgozott támadásokat hajtsanak végre.

2.2. Öngyilkos merényletek a Szíszi-korszakban

A Mohamed Murszi vezette Muszlim Testvériség uralmának Abdel-Fatták al-Szíszi tábornagy, hadügyminiszter beavatkozása vetett véget. A Muszlim Testvériséget azért kellett félreállítani, mert a szervezet korrupt volt, az iszlám vallás törvényeit igyekeztek minél inkább bevonni az alkotmányba, és a hatalmi ágak mindegyikébe a saját embereiket ültettték. Azonban a szervezet tevékenysége az egyiptomi társadalom jelentős része számára inkább visszatetszést keltett, ezért 2013 júniusában tüntetések szerveződtek Kairóban. Erre válaszul a hadsereg bejelentette, hogy az elnöknek le kell mondania a hivataláról. Ha nem teszi, akkor el fogják távolítani a pozíciójából. Murszi erre nem volt hajlandó, azt hangoztatva, hogy ő a demokratikusan megválasztott egyiptomi elnök. Így 2013. július 3-án az egyiptomi hadsereg leváltotta őt és ideiglenesen Adli Manszúrt helyezte az elnöki székbe. Azonban a katonai hatalomátvétel ellen jelentős tüntetések robbantak ki augusztusban a kairói Rábia al-Adavijja és a Nahda téren. Ezeket a hadsereg erőszakkal fojtotta el, 638 ember meghalt, többszázan pedig megsebesültek.[36] Ez pedig hozzájárult a Sínai-félszigeten folyó harcok kiéleződéséhez. Mint már említettem, a Sínai-félszigeten az emberek elfogadták a Muszlim Testvériség kormányzását. Úgy vélték, hogy végre őket is képviseli az állam.[37] Azonban a hatalomátvétel, és a tiltakozások vérbe fojtása aktivizálta a Sínai-félszigeten lévő terrorcsoportokat is. Így ezek már nemcsak lövöldözéses támadásokat, de öngyilkos merényleteket is végrehajtottak. Ezek mennyisége a korábban végrehajtottak többszörösét tették ki. Itt szeretnék egy pillanatra visszautalni a korábban leírtakra.

[36] FAYED, 2016.
[37] FISHER, 2013.



Egyiptomi terrorfenyegetettség 2000-2018 között. Forrás: Global Terrorist Database

Mubárak elnökségének (2005-2011) utolsó öt évében csak három olyan esztendőről tudunk, amikor egynél több merényletet hajtottak végre: 2004-ben hármat, míg 2005-ben és 2011-ben pedig kettőt-kettőt. Az itt említett merényletek közül csupán egy-kettő minősül tényleges öngyilkos merényletnek, terrorcsoport által végrehajtott merényletről pedig egyről tudunk. A Mubárak-rendszer bukása és a katonai hatalomátvétel között pedig csak egy öngyilkos merényletet hajtottak végre terrorcsoportok 2011. augusztus 19-én. Vizsgáljuk meg a számok tükrében a Szíszi-féle hatalomátvétel után történt időszakot. 2013 második felében kilenc öngyilkos merényletet követtek el, 2014-ben ötöt, 2015-ben 16-ot, 2016-ban szintén 9-et, 2017-ben 16-ot, míg 2018-ban összesen hatot. 2019-ben viszont, csak kettőt lehet biztosan öngyilkos merényletként elkönyvelni, 2020-ban pedig egyáltalán nem történt öngyilkos merénylet. Vajon mi lehet az oka annak, hogy a Szíszí-korszak alatt ilyen sok öngyilkos merénylet történt zömében a Sínai-félszigeten?

Talán az egyik legfontosabb tényező ebben magában a 2013-as hatalomátvételben keresendő. Mivel a katonai hatalomátvétel közben

jelentős erőszakot alkalmaztak muszlim tüntetőkkel szemben, és egy deklaráltan muszlim elvek mentén működő kormányzatot távolítottak el, ezért a félsziget lakossága szemében az új kormány muszlim identitása megkérdőjeleződött. Így a terrorcsoportok anélkül követhettek el öngyilkos merényletet, hogy azt komolyabban indokolniuk kellett volna. Ne feledjük, a korábbi támadások főként turisztikai célpontok ellen következtek be, amelyeket könnyű volt támadni, de ahol főként a más vallási felekezethez tartozó turisták jártak. A legjelentősebb támadásokat korábban 2004-2005-ben a Sínai-félsziget déli részén olyan célpontok ellen valósultak meg, amelyeket izraeli állampolgárok látogattak. Hipotézisem szerint a külföldi, más felekezeti háttérrel rendelkező személyek ellen elkövetett merényletek mögött volt vallási motiváció is, amely indokolhatta az ilyen nagy pusztítást okozó, és a merénylő életét is kioltó támadások végrehajtását. Másrészt az öngyilkos merényletek számának növekedésében szerepet játszhatott a félszigetre áramló emberutánpótlás is, amelyet volt börtönviseltek, és korábbi Muszlim Testvériség tagok alkothattak. Ezek az elemek vagy már eleve szélsőségesek voltak, vagy a börtönben, esetleg a hatalomátvételt követő elégedetlenség következtében radikalizálódtak.[38] Ennek következtében a volt tagok létrehoztak terrorszervezeteket (az egyiptomi hatóságok szerint a HASM (Ḥarakat Sāwa'd Miṣr, Egyiptom Fegyveresei) is ilyen terrorcsoport lehet), illetve más csoportokba is kerülhettek.[39]

Ezen túlmenően az öngyilkos merényletek számának jelentős változását az is előidézte, hogy az Anszár Bajt al-Makdísz (Jeruzsálem védelmezői) nevű terrorszervezet hűséget esküdött az Iszlám Államnak. Így a szervezet új formában, mint az Iszlám Állam Sínai Vilájete létezett tovább.[40] Természetesen a hűségeskü új embereket és jelentős gazdasági támogatást jelentett a szervezet számára. Az új tagok főleg az Egyiptomot Palesztinával összekötő csempészalagutakon keresztül érkezhettek az országba. Ők honosították meg azokat a taktikai elemeket, amiket az Iszlám Állam használt a szír hadsereg ellen. Erre példa, hogy a kisebb rajtaütéseket gyakran kombinálták öngyilkos merényletekkel, amely jelentős pusztítást okozott az egyiptomi hadsereg katonái körében.[41] Új elemként jelent meg az, hogy a szervezet erőszakot alkalmazott a lakossággal szemben. A hűségesküt megelőzően az elődszervezet nem lépett fel erőszakosan a helyi

[38] MUSLIM BROTHERHOOD FORMED 13 TERRORIST GROUPS IN EGYPT: NGO, 2020.
[39] US SANCTIONS EGYPT'S HASM, TARGETS ISIS-AFFILIATE, 2021.
[40] SINAI PROVINCE: EGYPT'S MOST DANGEROUS GROUP, 2016.
[41] SINAI SECURITY STYMIED BY CONTINUED TERRORIST ATTACKS, 2015.

civilekkel szemben, mert támogatást remélt tőlük. Az átalakult csoport azonban kegyetlenül bánt a törzsekkel és a helyi lakossággal is. Valószínűleg úgy vélték, hogy összejátszanak az egyiptomi hadsereggel, illetve szerették volna ezt a kegyetlen bánásmóddal megakadályozni.

Az Iszlám Állam egyik szárnyaként a Sínai Vilájet igyekezett a Koránban lefektetett vallási előírásokat fenntartani a területén. Így gyakran állítottak fel ellenőrző-áteresztő pontokat, amelyen keresztül ellenőrizték a lakosság öltözetét vagy szokásait.[42] A vétkeseket megbüntették. Emberrablásokat is végrehajtottak; általában egyiptomi tisztviselőket raboltak el.

Az öngyilkos merényleteket is különböző módon hajtották végre. Egyik legjellemzőbb, klasszikus módszer, amikor általában autóba rejtett pokolgépet robbant fel a benne ülő merénylő. A támadást általában ellenőrző-áteresztő pontok mellett, vagy járőrtevékenységet folytató rendőrök-katonák ellen hajtottak végre. Ez történt 2015. november 4-én is, amikor egy autóba rejtett pokolgépet robbantott fel a merénylő a Sínai-félsziget északi részén. A támadást a Sínai Vilájet vállalta magára, amit azzal indokoltak, hogy a félszigeten a hadsereg több nőt tartóztatott le. A terrorcsoport a támadások kezdetekor is öngyilkos merényletet követhetett el. Ekkor főleg ellenőrző-áteresztő pontok ellen követtek el merényletet, és igyekeztek zűrzavart kelteni az üzemeltető katonák között. Így a teljes felfordulásban a gépfegyveres támadók nagyobb pusztítást voltak képesek okozni a biztonsági erők tagjai között. Erre példa a 2015. április 12-ei Obaídat bázis elleni támadás is. Ennek során autóba rejtett pokolgéppel igyekeztek elvonni a bázis őreinek figyelmét. Az őrök a merénylővel együtt lőtték ki a kocsit, azonban nem vették észre, hogy a támadás közben a szélsőségesek a bázishoz közeli magaslati pontokat elfoglalták. Ezekből a pontokból érkezett a támadás, amely sok katona életét követelte.[43]

Ennek az ellenkezője is előfordult. 2018. április 14-én támadás érte a Kaszíma laktanyát. Ekkor a merénylők a kerítést felfeszítve tudtak bejutni az objektumba. Ezután gépfegyveres támadással okoztak káoszt a katonák között. A fennforgás közben pedig öngyilkos merényletet alkalmaztak, amivel maximalizálni tudták az áldozatok számát. A hadsereg a támadás után 8 fő halált ismerte el, azonban a terroristák, és a helyiek szerint az áldozatok száma elérte a 20 főt.[44] Mint látható, a merényletek nagyon

[42] HASSAN, 2017.
[43] SINAI SECURITY STYMIED BY CONTINUED TERRORIST ATTACKS, 2015.
[44] MOHAMAD, 2019.

rugalmasak voltak, és igyekeztek kihasználni az egyiptomi hadsereg gyengeségeit. Valószínű, hogy ezeket volt katonák tervezhették, illetve ebben az Iszlám Állam harcosai is szerepet vállalhattak. Ilyen volt katonára lehet példa Heshám Ásmavi, aki korábban az Anszár Bajt al-Makdísz soraiban harcolt. Azonban, amikor a csoport az Iszlám Állam tagja lett, akkor kilépett, és Líbiában alapított újabb terrorszervezetet. Azonban Haftar tábornok hadműveletei során elfogták, és átadták Egyiptomnak, 2020-ban pedig kivégezték.[45]

A szervezet vezetésében azonban drasztikus visszaesés következett be 2016-ban, amikor az egyiptomi haderő lebombázta a Sínai Vilájet felső vezetését a Halal-hegységnél.[46] Ez egy ideig rontotta a szervezet műveleteinek hatékonyságát, azonban, mint látható, 2018-ban ismét hatékony támadásokat voltak képesek végrehajtani. Ez véleményem szerint annak volt köszönhető, hogy sikerült újabb harcosokat átcsempészni Palesztinából, valamint az ellenőrizetlen líbiai határon át, így a Sínai Vilájet ismét utánpótláshoz juthatott. A csoport 2016 végén, 2017 elején veszített a területeiből és a hatékonyságából. Ez köszönhető volt a hadsereg műveleteinek, valamint az Iszlám Állam visszaszorulásának. Így újra a koptok lettek a terrorista támadások célpontjai. Ezeknek a merényleteknek a célja vélhetően az volt, hogy vallási konfliktust hozzanak létre a felekezetek között, és így növeljék a népszerűségüket a vallások és felekezetek közti harcra fogékony emberek között. 2017. április 9-én két öngyilkos merényletre került sor Alexandriában és Tantában, ahol éppen virágvasárnap alkalmából tartottak miséket. Tantában a merénylőnek sikerült átjutnia a biztonsági erők által felállított kordonon, és felrobbantania magát a székesegyház előterében, megölve 28 embert és 77-et megsebesítve.[47] Alexandriában is megpróbálkozott a támadó átjutni a kordonon, azonban őt az egyik fémdetektoros kapu felé irányították. Itt az egyik tiszt megállította, ekkor pedig felrobbantotta magát. 17 embert ölt meg, és 48-at megsebesített. A merényletek után a biztonsági erők kemény kritikákat kaptak a székesegyházak ellenőrzésével kapcsolatban. Sok kopt úgy vélte, hogy nem ellenőrizték kellőképpen a templomokat, pedig korábban is voltak hasonló támadások.[48] Egy héttel korábban ráadásul egy bombát hatástalanítottak közel az alexandriai székesegyházhoz. Így a

[45] EGYPT EXECUTES ISLAMIC EXTREMIST HESHAM ASHMAWY, 2020.
[46] SCHWEITZER, 2016.
[47] EGYPT'S COPTIC CHURCHES HIT BY DEADLY BLASTS ON PALM SUNDAY, 2017.
[48] HENDAWI, 2017.

támadásra számítani lehetett volna. A koptok szerint, bár az állam azt állítja, hogy megvédi őket, de valójában nem tesz semmit, és így ki vannak szolgáltatva a szélsőséges támadásoknak.

A merénylet után egyébként utcai zavargásokra is sor került a keresztények részéről, akik a kormányzati védelem elégtelenségét kifogásolták. Egyébként bár az állam azt hangsúlyozza, hogy a koptok is ugyanolyan állampolgárnak számítanak, mint muszlim társaik, a gyakorlatban ez nem így van. Ők sem lehetnek például a biztonsági erők tagjai, és az államigazgatásban sem tölthetnek be magas rangú hivatalt. Ráadásul, bár az egymást követő kormányzatok gyakran hangoztatták, hogy megvédik őket a szélsőségesektől, eddig erre kevés példát láttunk.[49] Olyan azonban előfordult, hogy a biztonsági erők tagjai engedtek be rongálókat kopt szentélyekbe. Így lényegében a koptok már nehezen fogadják el II. Teodor pátriárka kinyilatkozásait, amelyben az egyiptomi állammal való együttműködést szorgalmazza.[50] Jelenleg a kopt egyházon belül van egy nagyobb csoport, amely kritikával illeti annak együttműködését az állammal. Nem lehet tudni, hogy a folyamat meddig tart, de elképzelhető hosszútávon az egyházszakadás is.

A terroristák másik kedvelt célpontjává a turisták váltak, akik 2015-től kezdve ki vannak téve támadásoknak. Ennek az az oka, hogy a terrorszervezetek rájöttek arra, hogy nem képesek a hadsereget legyőzni, ezért a turisták ellen fordultak. Úgy vélték, hogy képesek olyan gazdasági károkat okozni, amely majd megrengeti az egyiptomi államot. Legfőképpen pokolgépes merényleteket (gízai piramisok mellett két támadás is volt az elmúlt négy évben),[51] illetve lőfegyveres támadásokat hajtottak végre ellenük.

Öngyilkos merényletek kevésbé voltak jellemzőek, tekintve, hogy a katonák jobb célpontot nyújtanak a turistáknál. Ám ennek az ellenkezőjére is volt példa. 2015. október 16-án három fegyveres kísérelt meg megtámadni egy turista buszt a Karnak-templomnál, Luxorban. Azonban, mielőtt a merényletet végrehajthatták volna, a helyszínt őrző biztonsági személyzet közbelépett. Így az öngyilkos merénylő a biztonságiak érkezésére felrobbantotta magát, két társát pedig lelőtték, egyikük súlyosan megsérült.[52] A támadás után más öngyilkos merényletet turisták ellen nem találtam. Vélhetően azért, mert a terrorszervezeteket túlságosan lefoglalta a harc a

[49] HANNA, 2019.
[50] FARID, 2018.
[51] EGYPT EXPLOSION: TOURISTS ON BUS INJURED NEAR GIZA PYRAMIDS, 2019.
[52] MALSIN, 2015.

hadsereg erőivel szemben. Így nem akarják pazarolni az élőerőt olyan célpontok ellen, amelyeket megfelelő védelemmel láttak el effajta támadások ellen.

Végezetül előfordulnak olyan öngyilkos merényletek (csakúgy, mint Mubárak alatt), amelyek véletlenül, a merénylő akaratán kívül következnek be. Erre akkor van esély, amikor a támadót megfigyelik, és meglepik, ezért az felrobbantja magát. Ez történt 2019. február 19-én is, amikor az elkövető robbantotta fel magát, miután a rendőrség üldözni kezdte. Már egy hete figyelhették, mivel őt gyanúsították, hogy bombát helyezett el egy kairói mecsetnél. Február 19-én viszont a robbantó észlelte, hogy követik, ezért menekülni kényszerült. Mivel kilátástalannak ítélte a helyzetét, ezért inkább felrobbantotta magát. A merényletben három rendőr halt meg.[53] Mint látható, még mindig vannak olyan öngyilkos merényletek, amelyek nem tervezés, hanem a merénylő szorult helyzete miatt, rögtönzés következtében történnek meg. Bár a Mubárak-korszak alatt az öngyilkos merényletek jelentős része a nem előre eltervezett merényletek kategóriájába esett, azonban 2013-tól kezdve ez visszaszorult. Ennek az volt az oka, hogy ezeket a támadásokat már terrorszervezetek hajtották végre, akik valamilyen taktikai/ideológiai terv mentén alkalmazták azokat. Így az elkövetők is főleg ezeknek a szervezeteknek a köréből kerültek ki. A 2018-as terroristák elleni hadműveletekig lehetett szervezett öngyilkos merényletekről beszélni, az elmúlt évek során pedig ad-hoc merényletek kerültek végrehajtásra, ami a terrorszervezetek visszaszorulásának lett a következménye. Ezek a merényletek a városokban nem igazán jellemzőek, ahol inkább pokolgépes merénylettel, vagy fegyveres támadással igyekeznek sikert elérni. ennek az az oka, hogy a városi szervezetek néhány főt számlálnak csupán, így a fennmaradásuk érdekében az öngyilkos merényleteket mellőzniük kell. Azonban a fenti merényletnél nem lehet pontosan tudni, hogy a támadó melyik szervezethez tartozott. Lehetséges, hogy egyéni merénylő volt. Valószínűleg pokolgépes támadásra készült, amit végül lefüleltek, ezért döntött az öngyilkos merénylet mellett.

Az öngyilkos merényletek száma 2018-tól kezdve meredeken zuhant, 2020-ban pedig egyáltalán nem volt jellemző az országban. Mi lehet ennek az oka? Egyiptom jelentős katonai műveletet indított el 2018-ban a Comprehensive Military Operation (Széleskörű Katonai Művelet) néven. A műveletet azután indították, miután 2017. november 24-én a Sínai Vilájet

[53] EGYPT: SUICIDE BLAST IN CAIRO TOURIST AREA KILLS THREE POLICEMEN, 2019.

támadást indított az al-Ravda mecset ellen a Sínai-félsziget északi részén.[54] A mecset az iszlám szúfi ágához tartozók imádkozó helye volt, ami a terrorszervezet szemében az iszlám nem kívánatos vallási iskolájához tartozott. Így a csoport stratégiájával összhangban megtámadták, mert úgy vélték, a támadás üzenet lesz majd a más vallási irányzatot képviselőknek. A merényletet nagyrészt gépfegyveres támadók követték el, de ebben pokolgépeket is használtak. A támadásban 235-en vesztették életüket. Azonban a cselekmény fordulópontnak bizonyult. Egyrészt az egyiptomi vezetés eltökélte, hogy leszámol a terroristákkal. Másrészt a Sínai Vilájeten belül is éles vitákat váltott ki a támadás, volt, aki otthagyta a szervezetet. Így az egyiptomi hadsereg jelentős erőkkel vonult be a félszigetre, amelyet teljesen lezártak a ki és bemenő forgalom elől.[55]

Így igyekeztek megszüntetni a terrorszervezetek élőerő, és fegyverutánpótlását, valamint megakadályozni merényletek végrehajtását a belső területeken. Közben nagyobb műveletekkel kisöpörték a terrorcsoportokat, és tagjaikat letartóztatták, vagy megölték. Folyamatos járőrtevékenységet folytattak, és oda csoportosították az erőiket, ahol nagy szükség volt rájuk.[56] Közben nemcsak katonai eszközöket használtak, hanem megjelentek a térség gazdasági fejlesztését célzó programok is. Jelenleg a helyiek életszínvonalának növelése a cél. A múlt évben jelentős gondot fordítottak a csatornázásra, igyekeztek víztározókat kialakítani, illetve olyan új módszereket bevezetni, amelyek csökkentik a felesleges vízfogyasztást.[57] A lakosságnak pedig új, összeszerelhető lakhelyekkel igyekeznek segíteni. Mindez annak az új fejlesztési programnak a része, amelyet a kormányzat néhány éve jelentett be. Ennek fő célja a Sínai-félsziget északi részének fejlesztése. Ez a program azért fontos, mert a 2011-es lázadások egyik fő kiváltó oka a régió gazdasági fejletlensége, és az ebből eredő elégedetlenség volt. A helyiek úgy érezhették, hogy a kormányzat nem törődik velük. A program fő célja valójában az, hogy a terrorista csoportokat leválassza a helyi lakosságról.[58] Azonban kérdéses ennek sikere, mivel jelentős emberi jogi visszaélésekre panaszkodtak a helyiek. És bár a hadsereg jelentős letartóztatásokat foganatosított a félszigeten, azonban ezek nagyrésze olyan embereket ért, akiknek a kapcsolata a

[54] EGYPT ATTACK: GUNMEN KILL 235 IN SINAI MOSQUE, 2017.
[55] MANDOUR, 2018.
[56] MCMANUS, 2020.
[57] PRESIDENT SISI REVIEWS PROGRESS OF SINAI DEVELOPMENT PROJECTS, 2020.
[58] ZAID, 2020.

terrorszervezetekkel erősen megkérdőjelezhető. Ez pedig bizonytalanná teheti a gazdasági programok sikerét, hiszen a fejlesztések ellenére a lakosság bizalmát nem biztos, hogy el tudják nyerni a biztonsági erők terrorellenes hadjáratának támogatása érdekében.

A művelet óta a nagyobb merényletek száma jelentős mértékben csökkent. Bár a 2018-2019-es években is hallunk nagyobb, néhány fő veszteséggel járó öngyilkos merényletekről, ezek mára elenyészővé váltak. 2020 végén már olyan híreket is lehetett olvasni, amelyek megváltozott végrehajtásokról számolnak be.[59] A hadsereg műveletei következtében a terrorszervezetek annyira kivéreztek, hogy nagyobb támadások megszervezését már nem tudják vállalni. Ezért áttértek az egyénileg elkövetett műveletek alkalmazására. A közeljövőben számolni kell egyének által elkövetett gépfegyveres cselekményekkel, pokolgépes merényletekkel,[60] késes támadásokkal, esetleg orvlövészek tevékenységével. Ezek a típusú merényletek már jóval nehezebben kezelhetőek. Míg korábban a terrorszervezetek búvóhelyeit fel lehetett deríteni, és esetleg likvidálni, vagy letartóztatni a tagjaikat, az mára már nem lehetséges, mivel a terrorcsoportok tagsága lecsökkent, és a helyiek között próbálnak eltűnni. Ennek köszönhetően könnyebben is közlekedhetnek a merényletek célpontjai között. Közben az ismert tagokat letartóztatták, és olyan vezetők kerültek a helyükre, akiket a hatóságok még nem ismernek. Ezek a problémá pedig csak a lakosság támogatásával megoldható. Azonban, mint már korábban említettem, ennek gátat vethet a biztonsági erők korábbi tevékenysége a lakosság körében.

KONKLÚZIÓ

Tanulmányomban az egyiptomi öngyilkos merénylettekkel kapcsolatban igyekeztem válaszokat találni. Az egyik legfontosabb kérdés, hogy miért csak Mubárak uralmának utolsó éveiben jelentkeztek? Ennek az volt az egyik fő oka, hogy öngyilkos merényleteket az 1980-as évek előtt nem igazán alkalmaztak, csak a libanoni polgárháború után lett elfogadott eszköz a terroristák körében. A rendszer pedig igyekezett a szélsőséges szervezeteket ellenőrzése alatt tartani, és a támadásaikat kíméletlenül

[59] EGYPT: SHIFTING TACTICS BY ARMED GROUPS CURB SINAI DEVELOPMENT, 2020.

[60] 2021. január 1-jén ilyen merénylet végzett a biztonsági erők két tagjával. Ez a támadás már a harmadik volt a sorban, a korábbiakat az előző év decemberében követték el. Forrás: EGYPTIAN OFFICIALS: ROADSIDE BOMBING IN SINAI KILLS 2 POLICE, 2021.

megtorolták. Egyébként a különböző elnökök más-más eszközöket alkalmaztak velük szemben. Nasszer és Mubárak igyekezett teljes kontroll alatt tartani őket, és még a vallást is felhasználták ellenük. Szadat politikájában megfigyelhető egy váltás ezzel kapcsolatban, de ez csak elnöksége első szakaszára igaz. Ekkor a nasszeri ellenzék felszámolásához szüksége volt a vallási szervezetek támogatására. Így azok újra részt vehettek a politikai-szociális szférában. Azonban a Muszlim Testvériség korábbi szélsőséges tagjai, és azok, akik Szaúd-Arábiába menekültek, beszivárogtak ezekbe a szervezetekbe. Ezek pedig kezdtek szélsőségessé válni, így végül Szadat is nyomás alá helyezte őket. Így a vallási csoportoknak, szervezeteknek nem volt lehetőségük öngyilkos merénylet végrehajtására. A változás a 2000-es évek után érkezett. A szeptember 11-ei események eredményeként a terrorizmus globálissá vált, és az öngyilkos merényletek a hírek szereplőivé váltak. Véleményem szerint ez a változás inspirálhatta a későbbi támadásokat is. Azt is le szeretném szögezni, hogy a merényletek kis hányadánál lehet bizonyítottan állítani, hogy öngyilkos merénylet történt. Az esetek többségében ezek a támadások a „véletlen" miatt váltak öngyilkos merényletté (rosszul összeszerelt bombák, megzavarták a támadót stb.). Másrészt terrorszervezet is bizonyíthatóan csak az egyik támadás mögött állt. A merényletek főleg a turistákat célozták, aminek egyrészt vallási okai (főleg keresztény és zsidó célpontok által látogatott helyeket támadtak meg), másrészt gazdasági okai voltak (igyekeztek elűzni a turistákat, és így bevételkiesést okozni az államnak).

Mindez az arab tavasz után megváltozott. Azonban 2013-ig egy öngyilkos merényletet hajtottak végre az egyiptomi-izraeli határon. Mint azt korábban megállapítottam, a támadások elmaradásának oka a Muszlim Testvériség hatalomra jutásában keresendő. A Sínai-félszigeten a helyi lakosság, és terrorszervezetek szimpatizáltak a Testvériséggel, ezért a biztonsági erők ellen nem követtek el öngyilkos merényletet. Mivel ezek mögött a merényletek mögött sokszor húzódik meg vallási ok, ezért az azonos vallási felekezethez tartozók ellen nem alkalmazzák.

Később azonban a hadsereg által elkövetett brutális hatalomátvétel meggyőzhette a félszigeten a terrorszervezeteket és a lakosságot arról, hogy a katonai kormányzat pogány és a harc velük szemben megengedhető. Ettől kezdve már több öngyilkos merényletet is végrehajtottak a biztonsági erők ellen. Az öngyilkos merényletek másik forrása az Iszlám Állam lehet. Miután az Anszár Bajt al-Makdísz hűséget fogadott a terrorszervezetnek, a Sínai Vilájet soraiban már a szíriai, iraki harcot megjárt harcosok is lehettek. Az

öngyilkos támadások a félszigeten ugyanis nagyon hasonlóak azokhoz, amelyeket az Iszlám Állam is alkalmazott a szír és iraki erők ellen. Ahhoz, hogy a szervezet ilyen műveletet tudjon végrehajtani, nagy élőerőre van szüksége. Ezt az elégedetlen félszigeti lakosságtól, illetve az ide menekült, korábbi Muszlim Testvériség tagjai közül verbuválhatta. Illetve a műveletek tervezésében és végrehajtásában volt katonák is lehettek a csoport segítségére.

A végrehajtott műveletek is széles skálán mozogtak. A 2013-2018 közötti időszakban a legtöbb öngyilkos merényletet a biztonsági erők tagjai ellen követhették el, mivel ők végeztek műveleteket a szervezetek ellen. A terrorsejtek számára 2015-től világossá vált, hogy a hadsereget magát nem tudják legyőzni, így a turizmust is célba vették. Azonban kevés öngyilkos merényletet követtek el turisztikai célpontok ellen. Ennek az volt az oka, hogy ezeket a kormányzat megfelelőképpen ellenőriztette, így egy öngyilkos merénylet nem tudott olyan pusztító lenni, mint azt a csoportok remélhették volna. Bár próbálkoztak, de az általam említett példából is kitűnik, hogy nem sikerült a látványosságokat őrző személyzeten átjutniuk, így a védőzónán kívül robbantották fel magukat. Előfordult olyan merénylet is, amely nem szándékosan vált azzá. Ekkor a merénylőt meglephették, vagy korábban megfigyelték, így nem maradt más választása, mint hogy felrobbantotta magát. Azonban ennek száma is elenyésző a Mubárak-korszakhoz viszonyítva. Mindez azért lehetséges, mert az öngyilkos merényletek döntő része továbbra is a Sínai Vilájet alá tartozott, akik igyekeztek ezekkel maximális pusztítást okozni. Illetve a Mubárak-korszakban a terrorcsoportokat próbálták ellenőrzés alatt tartani, így a merényleteket kívülálló merénylők egy csoportja követte el, akik házilag barkácsolt eszközökkel dolgoztak. Ezek azonban sokszor voltak pontatlanok, így a pokolgépes támadások válhattak öngyilkos merényletekké.

2017-től azonban a merényletek száma csökkent. Ez köszönhető volt a Sínai Vilájet vezetői likvidálásának, a 2018-as Comprehensive Military Operation elindításának, és az eddigi gazdasági fejlesztéseknek. Ezen okok miatt 2019-ben csak néhány öngyilkos merényletet hajtottak végre, ezek 2020-ban pedig teljesen eltűntek.

A 2020-as évtől kezdve valószínűleg az egyénileg elkövetett merényletek kerülnek majd ismét előtérbe, amelyek ellen nehezebb védekezni, mint a korábbi csoportos támadások ellen. Így a biztonsági erők a helyi lakosságra lesznek utalva. Ezért szükségesek a fejlesztések, mert ezek

segítségével a lakosságot meg lehet nyerni, ők pedig segíthetnek a merénylők kézre kerítésében. Azonban kérdésessé teheti az együttműködést, hogy a hadsereg több erőszakos cselekményt követett el a helyi lakosság ellen, akik nem biztos, hogy a jövőben együttműködnek velük.

FELHASZNÁLT IRODALOM

ABYAD, AMR-EL (2015): Has Al-Azhar Stifled Egypt's Intellectual Enlightenment?, Egyptian Street. Letöltés helye: https://egyptianstreets.com/2015/07/27/has-al-azhar-stifled-egypts-intellectual-enlightenment/ (Letöltve: 2021.10.09.)

AZIZ, SAHAR (2017): De-securitizing counterterrorism in the Sinai Peninsula, Brookings.edu. Letöltés helye: https://www.brookings.edu/research/de-securitizing-counterterrorism-in-the-sinai-peninsula/ (Letöltve: 2021.11.07.)

BOMBS KILL SCORES IN EGYPTIAN RESORT TOWN (2011) CNN. Letöltés helye: http://edition.cnn.com/2005/WORLD/meast/07/23/egypt.explosions/ (Letöltve: 2021.11.07.)

CONSTITUTIONAL HISTORY OF EGYPT. Letöltés helye: https://constitutionnet.org/country/egypt (Letöltve: 2021.11.07.)

CSICSMANN LÁSZLÓ (2010): Egyiptom: A Mubarak-rezsim liberalizációja és deliberalizációja, in. Csicsmann László (szerk.): Iszlám és modernizáció a Közel-Keleten. Az államiság eltérő modelljei., Budapest, Grotius Könyvtár

EGYPT ATTACK: GUNMEN KILL 235 IN SINAI MOSQUE (2017), BBC. Letöltés helye: https://www.bbc.com/news/world-middle-east-42110223 (Letöltve: 2021.11.07.)

EGYPT BOMB KILLS 21 AT ALEXANDRIA COPTIC CHURCH (2011) . Letöltés helye: https://www.bbc.com/news/world-middle-east-12101748 (Letöltve: 2021.11.07.)

EGYPT BOMB KILLS NEW YEAR CHURCHGOERS (2011), The Guardian. Letöltés helye: https://www.theguardian.com/world/2011/jan/01/egypt-bomb-kills-new-year-churchgoers (Letöltve: 2021.11.07.)

EGYPT EXECUTES ISLAMIC EXTREMIST HESHAM ASHMAWY (2020), The Arab Weekly. Letöltés helye: https://thearabweekly.com/egypt-executes-islamic-extremist-hesham-ashmawy (Letöltve: 2021.11.07.)

EGYPT EXPLOSION: TOURISTS ON BUS INJURED NEAR GIZA PYRAMIDS (2019), BBC. Letöltés helye: https://www.bbc.com/news/world-middle-east-48328793 (Letöltve: 2021.11.07.)

EGYPT: SHIFTING TACTICS BY ARMED GROUPS CURB SINAI DEVELOPMENT (2020), Al- Jazeera. Letöltés helye: https://www.aljazeera.com/news/2020/11/9/egypt-shifting-tactics-by-armed-groups-curb-sinai-development (Letöltve: 2021.11.07.)

EGYPT: SUICIDE BLAST IN CAIRO TOURIST AREA KILLS THREE POLICEMEN (2019), Al Jaazera. Letöltés helye: https://www.aljazeera.com/news/2019/2/19/egypt-suicide-blast-in-cairo-tourist-area-kills-three-policemen (Letöltve: 2021.11.07.)

EGYPTIAN OFFICIALS: ROADSIDE BOMBING IN SINAI KILLS 2 POLICE (2021), Arab News. Letöltés helye: https://apnews.com/article/police-egypt-middle-east-islamic-state-group-bombings-94f6eadebb7c9ecd430f652192fd2ca1 (Letöltve: 2021.11.07.)

EGYPT'S COPTIC CHURCHES HIT BY DEADLY BLASTS ON PALM SUNDAY (2017), BBC. Letöltés helye: https://www.bbc.com/news/world-middle-east-39544451 (Letöltve: 2021.11.07.)

FAHIM, KAREEM (2011): Fatal Bomb Hits a Church in Egypt, New York Times. Letöltés helye: https://www.nytimes.com/2011/01/02/world/middleeast/02egypt.html (Letöltve: 2021.10.28.)

FARID, SOFIA (2018): Deadly conflict brews within Coptic Church in Egypt's Wadi al-Natroun, Alarabiya News. Letöltés helye: https://english.alarabiya.net/features/2018/08/12/ANALYSIS-Deadly-conflict-brews-within-Coptic-Church-in-Egypt-s-Wadi-al-Natroun- (Letöltve: 2021.11.07.)

FISHER, MAX (2013): Why Egypt's crackdown on the Muslim Brotherhood is bad for everyone, Washington Post. Letöltés helye: https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2013/07/10/why-egypts-crackdown-on-the-muslim-brotherhood-is-bad-for-everyone/ (Letöltve: 2021.11.07.)

GAZDIK GYULA (2017): Fejezetek Egyiptom modern kori történetéből (1805-2013), Budapest, Dialóg Campus Kiadó

GLOBAL TERRORRIST DATABASE. Letöltés helye: https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?search=Egypt&sa.x=0&sa.y=0, (Letöltve: 2021.11.07.)

HALAWI, JAILAN (2011): Clamp-down in Sinai, Al-Ahram. Letöltés helye: https://web.archive.org/web/20110819022837/ (Letöltve: 2021.11.07.)
HANNA, MICHAEL WAHID (2019): Excluded and Unequal, Copts on the Margins of the Egyptian Security State, The Century Foundation. Letöltés helye: https://tcf.org/content/report/christian-exclusion-from-egypts-security-state/?agreed=1 (Letöltve: 2021.11.07.)
HASSAN, AHMED MOHAMED ET AL. (2017): Islamic State seeks to impose religious rules in Egypt's North Sinai, Reuters. Letöltés helye: https://www.reuters.com/investigates/special-report/egypt-politics-sinai/ (Letöltve: 2021.11.07.)
HENDAWI, HAMZA (2017): Suicide bombers kill 44 at Palm Sunday services in Egypt, AP News. Letöltés helye: https://apnews.com/article/88b8fef3a96e433c902a303cd5db928e (Letöltve: 2021.11.07.)
HUMAN RIGHTS WATCH REPORT (2005.): Mass Arrest and Torture in Sinai, Letöltés helye: https://www.hrw.org/reports/2005/egypt0205/3.htm (Letöltve: 2021.10.09.)
IDRIS, IFFAT (2017.): Sinai Conflict Analysis, University of Birmingham, Birmingham
ISLAMIC STATE: EGYPTIAN MILITANTS PLEDGE LOYALTY (2013), BBC, Letöltés helye: https://www.bbc.com/news/world-middle-east-29993183 (Letöltve: 2021.10.09.)
ISSACHAROFF, AVI (2011): Report: Three Egyptians Took Part in Terrorist Attacks on Southern Israel, Haaretz. Letöltés helye: https://www.haaretz.com/1.5154682 (Letöltve: 2021.11.07.)
KATZ, YAAKOV (2011): Egypt launches massive operation to control Sinai, Jerusalem Post. Letöltés helye: https://www.jpost.com/defense/egypt-launches-massive-operation-to-control-sinai (Letöltve: 2021.11.07.)
KHALIFA, MONA ET AL. (2000): Population Growth in Egypt, A Continuing Policy Challenge, Rand Corporation. Letöltés helye: https://www.rand.org/pubs/issue_papers/IP183.html (Letöltve: 2021.11.07.)
KIENLE, EBERHARD (1998): More than a response to Islmaism: The political deliberalizaton of Egypt in the 1990's, The Middle East Journal, Vol. 52., No. 2., tavaszi szám
KIFNER, JOHN (1986): Egypt's Army Praised In Quelling Riots, But For Mubarak, Crisis Is Not Over, New York Times. Letöltés helye: https://www.nytimes.com/1986/03/09/world/egypt-s-army-praised-in-

quelling-riots-but-for-mubarak-crisis-is-not-over.html (Letöltve: 2021.03.28.)

KIRKPATRICK, DAVID (2019): Is the Muslim Brotherhood a Terrorist Group?, New York Times Letöltés helye: https://www.nytimes.com/2019/04/30/world/middleeast/is-the-muslim-brotherhood-terrorist.html (Letöltve: 2021.10.09.)

MACFARQUHAR, NEIL (2005): Bombing at Cairo Tourist Site Leaves 2 Dead, 18 Wounded, New York Times, Letöltés helye: https://www.nytimes.com/2005/04/08/world/africa/bombing-at-cairo-tourist-site-leaves-2-dead-18-wounded.html (Letöltve: 2021.11.07.)

MAJOROSI ÁDÁM (2020): Aszimmetrikus hadviselés Egyiptomban, Szakmai Szemle, 2020. évfolyam, 3.szám. Letöltés helye: https://www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/szsz/2020_3_szam.pdf (Letöltve: 2021.11.15.)

MAJOROSI ÁDÁM (2019): Terrorellenes műveletek a Sínai-félszigeten, Hadtudományi Szemle. 2019.évf., 4.szám. Letöltés helye: https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/hsz/article/view/256 (Letöltve: 2021.11.15.)

MALSIN, JARED (2015): Egypt says terror attack foiled at temple in tourist city of Luxor, The Guardian. Letöltés helye: https://www.theguardian.com/world/2015/jun/10/egyptian-tourist-city-of-luxor-hit-by-suicide-bomb-attack (Letöltve: 2021.11.07.)

MANDOUR, MAGED (2018): Egypt's Comprehensive Military Operation, 2018, Carnegie Endowment for International Peace. Letöltés helye: https://carnegieendowment.org/sada/75556 (Letöltve: 2021.11.07.)

MCMANUS, ALLISON (2020.): The Egyptian Military's Terrorism Containment Campaign in North Sinai, Carnegie Endowment for International Peace. Letöltés helye: https://carnegieendowment.org/sada/82218 (Letöltve: 2021.11.07.)

MOHAMAD, AMER (2019.): Superficial Gains, but No Lasting Success in Sinai 2018 (2019.), The Tahrir Institute for Middle East Policy. Letöltés helye: https://timep.org/commentary/analysis/superficial-gains-but-no-lasting-success-in-sinai-2018/ (Letöltve: 2021.11.07.)

MUSLIM BROTHERHOOD FORMED 13 TERRORIST GROUPS IN EGYPT: NGO (2020), Egypt Today. Letöltés helye: https://www.egypttoday.com/Article/1/81764/Muslim-Brotherhood-formed-13-terrorist-groups-in-Egypt-NGO (Letöltve: 2021.11.07.)

MYRE, GREG ET AL. (2005): Death Toll Rises to at Least 90 in Bombings at Egyptian Resort New York Times. Letöltés helye: https://www.nytimes.com/2005/07/24/world/middleeast/death-toll-rises-to-at-least-90-in-bombings-at-egyptian.html (Letöltve: 2021.10.27.)

POLAND, JAMES M (2003): Suicide Bombers: A GLobal Problem. Humboldt Journal of Social Relations. Vol. 27. No.2. Letöltés helye: https://www.jstor.org/stable/23524155 (Letöltve: 2021.11.15.)

PRESIDENT SISI REVIEWS PROGRESS OF SINAI DEVELOPMENT PROJECTS (2020.), Egypt Independent. Letöltés helye: https://egyptindependent.com/president-sisi-reviews-progress-of-sinai-development-projects/ (Letöltve: 2021.11.04.)

SCHWEITZER, YORAM (2016): The Weakening of Wilayat Sinai, The Institute for National Security Studies. Letöltés helye: https://www.inss.org.il/publication/the-weakening-of-wilayat-sinai/ (Letöltve: 2021.10.29.)

SINAI PROVINCE: EGYPT'S MOST DANGEROUS GROUP (2016), BBC Monitoring. Letöltés helye: https://www.bbc.com/news/world-middle-east-2588250 (Letöltve: 2021.10.28.)

SINAI SECURITY STYMIED BY CONTINUED TERRORIST ATTACKS (2015), Al-Monitor. Letöltés helye: https://www.al-monitor.com/originals/2015/04/egypt-wilayat-sinai-salafist-jihad-attack-photos.html . (Letöltve: 2021.03.28.)

TERROR BOMBINGS HIT TABA AND RAS A-SATAN IN SINAI (2004), Foreign Ministry of Israel. Letöltés helye: https://mfa.gov.il/MFA/MFA-Archive/2004/Pages/Sinai%20terror%20bombings%207-Oct-2004.aspx (Letöltés: 2021.10.09.)

THAROOR, ISHAAN (2015): How Yemen was once Egypt's Vietnam, Washington post. Letöltés helye: https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/03/28/how-yemen-was-once-egypts-vietnam/ (Letöltve: 2021.10.29.)

THORSTEN, HOFFMANN (2011): The Muslim Brotherhood in Egypt pursuing moderation within an authoritarian environment, Monterey, Naval postgraduate School

THREE DEAD AFTER CAIRO ATTACKS (2005), RTE. Letöltés helye: https://www.rte.ie/news/2005/0430/62594-egypt/ (Letöltve: 2021.03.27.)

UN REPORT (2013): Hunger, poverty rates in Egypt up sharply over past three years. Letöltés helye:

https://news.un.org/en/story/2013/05/440182-hunger-poverty-rates-egypt-sharply-over-past-three-years-un-report#.VwvN-qSLShc (Letöltve: 2021.11.07.)

US SANCTIONS EGYPT'S HASM, TARGETS ISIS-AFFILIATE (2021), The Arab Weekly. Letöltés helye: https://thearabweekly.com/us-sanctions-egypts-hasm-targets-isis-affiliate (Letöltve: 2021.07.22.)

VAUSE, JOHN ET AL (2004): Death toll rises in Egypt tourist bombings, CNN. Letöltés helye: https://edition.cnn.com/2004/WORLD/meast/10/09/egypt.explosions/ (Letöltve: 2021.03.27.)

WALLIS, WILLIAM (2005.): Deathtoll from Cairo bazaar bomb rises to three: Financial Times. Letöltés helye: https://www.ft.com/content/6b0561f6-a7fa-11d9-87a9-00000e2511c8 (Letöltve: 2021.03.27.)

WICKHAM, CARRIE ROSEFSKY (2003): The Muslim Brotherhood, Evolution of an Islamist Movement, Princeton, Princeton University Press

WORLDBANK REPORT (2006), UN, Arab Republic Of Egypt, Urban Sector Update,3-4.o. Letöltés helye: https://documents1.worldbank.org/curated/en/749891468023382999/pdf/411780v10REVIS1Box0327393B01PUBLIC1.pdf (Letöltve: 2021.07.20.)

ZAID, MOHAMMED ABU (2020): Egyptian minister discusses agreements to finance Sinai Development Program, Arab News. Letöltés helye: https://www.arabnews.com/node/1735636/middle-east (Letöltve: 2021.03.29.)

ZEGHAL, MALIKA (1999): Religion and Politics in Egypt: The Ulema of al-Azhar, Radical Islam, and the State (1952-94), International Journal of Middle East Studies, Vol. 31., No. 3., augusztusi szám, Cambridge University Press

ZUHUR, SHERIFA (2005): A New Phase for Jihad in Egypt? Terrorism Monitor, Vol. 3., No.10. Letöltés helye: https://jamestown.org/program/a-new-phase-for-jihad-in-egypt/ (Letöltve: 2021.07.30.)

DOI: 10.36817/km.2021.2.6

HARMINC ÉVE A KÖZÖS ÚTON – A VISEGRÁDI NÉGYEK EGYÜTTMŰKÖDÉSÉNEK POLITIKAI FEJLŐDÉSI ÍVE A KEZDETEKTŐL NAPJAINKIG

Thirty years on the common route – the political development of the cooperation of the Visegrad Four from the beginning to these days

Szakálné Szabó Zita[1]

Absztrakt: 30 évvel ezelőtt, 1991. február 15. napján írta alá a Visegrádi Nyilatkozat Lengyelország és Csehszlovákia elnöke, valamint Magyarország miniszterelnöke azzal a céllal, hogy az európai integráció felé vezető úton együttműködjön a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság és a Magyar Köztársaság. Az államiság szuverenitása, demokrácia és szabadság, parlamentáris demokrácia kiépítése, az emberi jogok tiszteletben tartása, piacgazdaság létrehozása, európai politikai, gazdasági, biztonsági és jogalkotási rendszerbe való becsatlakozása megfelelő politikai keretek között megteremtette a lehetőséget arra, hogy a lengyel-csehszlovák-magyar együttműködések szélesebb körben, a jószomszédi viszonyon túl is közös célokat fogalmazzon meg és vigyen véghez.

Kulcsszavak: V4, Visegrádi Négyek, Közép-Európa, 30. évforduló

Abstract: Thirty years ago, on 15 February 1991, the Visegrad Declaration was signed by the Presidents of Poland and Czechoslovakia and the Prime Minister of Hungary with the aim of cooperation between the Czech and Slovak Federal Republic and the Republic of Hungary on the road to European integration. The sovereignty of statehood, democracy and

[1] Szakálné Szabó Zita, Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola doktoranduszhallgató. A szerző aljegyzőként dolgozik, európai és nemzetközi igazgatás MSc, valamint okleveles közgazdász, vezetés és szervezés szakon MSc végzettséggel rendelkezik. Email címe: szakalneszabozita@gmail.com
A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tárában: https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10080892

freedom, the building of parliamentary democracy, the respect for human rights, the establishment of a market economy, and its integration into the European political, economic, security and legislative system provided the opportunity for wider Polish-Czechoslovak-Hungarian cooperation to formulate and achieve common goals beyond good neighbourly relations.

Keywords: V4, Visegrádi Four, Central Europe, 30th anniversary

BEVEZETÉS

A Visegrádi Csoportot – angol elnevezéssel: *Visegrad Group*, vagy ahogyan szélesebb körben ismert, a Visegrádi Négyek, V4 – alkotta regionális együttműködés Csehországot, Lengyelországot, Magyarországot és Szlovákiát foglalja magában. Az együttműködés gyökerei egészen a XIV. századig nyúlnak vissza, amikor az 1335-ös hármas királytalálkozó megalapozta a felek közötti együttműködést. Bár az azóta eltelt évszázadok regionális, európai és később globális történelmi fejleményei sok esetben nem kedveztek az együttműködés fenntartásának, fejlesztésének, vitathatatlan, hogy az 1990-es évektől kezdődően pozitív változások következtek be a felek közötti kooperáció tekintetében. Ezeket a változásokat egyaránt erősítették a hasonló történelmi, valamint a Szovjetunió közép, - és kelet-európai befolyási övezetében megélt traumák,[2] a nyugat-európai országokhoz történő politikai, biztonsági, gazdasági stb. felzárkózási törekvés, illetve a történelmi együttműködés átültetése a modern korba.

A Visegrádi Csoport 30 éves fennállása óta jelentős sikereket könyvelhet el az európai szintű politikában, annak karakteres szereplőjévé fejlődött.[3] A folyamat első mérföldköve 1991. február 15., amikor a Visegrádon tartott rendezvényen a részes felek politikai vezetői aláírták az úgynevezett Visegrádi Nyilatkozatot.[4] A bipoláris világrend felbomlását követő időszakban a felek hitet tettek a demokrácia, a jogállamiság, a piacgazdaság, az emberi jogok, valamint az európai orientáció mellett, ezzel is jelezve a részt vevő országok jövőbeni orientációját, amellyel egyidejűleg fejlődési pályájukat is kijelölték.

---

[2] TAKÁCS, 2019. 137.o.
[3] MÁRKY, 2018. 54.o.
[4] VISEGRÁDI NYILATKOZAT, 1991.

A Visegrádi Csoport egy, a napjainkban is folyamatosan alakuló formáció, amely a visegrádi országok történelmi hagyományaira épülő szövetséggel sokan sokféleképpen foglalkoztak, jelentősége, struktúrája és értékei sokak által közkedvelt kutatási téma. A harmincadik évforduló, valamint a 2021/22-es soros magyar elnökség megfelelő lehetőséget kínál arra nézve, hogy betekintést nyerjünk a visegrádi együttműködést alakító államok sikerébe, az impulzusok alakító tényezőibe, a liberális demokrácia jelentőségébe és nem utolsó sorban a szövetség mai napig elért hatásaiba. A történeti visszatekintés és összefoglaló hasznos tanulsággal szolgálhat, ami által jobban megismerhetjük a Visegrádi Négyek létrehozásának ideológiáját, sikerességének miértjét. Miután mind a négy ország az Európai Unió tagjává vált, felmerült a kérdés, hogyan tovább. Mit kezdjenek a közép-európai együttműködéssel? Mihez kezdjenek a Visegrádi Négyek? Szakmai, politikai és médiakörökben erőteljesen megoszlanak a vélemények az együttműködés szerepvállalásával, politikai színtéren betöltött szerepével kapcsolatosan, amelyek magában foglalják az együttműködés jelenlegi formájának az erőteljes megkérdőjelezését, vagy éppen szorgalmazzák az abban rejlő, középtávú fejlődési potenciált.

A tanulmány elsősorban arra tesz kísérletet, hogy a Visegrádi Négyek fennállása óta eltelt 30 évet röviden végig kísérje, bemutassa a tagállamok külpolitikai irányvonalainak összehangolási lehetőségeit és jövőképet vetítsen az elkövetkezőkre, lehetséges kooperációkra és a felmerülő aktuális kérdéskörökre, valamint a magyar soros elnökség prioritási kérdéseire.

I. A VISEGRÁDIAK TÖRTÉNETE – A HÁRMAS KIRÁLYTALÁLKOZÓTÓL A VISEGRÁDI NÉGYEKIG

„Az Úr ezerháromszázharmincötödik évében, Szent Márton ünnepe körül János cseh király és fia, Károly, meg a lengyelek királya Magyarországra, Visegrád várába jött Károly királyhoz, hogy ott örök békeegyezséget kössenek. Ez meg is történt. (...) Mivel Lengyelország királya adófizetője volt a csehek királyának, s mivel Károly, Magyarország királya feleségül bírta a lengyel király nővérét: Magyarország királya, Károly, ötszáz márka legfinomabb aranyat adott neki, hogy megváltsa őt a cseh királynak fizetendő adózástól. Elhatározták itt azt is, hogy ha e királyok közül bármelyiket vagy országukat valami ellenség támadná meg, a többiek kötelesek segítségére sietni. És ezt egymás között nagy eskükötéssel meg is erősítették."[5]

[5] THURÓCZY, 1980. 264.o.

Thuróczy János korának történetírója, jogtudósa és szónoka, a Magyarok krónikája című művében érzékletesen mutatta be az 1335-ben Visegrádon megtartott királytalálkozót, a visegrádiak történetének első lényeges momentumát. A találkozó jelentőségét mi sem mutatja jobban, mint az, hogy a kortárs történetírók minden részt vevő uralkodó országában írott formában megörökítették a három hetes időszak eseményeit. Ahogy az a fenti idézetben is látható a találkozóról készült krónikákban mindhárom fél saját szempontjait emeli ki, így mivel a magyarok szempontjából a találkozó a kereskedelmi előnyökre koncentrált elsősorban, a gazdasági egyezményként nyilvántartott megállapodás is ezt domborítja ki. A cseh és lengyel külpolitika szempontjából a találkozó szintén kiemelkedően fontos volt más aspektusokból is, ebből kifolyólag e két nemzetnek a történetírói foglalkoztak vele többet. A XIV. század zűrzavaros időszakában a cseh-lengyel-magyar kapcsolatok és összeköttetések a közép-európai viszonyoknak nem csak szerves részét képezték, hanem jelentőségük szinte megkerülhetetlenné vált köszönhetően annak, hogy egy koordináltan, előre elképzet koncepció szerint, szövetségben való gondolkodás abban a korban nem volt általánosnak mondható. Az 1335-ös visegrádi találkozót követően az együttműködés majd fél évszázadig hatással volt a három nemzet történelmére, az uralkodók külpolitikájára és kapcsolataira. Károly Róbert magyar király (1308-1342), aki nemcsak megerősítette a királyi hatalmat és rendszeressé tette a kincstári bevételeket, hanem az ország nemzetközi elismertségét is helyreállította, segítve egy versenyképes alternatíva létrehozását a kelet-közép-európai régióban az osztrák herceggel szemben. Továbbá megjegyzendő, hogy Károly Róbert, Luxemburgi János cseh király (1310-1346), valamint Nagy Kázmér lengyel király (1333-1370) hármas királytalálkozójának eredményeként végül megszűnt a Cseh Királyság és a Lengyel Királyság közötti ellenségeskedés és katonai szövetséget alakítottak ki a Német-római Császársággal, valamint az osztrák hercegséggel szemben.[6] Gazdasági, kereskedelmi és politikai szövetség jött létre, amelyet a Visegrádi Együttműködés újjászületése során az 1990-es évek „új regionalizmusának"[7]

[6] SÁRINGER, 2018. 23.o.

[7] Az „új regionalizmus", vagyis a regionális együttműködések 1990-től megjelenő fajtájának kifejezését Norman D. Palmer vezette be, amelynek elengedhetetlen attribútuma a fejlett és fejlődő országok közötti kapcsolat és kezdettől fogva összekapcsolódott az „interregionalizmus" fogalmával. A globalizáció előrehaladtával új típusú nemzetközi együttműködési formák alakultak ki, a már meglévők pedig olyan irányba fejlődtek, amelyek új mechanizmusok kialakítása érdekében apelláltak a nemzetközi együttműködésre. Az „új

termékeként is aposztrofálhatunk A kooperáció létrejöttében és működésében kiemelkedő szerepet játszott a földrajzi-történelmi-kulturális kohézió és a közép-európaiság gondolata, a közepesen fejlett gazdasággal való rendelkezés, ugyanakkor a fejlődés dinamizmusa és a regionális érdekközösség szükségessé tették a három állam további és folyamatos együttműködését a jövőre nézve.

„Ez a három ország évtizedek óta különleges szerepet játszik a szovjet befolyás visszaszorításában. Forradalmakkal, szabadságharcokkal, reformpolitikával."
Antall József

„Először van a történelemben igazi esélyünk arra, hogy kitöltsük Közép-Európában a Habsburg Birodalom összeomlása után megjelenő nagy politikai vákuumot."
Václav Havel

„A Visegrádi Csoport kölcsönös külpolitikai célokra, hasonló történelmi tapasztalatokra és földrajzi közelségre épül."
Lech Wałęsa

1990. novemberében a Visegrádi Hármak összefogásának lehetőségét Antall József, Magyarország miniszterelnöke vetette fel Václav Havel Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság köztársasági elnökének és Lech Wałęsa, a Lengyel Köztársaság elnökének Párizsban a Helsinki-folyamatot felügyelő Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (rövidítve: EBEÉ) konferencia helyszínén.[8] Antall ekkor egy háromtagú, triász szövetség létrehozását javasolta, amely elsődleges külpolitikai célként az Európai Közösségekbe/Európai Unióba való integrálódást hangolta volna össze. Elnevezésként a magyar miniszterelnök a Visegrádi Együttműködést javasolta, utalva az 1335 őszén a visegrádi várban létrejött első közép-európai csúcsértekezletre és a három ország hat és fél évszázadra visszanyúló jószomszédi viszonyára tekintettel.

Már az 1990-es években a közép, - és kelet-európai térség demokratikus államainak támogatása kiemelt jelentőséggel bírt az Európa

regionalizmus" a globalizáció kiteljesedésének terméke, amelynek sokszínűségét definíciójának sokrétűsége is tükrözi. ARTNER, 2009.

[8] A szervezet neve 1994-ben változott meg a ma ismert névre, Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (angol elnevezéssel: *Organization for Security and Co-operation in Europe*, rövidítve: OSCE). Forrás: OSCE (dátum nélkül).

Tanács politikájában.[9] A három ország közül először 1990. november 6-án Magyarország, majd 1991. február 21-én a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság, legvégül pedig 1991. novemberében Lengyelország lett az Európa Tanács teljes jogú tagja. Ezt követően fontos lépés volt az 1991. december 16. és 17. napján mindhárom országnak az Európai Közösségekkel megkötött társulási megállapodása, az úgynevezett Európai Megállapodás.[10] Az Európai Megállapodásokat aláíró országok elsődleges célja a teljes jogú tagság elérése volt, azonban erre a Közösség kötelezettséget nem vállalt.

A Triász törekedett a Nyugat-európai Unióval[11], az Európai Közösségekkel és a NATO-val fennálló kapcsolatok fejlesztésére és egyidejűleg elismerték, hogy az együttműködés szorosabbá tételére van szükség. Közösen tett nyilatkozatukban jelentették ki, hogy együttműködésükre a közép- és kelet-európai régió stabilizáló tényezőjeként tekintenek. A gazdasági kapcsolatok fejlesztése, a szabadkereskedelem, a határon átnyúló együttműködések mind hozzájárultak a hosszú távú közös munka kialakításához, valamint az Európai Unióval történő jövőbeli együttműködéshez. Az Európai Közösségek és a Visegrádi Triász kapcsolatát erős egységesítő tendencia jellemezte, ebből kifolyólag a magyar diplomácia irányítói törekvéseket tettek arra nézve, hogy a Triász tagországainak együttműködési gyakorlatát ki kell terjeszteni a gazdasági, politikai és társadalmi élet valamennyi szintjére, rendszeresíteni kell az

---

[9] SÁRINGER, 2018. 26.o.

[10] Martonyi János így emlékezett vissza a megállapodás aláírásának körülményeire: *„1990 júniusában jártunk Brüsszelben Antall József miniszterelnökkel, és akkor átadtunk egy papírt, amit akkor és ma is úgy nevezünk, hogy „non paper" – a mai napig nem értem, hogy mit jelent: egy papír, ami voltaképpen „nem papír". Ennek a non papernek az elejére rögtön beírtuk azt, hogy Magyarország célja az Európai Közösség teljes jogú tagjává válni. Ezt a mondatot csak reggel véglegesítettük, mert vita alakult ki, hogy beleírjuk vagy sem, esetleg ez még túl korai, de aztán végül is abban maradtunk, hogy beleírjuk – így adta át a miniszterelnökünk a Bizottság elnökének. Érdekes módon, amikor délután Mádl Ferenccel Bangemann biztosnál voltunk, akkor nekünk szegezte a kérdést, hogy miért nem adjuk be a csatlakozási kérelmet. Nagyon meglepődtünk; este összeült egy tanácskozás a miniszterelnökkel, hogy mit csináljunk, végül abban maradtunk – helyesen – hogy nem adjuk most be a csatlakozási kérelmet, mivel pont akkor írtuk le, hogy teljes jogú tagok akarunk lenni. Először megkötjük a társulási megállapodást, és amikor az hatályba lép, akkor adjuk be a csatlakozási kérelmet."* Forrás: BOZÓKY – GRÓSZ – LESTI – PALKÓ, 2016. 281-282.o.

[11] Az 1948-as brüsszeli szerződés aláírását követően alakult meg a Nyugati Unió Védelmi Szervezete, amely 1954-től Nyugat-európai Unió néven volt ismert. Az európai védelempolitikát megalapozó szervezet megszüntetését az Európai Unió tíz tagállama által 2010. március 31-én publikált közleménye jelentette be. Forrás: CSIKI, 2010.

Európai Közösségek tagállamai és a Visegrádi Hármak követeinek együttműködését és eszmecseréjét is.[12]

1993-tól, a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság két önálló államra való válásától kezdve az együttműködés korábbi jelentőségének fénye megkopni látszott és egy stagnálási szakasz vette kezdetét. Innentől kezdve a visegrádi kooperáció Visegrádi Négyekké alakult és bár látszólag nőtt a tagállamok száma, a korábbi szoros együttműködés fellazult és intenzitása ideiglenesen visszaesett. Az európai integráció köztudottan is kritikus akkori cseh miniszterelnöke, Václav Klaus[13], aki nem csak az EU megreformálását szolgáló lisszaboni szerződés aláírásnak elodázásával tartotta sakkban az Európai Uniót, hanem aki szerint országa egymagában az integráció élharcosa, jelentős szerepet játszott abban is, hogy Közép-Európa a kontinens gazdasági motorjává vált országa és egyben a V4-ek együttműködését is új kor kapujába kormányozta. *„A vonat olyan gyors és olyan távol van már, hogy talán már nem lehetséges visszafordítani, jóllehet néhányan azt kívánjuk, bárcsak megtehetnénk"*[14] nyilatkozta az egykori cseh államfő 2009-ben a lisszaboni szerződés kapcsán.

Az együttműködés újbóli fellendülésére, újjáéledésére a Visegrádi Négyek miniszterelnökeinek 2016. szeptember 16-ai pozsonyi közös nyilatkozatában tettek kísérletet és kijelentették, hogy *„üdvözöljük annak lehetőségét, hogy Bratislavában összegyűlhettünk abból a célból, hogy a visegrádi országok együttműködését teljes történelmi dimenziójában felélesszük. Örömmel nyugtázzuk, hogy a csoport teljes erejével képes fellépni."*[15] Előbb a Visegrádi Alappal, majd az euroatlanti csatlakozási tárgyalásokkal, az uniós csatlakozásokkal, az EU-n belüli érdekképviselettel, a schengeni csatlakozással, valamint a közös kül- és biztonságpolitikai célokkal 2004. május 1-től a Visegrádi Négyek tagállamai teljes jogú tagjai lettek az Európai Uniónak, amivel megvalósult a V4-ek priorizált célkitűzése, az euroatlanti integráció. Innentől kezdve egy fontos

[12] A Visegrádi Négyek politikai kapcsolataik fejlődésén túl érdemes tanulmányozni a részes országok gazdasági fejlődését is az elmúlt 30 évben, amelyhez a teljesség igénye nélkül az alábbi Szerzők munkásságai adhatnak kiindulópontot: SŐREG, 2019., MÁTÉ, 2019.

[13] Václav Klaus a Cseh Köztársaság második elnöke, egykori cseh miniszterelnök, az egyik legjelentősebb cseh párt, a Demokratikus Polgári Párt alapítója, korábbi elnöke és tiszteletbeli elnöke. 2020-ban megjelent, A szabadság hullámvasútján című könyvét a szabadság, illetve független és demokratikus államszervezés szempontjai vezérlik és mély elkötelezettséget mutat annak irányába, amelyet a nemzeti közössége és annak történelmi hagyományai iránt érez.

[14] BALLAI, 2009.

[15] TORDA, 1999. 239.o.

új célt tűztek ki maguk elé, mégpedig azt, hogy az unió jövőjének aktív formálójává váljanak.

II. A VISEGRÁDI ORSZÁGOK ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ

Csehország, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia 2004. május 1-jén csatlakozott az Európai Unióhoz hat másik országgal egyidőben. Az 1990-ig jellemzően a szovjet érdekszférához tartozó országok számára a csatlakozás jelentős előrelépést jelentett a nyugat-európai országokhoz történő felzárkózás folyamatában, ugyanis az európai kontinens legerősebb politikai és gazdasági integrációjának részeseivé váltak, egyben – természetesen a politikai, gazdaság, földrajzi és társadalmi realitásokat figyelembe véve – egyenrangú partnerré váltak.

Érdemes megjegyezni, hogy a Visegrádi Négyek nem az első és nem is egyetlen kooperációs szervezet Európában, hiszen több hasonló, országhatárokon átívelő együttműködés létezik, mint például az Északi Tanács, a Balti államok közgyűlése vagy éppen az Északi-Balti Nyolcak[16] mégis egy sajátos együttműködési formába szerveződött, nemzetközi kooperációs modellként tekinthetünk rá európai viszonylatban.

Közép-európai pólusként is aposztrofálhatnánk a Visegrádi Négyek fennálló intézményét[17], hiszen a hasonló történelmi fejlődési pályával, de közös múlttal bíró kooperáció mára igazi márkanévvé vált a politikai térben, ugyanakkor megjegyzendő, hogy az együttműködés ellen ható erők is egyre hangosabbak vegyük példaként a migráció kezelése miatti negatív hangokat. A migráció kérdése és a közös álláspont 2015-től jelenik meg a V4-ek közös nyilatkozataiban és az elnökségi programokban, először 2015. június 19-én a V4 szlovák elnökségét lezáró Pozsonyban megtartott találkozó miniszterelnöki közös nyilatkozatában.[18] *„A V4-ek migrációs politikájának legismertebb és legtöbbet hangztatott eleme az EU-ra háruló migrációs tehet kötelező elosztásának elvetése a tagállamok közötti szolidaritás alapján."*[19] A migráció elleni

[16] Az Észak-Balti Nyolcak és a Visegrádi Négyek együttműködési elsősorban külpolitikai, EU-belsőpiaci és energetikai érdekeltségű, formája pdig éves rendszerességgel megrendelkezésre külügyminiszteri találkozó. Jövőjüket tekintve el kell mondani, hogy a két régiónak fenn kell tartania a biztonságpolitikai együttműködést és hozzá kell járulnia a NATO keleti szárnyának további erősödéséhez. MÁRKY, 2018. 63-64. oldal

[17] MÁRKY, 2018. 52-80. oldal

[18] JUHÁSZ, 2018. 24-49. oldal

[19] JUHÁSZ, 2018. 35. oldal

közös fellépést akár a Visegrádi Négyek reneszánszaként is értelmezhetőjük, hiszen az nemcsak a regionális együttműködésben hozott érdemi fordulatot , hanem ahhoz is hozzájárult, hogy az addig csak elenyésző befolyással bíró V4-ek a politika formálásában is számon tartott csoporttá váltak.[20]

Ha kicsit tágabb értelemben nézzük, a Visegrádi Együttműködés egy szellemi, kulturális, egyfajta közép-európai szellemiségnek a politikai és gazdasági együttműködésbe való kiteljesedése, hiszen a tagállamok történelmük során választ elé érkeztek és dönteniük kellett abban, hogy melyik hagyományt, melyik örökséget folytatják tovább. El kellett dönteniük, hogy az elmúlt évtizedek feszültségével, konfliktusaival telített konfrontációs kultúrát folytatják, vagy egy lényegében új együttműködési, kooperációs kultúra kidolgozásán kezdenek el együttesen dolgozni.[21] A választ már tudjuk, hogy melyik úton haladtak tovább, hiszen a döntés kiemelkedő történelmi jelentőséggel bírt és bír a mai napig. A Visegrádi Együttműködés a felmerülő konfliktusok, fennálló feszültségek enyhítésére alkalmas, amelynek nemcsak elgondolása, hanem az gyakorlati szinten is már többször bebizonyosodott.

Ahogy korábban említésre került, Közép-Európa teljeskörű integrációja az európai civilizáció terébe 2004-ben, az államok Európai Unióhoz történő csatlakozással kezdődött meg igazán. A csatlakozási tárgyalások során azonban a Visegrádi Négyek egysége csak egy tévképzet volt, hiszen minden államnál előtérbe kerültek az országok sajátos érdekei. Először Csehország vált ki a négyes fogatból, mikor is Cyril Svoboda[22]

[20] GALLAI, 2018.

[21] MARTONYI, 2017. 14. oldal

[22] Cyril Svoboda Csehország Európai Unióhoz való csatlakozásakor hivatalban lévő eurooptimistaként ismert cseh külügyminiszer. Az EU-hoz való csatlakozáskor az uniós csatlakozási dokumentumok aláírása során a Václac Klaus cseh államfő és Cyril Svoboda külügyminiszter között éles vita alakult ki Csehország EU-ba való belépéséről. Míg a kormány eurooptimista, addig az államfő eurorealista álláspontja a csatlakozás előnyei mellett annak kedvezőtlen oldalait is nyilvános vita tárgyává tette. Az államfő 10 éve változatlan álláspontja szerint Csehország számára nincs alternatívája az uniós csatlakozásnak, ugyanakkor Prága így elveszíti szuverenitásának egy részét, amivel szintén számolni kell. A hivatalos álláspont, valamint Svoboda kritikája is, hogy a külpolitikáért a kormány a felelős. Szükséges megjegyezni, hogy a nézetkülönbséget a politikában természetesek, nem mondhatók károsnak, azonban egy ország szempontjából sosem jó, hogyha nemzetközi fórumokon az állam képviselői eltérő véleményeket hangoztatnak. Ez történt Csehország uniós csatlakozási dokumentumainak aláírásakor Athénban. Svobodya ezt követően a 2006-os magyar V4-elnökséget értékelésében már sikeresként könyvelte el a

világossá tette, hogy a csatlakozás során mindenki a saját érdekei szerint kell cselekednie. Ezzel az egység megingása látszott, azonban a 2004. május 1-jei csatlakozással végül az együttműködés mégiscsak elérte az 1990-es évek elején maga elé kitűzött célt és az Európai Unió teljes jogú tagjává válhattak, immár közösen, Közép-Európa meghatározó államaiként. Kromerízben 2004. május 12-én megtartott V4 miniszterelnöki csúcstalálkozó eredményeként pedig megszületett az új Deklaráció, amelyben Csehország, Szlovákia, Lengyelország és Magyarország kormányfői együttesen kinyilvánították, hogy az Európai Unión belül is folytatják együttműködésüket és egyben újrafogalmazták a kooperáció tartalmát a jövőre vonatkozóan.

A közép-európai térségnek a XX. század során nem volt alkalma arra, hogy szabad, önszerveződő integrációkat hozzon létre a folyamatosan váltakozó idegen hatalmi dominanciáknak köszönhetően, így a régió országai önálló döntéseket sem hozhattak. A Visegrádi Négyek fennállása azonban kiállta az idők próbáját és az uniós csatlakozással, mint az említésre került, elérte elsődlegesen kitűzött célját. A közös múlt, a sok pontban egyező politikai és gazdasági berendezkedés olyan érdek- és értékközösséget teremtett meg, amely saját eszmerendszerrel dolgozik és amit „visegrádi gondolatként" is szoktak emlegetni.[23] Az Európai Unió a Visegrádi Négyek bővítésével nem csak földrajzi kiterjedését növelte exponenciálisan, hanem bekapcsolta a politikai, gazdasági és kulturális vérkeringésbe Közép-Európa térségét. Az Európai Unióhoz való csatlakozással a csatlakozó országok a közös politika alá vetik magukat és az unió által előirányozott cél- és eszmerendszert kezdik el követni, de elmondható, hogy ahogy az uniónak szükséges van a csatlakozó államok támogatására, úgy az államoknak is szükségük van az unió támogatására. Mi sem bizonyítja ezt jobban, minthogy a 2007 és 2013 között időszak uniós költségvetésének kudarcai után az EU-nak szüksége van a tagállamok támogatására, amely kapcsán a V4-ek összehangolt fellépése a Közép-európai régiót ismét kedvező fényben tűntetheti fel. A csoportosulás célja, hogy folytassa az uniós bővítési politikát egy szorosabb együttműködési kapcsolatot kialakítva a Kelet-európai államokkal is. Mindezek mellett megfigyelhető, hogy az utóbbi időben egyre több a feszültség a V4-ek tagállamai között, Szlovákia az utóbbi időben tartózkodik a migráció kérdésének magyar-lengyel előtérbe

Visegrádi országok együttműködését és a V4-ekre, mint jó márkára utalt a hatékony és eredményes kooperáció tevékenységei végett.

[23] KISS, 2020. 30. oldal

helyezésétől és nem igazán támogatja a V4-ek összehasonlító joggal foglalkozó intézetének felállítását sem Csehországgal egy álláspontot állva. De meg kell említenünk a Csehország és Lengyelország a PGE Turów szénbánya működése miatt régóta fennálló vitáját is. A turówi bánya ügye szembeállítja Varsót és Prágát annak ellenére, hogy ketten korábban az unióval szemben együtt védték a saját szénbányászati tevékenységüket.

A tanulmány ezen részéből is látszik, hogy az Európia Unióhoz való csatlakozás megkérdőjelezhetetlen előnyöket jelentett a V4-ek tagállamainak. A Visegrádi Négyek nem egy, az EU-val versengő integrációs együttműködés, hanem magának az integrációnak a szerves részét képezi és egyidejűleg a hatékonyabb regionális érdekérvényesítést erősíti fel és gazdagítja a jövőben is az EU keretei közötti együttműködést.[24] A Visegrádi Négyek együttműködése példaként kell, hogy álljon a különböző politikai és ideológiai háttérrel rendelkező államoknak is, hiszen ilyen régre visszanyúló gyümölcsöző és hatékony együttműködés, mint a visegrádi csoport, még egy nem ismert.

Minden kezdeti, valamint időközben felmerült nehézség ellenére a Visegrádi Négyek bebizonyították, hogy együttműködésük valódi potenciált rejt és bebizonyosodott, hogy jelentős igény van a formáció organikus fejlődésére. Mind a miniszterelnökök, mind a külügyminiszterek és diplomaták találkozói bizonyosságot adtak/adnak az intenzívebb közös munka fontosságáról. Szinte lehetetlenség felsorolni a V4 égisze alatt kezdeményezett és/vagy lezajlott minden egyes találkozót és közös projektet, azonban a főbb prioritások, politikai és egyéb célok az éves V4 elnökségi programokban, valamint a végrehajtási dokumentumokban átlátható és jól dokumentált formában érhetőek el.[25]

A 2004-es uniós csatlakozást követően a V4-ek együttműködésüket az EU-napirenden lévő politikai kérdéseinek irányába tolta, így erősen átpolitizálttá vált. *„A Visegrádi Csoportnak közös érdekekre van szüksége a konkrét területeken ahhoz, hogy együtt tudjon cselekedni, hiszen kizárólag konkrét politikai érdekek tarthatják egyben az érintett országokat."*[26] Az EU jövőjének alakításában tehát a Visegrádi Négyek a kulcskérdések tekintetében akár el is távolodhatnak egymással fellazítva ezzel a regionális szolidaritást és az EU-szintű konzultációs platformot. A tapasztalatok is azt bizonyítják, hogy a kompromisszumkeresés jobb eredményeket hoz mindamellett, hogy az

[24] STRÁŽAY, 2019. 141. oldal
[25] LÁZÁR, 2019. 182. oldal
[26] JÓŹWIAK, 2019. 162. oldal

országoknak törekedniük kell más uniós tagállamok támogatásának elnyerésére is, hogy a közös érdekek mentén szélesebb körű koalíciók kialakítására is sort keríthessenek. A négyes együttműködés valóban komolyan veszi az „egység a sokféleségben" alapelvet és hisz abban, hogy Európa valódi ereje a sokszínűségében rejlik. Nyitott hozzáállással Európa-párti, realisztikus és komparatív narratívát képviselnek. Meg kell jegyezni, hogy a Visegrádi együttműködés nem az egységes vélemény abszolutizált megnyilvánulása, hiszen a Triász államok álláspontja, ahogy a csoport tagállamai is külön és sajátos politikát képviselnek, amelyben elsősorban saját érdekeiket követik. Sikerük azonban ebből is látszik, hogy a rugalmasságban keresendő. A tagországok közti véleménykülönbözőségek alapításuk óta a V4-ek tipikus jelensége, ugyanakkor ez nem tekinthető anomáliának. A több éve működőképes mini csúcstalálkozók segítenek a közös álláspont megtalálásában például a migrációs válság idején, vagy a Schengeni rendszerben való belépéskor, megkönnyítik a V4 államok számára a közös érdekek más tagokra való kiterjesztésében és a közös érdekek által meghatározott komplett egységet hoz létre például a közlekedés, energiapolitika vagy környezetpolitika területén[27]. Mivel a Visegrádi Négyekre nem jellemzőek a szervezeti megkötések, így az esetleges vitapontok is kevésbé tudják hátráltatni az együttműködés egészét. Elmondható, hogy a Visegrádi Négyek egyik legfontosabb közös érdeke, hogy az unión belül egyenrangú felekként lépjenek fel a régi tagállamokkal és mivel az államok kölcsönösen tisztelik egymást, még akkor is, ha az országok különböző területeken versengenek, arra nem volt példa, hogy egy közös álláspont megszületésének érdekében egymásra nyomást gyakoroltak volna.[28] Ebből is látszik, hogy az együttműködés legnagyobb ereje a rugalmasságban, valamint az „egység a sokszínűségben" alapelvben rejlik. A visegrádi identitás sértetlen és más politikai együttműködés előtt jó gyakorlatként állhat sikerességével.[29]

III. A VISEGRÁDI NÉGYEK HANGJA ÉS CÉLKITŰZÉSEIK

A Visegrádi Négyek a koronavírus világjárvány kitörésének kezdetétől gyorsabban és hatékonyabban reagáltak, mint nyugati szomszédaik, azonban

[27] BAUEROVÁ, 2018. 133-134. oldal

[28] SCHMITT – STEINER-ISKY, 2019. 170. oldal

[29] A Visegrádi Négyek az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról, valamint első éveik értékeléséről bővebben lásd: Grúber-Törő, 2010.

a járvány így is komoly erőpróba elé állította az együttműködő államokat, így a jövőben is a V4-eknek mélyebben kell egyesíteniük erejüket, hogy a megszokotthoz való visszatérés feltételeit minél hamarabb megteremthessék. A legfrissebb adatokból kitűnik, hogy a négy ország GDP csökkenése jelentős és bár az Eurostat júniusi jelentése szerint az előrejelzésekhez képest a csökkenés mérséklődött, a folyamat még korántsem ért végett[30]. A Visegrádi Négyek hasonló működésű gazdasága miatt a járványra adott válaszukban is számos egyezőség mutatkozik meg. A COVID-19 pandémia kitörése miatt a legtöbb iparágban úgy, mint az egészségügy, ellátási lánc, munkaerő, értékesítés és marketing, az államoknak szembesülniük kellett számos rövid távú kihívással, amelyeknek mérséklése a politikai döntéshozók elsődleges prioritási területe. Az eddigi adatok alapján a sikeresnek mondható reakciók még mindig nem jelentenek garanciát egy ígéretes jövő eléréséhez és akár maradandó következményekkel is járhatnak a szokások, preferenciák és technológiák változásaiban.

Az egymást évenként (júliustól-júniusig) váltó elnökségek mintegy intézményes keretet biztosítanak egyrészről mindegyik tagállam saját nemzeti prioritásai szerinti igényeknek megfelelően a V4/V4+ keretrendszerben elérendő céloknak az adott elnökségi évre vonatkozóan, másrészről segítik a naprakész célok kitűzést és elérését. Nem felejtendő ugyanakkor az sem, hogy az éppen soros elnökséget betöltő állam az őt megelőző elnökség eredményeit, célkitűzéseit és a még futó projektjeit figyelembe véve alakíthatja ki saját elképzelésit ezzel egy fenntartható együttműködési keretrendszert eredményezve függetlenül a soros elnökség ambíciószintjétől és erőforrásaitól.

Magyarország 2021. július 1-jén vette át Lengyelországtól a Visegrádi Együttműködés soros elnökségét[31] és az idén 30. évfordulóját ünneplő közép-európai regionális kooperáció elindul a gazdaság újraindításának útján. Csehország, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia négyese európai uniós és NATO-tagállamokként mondhatjuk, hogy az Európai Unió legdinamikusabban fejlődő térsége és viszonylag magas gazdasági növekedéssel és extenzív beruházásokkal büszkélkedhet. Magyarország a

[30] KOVÁCS – ZSIGMOND, 2020. 299. oldal

[31] Több multilaterális és regionális együttműködéshez hasonlóan a V4-ek is tagállami szinten rotációs alapon váltják egymást az elnökségi pozíció betöltésében. Magyarország immár hatodik alkalommal, legutóbb 2017 júliusa és 2018 augusztusa között töltötte be a V4-kooperáció elnöki pozícióját.

soros elnökségi feladataként tűzte ki a világjárványt követően a regionális együttműködés további erősítésén és előmozdításán túl, Európa biztonságának és stabilitásának a pandémiát követő gazdasági és társadalmi felzárkózását és újraindítását, valamint közös európai megoldások keresését. A magyar elnökség az alábbi prioritási területeket[32] határozta meg az elkövetkezendő egy év kiemelt feladataiként:

1. stabilitás – EU koordináció és Európa jövője, az EU többéves pénzügyi kerete, Next Generation EU és kohézió, biztonság és stabilitás
2. gazdasági és társadalmi újraindítás
3. partnerség – parlamenti dimenzió, európai és V4+ együttműködés, globális V4+ együttműködés

Az elmúlt évek sikeres példáira alapozva a soros elnökséget betöltő Magyarország igyekezett olyan prioritási területeket összeválogatni, amelyek a jelen helyzetre választ adóan a megváltozott helyzetben a visegrádi országokat a változások nyertesei közé sorolhassa. A felsoroltakon túl kiemelt figyelmet szentel a magyar elnökség a migráció, a Schengeni határok védelmének, a válság és a pandémia kezelésének, a belpolitikának és kiberbiztonságnak, valamint nem utolsó sorban a védelempolitika és egyes részterületeinek is. A gazdasági és társadalmi újraindítás prioritási terület többek között magában foglalja a gazdasági és pénzügyi együttműködést, az energia és klímapolitikát, az űrkutatási együttműködést, a start-up-ok támogatását, a fenntarthatóságot, környezetvédelmet. Mindemellett a Nemzetközi Visegrádi Alappal, kultúrával, demográfiával, oktatással kapcsolatban is megfogalmaztak célokat és kiemelt szerepet kapott a Nyugat-Balkán és a keleti partnerség tagállamai, valamint a V4 országok diplomatái között fennálló kapcsolatrendszer továbbfejlesztése is.

Látható, hogy az elmúlt időszakok sikerei mellett továbbra is számos kihívás áll még a Visegrádi országok előtt, de el kell ismerni, hogy egyenrangú partnerként képesek fellépni bármely uniós tagállammal szemben. Átgondolandó feladatként merült fel, hogy a Visegrádi Négyek a kapcsolatok mélyítésére vagy új partnerek bevonására törekedjenek-e, ugyanakkor az látszik, hogy ebben a felállásban a V4 egyelőre jól működik. Az Európai Unióhoz való csatlakozást követően, valamint az együttműködés újjászületése után elmondható, hogy a Visegrádi Négyeket az aktuálisan felmerülő kihívások teszik élettel telivé és aktívan működő

[32] PRESIDENCY PROGRAMME Letöltés helye: https://v4.mfa.gov.hu/page/presidency-programme (Letöltve: 2021. október 13.)

sikeres szervezetté, vagyis az újabban felmerülő problémák esetén az együttműködés is organikus módon fog azokra reagálni.[33]

A tanulmányban érintőlegesen említve lett, hogy a négy ország különböző területeken verseng egymással még akkor is, hogyha kölcsönösen tisztelik egymást, azonban ezeknek a konfliktusoknak a megoldását még az együttműködés sikerei sem oldják fel automatikusan. Tagadhatatlan továbbá az is, hogy komoly külső kísérletek is vannak arra nézve, hogy a Visegrádi Négyek egységét megbontsák és felszámolják – például véve Emmanuel Macron[34] francia elnök Magyarország és Lengyelország európai értékek aláásásával való megvádolására, amellyel egyértelmű kísérletet tett Szlovákia és esetleg Csehország V4-ből való leválasztására. A V4 országok az Európai Unión belül a legnagyobb gazdasági növekedést elérő térséghez tartoznak, amelynek jelentősége folyamatosan exponenciálisan növekszik. Megfigyelhető ugyanakkor az is, hogy az átalakuló Európai Unióban az erőközpontok egyre inkább keletre tolódnak, ami egyben nagy lehetőségeket is tartogat a jövőben is a régió számára.[35]

KONKLÚZIÓ

Összegezve a tanulmányban ismertetett tényeket megállapítható, hogy a V4-ek akkor tudják leghatékonyabban befolyásolni a politikát, hogyha ismertetik elképzeléseiket és meg tudják győzni a legnagyobb tagállamokat, hogy nem csupán regionális érdekek elérését kívánják, hanem messze tekintő célok elérése felé igyekeznek mozdulni. A visegrádi országoknak közös érdekekre van szüksége ahhoz, hogy hatékonyan tudjanak cselekedni és továbbra is hasznos uniós szintű konzultációs platformként maradjanak fennt.

Közép-európai identitás átfogó kvintesszenciáról beszélünk, hogyha a Visegrádi Négyeket említjük és az együttműködés megszületését akár sorsszerűnek is tarhatjuk. Ahogyan a rövid történeti áttekintésből is látszik a közös régiós történelmi sors rugalmas és hatékony együttműködés felé

[33] PERÉNYI, REMETE, 2018. 48. oldal

[34] Emmanuel Macron lehet az ék a Visegrádi Négyek kettéválásának folyamatában, mivel 2017-től mind a szlovák miniszterelnök, mind a cseh kormányfő kijelentette, hogy politikájuknak lényege, hogy Németország és Franciaország mellett az Európai Unió magjához kívánnak tartozni.

[35] PERÉNYI, REMETE, 2018. 49. oldal

irányította a négy országot és előmozdította a kölcsönös bizalom, a regionális érdekek és közös identitás elősegítését.

Három évtizeddel a Visegrádi Együttműködés elindítását követően és a kitűzött stratégiai célok elérése után a V4-ek jelenleg is egy sokrétű, több területen és formátumban megvalósuló tevékenységek sorát foglalja magába.[36] A kezdeti nehézségek ellenére is az együttműködés bebizonyította, hogy valódi potenciál rejtőzik benne és az önkéntes alapon szerveződő, informális, de állandó és sokszintű kooperációra jövőbeli fókuszpontként is szükséges tekinteni.

Bár az elmúlt 30 év távlatában rengeteg belső és külső befolyás alakította a Visegrádiak együttműködését, mégis azt a következtetés vonhatjuk le, hogy a status quót európai szinten megváltoztatni képes tényezővé vált és az újabb és újabb lendület folyamatosan lehetőséget ad Európa jövőjének aktív formálójává tenni a Visegrádi Négyek csoportosulását.

FELHASZNÁLT IRODALOM

ARTNER ANNAMÁRIA (2009): Új regionalizmus, mint válság-menedzselő stratégia? Letöltés helye: http://real.mtak.hu/116788/1/EPA02251_Ter_es_tarsadalom2550.pdf (Letöltve: 2021. november 1.)

BALLAI VINCE (2009): Lassan enged a meg nem értett zseni. Letöltés helye: https://www.origo.hu/nagyvilag/20091018-vaclav-klaus-cseh-allamfo-portreja.html (Letöltve: 2021. november 1.)

BAUEROVÁ, HELENA: The V4 and European Integration. In: CABADA, Ladislav – Waisová, Šárka (szerk.): Politics in Central Europe. The Journal of the Central European Political Science Association. De Gruyter Poland, 2018. 121-139. oldal

BOZÓKY TAMÁS – GRÓSZ ANDRÁS – LESTI ÁRPÁD – PALKÓ KATALIN (szerk.): Gesztusok nélkül. Antall József emlékezete a Modell és valóság előadás-sorozat tükrében 2009-2015. Collegium Pannonicum Alapítvány, Budapest. 2016. 281-282. oldal

CSIKI TAMÁS (2010): Visszatekintés a Nyugat-európai Unióra. Nemzet és Biztonság. Letöltés helye: http://real.mtak.hu/120643/1/csiki_tamas-visszatekintes_a_nyugat_europai_uniora.pdf (Letöltve: 2021.11.15.)

[36] LÁZÁR, 2019. 176. oldal

GALLAI SÁNDOR (2018): The Political Importance of the Visegrad Cooperation. In: Marsai, Viktor (szerk.).: Limen, Migrációkutató Intézet, 2018. Letöltés helye: https://www.researchgate.net/profile/Sandor-Gallai/publication/338819267_Sandor_Gallai_The_Political_Importance_of_the_Visegrad_Cooperation/links/5e2bfb62299bf152167b49d7/Sandor-Gallai-The-Political-Importance-of-the-Visegrad-Cooperation.pdf (Letöltés ideje: 2021. november 1.)

JÓZWIAK, VERONIKA (2019): A V4-ek hangja az Európai Unióban. In.: Stepper, Péter (szerk.): Közép-Európa és a Visegrádi Együttműködés. Antall József Tudásközpont, Budapest. 152-164. oldal

JUHÁSZ KRISZTINA: A Visegrádi csoport migrációs és menekültügyi politikája. In: PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás, Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest. 2018/2. 24-49 oldal

KISS ÉVA (szerk.): A Visegrádi Csoport együttműködése (oktatási jegyzet). II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Magyar Főiskola, Ungvár. 2020.

KOVÁCS ÁDÁM – ZSIGMOND TIBOR: Economic effects of Covid-19 on the V4 countries. In: Jitka Langhamrová, Jana Vrabcová (szerk.): RELIK 2020: Reproduction of human capital - mutual links and connections: conference proceedings: Reproduction of human capital - mutual links and connections: conference proceedings. Prague University of Economics and Business, Prága. 2020. 288-302. oldal

LÁZÁR ANDRÁS MÁTÉ (2019): Visegrád a gyakorlatban – mechanizmusok, eredmények és a külső politikai környezet. In.: Stepper, Péter (szerk.): Közép-Európa és a Visegrádi Együttműködés. Antall József Tudásközpont, Budapest. 175-196. oldal

GRÚBER KÁROLY – TÖRŐ CSABA (2010): A Visegrádi Négyek (V4) Európai Unión belüli együttműködésének szempontjai és eddigi tapasztalatai, Külügyi Szemle. Letöltés helye: https://kki.hu/assets/upload/Kulugyi_Szemle_2010_02_A_Visegredi_Neegyek_V4_E_.pdf (Letöltve: 2021.11.15.)

MÁRKY ZOLTÁN (2018): Egyedi-e a V4? Regionális együttműködési minták az EU-ban. In.: Balaskó, Angéla (szerk.): A Visegrádi Négyek jelentősége, struktúrája és értékei. Külügyi és Külgazdasági Intézet, Budapest. 52-80. o.

MÁTÉ ANNA (2019): Mi fán teremnek a Visegrádi országok? – Az együttműködés országai az alapvető gazdasági mutatók tükrében, Külügyi Műhely, 2019/1. szám. DOI azonosító: https://doi.org/10.36817/km.2019.1.8

MARTONYI JÁNOS (2017): A közép-európai együttműködés szerepe az európai integrációban. In.: Szekeres, Ildikó (szerk.): (Közép-európai) érdekérvényesítés az Európai Unióban. A Visegrádi Együttműködés 25 éve. Szeged: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézete és a Europe Direct Szeged iroda szervezete

OSCE (dátum nélkül). Letöltés helye: https://www.osce.org/history (Letöltve: 2021.11.15.)

PERÉNYI ZSIGMOND – REMETE BALÁZS (2018): V4 – Visegrád az EU-n belül. In.: Balaskó, Angéla (szerk.): A Visegrádi Négyek jelentősége, struktúrája és értékei. Külügyi és Külgazdasági Intézet, Budapest. 34-51. o.

PRESIDENCY PROGRAMME. Letöltés helye: https://v4.mfa.gov.hu/page/presidency-programme (Letöltve: 2021. október 13.)

SÁRINGER JÁNOS (2018): Visegrád újjászületése az államszocializmus után (1991-2004). In.: Balaskó, Angéla (szerk.): A Visegrádi Négyek jelentősége, struktúrája és értékei. Külügyi és Külgazdasági Intézet, Budapest. 21-30. o.

SCHMITT PÁL PÉTER – STEINER-ISKY ANNAMÁRIA (2019): A Visegrádi Csoport politikaalkotása EU-ügyekben. In.: Stepper, Péter (szerk.): Közép-Európa és a Visegrádi Együttműködés. Antall József Tudásközpont, Budapest. 165-175. oldal

SŐREG KRISZTINA (2019): Növekedési lassulások és a függő piacgazdaságok elmélete a Kelet-Közép-Európa esetében – Magyarország gazdasági növekedése a Visegrádi Csoport fejlődési útja fényében, Külügyi Műhely, 2019/1. szám. DOI azonosító: https://doi.org/10.36817/km.2019.1.2

STRÁŽAY, TOMÁŠ (2019): Globális kihívások – regionális válaszok? Megjegyzések a Visegrádi csoport globális fellépési képességéhez. In.: Békés, Márton (szerk.): Európa jövője V4 – egység és erő. Közép- és Kelet-Európai Történelem és Társadalom Kutatásáért Közalapítvány, Budapest. 133-141. oldal

TAKÁCS, GERGELY (2006): A Visegrádi Négyek és az európai integráció. In.: GLIED, Viktor – TARRÓSY, István (szerk.): Globális biztonsági kihívások, NATO szerepvállalások és Középe-Európa. Publikon Kiadó, Pécs. 2006. 139-157. oldal

TAKÁCS SZABOLCS (2019): Európa jövője és a Visegrádi csoport helyzete. In.: Stepper, Péter (szerk.): Közép-Európa és a Visegrádi Együttműködés. Antall József Tudásközpont, Budapest. 137-151. oldal

THURÓCZY JÁNOS (1980): *A magyarok krónikája*. Budapest: Európa Könyvkiadó

TORDA ENDRÉNÉ (szerk.): Magyar Külpolitikai Évkönyv 1999. Külügyminisztérium Kiadása, Budapest. 1999. 239. oldal

TULOK PÉTER (2018): *A Visegrádi Együttműködés eredete, a hármas királytalálkozó jelentősége a középkorban*. In.: Balaskó, Angéla (szerk.): A Visegrádi Négyek jelentősége, struktúrája és értékei. Külügyi és Külgazdasági Intézet, Budapest. 5-19. o.

VISEGRÁDI NYILATKOZAT (1991). VisegradGroup.eu. Letöltés helye: https://www.visegradgroup.eu/tortenelem (Letöltve: 2021.11.15.)

DOI: 10.36817/km.2021.2.7

A MONTENEGRÓI KOALÍCIÓ EGY ÉVE

The first year of the governing coalition in Montenegro

Tóth László[1]

Absztrakt: 2020 nyarán földrengésszerű változások következtek be Montenegró politikai életében. A legkisebb jugoszláv utódállam rendszerváltozás utáni történelmében először alakult kormány a politikai rendszert addig dominálló Szocialisták Demokratikus Pártja (DPS) nélkül. Az Európában szinte példátlan, három évtizedes megszakítás nélküli kormányzás után mindenképpen innovatív formátumú kormány jött létre a balkáni országban, ami önmagában is érdemessé teszi a vizsgálatra. A sok komponensből álló, koalíciós kormány számára jelentős kihívást jelentett egyrészt a kormányzati tapasztalat szinte teljes hiánya, másrészt az új koalíció rendkívüli heterogenitása. A sorsfordító választás óta eltelt egy év viharos periódus volt, ami igazolta a kabinettel kapcsolatos, már a megalakulásakor jelentkező félelmeket. Az identitás, nemzetiség, illetve vallás tekintetében rendkívül megosztott országban komoly konfliktusokat generált az alapvetően szerbpárti kormánykoalíció tevékenysége, mindazonáltal maga a kabinet is rendkívül instabilnak bizonyult. Utóbbit mutatja az a tény is, több hónap telt el a választás, és az új, Zdravko Krivokapić vezette kormány beiktatása között, ráadásul a kabinet már alig több mint fél évvel hivatalba lépése után a bukás szélére sodródott.
Jelen tanulmány célja, hogy bemutassa a kettős szorításban működő montenegrói kormány létrejöttének körülményeit, azt a feltételrendszert, amelyben működnie szükséges, továbbá, hogy mindezek a tényezők milyen befolyással bírnak mind ezen koalíciós kormány stabilitására, mind pedig az ország általános értelemben vett társadalmi-politikai stabilitására. A

[1] Tóth László, ELTE ÁJK Doktori Iskola (abszolutórium). Munkahely: Tokaj-Hegyalja Egyetem, Lorántffy Intézet, Társadalomtudományi Tanszék. Kutatási területe: kormányzati stabilitás, Kelet-Közép-Európa politikai rendszerei.
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3605-9958
A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tárában: https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10057218

tanulmány a kormányzati stabilitás kutatásának elméleti keretrendszere alapján vizsgálja a balkáni ország kormányának helyzetét.

Kulcsszavak: Montenegró, stabilitás, megosztott ország, sokpárti koalíció, kormányválság

Abstract: In the summer of 2020, earthquake-like changes took place in the political life of Montenegro. For the first time in the history of the smallest Yugoslav successor state after the regime change, a government was formed without the Democratic Party (DPS) of the Socialists, which had dominated the political system until then. After an almost unprecedented three-decade period of uninterrupted governance in Europe, an innovative format of government has definitely emerged in the Balkan country, which in itself makes it worthy of investigation. A significant challenge for a multi-component coalition government was the almost complete lack of government experience on the one hand, and the extreme heterogeneity of the new coalition on the other. One year since the turnaround election was a turbulent period, which confirmed the fears of the cabinet that had already emerged when it was formed. In a highly divided country in terms of identity, nationality and religion, the activities of the fundamentally pro-Serb government coalition generated serious conflicts, however, the cabinet itself proved to be extremely unstable. The latter is also shown by the fact that several months have passed between the election and the inauguration of the new government led by Zdravko Krivokapić, and the cabinet has drifted to the brink of collapse just over half a year after taking office.
The aim of the present study is to present the circumstances of the formation of the Montenegrin government, the conditions under which it needs to operate, and the impact of all these factors on both the stability of this coalition government and the country's socio-political stability in general. The paper examines the situation of the government of the Balkan country on the basis of the theoretical framework of government stability research.

Keywords: Montenegro, stability, divided country, multiparty government, government crisis

BEVEZETÉS

2020. augusztus 30-án egy közel harminc éves periódus zárult le Montenegróban. A legkisebb jugoszláv utódállam rendszerváltozás utáni történelmében első alkalommal bukott meg az ottani kommunista utódpártnak is tekinthető Szocialisták Demokratikus Pártja (rövidítve: DPS), és ennek következtében alakult meg az első olyan kormány, amely ezen erő részvétele nélkül működik. A több szempontból rendkívül megosztottnak tekinthető országban a sokpárti koalíciós Krivokapić-kormány nehéz helyzetben kezdhette meg működését. Mind a külső tényezők (az ország megosztottsága, a harminc éven át hatalmon levő elitek beágyazottsága), mind a belső viták, nézetkülönbségek (koalíció széttagoltsága, pártok eltérő célrendszerei) a kormány instabilitását vetítették előre. A tanulmány bemutatja a montenegrói politikai rendszer alapvonalait, a szituációt, amelyben a kormány megalakulhatott, illetve a fentebb idézett külső és belső destabilizáló tényezőket. A dolgozat az egy év után levonható következtetések bemutatásával zárul.

I. A MONTENEGRÓI DEMOKRÁCIA HELYZETE – ELMÉLETI BEVEZETŐ ÉS TÖRTÉNELMI VISSZATEKINTŐ

A kormányzatok helyzetére, stabilitására a parlamentáris rendszerekkel bíró országok esetében a következő tényezők vannak leginkább hatással: intézményes viszonyok, a választási rendszer, a pártrendszer jellegzetességei.[2]

Montenegró a többi kelet-közép-európai és ezen belül nyugat-balkáni állammal[3] egyetemben az 1980-as és 1990-es évek fordulóján vált kommunista egypártrendszerű rezsimből többpárti parlamentáris

[2] TÓTH, 2020. 258-261.o.

[3] Kelet-Közép-Európán a dolgozat azon államok összességét érti, amelyek a nyolcvanas évek végéig államszocialista rendszerben működtek, majd1989/90 folyamán demokratizálódtak. Többféle megközelítés létezik a szakirodalomban, itt a Baltikum államai, a „Visegrádi Négyek", az egykori Jugoszlávia utódállamai, valamint Románia, Bulgária és Albánia értendők a körbe. Nyugat-Balkánon a jugoszláv utódállamok és Albánia értendők, így ez itt egy részhalmazát képezik az előbbinek. A tanulmány tehát Kelet-Közép-Európa tágabb megközelítését alkalmazza.

demokráciává.[4] A helyzetét a többi régiós országhoz – és a többi jugoszláv utódállamhoz – képest bonyolította, hogy csak 2006-ban lett teljesen független állam, addig Szerbiával egy államközösséget alkotott, a (harmadik) Jugoszlávia, majd 2003 után a Szerbia-Montenegró névre hallgató föderáció részeként.[5] Mindazonáltal, önálló montenegrói politikai rendszerről már a kilencvenes évek óta beszélhetünk, az ország belső fejlődése lényegében már a kilencvenes évek közepe óta önálló utat követett.[6]

Az 1990-es évek közepe óta lényegében egyirányúnak tekinthető önállósodási folyamat 2006 tavaszán, a függetlenségi népszavazás által teljesedett be. Az immáron független állam alkotmányát 2007-ben fogadták el, az addigi tagköztársasági szintű intézmények akkor már a független állam legfontosabb szervei lettek.

A montenegrói államiság mindazonáltal több száz éves múltra tekint vissza, ez az oszmán hódítás korszakától egészen a XIX. század második feléig egy autonóm fejedelemség formátumában működött. A teljes nemzeti függetlenség időszaka 1878-tól 1918-ig, a délszláv államba való inkorporálásig tartott.[7] Utóbbi máig vita tárgyát képezi, amelyben az ország különböző identitással rendelkező csoportjai feszülnek egymásnak. A 2020-ban komoly tiltakozáshullámot kiváltott egyházügyi törvény értelmezésével kapcsolatos radikálisan eltérő álláspontok is ide vezethetők vissza.

II. A KORMÁNY HELYZETÉT BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

2.1. A kormány helyzetét befolyásoló tényezők I. – Az intézményes viszonyok

A montenegrói intézményrendszer kialakulásának gyökerei a titói Jugoszlávia idejére vezethetők vissza. A nyolcvanas évek végén az 1974-es jugoszláv alkotmány határozta meg a köztársasági intézményrendszert. A többpártrendszer kialakulása, illetve a demokratikus fordulat is ezen intézményi keretek között ment végbe, a legkomolyabb változás az

[4] BIEBER, 2003., KOVACEVIC, 2007.
[5] DRINÓCZI, 2007.
[6] A 2000-es szövetségi szintű választásokat a montenegrói kormánypártok már bojkottálták, a DPS és szövetségesei ekkor már kivonultak a szövetségi szintű intézményekből. Lásd: HAUKAAS, 2013. 571-572.o.
[7] Lásd: DRINÓCZI, 2007. 626.o.

egyszemélyi (tagköztársasági) elnöki intézmény létrehozása volt 1990-ben.[8] Montenegró egészen a 2006-os függetlenségi népszavazásig *de jure* tagköztársasági szintű politikai intézményrendszert működtetett, jóllehet, a kilencvenes évektől egyre érezhetőbb volt a törekvés a Szerbiától való elszakadásra, és a gyakorlatban is megnőtt a kisebbik államalkotó rész önállósága.

Montenegró parlamentáris köztársaság, az államfő súlya és szerepe azonban jelentősebb a parlamentáris rendszerek ideáltipikusnak tekinthető alapvetően reprezentatív szerepköréhez képest.[9]

A montenegrói elnök komolyabb súlyát adja egyrészt a közvetlen választás ténye, ami jelentős legitimitást ad a poszt birtokosának. Az államfő súlyát növelő másik tényező a tisztséget betöltő személy politikai befolyása. Utóbbi különösen a posztot több cikluson (1998-2002, 2018-) keresztül betöltő Milo Đukanović mandátuma alatt érvényesül, aki kétségtelenül az elmúlt három évtized legnagyobb befolyással bíró montenegrói vezetője.

A montenegrói államfő befolyását potenciálisan növelő tényező az instabil pártrendszerekkel jellemezhető országok egy jellegzetes sajátossága. Azon országokban, ahol a töredezett pártrendszerek következtében nem, vagy nem mindig áll fönn stabil kormányzati többség, általában nagyobb mozgástere van saját politikai céljai érvényesítésében az államfőnek.[10]

A kormány pozíciója tekintetében egyértelműen a parlamentáris rendszerek logikája érvényesül, a kabinet kizárólag a négy éves mandátumra választott egykamarás törvényhozásnak felelős. Alapvetően a törvényhozáshoz képest gyenge kormányról beszélhetünk, mivel nemcsak a kormányfő személyéről kell szavaznia a parlamentnek, hanem a kormány tagjairól is. A miniszterelnököt a köztársasági elnök javaslatára választja a törvényhozás, a többi kormánytag személyére a kormányfő-jelölt tesz javaslatot, 30 napon belül.[11] A kormányprogramról, valamint a kormány névsoráról egyazon szavazáson dönt a parlament.[12] A kormányfő elleni bizalmatlansági indítvány (melynek sikere esetén az egész kormánynak távoznia kell) benyújtására 27 képviselő (a testület tagjainak egyharmada)

[8] BIEBER, 2003. 16-17.o., HAUKAAS, 2013. 567-568.o.

[9] Bizonyos források gyenge elnökkel bíró félelnöki rendszernek tekintik. A kormány parlament előtti felelőssége miatt indokolható a parlamentáris kategóriába sorolás. Lásd: VUJOVIĆ-TOMOVIĆ, 2019. 119.o.

[10] A szerző nyilvános vitára bocsátás előtt álló disszertációjának eredményei alapján.

[11] MONTENEGRO'S CONSTITUTION OF 2007, Art. 103.

[12] MONTENEGRO'S CONSTITUTION OF 2007, Art. 103.

jogosult, elfogadásához a képviselők abszolút többsége szükséges.[13] A parlament idő előtti feloszlatása akkor kerül sor, ha 90 napon túl sem képes megválasztani az államfő által jelölt miniszterelnököt, ez esetben a köztársasági elnök rendeli el a feloszlatást.[14] Feloszlatható továbbá a parlament a kormány kezdeményezésére, amennyiben nem képes ellátni alkotmányban rögzített feladatát. Utóbbi esetben a házelnökkel, illetve a törvényhozási frakciókkal való egyeztetés után mondható ki a feloszlatás.[15]

A montenegrói választási rendszer kedvez az instabil pártviszonyok kialakulásának. Arányos, zárt listás rendszer, ahol viszonylag alacsony (3%) a jogi (explicit) küszöb. Az ország soknemzetiségű voltára tekintettel a nemzeti kisebbségek által állított listák számára ez a küszöb nem vonatkozik, ők így amennyiben elérik az egy képviselő bejuttatásához elegendő szavazatmennyiséget, mandátumhoz juthatnak.[16]

Az arányos, alacsony küszöbbel rendelkező választási rendszer – illetve a kedvezményes nemzetiségi mandátumok – következtében rendre koalíciós kényszer áll fenn Montenegróban, ami potenciálisan az instabilitást erősítheti. A Szocialisták Demokratikus Pártja (rövidítve: DPS) dominanciája ezt 2020 előtt részben árnyalni tudta, igaz, az előrehozott választások viszonylag magas száma[17] azt jelentette, hogy nem mindig állt rendelkezésre a megfelelő törvényhozási többség még számukra sem.

2.2. A kormány helyzetét befolyásoló tényezők II. – Törésvonalak, pártrendszer

A montenegrói pártrendszer alapvonalaira kétféle tényezőkör bír jelentős hatással. Az egyik az országban a politikai tagozódást meghatározó törésvonalak köre, a másik pedig a pártok mint szervezetek stabilitása.

Montenegró rendkívül megosztott országnak tekinthető, ez a pártpolitikai törésvonalakban is lecsapódik. A Lipset-Rokkan szerzőpáros

[13] MONTENEGRO'S CONSTITUTION OF 2007, Art. 107.
[14] MONTENEGRO'S CONSTITUTION OF 2007, Art. 92.
[15] MONTENEGRO'S CONSTITUTION OF 2007, Art. 92.
[16] SZABÓ, 2021. 136.o.
[17] 1998-ban, 2001-ben, 2002-ben, 2009-ben, és 2012-ben került sor idő előtti választásra. 1992-ben a két tagállammal létrejövő Jugoszláv Szövetségi Köztársaság föderális választásaival egyidőben került sor tagállami választásra is, így azt nem számítjuk ide. A ciklus teljes kitöltése utáni választásokra került sor 1996-ban, 2006-ban, 2016-ban, illetve 2020-ban.

nevéhez fűződő törésvonal-kategóriák[18] közül az országban meghatározó a nemzeti függetlenséggel kapcsolatos törésvonal.[19] Ez Montenegró esetében komplex törésvonal, mivel van etnikai komponense is, a pártversenyben is lecsapódó szembenállás azonban részben túlmutat a közvetlen etnikai megoszláson. A nagyjából 620,000 fős lakosságú országban a relatív többséget (40-45%) a montenegrói nemzetiség adja. A társadalom egy jelentős szegmense (a lakosság egynegyed és egyharmad közötti része) magát szerbnek tekinti, montenegrói szerb identitású. Rajtuk kívül a bosnyák, az albán, illetve az úgynevezett muzulmán kisebbség súlya lényegesebb, utóbbiak egy speciálisan Montenegróban elismert etnikai csoport tagjai.[20] A társadalom montenegrói identitással rendelkező része az ország függetlenségének, és a Szerbiától való megkülönböztetésnek híve. A szerb tudatú társadalmi szegmensek a Szerbiával való egyesülés, vagy legalábbis a szoros együttműködés hívei. Ők Montenegrót egy tágabb „szerb világ" részeként tudják elképzelni, ők a montenegrói történelemre is mint a szerb történelem egy részére, a montenegrói nyelvre is mint egy szerb dialektusra tekintenek. A szerb identitásúak részéről az 1918-as csatlakozás a délszláv egységállamhoz egy természetes integráció része, míg a montenegrói tudatúak megszállásként értékelik azt. A lakosság ilyen megosztottsága mögött főként a határok a történelemben gyakori változásai, valamint a jelentősebb mértékű, főleg 1918 utáni népmozgások állnak.

A nemzeti-etnikai törésvonal mellett legalább ennyire fontos a vallási törésvonal. Az albán, illetve muzulmán néven említett kisebbségek kivételével az ország lakossága az ortodox vallást követi. Ennek legfontosabb intézménye a Szerb Pravoszláv Egyház (rövidítve: SPC) montenegrói ága, amely tulajdonképpen a Belgrád-központú szerb egyház része. Ez általános elismertségnek örvend az ortodox egyházak körében.[21]

Ezzel szemben áll a Montenegrói Pravoszláv Egyház (rövidítve: CPC), melynek létrehozására a rendszerváltás után történt kísérlet, a függetlenségpárti kormányzatok komoly támogatásban részesítették a nemzeti identitást is erősíteni hivatott egyházat.[22] Az SPC-vel szemben ez az

[18] Lásd: LIPSET-ROKKAN, 1967.
[19] HAUKAAS, 2013. 567.o.
[20] Az ő esetükben a muzulmán jelzőnek nem csak vallási, hanem etnikai vonatkozása is van. Az etnikai viszonyokkal kapcsolatos adatok forrása: HAUKAAS, 2013. 575.o.
[21] KAJOSEVIĆ, 2021c.
[22] EUROPEAN COMMISSON FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, 2019. 5.o., KAJOSEVIĆ, 2021c.

egyház egyáltalán nem tekinthető elismert egyháznak, így befolyása csak az országra korlátozódik. Történelmi okok következtében így a tradicionálisnak számító SPC hívei közé tartozik a montenegrói identitású lakosság egy jelentős hányada.[23] Az SPC a függetlenségpárti erők (mindenekelőtt a DPS, és személyesen Đukanović) álláspontja szerint az ország Szerbia felé való elköteleződését támogatja, szerintük a 2006-ban népszavazáson kivívott függetlenség aláásására törekednek.[24] Mindazonáltal, mivel az egyébként montenegrói identitással bíró lakosok egy része is az ő hívük, ezért nem elhanyagolható az állam viszonya ehhez az egyházhoz.

Montenegróban a nemzeti, vallási, illetve az ország orientációjával kapcsolatos törésvonalak egymásra rakódnak, ez pedig egy rendkívül polarizált, mélyen megosztott társadalmat – és pártpolitikai szférát – jelent.

A pártok szervezeti háttere – leszámítva a Szocialisták Demokratikus Pártját – gyengének tekinthető. Montenegróban megfigyelhető jelenség a gyakori pártszakadások következtében a pártok szétaprózódása, sok kis párt jelenléte a rendszerben. Ezen pártszakadások jelentős része kifejezetten személyi természetű ellentétek mentén történik, ez pedig perszonalista, vagy vezetőközpontú (kis) pártok nagyobb számát eredményezi.[25]

A párt-aprózódás következménye, hogy a választásokon általában nem egyedül indulnak a pártok, hanem többtagú koalíciókat alkotva. Ez a DPS-re jellemző a legkevésbé, bár ők is több alkalommal kötöttek már megállapodást kisebb erőkkel. Ezen esetekben a DPS egyértelműen domináns félnek tekinthető, a pártpolitikai paletta többi szegmensénél több elemből álló és széttagoltabb koalíciók jelennek meg. Nem ritka a többszintű pártkoalíció sem.

A pártrendszer az elmúlt harminc évben mindezen tényezők mellett aszimmetrikus volt, és ez a jelleg a 2020-as választások után sem tűnt el teljesen. Bár vannak források, amelyek predomináns pártrendszerként emlegetik[26] a montenegróit, ezen kategória szigorú definíciójának nem felel meg.[27] Mindazonáltal, kivételesnek tekinthető, hogy harminc éven keresztül megkérdőjelezhetetlen vezető pozíciót töltött be ezen erő.

---

[23] KAJOSEVIĆ, 2021c.

[24] KAJOSEVIĆ, 2021c.

[25] A montenegrói pártok elaprózódásáról és az új pártok megjelenéséről lásd: STANKOV, 2019., a pártok eredetéről lásd: VUJOVIĆ-TOMOVIĆ, 2019. 122-132.o.

[26] Például VUJOVIĆ-TOMOVIĆ, 2019.

[27] Mivel általában nem tudta egymaga megszerezni a törvényhozási helyek abszolút többségét, csak koalíciós partnerek segítségével tudott megszakítás nélkül kormányozni.

A DPS az egykori Montenegrói Kommunisták Szövetsége (SKCG) jogutódjaként jött létre 1991 júniusában.[28] Az első többpárti választás 1990 decemberében volt a tagköztársaságban, ott – hasonlóan a másik két ortodox többségű tagállamhoz, Szerbiához és Macedóniához – a kommunista párt tudta megszerezni a többséget.[29] Ez a dominancia fennmaradt a következő évtizedekben is, aminek egyik legfontosabb tényezője a párt alkalmazkodóképessége volt. További fontos tényező volt e téren a párt összefonódása a különféle hatalmi pozíciókkal, a hatalomban töltött idő egy idő után visszahatott a párt választási sikereire is.

A DPS vezetőközpontú pártként írható le, harminc éves története összefonódik Milo Đukanović politikai karrierjével. Vagy formális, vagy informális pártvezetőként, kormányfőként, vagy éppen államfőként Đukanović folyamatosan a leginkább meghatározó szereplője nemcsak a Szocialisták Demokratikus Pártjának, hanem az egész montenegrói politikai életnek.[30] A párt irányváltásai, szövetségi politikájában bekövetkező változásai összefüggésben voltak Đukanović személyes stratégiai döntéseivel.[31]

A DPS magát szociáldemokrata pártként definiálja, szerepe azonban túlmutat ezen pártcsalád helyi reprezentálásán. Egyrészt a pártrendszer egyértelmű domináns pártja, kvázi rendszerpárt,[32] másrészt pedig a kilencvenes évek második felétől kezdve a Szerbiától való eltávolodás, majd a nemzeti függetlenség, majd – ezekkel párhuzamosan – az ország nyugati integrációja iránt elkötelezett, magát a leginkább nyugatpártiként definiáló erő.[33] Ennek jegyében volt élharcosa a párt (illetve Đukanović) az ország NATO-csatlakozásának, ami 2017-re realizálódott. Utóbbi amellett, hogy geopolitikai konfliktusokat is generált, megosztó témának számít az országban, a társadalom szerb identitású, illetve a Szerbiával szoros kapcsolatokat fenntartani kívánó része ellenezte ezt a lépést, és továbbra is a NATO tagság ellen van.[34]

---

28 KOMAR-ŽIVKOVIĆ, 2016. 785-786.o.

29 VUKOVIĆ, 2013. 1-2.o.

30 A fent már említett államfői periódusai mellett 1991-1998, 2003-2006, 2008-2010, 2012-2016 közötti időszakokban töltötte be a miniszterelnöki pozíciót, a DPS-nek 1998 októbere óta folyamatosan elnöke.

31 VUKOVIĆ, 2013. 12-13.o.

32 VUKOVIĆ, 2013. 5-12., VUJOVIĆ-TOMOVIĆ, 2019. 130.o.

33 VUKOVIĆ, 2013. 13., HAUKAAS, 2013. 579.o.

34 VUJOVIĆ-TOMOVIĆ, 2019. 127-128.o.

A DPS ellenzéke a rendszerváltás óta folyamatosan heterogén. Mivel az ellenzék gyenge és fejletlen volt ebben a tagköztársaságban a rendszerváltás előtt,[35] a kilencvenes években egyrészt nemzeti kisebbségi alapokon szerveződő erők jelentek meg, amiket csekélyebb támogatottságú, különféle ideológiák mentén létrejövő pártok egészítettek ki. A nemzetiségi alapokon szerveződő pártok közül – a szerb identitású lakosság létszámaránya következtében – kiemelendőek a helyi szerbséget képviselő pártok, amelyek tovább tagolhatók stratégiai, vagy személyes eredetű törésvonalak szerint. Ezt a kört nem fedi le teljesen azon erők köre, amelyek ugyan nem a szerb identitású lakosok képviseletét deklarálták fő célként, azonban az ország Szerbiához való szoros kötődését szorgalmazzák. A montenegrói pártrendszerben töréspontot jelentett a Milošević-rezsimhez való viszonyulás (a kisebbik jugoszláv tagköztársaságban a szerb vezető politikájával szembenálló szövetségnek a kilencvenes években tagjai voltak montenegrói, illetve szerb identitású pártok is),[36] illetve a függetlenség kérdése (itt a deklaráltan szerb lakosságot képviselő pártok és a föderáció fenntartását szorgalmazó többi párt lépett szövetségre a DPS-szel szemben). A személyes okokból bekövetkező pártszakadásokkal együtt ez a többes konfliktusrendszer rendkívül tagolttá tette szervezeti szempontból a DPS-szel szembenálló oldalt, mindazonáltal 2020-ra itt is kikristályosodott három nagyobb irányvonal.

A DPS dominanciája generált egyfajta rendszer-törésvonalat is, bár összességében elmondható, hogy 2020-ra a DPS-szel a hatalmi dominancia, illetve a rendszerszintű korrupció miatt szembehelyezkedő erők be tudtak tagozódni a nemzeti-vallási-identitási alapon szerveződő ellenzéki pártok csoportjába. Utóbbiak közül említésre méltó a kétezres években eleinte önállóan próbálkozó PzP,[37] illetve a 2010-es években felbukkanó URA.

A DPS ellenzékeként funkcionáló csoportok megosztottak az ország orientációjának kérdésében is. Amellett, hogy a NATO-tagságot egyöntetűen elutasítják, az EU-csatlakozás tekintetében eltérő álláspontot vannak. A határozottan szerbpárti erők nem, vagy csak fenntartásokkal támogatják az európai integrációs folyamatban való részvételt, míg az új

35 BIEBER, 2003. 16-17., KOVACEVIC, 2007. 72-73.o.

36 HAUKAAS, 2013. 570-572.o.

37 A PzP vezetője, Nebojša Medojević kifejezetten azért ellenezte a függetlenség deklarálását 2006-ban, mert attól tartott, az önálló kis állam Đukanović szövetségesei személyesen irányított országa lesz (HAUKAAS, 2013. 581.o.).

politikát hirdetők, a korrupcióellenes, magukat progresszívnek definiáló csoportok támogatnák azt.[38]

Az egyes kisebb nemzetiségeket képviselő pártok (bosnyák, albán, illetve muzulmán nemzetiség képviseletében fellépő pártok) a DPS szövetségesei voltak az elmúlt harminc év nagyobb részében, különösen az utóbbi periódusokban.[39]

III. VÁLASZTÁS ÉS KORMÁNYALAKÍTÁS 2020-BAN

3.1. A 2020 nyári választás körülményei, a végeredmény magyarázata

A 2020-as választást megelőző hetek és hónapok legfontosabb eseménysora – a koronavírus-pandémia mellett – az úgynevezett egyházügyi törvény elfogadása, és az akörül kitörő társadalmi szintű tiltakozó mozgalom volt.[40] Az egyházügyi törvény leginkább vitatott rendelkezése az volt, hogy az egyes egyházi szervezeteknek igazolniuk kellett, hogy milyen ingatlanokkal rendelkeztek 1918, Montenegró a délszláv egységállamba való inkorporálása előtt. A nyíltan a CPC pozícióit erősíteni kívánó függetlenségpárti kormányzat a törvénymódosítással az SPC álláspontja szerint a szerb egyház ellehetetlenítésére tört, mert a törvény következményeként elveszítené ingatlanai jelentős részét, köztük középkori templomokat, kolostorokat. Mivel sok montenegrói identitású híve is van az SPC-nek, ezért a tiltakozás átlépte az etnikai határokat.[41]

Az augusztusi választáson az ellenzéki koalíciók alapvetően kétféle narratívával tudtak élni. Egyrészt, sikerrel tudták mozgósítani a szerb identitású lakosságot, illetve azokat, akik ellenezték az egyházügyi törvénymódosítást.

Az ellenzéki erők másik fő narratívája a 30 éve hatalmon levő, korruptnak tekintett DPS elittel, a három évtized alatt kiépült klientúrával való leszámolás volt.

A DPS ellenzéke három tömböt alkotva vett részt a választásokon. A legnagyobb csoport a Montenegró Jövőjéért (ZBCG) nevet viselte. Ennek meghatározó ereje a Demokratikus Front, maga is különböző szerbpárti,

[38] LAVRELASHVILI, 2020.
[39] VUJOVIĆ-TOMOVIĆ, 2019. 128.o.
[40] KAJOSEVIĆ, 2021c.
[41] KAJOSEVIĆ, 2020a.

illetve szerb érdekeket képviselő pártok szövetsége.[42] Rajtuk kívül a Szocialista Néppárt (SNP) foglal helyet a koalícióban, amely a DPS szakadása által jött létre a kilencvenes évek közepén, a Milošević politikáját támogató csoportból.[43] Hozzájuk csatlakozott több olyan törpepárt is, melyek egyértelműen szerb orientációjúak. A ZBCG a leginkább szerbpárti tömörülés az ország politikai életében.

A második legnagyobb tömb szintén koalíció, ez a Béke a Mi Nemzetünk (MJNN) nevet viselte. Ennek két tagja jutott mandátumokhoz. A Demokraták 2015-ben szakadtak ki az SNP-ből, ez egy mérsékelten szerbpárti, az EU integrációt támogató konzervatív-liberális erő. A DEMOS névre hallgató szervezet a Demokratikus Frontból vált ki szintén 2015-ben, egy mérsékelt, EU párti jobbközép politikát meghirdetve.[44]

A harmadik ellenzéki tömb az Egyesült Reform Akció (URA) nevű, 2015-ben alakult[45] EU-párti, zöld és liberális értékeket is hangoztató szervezet körül alakult Feketén Fehéren (CnB) koalíció volt.

Részben a járvány hatásainak, részben az egyházügyi törvénymódosítás hatásainak következtében az augusztus 30-án megtartott választás során a korábban ellenzékben levő pártkoalíciók rendkívül szűk, egyfős többségre tettek szert a 81 fős törvényhozásban. A korábbi választásokhoz hasonlóan az első helyet a DPS szerezte meg, azonban mivel ellenzéke egyértelműen többségbe került, kormányt a kisebbségekkel, illetve további potenciális partnerekkel sem volt képes alakítani. A három választási koalíció öt törvényhozási képviselőcsoportot hozott létre. (Önálló frakciót alakított a CnB és az MJNN, szintén önálló frakciót hozott létre a ZBCG szövetségből az SNP. A Demokratikus Frontból külön csoportot alakított a PzP, a legnagyobb kormánypárti frakció pedig a DF többi tagpártjából formált

[42] A Demokratikus Front legnagyobb tagszervezete az Új Szerb Demokrácia 2009-ben alakult a különböző, a szerb nemzetiséget képviselni kívánó pártok szövetségéből. A második legnagyobb DF-tag a Mozgalom a változásokért (PzP), a 2000-es évek elején jött létre eleinte antikorrupciós NGO-ként, majd önálló pártként működött, mielőtt a DF-be tagozódott volna. (HAUKAAS, 2013. 580-581.o., STANKOV, 2019. 177.o.) A harmadik meghatározó csoportja a DF-nek a Demokrata Néppárt (DNP), mely a Szocialista Néppárt 2012-ben kiszakadt jobbszárnyából jött létre (LAVRELASHVILI, 2020.)

[43] HAUKAAS, 2013. 570.o.

[44] STANKOV, 2019. 177-180.o.

[45] Az alapítók zöme a korábban szintén progresszív kis pártként működő Pozitív Montenegró (PCG) pártból távozott, miután annak vezetői a DPS kormányának támogatása mellett döntöttek (STANKOV, 2019. 175-176.o.).

csoport lett, 16 fővel.)[46] Mindennek következtében egy heterogén, sokszereplős koalíciós kormány alakulhatott, a formálisan pártonkívüli, a ZBCG által jelölt Zdravko Krivokapić, a műszaki egyetem professzora vezetésével.

3.2. A Krivokapić-kormány megalakulása, összetétele, a koalíció működése

Mivel a korábban ellenzékben szereplő koalíciók mindegyike többszörösen is tagoltnak tekinthető, ezért már eleve nehézkesnek tűnt pártalapú koalíciós kormány létrehozása. A megoldás egy, az aktorok által szakértői kormánynak elnevezett kabinet lett, amelyben mindössze egy miniszterelnök-helyettes tekinthető a szó szoros értelmében vett pártpolitikusnak.[47] Politikatudományi értelemben mindazonáltal megkérdőjelezhető, hogy beszélhetünk-e szakértői kabinetről Zdravko Krivokapić kabinetje kapcsán, mivel az összes posztra konkrét pártok (a koalíció tagszervezetei) delegálták a minisztereket, ahogy a kormányfő is a legnagyobb kormánytényező, a leginkább szerbpárti erő, a Demokratikus Front jelöltjeként nyerhette el hivatalát. A későbbiekben ez a felemás összeállítás komoly konfliktusokat eredményezett.

Nem volt gyors és egyszerű folyamat már az új kormány megalakulása sem, hiszen több mint három hónap telt el a sorsfordító választás, illetve a Krivokapić-kormány beiktatása között, mivel utóbbira mindössze december 4-én került sor.[48]

Az új kormány prioritásai között előkelő helyen szerepelt a kormoly tiltakozáshullámot kiváltó egyházügyi törvény megváltoztatása, az SPC státuszának rendezése.[49] Részben ezzel összefüggésben, a nyíltan szerbpárti erők által dominált kormánykoalíció igyekezett az ország Szerbiához való kötődését erősíteni (ami a függetlenségi népszavazás, illetve Kosovo függetlenségének a montenegrói kormány általi elismerése óta meglehetősen hűvös volt).[50] Ez jelentős konfliktusokat eredményezett, hiszen a korábbi kormánypártok ezt a politikát a függetlenségi vívmányok aláásásával

[46] További egy fő a függetlenek között foglalt helyet. Az adatok forrása: PARLIAMENT OF MONTENEGRO.
[47] KAJOSEVIĆ, 2020b.
[48] MILIĆ, 2020.
[49] RADIO FREE EUROPE, 2020.
[50] HAUKAAS, 2013. 586-587.o.

azonosították.[51] A kormány második fő célkitűzése a korábbi kormányok klientúrájának lebontása szerepelt, érintve a közigazgatás és az igazságszolgáltatás szféráját is, ez magától értetődően szintén konfliktusgeneráló törekvés volt. Harmadik problémaként a gazdaság helyzete is a kormány előtt álló kihívásként jelentkezett, különös tekintettel a Bar-Boljare autópálya kínai finanszírozású hitelének bedőlésére, ami komoly veszélyeket hordozott magában.[52]

Mindazonáltal, a kormányzat általában nem állt a helyzet magaslatán a gazdaságpolitika terén, hiszen csak június közepén sikerült a parlamenttel elfogadtatni a folyó évi (!) költségvetést.[53]

IV. KONFLIKTUSOK, DESTABILIZÁLÓ TÉNYEZŐK

4.1. Nemzeti megosztottság, harc a korábbi kormányzatok örökségével

A vártnál lassabban halad az SPC státuszának egyébként prioritást jelentő rendezése, mivel ugyan – titokban – az igazságügy-miniszter bejegyezte a Szerb Pravoszláv Egyházat mint elismert vallási csoportot,[54] az alapszerződés aláírására ezidáig nem került sor, még Belgrád ez ügyben kifejtett nyomására sem. Mindazonáltal, az egyházügyi kérdés vezetett a koalíció kormányzásának legkomolyabb kríziséhez. Ez a Szerb Egyház Montenegrói-tengermelléki metropolitájának beiktatásán következett be 2021. szeptember 5-én, Cetinjében, az ország történelmi fővárosában. A beiktatás helyszíne ellen már hónapokkal korábban tiltakoztak függetlenségpárti csoportok és a CPC vezetői (mondván ez sérti a montenegrói nemzeti érzéseket), a helyszínen kirobbant tiltakozáshullám súlyos összecsapásokba torkollott.[55] A kormány puccskísérletről, az ellenzék rendőri erőszakról beszélt.

A harminc éven át hatalmon levő DPS által létrehozott klientúra ellen több fronton intézett támadást az új kormánytöbbség. Egyik eleme a harcnak a köztisztviselők lecserélése volt. Ez a minisztériumi (és egyéb

[51] LIKA, 2021.
[52] BRÜCKNER, 2021.
[53] KOSEVA, 2021.
[54] CDM, 2021.
[55] BBC, 2021., DW, 2021.

közigazgatási) pozíciókban dolgozók újra-pályáztatásával indult, de egészen az iskolaigazgatók szintjéig eljutott.[56]

A másik komoly front az igazságszolgáltatás rendszerében nyílt. A legnagyobb vihart e téren a kiemelt, korrupciós ügyekre szakosodott Különleges Államügyészséget, illetve a Főállamügyészséget átalakítani szándékozó, azok vezetőinek elmozdítását is eredményező törvényjavaslat keltette 2021 tavaszán. Ezt, mivel növelné a politikai befolyást az ügyészség személyi állományának kiválasztása során, beterjesztése után a Velencei Bizottság is komoly bírálatokkal illette.[57] A koalíció mögött álló pártok egy részének alapvető jelentőségű volt a javaslat, hiszen ennek segítségével próbálták elérni Milivoje Katnić Különleges Főállamügyész leváltását, aki kulcsszerepet játszott a 2016-os, egyes jelenlegi kormánytényezők részvételével lezajlott puccskísérlet vezetőinek elítélésében.[58] A reguláris Főállamügyészség vezetője, Ivica Stanković 2021 június elején több kollégájával együtt távozott hivatalából.[59]

További konfrontatív lépés volt az állampolgársági törvény megváltoztatása, amely lépés – bírálói szerint – kedvez az országban élő, oda települt – főként szerb identitású, vagy szimpátiájú – személyeknek, kedvezőtlenül érinti azonban – a túlnyomó részben montenegrói identitású, így jelentős mértékben a korábbi, függetlenség,- és nyugatpárti kormánnyal szimpatizáló – nyugaton élő diaszpóra tagjait. Előbbi csoport nagyjából 35, utóbbi 40 ezer főt számlál az összesen hatszázezres országban.[60]

A korábbi kormányzatok örökségével való leszámolás legfontosabb célpontja Milo Đukanović köztársasági elnök. Az immáron legnagyobb ellenzéki párt, a DPS pártelnöki pozícióját is betöltő köztársasági elnökkel lényegében már a kormányzás első hetei óta folyamatosak a verbális összetűzések, a kormánytöbbség, és az államfő közötti viszony töréspontját a szeptember eleji összecsapások hozták el, amelyeket követően a kormánykoalíció pártjai az alkotmány megsértésére hivatkozva kezdeményezték Đukanović hivatalából való elmozdítását.[61]

A kormánykoalíció működésének egy éve során tehát több szinten is komoly konfliktusokat generált, amelyek az ország korábban is meglevő

56 KALUĐEROVIĆ, 2021.
57 EWB, 2021.
58 KAJOSEVIĆ, 2021a.
59 KAJOSEVIĆ, 2021d.
60 KAJOSEVIĆ, 2021b.
61 RTCG, 2021.

nemzeti, vallási, és politikai megosztottságát tovább mélyítették. E téren a fentiek alapján meglehetősen határozott volt a kormányzat (illetve a mögötte álló törvényhozási frakciók) politikája, azonban összességében egy belső feszültségekkel nagyban terhelt, más területeken lassú (lásd a folyó évi költségvetés júniusi elfogadását!), nem túl hatékony politikát folytató kormányzás képe rajzolódott ki.

4.2. A koalíció belső problémái

A konstrukció, amit szakértői kormánynak neveznek, kiváltotta az egyes fajsúlyos szereplők elégedetlenségét. Különösen a legnagyobb erőnek tekinthető Demokratikus Front vélekedett úgy, hogy súlyához képest kevés beleszólást kap a kormányzati politikába. A koalíciós erők nehezményezték továbbá azt, hogy a kormányzat – véleményük szerint – túlságosan lassan halad a megelőző harminc év következményeinek felszámolásában.[62]

A kormánypártok közötti erőfelmérésre alkalmat adó események voltak a 2021. első félévében megtartott helyhatósági választások. Ezek enyhe támogatottság-eltolódást mutattak a Demokratikus Front felől mérsékeltebb kormányzati erők (főként az MJNN legnagyobb erejét jelentő Demokraták) irányába.[63]

A koalíció júniusi felbomlását közvetlenül az igazságügy-miniszter menesztése váltotta ki. Vladimir Leposavić – aki a Demokratikus Front pártonkívüli jelöltjeként foglalhatta el pozícióját – már az igazságügyi reformtervezetek miatt komoly bírálat alatt állt, a menesztésére a közvetlen okot azonban az a kijelentése jelentette, melyben megkérdőjelezte az 1995-ös srebrenicai vérengzés valóságosságát.[64] Ez nemcsak a nemzetközi partnerek számára volt bizonyult elfogadhatatlannak, hanem a kormány mérsékeltebb erőinek és Krivokapić miniszterelnöknek is. A tárcavezető ellenzéki segítséggel megszavazott leváltását követően a Demokratikus Front megvonta támogatását a miniszterelnöktől, a törvényhozás munkáját pedig ettől fogva – bizonyos stratégiai jelentőségű ügyeket leszámítva – bojkottálta.[65] Június óta tehát bizonytalan a kormány további sorsa. A miniszterelnök nyitott lenne a kormány átalakítására, pártpolitikus személyiségek miniszteri pozícióhoz juttatására, a Demokratikus Front

[62] KAJOSEVIĆ, 2021f.
[63] Az eredményekről lásd: RADIO SLOBODNA EVROPA, 2021.
[64] KAJOSEVIĆ, 2021e.
[65] KAJOSEVIĆ, 2021e.

azonban ragaszkodni látszik Krivokapić távozásához. A legalább négy hónapon keresztül tartó folyamatos kormányválság árnyékolta be így a koalíció választási győzelmének egy éves évfordulóját is.

KONKLÚZIÓ

Kelet-Közép-Európa, illetve azon belül a Nyugat-Balkán országai meglehetősen vegyes mintázatot mutatnak a kormányzati stabilitás kapcsán. Montenegró mindazonáltal unikális volt a stabilitás egy dimenziójának tekintetében, a ciklusokon átívelő stabilitásban. A többpártrendszer 1990-es bevezetése óta 2020 nyaráig egyetlen egy erő, a posztkommunista utódpárt, a Szocialisták Demokratikus Pártja uralta a politikai palettát, az időszakban folyamatosan kormányon volt, és ez a párt delegálta az ország legfontosabb politikai tisztségviselőit. A megszakítás nélküli kormányzás jelensége mögött azonban egy megosztott ország képe rajzolódott ki, amely elemi erővel tört felszínre a 2020-as évben esedékes választást megelőzően, majd a voksolás után létrejött új kormány tevékenysége kapcsán.

2020 augusztusa után a korábban legalábbis a felszínen stabilnak mutatkozó országban az instabilitás vált általánossá. Az instabilitás, mely az azóta eltelt egy éven belül a kormány bukását is kézzelfogható közelségbe hozta, több tényező kölcsönhatásának következménye. Az ország politikai intézményrendszerének jellegzetességei (kormány-törvényhozás viszonyrendszer, az államfő szerepe, választási rendszer) alapvetően kedveznek az instabilabb kormányzatok létrejöttének. Ezek hatása – mely a korábbi egypárti dominancia alatt kevésbé volt feltűnő – a korábbi ellenzékből alakuló széles koalíció esetében hatványozottan érvényesül.

Szintén az instabilitást erősíti az ország pártstruktúrájának két jellegzetessége. Az egyik, a vallási-etnikai-identitásbeli törésvonal dominanciája, amely polarizálttá tette a politikai életet, illetve több, egymással másban egyet nem értő szervezetet kényszerített koalícióba. A másik destabilizáló tényező a pártrendszer széttagoltsága, az egymással a koncepcionális eltérések mellett személyi ellentétek mentén is rivalizáló pártok magas száma.

Az új kormány (illetve a mögötte álló pártkoalíció) tevékenysége önmagában is az ország destabilizálódásához járult hozzá. Egyik oldalról az országot megosztott törésvonal további mélyülését eredményezte az egyházakkal kapcsolatos politikája, illetve a korábbi kormányerők reprezentánsaival való szembenállása. A másik oldalról az egy fős parlamenti

többséggel rendelkező kormány pozíciója is veszélybe került, a mögötte álló pártok megosztottsága miatt.

A montenegrói politikai rendszer fenti két dimenzió mentén történő destabilizálódása hosszabb távra is instabil periódust vetít előre. Az elmúlt egy-másfél éves időszak eseményei demonstrálták, hogy egy társadalmilag megosztott, törésvonalakkal szabdalt ország esetében a stabilitás illúziója könnyen megdőlhet, és a szétfeszítő erők válnak dominánssá és láthatóvá. Montenegró elmúlt periódusa arra szolgáltat kiváló példát, amikor az egyes stabilitást befolyásoló tényezők miként erősítik föl egymás hatását.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Könyvek, tanulmányok

BIEBER, FLORIAN (2003): Montenegrin politics since the disintegration of Yugoslavia. In Florian Bieber (ed.) *Montenegro in Transition: Problems of Identity and Statehood*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden pp. 11-42

DRINÓCZI TÍMEA (2007): Montenegró. In Chronowski Nóra-Drinóczi Tímea (szerk.) *Európai Kormányformák Rendszertana* Budapest, HVG-ORAC., 626-640.

EUROPEAN COMMISSON FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (2019): *Draft Opinion on the Draft Law on Freedom of Religion or Beliefs and Legal Status of Religious Communities*. Opinion No. 953 / 2019, Strasbourg, 7 June 2019

HAUKAAS, JAN O. (2013): Montenegro. In Sten Berglund, Joakim Ekman, Kevin Deegan-Krause, Terje Knutsen (eds.) *The Handbook of Political Change in Eastern Europe*. Edward Elgar Cheltenham, UK Northampton, MA, USA, 3rd edition, pp. 567-606

KOMAR, OLIVERA, SLAVEN ŽIVKOVIĆ (2016): Montenegro: A Democracy without Alternations. *East European Politics and Societies and Cultures*, Volume: 30 issue: 4, pp. 785-804

KOVACEVIC, FILIP (2007): Montenegro and the Politics of Postcommunist Transition: 1990 to 2006. *Mediterranean Quarterly* 18(3) pp. 72-93

LAVRELASHVILI, TEONA (2020): *Party Passport: Montenegro*. European Party Monitor, Konrad Adenauer Stiftung, Brussels/Leuven, 19 October, 2020, 9 p.

LIPSET, SEYMOUR MARTIN, STEIN ROKKAN (1967): Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignements: An Introduction; In Seymour

Lipset, Stein Rokkan (eds.) *Party Sytems and Voter Alignments*. New York (Free Press), pp. 1-64

STANKOV, NEMANJA (2019): Springing up like Mushrooms after the Rain: „New" Parties in Montenegro's Institutionalised Party System. *Politics in Central Europe*, Vol. 15, No. 1, pp. 163-185

SZABÓ ZSOLT (2021): Montenegró. In Halász Iván, Szabó Zsolt (szerk.) *Alkotmány és kormányzás Kelet-Európában*. Budapest, Gondolat Kiadó, Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézete, 2021, 130-146. old.

TÓTH LÁSZLÓ (2020): A pártrendszerek átalakulásának és destabilizációjának hatása a kormányzati stabilitásra a 2010-es évek Európájában, *THEMIS, az ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának Folyóirata*, 2020 május pp. 256-290.

VUJOVIĆ, ZLATKO, NIKOLETA TOMOVIĆ (2019): The Presidentialisation of Political Parties in Montenegro: A Limited Semi-presidentialism; In Gianluca Passarelli (ed.) *The Presidentialisation of Political Parties in the Western Balkans*. Palgrave Macmillan, pp. 119-144

VUKOVIĆ, IVAN (2013): Political dynamics of the post-communist Montenegro: One-party show. *Democratization*, 2013, pp. 1-19

Hivatalos dokumentumok, források

MONTENEGRO'S CONSTITUTION OF 2007. Letöltés helye: https://www.constituteproject.org/constitution/Montenegro_2007.pdf (letöltve: 2021. október 9.)

PARLIAMENT OF MONTENEGRO: MP GROUPS. Letöltés helye: https://www.skupstina.me/en/mps/mp-groups (letöltve: 2021. október 9.)

Újságcikkek

BRÜCKNER GERGELY (2021): *Egész Európának súlyos figyelmeztetés Montenegró esete a kínaiak hitelével.* Telex. https://telex.hu/gazdasag/2021/04/25/egesz-europanak-sulyos-figyelmeztetes-montenegro-esete-a-kinaiak-hitelevel (letöltve: 2021. október 9.)

KAJOSEVIĆ, SAMIR (2020a): *Montenegro Religious Protesters Step Up Rallies Ahead of Polls.* Balkan Insight.

https://balkaninsight.com/2020/08/24/montenegro-religious-protesters-step-up-rallies-ahead-of-polls/ (letöltve: 2021. október 9.)

KAJOSEVIĆ, SAMIR (2020b): *Montenegro Coalition Leaders Snipe at 'Expert Cabinet' Plan*. Balkan Insight. https://balkaninsight.com/2020/11/03/montenegro-coalition-leaders-snipe-at-expert-cabinet-plan/ (letöltve: 2021. október 9.)

KAJOSEVIĆ, SAMIR (2021a): *Montenegro's New Authorities Move to Fire Special Prosecutor*. Balkan Insight. https://balkaninsight.com/2021/02/03/montenegros-new-authorities-move-to-fire-special-prosecutor/ (letöltve: 2021. október 9.)

KAJOSEVIĆ, SAMIR (2021b): *Montenegro Delays Law Easing Citizenship Amid Opposition Protests*. Balkan Insight. https://balkaninsight.com/2021/04/08/montenegro-delays-law-easing-citizenship-amid-opposition-protests/ (letöltve: 2021. október 10.)

KAJOSEVIĆ, SAMIR (2021c): *Montenegro to Sign Agreement With Serbian Orthodox Church*. Balkan Insight. https://balkaninsight.com/2021/04/19/montenegro-to-sign-agreement-with-serbian-orthodox-church/ (letöltve: 2021. október 9.)

KAJOSEVIĆ, SAMIR (2021d): *Montenegro State Prosecutor Steps Down After Law Changes*. Balkan Insight. https://balkaninsight.com/2021/06/10/montenegro-state-prosecutor-steps-down-after-law-changes/ (letöltve: 2021. október 9.)

KAJOSEVIĆ, SAMIR (2021e): *Montenegro Govt in Crisis as Coalition Partner Announces Boycott*. Balkan Insight. https://balkaninsight.com/2021/06/18/montenegro-govt-in-crisis-as-coalition-partner-announces-boycott/ (letöltve: 2021. október 9.)

KAJOSEVIĆ, SAMIR (2021f): *Reshuffle Demand Further Strains Montenegro's Fragile Govt*. Balkan Insight. https://balkaninsight.com/2021/09/16/reshuffle-demand-further-strains-montenegros-fragile-govt/ (letöltve: 2021. október 9.)

KALUĐEROVIĆ, SNEŽANA (2021): *Centralization of election and dismissal of school directors continues bad practice of the previous government*. Centre for Civic Education. http://cgo-cce.org/en/2021/05/27/centralizacija-izbora-i-razrjesenja-direktora-skola-nastavlja-losu-praksu-prethodne-vlasti/#.YWHsvhpBzcs (letöltve: 2021. október 9.)

KOSEVA, DENITSA (2021): *Montenegro's parliament finally approves budget for 2021*. BNE IntelliNews. https://intellinews.com/montenegro-s-

parliament-finally-approves-budget-for-2021-213501/ (letöltve: 2021. október 9.)

LIKA, İDLIR (2021): *Déjà vu: Assessing the recent political tensions in Montenegro*. Anadolu Agency. https://www.aa.com.tr/en/analysis/opinion-d%C3%A9j%C3%A0-vu-assessing-the-recent-political-tensions-in-montenegro/2367173# (letöltve: 2021. október 9.)

MILIĆ, PREDRAG (2020): *Montenegro's parliament approves new, pro-Serb government*. AP News. https://apnews.com/article/cabinets-serbia-montenegro-elections-parliamentary-elections-26d056c4f3bc243f4d87c61001865fb5 (letöltve: 2021. október 9.)

MONTENEGRO CLASHES AS SERB ORTHODOX CHURCH LEADER INSTALLED. BBC. (2021) https://www.bbc.com/news/world-europe-58451372 (letöltve: 2021. október 9.)

LEPOSAVIC APPROVED THAT SPC DIOCESES IN MONTENEGRO EXISTED SINCE *1220*. CDM. (2021) https://www.cdm.me/english/leposavic-approved-that-spc-dioceses-in-montenegro-existed-since-1220/ (letöltve: 2021. október 10.)

MONTENEGRO: TENSIONS ERUPT OVER SERBIAN CHURCH LEADERS. DW. (2021) https://www.dw.com/en/montenegro-tensions-erupt-over-serbian-church-leaders/a-59087415 (letöltve: 2021. október 9.)

MONTENEGRO ADOPTS NEW LAW ON STATE PROSECUTION, SOME ELEMENTS REMAIN CONTROVERSIAL. European Western Balkans – EWB. (2021)
https://europeanwesternbalkans.com/2021/05/12/montenegro-adopts-new-law-on-state-prosecution-some-elements-remain-controverisal/ (letöltve: 2021. október 9.)

MONTENEGRIN PARLIAMENT OPENS DEBATE ON NEW CABINET. Radio Free Europe. (2020) https://www.rferl.org/a/30980267.html (letöltve: 2021. október 9.)

HERCEG NOVI: UZLET DEMOKRATA I PAD ĐUKANOVIĆEVE DPS. Radio Slobodna Evropa. (2021) https://www.slobodnaevropa.org/amp/herceg-novi-uzlet-demokrata-i-pad-%C4%91ukanovi%C4%87eve-dps/31247961.html (letöltve: 2021. október 9.)

THEY PROPOSED A PROCEDURE FOR THE DISMISSAL OF DJUKANOVIC. Radijo i Televizija Crne Gore – RTCG. (2021) http://www.rtcg.me/english/montenegro/334176/they-proposed-a-

procedure-for-the-dismissal-of-djukanovic.html (letöltve: 2021. október 9.)

DOI: 10.36817/km.2021.2.8

AZ ARTHUR MILLSPAUGH VEZETTE MÁSODIK PÉNZÜGYI MISSZIÓ SZEREPE AZ EGYESÜLT ÁLLAMOK GEOPOLITIKÁJÁBAN

The Role of the Second Financial Mission Led by Arthur Millspaugh in US Geopolitics

Vácz István Dávid[1] [2]

Absztrakt: Az első világháborút követően az Egyesült Államok igyekezett befolyást kiépíteni az olajlelőhelyek fölött, azonban ezek gyakran az európai birodalmak befolyási zónáiban voltak. Törekvéseinek megvalósítására elsőkörben Perzsiában nyílt lehetősége a háborút követően. Az 1922-ben kiküldött, Arthur Millspaugh vezette pénzügyi szakértőgárda feladata az volt, hogy egyrészt támogassa az iráni modernizációt, másrészt segítse az amerikai tőke behatolását Iránba. Az USA-nak ekkor két fő geopolitikai érdeke volt, az egyik a széles jogkörökkel bíró Millspaugh vezette misszió fenntartása, valamint az Észak-Perzsa olajmezők megszerzése. Szándékaikat a britek komoly fenyegetésként érzékelték, és mindent megtettek munkájuk szabotálására. Millspaugh vezetésével az amerikaiaknak biztosítaniuk kellett támadott pozícióik fenntartását, továbbá előkészíteni a terepet befektetőik előtt, különösen az olajiparban. Dolgozatomban küldetésük jelentőségét, főbb jellemzőit szeretném bemutatni geopolitikai szempontból.

Kulcsszavak: Perzsia, Arthur Millspaugh, geopolitika, olaj, pénzügyi misszió

[1] Vácz István Dávid, ELTE BTK Történelemtudományi Doktori Iskola Új- és Jelenkori Egyetemes Történelem Doktori Program, doktoranduszhallgató. Kutatási területe az iráni modernizáció és geopolitika összefüggései.
A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán:
https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10080887
[2] Az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-20-2 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

Abstract: After the First World War, the United States sought to gain control of oil deposits, but these were often in the influence zones of European empires. These efforts had an opportunity in Persia after the First World War. A team of financial experts, led by Arthur Millspaugh and sent out in 1922, their object was supporting Iran's modernization and helping American capital to flow into the state. The US had two main geopolitical aims, one was to maintain the highly influential mission and the other was to acquire the oil fields of northern Persia. Their intentions were perceived by the British as a serious threat, and they did their utmost to sabotage their work. Under Millspaugh's leadership, the Americans had to ensure the maintenance of their and prepare the ground for their investors, particularly in the oil industry. In my thesis, I would like to present the significance and main features of their mission from a geopolitical point of view.

Keywords: Persia, Arthur Millspaugh, Geopolitics, Oil, financial mission

BEVEZETÉS

Perzsiában az első világháború következtében jelentősen átalakultak az erőviszonyok. Az országban Reza Khan ragadta magához fokozatosan a hatalmat és belekezdett átfogó modernizációs törekvéseibe, miközben a nagyhatalmi erőviszonyokban is számos változás történt. Egyrészt a hagyományos brit-orosz befolyás jelentősen módosult, előbbi hatalom sikertelenül próbálta protektorátussá alakítani a közel-keleti civilizációt, utóbbi pedig komoly belpolitikai átalakulásokkal küzdött, majd Szovjetunióként tért vissza a térségbe. A Brit Birodalom relatív hanyatlása az első világháború után egyre világosabb volt, ahogy az Amerikai Egyesült Államok felemelkedése is. Utóbbi az 1920-as évektől lépett be igazán a globális geopolitikába, valamint a Közel-Keletre. Célja egyrészt a saját rendszerének a terjesztése, továbbá a geopolitikailag kulcsfontosságú területeken való befolyásszerzés, az ehhez szükséges pozíciók és hálózatok kiépítése volt. A perzsiai helyzet, illetve a globális változások ezen célkitűzései szempontjából új lehetőségeket jelentettek révén, hogy a Reza Khan vezette modernizációs programnak szüksége volt külföldi szakemberekre, akik a modern pénzügyi-gazdasági rendszert megszervezik. A térségben korábban jelen lévő hagyományos imperialista hatalmak relatív háttérbe szorulásával az amerikaiak számára újabb lehetőség kínálkozott

arra, hogy Arthur Millspaugh vezetésével szakértőgárdát küldjenek a Közel-Keletre és folytassák az 1911-ben Morgan Shuster által megkezdett munkát.[3]

A jelen tanulmány témájának kidolgozásához különféle típusú forrásokat és szakirodalmakat kellett felkutatnom. Az első pillért a modern nyugati/nyugaton élő iráni szerzők képezték. Műveik fontosak, ugyanakkor ki kell jelenteni, hogy a témáról angol nyelven elég kevés tanulmány elérhető, továbbá a legtöbb monográfia is igen rövid részt szentel Millspaugh tevékenységnek elemzésére, különösen geopolitikai szempontból. Megfigyeléseim szerint a második világháborús szerepvállalása a nyugati szakirodalmakban sokkal jelentősebb, ellenben az 1922-1927-es időszakkal. Nem így az iráni tudósok perzsa nyelvű művei, amelyek közül számos igen alapos tanulmányt fel tudtam használni, pl *Majd, Amiri,* 2009. Összességében úgy tapasztaltam, hogy a téma sokkal inkább perzsa nyelven kutatott. Ezek mellett felhasználtam amerikai és brit levéltári forrásokat, kortárs szerzők műveit, továbbá magának Millspaughnak az írásait is. Ezen források és szakirodalmak segítségével igyekeztem témámat minél árnyaltabban, több szempontból bemutatni.

Tanulmányom a geopolitikai megközelítést követi, vagyis azt szeretném megvizsgálni, hogy ebben az időszakban hogyan, miért és milyen formában jelentek meg a főbb amerikai geopolitikai érdekek Iránban; ezek érvényesítéséhez, a pozíciók és hálózatok kialakításához hogyan járult hozzá a Millspaugh vezette második amerikai pénzügyi misszió, valamint, hogy a korszak hogyan illesztette be a missziót a geopolitikai diskurzusba. További kérdésem, hogy mennyiben volt ez sikeres, hogyan hatott Irán geopolitikai viszonyaira. Habár a szakember tevékenysége igen szerteágazó volt, azonban jelen tanulmány a geopolitikai dimenzióra fókuszál, e szempontból kívánja működését elemezni. Fontosnak tartom megállapítani, hogy az Iránnal kapcsolatos geopolitikai diskurzusok összekapcsolódtak a modernizációval, utóbbi folyamat előtt akadályokat, lehetőségeket, folyamatos kihívásokat intéztek.

I. MILLSPAUGH KINEVEZÉSÉNEK GEOPOLITIKAI KONTEXTUSA

Az első világháború végével Perzsia geopolitikai kontextusa – egy rövid időre – alapvetően megváltozott, hiszen az Orosz Birodalom szétesett, és ez egy kis ideig megkönnyebbülést hozott számára, hiszen így

[3] Lásd VÁCZ, 2021.

észak felől időlegesen csökkent rajtuk a nyomás. Dél felől ellenben Nagy-Britannia szerette volna befolyását kiterjeszteni az egész országra, amelynek eszköze az 1919-es angol-perzsa szerződés lett volna.[4] A tervezet mögött, amely lényegében protektorátussá alakított volna Iránt, Lord Curzon állt. Ezt a szerződést azonban még a brit diskurzuson belül sem támogatta mindegyik szereplő, így Brit-India sem, valamint külföldön is heves ellenérzéseket váltott ki, így végül nem valósult meg.[5]

A brit geopolitikai diskurzus ellentmondásosan viszonyult a perzsiai káoszhoz, az aktorok sokáig nem tudták eldönteni, hogy egy erős központi hatalmat támogassanak (mint például az *Imperial Bank of Persia*, röviden IBP), vagy pedig a regionális autonómia törekvéseket (*Anglo-Persian Oil Company*).[6] Ebből fakadóan Reza Khan fellépése is megosztotta őket. Ezt jól mutatta, hogy az *Imperial Bank of Persia* az angol külüggyel dacolva finanszírozta Rezát és a központi kormányt a kritikus 1920-as évben, amely így tudta stabilizálni a helyzetét.[7] Az attitűd változásában nagy szerepe volt az új angol perzsiai miniszternek Percy Loraine-nak, aki már kívánatosnak tartotta Reza Khan – nem nyílt – támogatását, továbbá az IBP mindenképpen hitelezni szándékozta a perzsa kormányt, kiváltképp amiatt, hogy nehogy az amerikaiakhoz forduljanak.[8] Loraine a Reza párti brit külpolitika tevékenységét azzal indokolta, hogy egy katonailag erős Irán hasznos számukra a bolsevik veszéllyel szemben. Ráadásul ezzel kivonhatták az országból az amúgy költséges és népszerűtlen csapataikat is.[9] Vagyis, ahogy *Zirinsky* kiválóan rávilágított, egyre inkább úgy kezdték látni Rezát, mint azt a katonai vezetőt, aki képes megoldani a problémákat, stabilizálja az Irak és India közötti térséget, feltartóztatja a bolsevikokat, mindezt úgy, hogy az állam stabil, a britek domináns gazdasági pozíciói – különösen az IBP, a Távírótársaság és az APOC tekintetében – megmaradnak.[10]

A geopolitikai kontextusban a másik nagy változást az USA fellépése jelentette. Perzsia és az Egyesült Államok kapcsolatai lassan indultak be, ugyanakkor már a XIX. századi nagy iráni reformer, Amir Kabir is azon az

[4] BOSTOCK, 1989. 102-104.o.
[5] ABRAHAMIAN, 2008. 60o.; QATAR DIGITAL LIBRARY (Továbbiakban QDL), 1928. HISTORICAL SUMMARY OF EVENTS, 32. o.
[6] ZIRINSKY, 1992. 649.o.
[7] SABAHI, 1990. 30.o.
[8] SABAHI, 1990. 30; ZIRINSKY, 1992. 651.o.
[9] QASEMI, 2016. 19.o.
[10] ZIRINSKY, 2003. 91.o.; QASEMI, 2016. 17-18.o.

álláspontonvolt, hogy a velük való politikai kapcsolatépítés segíthet csökkenteni az orosz-brit nyomást.[11] Az amerikai érdeklődés igazán a huszadik század elején, Taft elnök idején fokozódott.[12] Ekkor már, akárcsak Nagy-Britanniát, Washingtont is vonzotta a perzsa nyersanyagvagyon, amely fölötti befolyás kiépítésére jó alkalmat adott az iráni modernizációs program. Az újdonsült nagyhatalom a világháború után energikusan lépett fel az olajlelőhelyek közelében, amelyek azonban általában a győztesek gyarmatai vagy protektorátusai voltak.[13] Ennek következtében különleges esély volt számukra az oroszok észak-iráni kivonulása, amely így komoly gazdasági, elsősorban olajkoncessziók lehetőségét jelentette. A fő cél tehát Irán északi részében lévő kőolajkincs feletti befolyás megszerzése volt, törekvéseik a déli brit kontroll alatti mezőket nem érintették. A vállalkozás akkora profittal kecsegtetett, amelyért vállalták – korlátozott mértékben – a konfliktust a szovjetekkel és az angolokkal is.[14] Az amerikaiak a kellő időpontra is jól ráéreztek, hiszen ahogy *Abrahamian* összegezte a helyzetet: Oroszország egy időre kiesett, Reza pedig a brit befolyást is meg akarta semmisíteni – vagy legalábbis erőteljesen csökkenteni – és semlegessé akart válni, valamint államát modernizálni kívánta, amelyhez szakemberekre volt szüksége.[15] A felemelkedő világhatalom geopolitikai törekvéseit az is támogatta, hogy a perzsa elit egy része mindent megtett, hogy a brit érdekeket minél messzebb lökje magától. Ennek egyik kardinális eszközeként próbálták bevonni őket az állam politikai-gazdasági ügyeibe.[16] A perzsa keresletben a kortárs amerikai diplomaták nagy lehetőségeket láttak. Több, a perzsa helyzetet tárgyaló távirat, az 1920-21-es években próbálta meggyőzni a külügyet, hogy most lehet becsatlakozni az állam modernizációjába, mivel ily módon megkezdhetik pozícióik kiépítését – a nyugati országok bevett gyakorlataként –.[17] Caldwell, az amerikaiak minisztere Perzsiában arról írt 1921-ben, hogy ez az ideális alkalom arra, hogy érdekeik gyakorlati formát öltsenek az államban, vagyis a szabad perzsa nyersanyagvagyon fölött a befolyást kiépítsék. A helyzetet kritikusan

[11] KAJBAF, SOLIMANI, MOEINI, 2018. 63.o.
[12] DENOVO, 1963. 48.o.
[13] FRIEDEN, 1989. 66.o.
[14] NEMATI, DEHQANNEJAD, NOURAEI, 2014. 83.o.
[15] ABRAHAMIAN, 2008. 64.o.
[16] QDL, HISTORICAL SUMMARY OF EVENTS. 1928. 33o.; MAJD, AMIRI 2009. 32.o.
[17] ENGERT TO THE SECRETARY OF STATE. 1921.06.21. US. Dept. of State. 921/V.2. 634-635; Byrappa, 2006. 10-11.o.

sürgetőnek értékelte, ezért szerinte rendkívül fontos volt az USA gyors reakciója, hogy ebben az átmeneti időszakban eredményesen megvethessék a lábukat az országban.[18] Az 1920-as években ez elsősorban két formában, a tanácsadók és az olajügyek kapcsán jelent meg. Ahogy a brit, úgy az amerikai geopolitikai diskurzust is számos tényező mozgatta, jelen esetben az egyik fontos szereplő a kormányzati szervek mellett minden bizonnyal a Standard Olajvállalat volt, ami aktívan lobbizott a külügynél a szerepvállalás mellett.[19] Az Észak-Perzsa olajmezőket azonban nem csak ők, hanem a Brit Birodalom is megakarta szerezni, emiatt kiéleződött a konfliktus közöttük. Az amerikai diplomaták érveléseikben kifejtették, hogy fellépésük legitim, államuknak joga van belépni Perzsia olajiparában, mivel a perzsa népgyűlés – a *Majles* – nem írta alá az északi lelőhelyekről szóló brit koncessziót.[20] Térnyerésüket az iráni kormányzat támogatta.[21] Az Egyesült Államok reálisan állt pozíciói kiépítéséhez, nem kívánta túlvállalni magát. Célját tekintve az ország északi részére koncentrált, tehát a volt orosz érdekszférára, a déli területeken az angolok jogait tiszteletben tartotta.[22] Ennek hatására a brit geopolitikai diskurzusban olyan vélemények is megjelentek, amelyek az amerikai jelenlétet pozitívabbnak látták, kihangsúlyozva azt, hogy jobb, hogy az USA tölti be az észak-perzsiai űrt, és nem pedig Szovjet-Oroszország.[23] Az Államok diplomatái közül is voltak, akik saját geopolitikai térnyerésüket igyekeztek legitimálni azzal, hogy a többiek érdekének is próbálták azt beállítani.[24] Ezen vélemények ellenére összességében kijelenthető, hogy sem gazdasági, sem pedig geopolitikai okból kifolyólag a briteknek egyáltalán nem állt érdekében az Egyesült Államok pénzügyi missziójának, (ellen)pozícióépítési kísérleteinek a sikere.

A tárgyalások során a kiküldendő jelöltek között felmerült a korábbi kincstartónak, az első missziót vezető Shuster neve is, de az ő visszatérését az USA külügye nem támogatta, mivel szerintük ez a lépés a Brit Birodalom

[18] CALDWELL TO SECRETARY OF STATE. 1921.01.6. US. Dept. of State. 921/V.2. 633-634.
[19] KAVOSHI, 2018. 144.o.
[20] HUGHES TO GEDDES. 1921.10.15. US. Dept. of State. 921/V.2. 645-646.o.
[21] ENGERT TO THE SECRETARY OF State.1921.10.16. US. Dept. of State. 921/V.2. 647. o.
[22] ENGERT TO THE SECRETARY OF State. 1921.06.21. US. Dept. of State. 921/V.2. 634-635o.; THE BRITISH FOREIGN OFFICE TO THE DEPARTMENT OF STATE. 1922.03.01. Foreign relations of the United States. 927/V.3. 524-525.o.
[23] CONFIDENTIAL SUMMARY BY POLITICAL RESIDENT IN THE PERSIAN GULF FOR 1922. January. File 1749/1921. 175v.
[24] CHARGÉ DE AFFAIRS AND SPECIAL COMMISIONER TO VICEROY. 1918.10.20. File 3360/1916 Pt 3. 283r.

és a Szovjetunió számára is elfogadhatatlan lett volna, heves ellenállásuk pedig az amerikai pozícióépítési tervek bukásához vezetett volna kvázi azonnal.[25] Így végül Arthur Chester Millspaugh vezetésére bízták a missziót, akivel az Egyesült Államokban lévő követ, Mirza Khossein Khan Alai személyesen ismerkedett meg a tárgyalások során, és akit a külügy egyik legmegbízhatóbb szakembereként tartottak számon, illetve aki alapvetően az angol-amerikai olajkooperáció híve volt.[26] Vagyis egy kellően kompromisszumkész szakértőt küldtek, aki Angliával is együtt akart működni az olajügyekben. Emellett közgazdasági PhD. fokozattal rendelkezett, illetve a Sinclair Olajtársasággal volt kapcsolatban.[27] Személyében egy olyan szakembert találtak, aki rendkívül magasan képzett, felkészült, az amerikai érdekekbe mélyen beágyazott, magas kapcsolati tőkével rendelkezett, ugyanakkor a perzsák által is elfogadott volt.

Annak ellenére, hogy ő is magánemberként érkezett az államba, ugyanakkor számos módon kapcsolódott az amerikai külügyhöz.[28] Státuszát az indokolhatta, hogy az Egyesült Államok így kívánta biztosítani tekintélyét,[29] hogy egy esetleges kudarc esetén könnyen tudja mosni a kezeit. Millspaugh összefonódását a külüggyel az is jól mutatja, hogy a közgazdász negyedévi jelentéseket írt az amerikai diplomáciának, továbbá a követtel, Kornfeld rabbival szoros munkakapcsolatban volt.[30] Millspaugh az „*Administrator-General of Finances of Persia*" címet kapta meg, vagyis a perzsa pénzügyek főigazgatója lett. Hatalma megkerülhetetlenné tette őt az államban, hozzá tartozott a pénzügyigazgatás, a büdzsé létrehozása, az igazgatásban dolgozó személyzet és az ehhez kapcsolódó kiadások ellenőrzése. Mindezek mellett a perzsa kormány nem adhatott koncessziókat, köthetett kereskedelmi, ipari szerződéseket a vele való egyeztetés nélkül.[31] Fontosnak vélem azt is megemlíteni, hogy a közgazdász a maga működését is kontextusba helyezte, mégpedig Shuster munkájának folytatójaként.[32] Ez nem véletlen, hiszen Iránban, továbbá a nemzetközi

[25] GHANI, 2001. 275.o.; Lásd bővebben VÁCZ, 2021.
[26] MILLSPAUGH, 1924. 19.o.; *Big Changes in Persia Forecast While Old Regime Is Under Fire.* Evening Star. 1924.08.03. 6; Sabahi, 1990. 141.o.
[27] DENOVO, 1963. 282.o.; MAJD, AMIRI, 2009. 31; KAVOSHI, 2018, 150.o.
[28] DENOVO, 1963. 282.o.
[29] TURLINGTON, 1928. 665.o.
[30] US. DEPT. OF STATE. 927/V.3.; Majd, Amiri, 2009. 34.o.
[31] TURLINGTON, 1928. 659-660; Nemati, Dehqannejad, Nouraei, 2014. 84.o.
[32] MILLSPAUGH, 1946. 18; MILLSPAUGH, 1924. X.

közvélemény előtt is népszerű volt a korábbi kincstartó, így érthető a kontinuitás hangsúlyozása.[33]

II. A PÉNZÜGYI MISSZIÓ GEOPOLITIKAI CÉLJAI ÉS TEVÉKENYSÉGE

Millspaugh feladata az iráni modernizáció mellett, az USA geopolitikai érdekeinek az elmélyítése volt. Az amerikaiak befolyása rövid és hosszútávon is nagyban függött a szakértőgárda teljesítményétől. Ez együtt járt azzal, hogy jelenlétüket Iránban a folyamatos kihívások között fent kellett tartani, azonban a hosszabbtávú célok elérésének az érdekében mindenképpen szükséges volt – és ez az iráni reményekkel sokszempontból megegyezően – tőkét becsatornázni és elősegíteni a gazdasági pozíciók kiépítését. Vagyis az amerikai geopolitikai célkitűzések eléréséhez mindenekelőtt politikai stabilitásra volt szükség, továbbá a helyi szövetségi hálózatok kiépítésére. Ennek fényében érthető az, hogy nem csak az iráni elit meghatározó csoportjai jutottak arra a következtetésre, hogy egy erős államot kell létrehozni a modernizáció érdekében, hanem kisebb és nagyobb léptékű céljaiból fakadóan Millspaugh is.[34] Emiatt támogatta a királyság, vagy az „erős ember" fellépését, amellyel meglátása szerint stabilitás jár.[35] Bár szerződése szerint nem avatkozhatott volna politikai – és vallási – ügyekbe, maga is úgy vélte, hogy ez elkerülhetetlen volt.[36] A tanulmány, Millspaugh könyve alapján szintén arra a következtetésre jutott, hogy a széleskörű jogkörök önmagukban azt jelentették, hogy a bel- és külpolitikai élet megkerülhetetlen szereplőjévé vált. Pozíciója az Egyesült Államok geopolitikájának nagy lehetőséget jelentett, mivel az állam irányítása szempontjából megkerülhetetlen volt, minden információval rendelkezett, valamint jelen is volt a fontos döntéseknél, mivel kötelességei közé tartozott a részvétel olyan nemzetközi, illetve iráni bizottsági üléseken, ahol a pénzügyminisztérium is érintett volt.[37] Mindemellett további érv volt Reza támogatása mellett, hogy az amerikai diplomaták is érzékelték kulcsfontosságú hatalmi szerepét és tartottak attól, hogy ha kizárólag csak a

[33] DENOVO, 1963. 281.o.
[34] MILLSPAUGH, 1924. 125-126.o.; MIRZAEI, MAHMOODI, MELE, ZARGAR, 2020. 130.o.; NAJAFI, 2000. 186.o.; DADKHAH, 2003. 142, 153.o.
[35] KAVOSHI, 2018, 152.o.
[36] MILLSPAUGH, 1924. 110; NEMATI, DEHQANNEJAD, NOURAEI, 2014. 84.o.
[37] NEMATI, DEHQANNEJAD, NOURAEI, 2014. 84.o.

britek támogatják őt, akkor az északi olajmezőkről kiszorulnak az érdekeik.[38] Vagyis Millspaugh mind a saját munkája, mind pedig egy nagyobb geopolitikai cél érdekében segítette a későbbi uralkodót, akivel megérkezését követően azonnal kapcsolatba lépett, sőt 1925-ban trónra lépését is támogatta.[39] A másik oldalról azonban Rezának is szüksége volt a szakember munkájára, hiszen a pénzügyek modernizálása és centralizálása – az erős hadsereg kiépítésének az alapfeltétele – az egyik első számú célja volt.[40]

A szakértő vezette küldetés folyamatosan politikai kihívásokkal szembesült, de egészen 1927-ig eredményesen fenn tudta tartani működését, annak ellenére, hogy számos belső és külső hatalom igyekezett eltávolítani őt, ezáltal pedig az amerikai geopolitikai érdekeltségek kiépülését megakadályozni. Millspaugh tisztában volt az európai birodalmak – britek és szovjetek – iráni érdekeivel, és bár kiemelte, hogy nem volt célja a direkt konfrontálódás, azonban a gazdasági ügyeknél határozottan kívánt fellépni, Perzsia érdekeit szemelőt tartani.[41] A két nagyhatalom fojtogató jelenlétének visszaszorítása a gazdasági szférából nem csak a perzsák, hanem az amerikaiak geopolitikai érdekeivel is megegyezett, ez elsősorban protekcionista gazdaságpolitikát, valamint az amerikai vállalatok bevonásának kísérletét jelentette, elsősorban az angolok rovására. Mint korábban említettem, a két angolszász nagyhatalom viszonya Perzsiában igen ellentmondásos volt. Az amerikai diplomaták, valamint maga Millspaugh is rendkívül sokat panaszkodott a britek kétszínű magatartására. A bagdadi konzuljuk, Thomas R. Owens azt írta, hogy bár az angolok nyilvánosan sok sikert kívántak az 1922-ben megérkező szakembereiknek, de valójában semmit sem akartak jobban, mint azt, hogy a főigazgató és csapata megbukjon. Teheránban lévő követük, Thomas Kornfeld beszámolt róla, hogy kifejezésre juttatták, hogy az új szakembergárdával hasonlóan fognak bánni, mint Shuster 1911-es missziójával.[42] Végül pedig Millspaugh könyvében szintén arról számolt be, hogy míg a szovjetek nyíltan, addig az Egyesült Királyság helyi aktorai rejtetten igyekeztek munkáját szabotálni.[43] A beszámolókból mindenesetre az kiderült, hogy az angol diplomácia mindent

[38] MAJD, AMIRI, 2009. 61.o.
[39] MILLSPAUGH, 1924. 36; TURLINGTON, 1928. 664.o.
[40] AMANAT, 2017. 586.o.
[41] MILLSPAUGH, 1924. 110-111.o.
[42] MAJD, AMIRI, 2009. 35.o.
[43] MURRAY TO THE SECRETARY OF STATE. 1924.09.07. US. Dept. of State. 927/V.3. 534-537.

megtett azért, hogy meggátolja az amerikaiak sikerét. Változatos technikákat alkalmaztak, melyekben helyi iráni embereik is segítették őket.[44] Érzékeltetésnek hoznék egy esetet, amelyet Bernard Gottlib, teheráni amerikai konzul írt le. E szerint a *Majles* felhatalmazást adott Millspaughnak egy 5 millió dolláros kölcsön felvételére amerikai bankoktól, ami nyilvánvalóan sértette volna az IBP érdekeit. Ámde másnap egy olyan törvényt hozott a nemzetgyűlés, hogy a hitel visszafizetése az Angol-Perzsa Olajtársaság által fizetett összegből nem lehetséges. Ez, bár jogilag nem, de a gyakorlatban a kölcsön megvétózását jelentette, mivel az olajpénz fedezete nélkül senki nem adott volna hitelt Iránnak.[45] Látható, hogy ez a példa jól szemlélteti, hogy milyen konfliktusok, „szabotázsakciók" voltak, hogyan igyekezett Anglia az ellenpozíciók kiépítését még csírájában elfolytani. Persze emellett eszköztáruk igen színes volt, amelyben fontos szerepet kapott a közvélemény manipulálása a helyi ügynökeiken, valamint a sajtón keresztül, miközben hivatalos kommunikációjuk egész másról szólt.[46]

A belpolitikát tekintve a közgazdásznak szinten nehéz feladata volt. Rendkívül összetett kapcsolata volt Rezával, amellett, hogy kölcsönösen szükségük volt egymásra, a költségvetés kérdésében komoly ellentét feszült közöttük. Perzsia első embere teljhatalmat akart a büdzsé elköltésében, ellenben Millspaugh a hadseregre szánt költést korlátozni kívánta. Többen is úgy látták a nyugatiak közül, hogy Iránnak nincs meg a gazdasági háttere egy nagy és drága hadsereg fenntartásához, amely azonban perzsa szempontból létfontosságú volt annak érdekében, hogy ne legyenek kiszolgáltatva a nagyhatalmaknak és a szeparatista törekvéseknek.[47] A politikai törések közül kardinális jelentőségű volt Robert Imbrie 1924-es meggyilkolása. Imbrie egy ügynök volt – egy Indiana Jones szerű karakter –, aki 1917 óta az USA titkosszolgálatának alkalmazásában állt és azért érkezett az országba, hogy a Sinclair olajtársaság érdekeit előre mozdítsa.[48] A kaotikus körülmények közötti halálának a politikai botrány mellett hatása volt a befektetőkre – így pedig az USA geopolitikai céljaira, továbbá a főigazgató munkájára – is, mert kevésbé stabilnak gondolták az államot.[49] Rezának egyfelől komoly kihívást okozott a helyzet kezelése, és mindent megtett, hogy kiengesztelje

[44] MILLSPAUGH, 1924. 33-34.o.
[45] MAJD, AMIRI, 35-36.o.
[46] MAJD, AMIRI, 36-37.o.
[47] MAJD, AMIRI, 39.o.; MILLSPAUGH, 1926.7.o.; MILLSPAUGH, 1924. 44.o.
[48] AMANAT, 2017. 558.o.; ZIRINSKY, 1986. 276.o.
[49] TURLINGTON, 1928. 663.o.

az amerikaikat, másrészt a haláleset újabb esélyt adott arra, hogy leszámoljon ellenfeleivel.[50] A sahhal való ambivalens viszonya mellett az országon belül további ellenlábasainak számítottak az arisztokraták, nemesek, akik nem kívántak adót fizetni, illetve azok a tisztségviselők, akiknek alkalmazását megszüntette.[51]

Millspaughnak ugyanakkor számos szövetségese is akadt. Elsősorban az amerikai külügyre kell gondolni, amellyel tehát rendkívül közeli kapcsolatban állt. Viszonya főleg a helyi diplomatákkal volt szoros, de Dulles külügyminiszternek is írt leveleket.[52] Nem elhanyagolhatóak iráni szövetségesei sem. Részben ide sorolható a sah is, aki számos válságon keresztül segítette, a kritikus pillanatokban egészen 1926-ig kiállt Millspaugh mellett. Támogatását számos gesztussal is gyakorolta, például 1924. augusztusában, az újonnan felálló kormány pénzügyminisztere az a Mohammad Ali Foroughi lett, aki igen jó viszonyban volt az amerikaiakkal, illetve dolgozott velük korábban. Karaktere nem elhanyagolható, hiszen a korszakban számos fontos tisztséget töltött be, valamint korábban a britek 1919-es szerződése elleni akciókban dolgozott. Kinevezését a főigazgató is egy fontos támogató lépésnek tekintette, hiszen ezáltal pozícióik erősödtek.[53] A korabeli perzsa elit, amelynek jó része Millspaugh távozása után is meghatározó szerepben maradt Iránban, támogatta őt munkájában. Így számos kérdésben számított a Közmunkaügyi Minisztérium vezetőjére, Abdolhossein Teymourtash-ra is, akiről igen pozitív véleménye volt. A perzsa politikus együttműködése különösen nagy jelentőségű volt számára, mivel több tervezete rajta futott keresztül.[54] Ráadásul Teymourtash Reza egyik legfontosabb embere volt.[55]A közgazdász további fontos szövetségeseiként említette meg Mirza Hassan Khan Pirnia-át, Khaikosrow Shahrokh-ot, Taghi Zadeh-et, továbbá az „anti-brit" hírében álló, az amerikaiakkal igen szorosan együttműködő Hossein Khan Alai-t.[56] Látható, hogy számos oldalról akadtak támogatói is, akik közül többen a korszak meghatározó politikusai, valamint Reza köréhez tartozóak voltak.

[50] MILLSPAUGH, 1924. 221-22.o.; AMANAT, 2017. 559.o.
[51] NEMATI, DEHQANNEJAD, NOURAEI, 2014. 86.o.; TURLINGTON, 1928. 661.o.
[52] MAJD, AMIRI, 2009. 48.o.
[53] COLL 28/46. QDL. 7R; MILLSPAUGH, 1924. 220.o.
[54] MILLSPAUGH, 1924. 220.o.
[55] COLL 28/46. QDL. 6R.
[56] MILLSPAUGH, 1924. 235; Coll 28/46. QDL. 11r.

A missziónak a folyamatos jelenlét biztosítása mellett a fő feladata az volt, hogy befektetőket csábítson az országba, valamint, hogy amerikai vállalatok kapjanak szerepet az iráni olajszektorban. Emiatt a közgazdász egyrészt negyedévente adta ki angol és perzsa nyelven a gazdasági jelentéseit, illetve 1926-ban „*The Financial and Economic Situation of Persia*" című munkáját. Ebben nem titkolt célja volt, hogy képet adjon a befektetőknek.[57] Az olajügyeket tekintve a helyzetet amerikai részről bonyolította, hogy a Standard mellett a Sinclair is beszállt a versenybe, amelyet a külügy nem nézett jó szemmel.[58] Először 1921-ben úgy tűnt, hogy a Standard jön ki győztesen, amely együttműködéséről biztosította az Angol-Perzsa Olajvállalatot (APOC).[59] A megegyezés okait *Kavoshi* tanulmányában jól feltárta, vagyis az amerikaiak a britek jelenlétét – akik hosszú ideje voltak aktív szereplői a perzsiai folyamatoknak, ellentétben velük – garanciának látták a rendre. A szerző tanulmányában hangsúlyozta, hogy valójában az USA itt már egy imperialista politikát folytatott, csak alacsony költségekkel kívánta ezt véghez vinni, amely csak brit kooperációval volt lehetséges.[60] Nézetem szerint *Kavoshi* kritikája sok szempontból jogos, ugyanakkor az amerikaiak az érdekeik érvényesítése mellett, valóban fejleszteni is kívánták Iránt. Küldetéstudatuk mellett, programjuk esetleges sikere nagy propagandagyőzelmet jelentett volna, amely világméretű jelenlétük megalapozását nagy mértékben tovább segíthette volna. Az Egyesült Államok bevonása az iráni geopolitikai szempontból logikus lépésnek minősíthető, mivel nem jelentettek veszélyt területi integritásukra, ellenben a Brit Birodalommal és a Szovjetunióval. Millspaugh is megjegyezte, hogy az irániaknak nem voltak velük kapcsolatban ilyen félelmeik, nem tartottak attól, hogy koncessziók és hitelek segítségével befolyásolni akarnák a perzsa politikai életet, hanem épp ellenkezőleg, azért hívták őket, hogy a függetlenségüket, és az ország integritását megőrizzék a segítségükkel, a modernizációt pedig elősegítsék.[61] Ezen megállapításaiban, habár sok igazság van, ugyanakkor valójában az Egyesült Államok elsősorban az olajért ment, amely ügyben nem hagyhatta figyelmen kívül Nagy-Britanniát

[57] MILLSPAUGH, 1926.
[58] ENGERT TO THE SECRETARY OF STATE. 1921.12.09. US. Dept. of State. 921/V.2. 651.
[59] MEMORANDUM BY THE ASSISTANT SECRETARY OF STATE. 1921.12.22. US. Dept. of State. 921/V.2. 653-654.
[60] KAVOSHI, 2018. 148.
[61] MILLSPAUGH, 1924. 18-19.o.; DADKHAH, 2003. 149-150.o.; KAJBAF, SOLIMANI, MOEINI, 2018. 67.o.

sem. A két angolszász birodalom – valamint az APOC és a Standard – végül sikerrel megállapodott az olajügyekben, amelyet az is elősegített, hogy mind a ketten élesen szemben álltak a bolsevizmussal, amely a Szovjetunió megerősödésével ismét fenyegette Irán északi részét.[62] A britek a megállapodással kívánták az amerikai törekvéseket kezelni, a perzsák függetlenedési törekvéseit kivédeni.[63] Azonban az iráni elit semmiképp sem szerette volna azt, hogy az északi kőolajmezőknek bármilyen szempontból is köze legyen a britekhez, így mikor kitudódott az APOC-Standard megegyezés, akkor a Sinclair került versenyelőnybe, és nyerte meg a koncessziót – *Majd* szerint ebben szerepe volt annak, hogy a cég Rezát és több magas rangú perzsát is lefizetett, és az összeget Millspaugh továbbította európai pénzintézetekhez –. Csakhogy egy jelentős probléma volt a lelőhelyekkel, méghozzá az, hogy az Észak-Iránban kitermelt nyersanyagot el kellett volna szállítani, vagy délre a britek felé, vagy északra a szovjetekhez az ő infrastruktúrájukat használva. [64] A helyzetet a Sinclair kivitelezhetetlennek látta, emiatt visszamondta a megkapott koncessziót. Ebben szerepet játszott Imbrie meggyilkolása, a perzsa-angol viszony, valamint *Ghani*-val egyetértve leginkább az, hogy a szovjetekkel sem láttak esélyt a megegyezésre.[65] Millspaugh a perzsa kormányt a kútba esett szerződés miatt kritizálta.[66] Ennek következtében, a geopolitikai okok miatt nem sikerült haladást elérni a legfontosabb célt tekintve, amelynek következtében az amerikai pozícióépítési kísérletek megakadtak, mivel a tőke nem tudott behatolni a vágyott olajszektorba, az pedig a hosszútávú jelenlét alapja lett volna.

III. MILLSPAUGH TEVÉKENYSÉGÉNEK MÉRLEGE AZ USA GEOPOLITIKAI CÉLJAINAK A TÜKRÉBEN

1926-ban világossá vált, hogy Millspaugh nem fogja meghosszabbítani szerződését, csakhogy jelenléte mind az USA geopolitikai érdekei, mind

[62] KAVOSHI, 2018. 148.o.
[63] KAVOSHI, 2018. 147.o.
[64] MILLSPAUGH, 1924. 290-293.o.; Gotlieb to the Secretary of state. 1923.06.27. Foreign relations of the United States. 923/V.2. 713-714; ALAI TO THE SECRETARY OF STATE. 1923.10.21. US. Dept. of State. 923/V.2. 720; MAJD, AMIRI, 2009. 58-60.o.; DENOVO, 1963. 285.o.
[65] MAJD, AMIRI, 2009. 61; GHANI, 2001. 276.o.
[66] MILLSPAUGH, 1924. 290-293.o.

pedig a perzsa modernizáció aspektusából alapvető volt. Ebből kifolyólag az Egyesült Államok külügyminisztériuma és a perzsa diplomácia is a probléma elhárításán dolgozott, sikertelenül. Távozásának elsősorban a sah és a közte lévő sokrétű konfliktus volt az oka, amelynek lényege az volt, hogy Reza megpróbálta kiterjeszteni hatalmát Millspaugh fölé, új szerződésében csorbítani kívánta jogköreit, aki azonban ezt nem volt hajlandó elfogadni.[67] Vagyis a konfliktus abból alakult, hogy Reza hatalmát ki kívánta terjeszteni a pénzügyi szektorra, a főigazgató fölött immáron lett volna a szerződésén kívül is joghatóság, ugyanakkor nem állt szándékában a misszió teljes távozásának előidézése.[68] Egyetértve az iráni szerzőkkel, hosszabb távon Millspaugh hatalma, mivel minden pénzügyről volt információja, jogai igen szélesek voltak, egyfelől korlátott jelentett a sah számára, másrészt valóban kockázatosnak tekinthető. Ráadásul felhatalmazásából fakadt az is, hogy joghatósága volt a minisztériumi alkalmazottak megválasztását illetően, emiatt nem kellett volna nyíltan ellenállnia, ha akaratát érvényesíteni szerette volna Rezával szemben.[69] Tény, hogy a szakembernek mai szemmel nézve kifejezetten túlhatalma volt, amely felett kevés kontroll állt. Távozásának másik hasonlóan fontos oka minden bizonnyal az lehetett, hogy a számos konfliktus, illetve széleskörű jogai ellenére kudarcot vallott az amerikai tőke importjában – bár szakemberek érkeztek, és a kereskedelmük is nőtt –, nem sikerült a hazai gazdasági szereplőket meggyökereztetnie az államban.[70] Menesztésében, valamint az amerikai geopolitikai pozíciók kiépítésének megakadályozásában a külső hatalmak is nagy szerepet játszottak. A Szovjetunióval a kaszpi-tengeri halászat kérdésében volt konfliktus,[71] de jóval széleskörűbb ellenérzései voltak a briteknek, akiknek gazdasági pozíciói jóval jelentősebbek voltak az államban, és elsősorban az olajügyek – és a pénzügyi szektor – miatt akartak megszabadulni az amerikai küldöttségtől.[72] Azonban nem elhanyagolható az a szempont sem, hogy egy erős Perzsia, amelyet az amerikaiak segítségével szerveztek újjá, akár jó példává válhatott volna India és a többi gyarmat számára, ha pedig

[67] THE SECRETARY OF STATE TO PHILIP. 1926.12.18. US. Dept. of State. 927/V.3. 541; Philip to the Secretary of State. US. Dept. of State. 1927.02.22. 927/V.3. 548; DeNovo, 1963. 282-283; Turlington, 1928. 666.

[68] MEMORANDUM OF REZA PAHLAVI. 1927.04.14. US. Dept. of State. 927/V.3. 549-551.

[69] KAJBAF, SOLIMANI, MOEINI, 2018. 70-71.o.

[70] GHANI, 2001. 276.o.

[71] KAJBAF, SOLIMANI, MOEINI, 2018. 70.o.; TURLINGTON, 1928. 662-663.o.; MILLSPAUGH,1924. 299.o.

[72] KAJBAF, SOLIMANI, MOEINI, 2018. 70-71.o.

megfordítjuk akkor a misszió sikere esetén a világ számos országa fordulhatott volna az USA felé.[73] Ez számos szempontból megsemmisítő erejű csapás lett volna a brit geopolitikai pozíciókra nézve. Loraine érzékelte a veszélyt, látta, hogy Millspaugh és csapata dolgozott az ellenpozíciók kiépítésén, továbbá, hogy ellenséges volt velük szemben, de nem nyíltan.[74] Az USA jelentette geopolitikai fenyegetés a britek szempontjából valós volt, főleg hosszabb távon, ugyanakkor túlzónak gondolom *Kavoshi* azon állítását, mely szerint az USA – ha érdekében állt volna – akkor 1922-ben össze tudta volna roppantani az angol befolyást Teherán felett.[75] Ez irreális elképzelés volt számos okból kifolyólag. Először is magukból az amerikaiakból hiányzott ez a politikai szándék, csak limitált konfliktust akartak felvállalni – a problémák ellenére még erős – britekkel, inkább az ellenpozíciók kialakításán dolgoztak, ahogy azt Loraine is megfigyelte,[76] illetve ahogy Millspaugh tevékenységéből is látszik. Másrészt az európai nagyhatalom már több mint száz éve aktív szereplője volt a térség geopolitikai folyamatainak, apparátusában, vállalataiban lévő emberei sokkal jobban ismerték a kontextust, voltak beágyazva, mint újdonsült riválisának. Ráadásul a modern gazdasági szektorok is az ő kezükben voltak, amelyeket diplomáciájuk teljes erővel támogatott. Vagyis bár valóban voltak pillanatok arra, hogy csökkentsék a brit befolyást, ezek inkább valóban ellenpozíciók kiépítésének lehetőségei voltak. Az Egyesült Királyság diplomatái a pénzügyi misszió érkezését fenyegetésként érzékelték, és a céljuk az volt, hogy távol tartsák az amerikai tőkéseket Iránról, illetve, hogy megvédelmezzék vállalkozásaik, különösen olajipari – APOC – és pénzügyi – IBP – érdekeltségeik monopol helyzetét.[77] Stratégiájuk teljes sikert hozott – Loraine szavaival élve az ő eszközükké vált a főigazgató vezette misszió –, mivel számukra egy stabil Perzsia, amely pozícióikat, gazdasági érdekeltségeiket fenntartja megfelelő volt. Azonfelül kevés lényegi ellenpozíció épült ki, sem a Standard, sem pedig a Sinclair nem tudta megszerezni végleg az északi olajkoncessziót, nagyösszegű hitelek sem érkeztek, és a szakértők távozásával az amerikai érdekek a következő évtizedekre lényegében visszaszorultak.[78] A Brit Birodalom mellett egy másik európai nagyhatalom, Németország profitált az

[73] MAJD, AMIRI, 2009. 37-38.o.
[74] ZIRINSKY, 1992. 651.o.
[75] KAVOSHI, 2018. 147.o.
[76] ZIRINSKY, 1992. 651.o.
[77] KAVOSHI, 2018. 144.o.
[78] ZIRINSKY, 2003. 90.o.; MAJD, AMIRI, 2009. 61.o.; ZIRINSKY, 1992. 651.o.

USA visszaszorulásából, mert ezzel megnyílt gazdasági és pénzügyi szakembereik előtt az út Perzsiába.[79] Vagyis Millspaugh bár számos gazdaságszervezési sikert ért el, jelentősen hozzájárult Perzsia stabilitásához, a modernizációs folyamathoz, de geopolitikai téren kudarcot vallott.

KONKLÚZIÓ

Összességében elmondható, hogy főigazgató időszaka alatt az Egyesül Államok pozíciói bár erősödtek, egyre több amerikai érkezett az államba, hogy ott kamatoztassa szakértelmét, a puha hatalmuk az iskolák révén pedig igen nagy mértékben növekedett, – az elit gyermekei oda jártak[80] –, de kardinális geopolitikai céljaikat nem sikerült megvalósítaniuk. Egyrészt az északi olaj ügyebén nem sikerült amerikai vállalatokat – véglegesen és hasznosíthatóan – koncesszióhoz juttatni, másrészt pedig a misszió 1927-es távozásával az USA jelenléte rendkívül nagy mértékben csökkent Perzsiában.[81] Mindezek fényében az is kudarcnak tekinthető, hogy a *State Department* közvetítése sem volt elég ahhoz, hogy Millspaught meggyőzze a maradásról, akinek a hivatala jelentette az amerikai befolyás, érdekek képviseletének meghatározó részét.[82] Menesztése azzal a következménnyel is járt, hogy az angolszász állam a következő harminc évben – ahogy azt Murray megjósolta – kimaradt a perzsa olaj körüli játszmákból, és csak a második világháború idején tudott visszatérni.[83] Bár a korszak alatt érkeztek befektetések, a perzsa kereskedelem is nőtt az Egyesült Államokkal, de a lényegi áttörés tehát elmaradt.[84] A hagyományos befolyási területeket tekintve, mint ami a gazdasági szektor is, az USA térnyerése nem volt átütően eredményes, ellenben a „puha" hatalmi területekkel. Összességében kijelenthető, hogy az Arthur Millspaugh vezette szakértőgárda alapvető jelentőségű volt USA geopolitikájának a szempontjából, de államuk jelenlétét nem sikerült a gazdaság szektoraiban, legfőbbképp az olajiparban elmélyíteniük, amely a politikai konfliktusokkal együtt végül a távozásukhoz vezetett. Ellenben a brit geopolitika komoly sikert ért el, mivel egyelőre

79 LORGANI, ASHOB, 2014. 45.o.
80 BILL, 1970. 30.o.
81 KAVOSHI, 2018. 153.o.
82 DENOVO, 1963. 282-283.o.
83 MAJD, AMIRI, 2009. 61.o.
84 GHANi, 2001. 276.o.

elhárította az amerikai betörési kísérletet Perzsiába, mindezt úgy, hogy régi több évtizedes céljaik is teljesültek.

FELHASZNÁLT IRODALOM

170/1998. (X. 14.) KORM. RENDELET A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG KORMÁNYA ÉS ROMÁNIA KORMÁNYA KÖZÖTT BUDAPESTEN, 1997. MÁRCIUS 12-ÉN ALÁÍRT, AZ ÁLLAMHATÁRON KERESZTÜL MEGVALÓSULÓ VASÚTI HATÁRFORGALOM LEBONYOLÍTÁSÁRÓL SZÓLÓ EGYEZMÉNY KIHIRDETÉSÉRŐL.

BIG CHANGES IN PERSIA FORECAST WHILE OLD REGIME IS UNDER FIRE. Evening Star. 1924.08.03. Chronicling America: Historic American Newspapers. Lib. of Congress. Letöltés helye: https://tinyurl.hu/PP6A/ (Letöltve: 2021.12.14.) Coll 28/46 'Persia. Who's Who, and Leading Personalities in:', British Library: India Office Records and Private Papers, IOR/L/PS/12/3451, in Qatar Digital Library. Letöltés helye: https://tinyurl.hu/riQM/ (Letöltve: 2020.10.08.)

FILE 1749/1921 'PERSIAN GULF:- RESIDENCY NEWS SUMMARIES 1921-25', British Library: India Office Records and Private Papers, IOR/L/PS/10/977, in Qatar Digital Library. Letöltés helye: https://tinyurl.hu/O4Vw/ (Letöltve: 2020.10.11.)

FILE 3360/1916 PT 3 'PERSIAN CORRESPONDENCE. (1918-22)', British Library: India Office Records and Private Papers, IOR/L/PS/10/614, in Qatar Digital Library. Letöltés helye: https://tinyurl.hu/xBMI/ (Letöltve: 2020.10.11.)

FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES. 921/V.2. United States. Department of State., University of Wisconsin--Madison. Libraries. (1861). [Departmental ed.] Washington: U.S. Govt. Print. Off. Letöltés helye: https://tinyurl.hu/f25M/ (Letöltve: 2020.10.11.)

FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES. 923/V.2. United States. Department of State., University of Wisconsin--Madison. Libraries. (1861). [Departmental ed.] Washington: U.S. Govt. Print. Off. Letöltés helye: https://tinyurl.hu/b0mm/ (Letöltve: 2020.10.11.)

FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES. 927/V.3. United States. Department of State., University of Wisconsin--Madison. Libraries. (1861). [Departmental ed.] Washington: U.S. Govt. Print. Off. Letöltés helye: https://tinyurl.hu/AazI/ (Letöltve: 2020.10.11.)

QDL. „Historical Summary of Events in Territories of the Ottoman Empire, Persia and Arabia affecting the British Position in the Persian Gulf, 1907-1928" (1928). British Library: India Office Records and Private Papers, IOR/R/15/1/730, in Qatar Digital Library. Letöltés helye: https://tinyurl.hu/5k85/ (Letöltve: 2020.10.08.)

MILLSPAUGH ARTHUR C. (1946). *Americans in Persia*. Washington, The Brookings Institution. Letöltés helye: https://tinyurl.hu/aR3S/ (Letöltve: 2020.02.07.)

MILLSPAUGH, ARTHUR C. (1926). The Financial and Economic Situation of Persia. Letöltés helye: https://tinyurl.hu/nJSh/ (Letöltve: 2020.10.02.)

MILLSPAUGH, ARTHUR C. (1925). *The American Task in Persia*. London, T. Werner Laurie. Letöltés helye: https://tinyurl.hu/LnH3/ (Letöltve: 2020.02.07.)

TURLINGTON, EDGAR (1928). The Financial Independence of Persia. *Foreign Affairs*, 6(4), 658-667. Letöltés helye: https://tinyurl.hu/0djm/ (Letöltve: 2020.02.07.)

MÁSODLAGOS FORRÁSOK

ABRAHAMIAN, ERVAND (2008). *A History of Modern Iran*. New York, Cambridge University Press.

AMANAT, ABBAS (2017). *Iran: A Modern History*. Yale University Press.

BOSTOCK FRANCES (1989). State Bank or Agent of Empire? The Imperial Bank of Persia's Loan Policy 1920–32. *Iran*, 27(1), 103-113. Letöltés helye: https://tinyurl.hu/LFV2/ (Letöltve: 2019.10.07.)

BILL, JAMES A. (1970). Modernization and Reform From Above: The Case of Iran. *The Journal of Politics*, 32(1), 19-40. Letöltés helye: https://tinyurl.hu/ib1X (Letöltve: 2021. 03.12.)

BYRAPPA, RAMACHANDRA (2006). State and Nation-hood: who bares the burden? *Állam és Nemzet a XIX-XX. században*, Debrecen, 9-19. Letöltés helye: https://tinyurl.hu/tUmG/ (Letöltve: 2020.05.10.)

DADKHAH, KAMRAN (2003). From global capital to state capitalism: the evolution of economic thought in Iran, 1875–1925. *Middle Eastern Studies*, 39(4), 140-158. Letöltés helye: https://tinyurl.hu/tB2o/ (Letöltve: 2020.01.18.)

DENOVO, JOHN A. (1963). *American Interests and Policies in the Middle East. 1900–1939*. University of Minnesota Press. Minneapolis.

FRIEDEN, JEFFRY A. (1989). The Economics of Intervention: American Overseas Investments and Relations with Underdeveloped Areas, 1890-1950. *Comparative Studies in Society and History*. 31(1). 55-80. Letöltés helye: https://tinyurl.hu/EsOH/ (Letöltve: 2020.02.07.)

GHANI, CYRUS (2001). *Iran and the Rise of the Reza Shah From Qajar Collapse to Pahlavi Power*. I. B. Tauris.

KAJBAF, A. A., SOLIMANI, S., MOEINI, M. (2018). Barresi-ye amalkard-e heyyaha-ye eqtasadi -ye amrika; motale-e morudi: Eqdamat va amalkard-e Artur Milspu. *Matalat-e tarikhi*. 16(62), 61-82. Letöltés helye: https://tinyurl.hu/pap7/ (Letöltve: 2020.10.10.)

KAVOSHI, HOSSEIN (2018). Motale-ye ravand nofuz-e amrika be sahne-ye siyasi-ye iran az 1262 ta 1320. *Matalat-e tarikhi*. 16(62), 122-159. Letöltés helye: https://tinyurl.hu/pap7/ (Letöltve: 2020.10.10.)

LORGANI, K.S., ASHOB, H.D., (2014). Hozur-e mostesharan-e almani va tasis-e bank-melli dar Iran. *Pazhuhash dar tarikh*, 3(13). 44-60. Letöltés helye: https://tinyurl.hu/xBxn/ (Letöltve: 2021.02.05.)

MAJD, M.G., AMIRI, M. (2009). Milspu va mostesharan-e mali-ye amerikayi dar Iran 1922-1927. *Motaleat-e Tarikhi*, 6(27), 31-79. Letöltés helye: https://tinyurl.hu/kbee/ (Letöltve: 2021.02.02.)

MIRZAEI, B., – MAHMOODI, M., MELE, A.K., ZARGAR, A.A. (2020). Tahvil-e haviyyat-e roshanfekri va tasir-e an dar sar kar amadan-e Reza Khan. *Faslename-ye tose-ye ejtemai*, 14(4), 111-146. Letöltés helye: https://tinyurl.hu/JwCz/ (Letöltve: 2020.12.15.)

NAJAFI, MUSA (2000). Moqadamat-e fekri v siasi-ye peydayesh-e doran-e Pahlavi va masale-ye din va dolat va tajaddod. *Tarikh-e moaser-e Iran*, 4(15-16), 181-195. Letöltés helye: https://tinyurl.hu/QWA2/ (Letöltve: 2020.12.09.)

NEMATI, N., DEHQANNEJAD, M., NOURAEI, M. (2014). Milspu va nusazi-ye samane-ye mali va edari dar Iran. *Ganjine-ye asnad*. 24(1). 80-96. Letöltés helye: https://tinyurl.hu/WMJ5/ (Letöltve: 2021.06.02.)

QASEMI, BEHZAD (2016). Karbast-e siyasat-e kelasik-e englisiha dar faraz o forud-e Reza sah Pahlavi" *Tarikh-e nusazi*. (13) Letöltés helye: https://tinyurl.hu/Rhl4/ (Letöltve: 2020.10.10.)

Sabahi, Houshang (1990). *British Policy in Persia*, 1918-1925. Frank Cass.

VÁCZ ISTVÁN DÁVID (2021). Egy elfelejtett amerikai szakember, Morgan Shuster modernizációs kísérlete és a geopolitika Perzsiában. *Adsumus XIX. Tanulmányok a XXI. Eötvös Konferencia előadásaiból.* 127-150. Letöltés helye: https://tinyurl.hu/kn0R/ (Letöltve: 2021.09.04.)

ZIRINSKY, MICHAEL P. (1986). Blood, Power, and Hypocrisy: The Murder of Robert Imbrie and American Relations with Pahlavi Iran, 1924. *International Journal of Middle East Studies*, 18(3), 275-292. Letöltés helye: https://tinyurl.hu/4GNG/ (Letöltve: 2021.01.18.)

ZIRINSKY, MICHAEL P. (1992). Imperial Power and Dictatorship: Britain and the Rise of Reza Shah, 1921-1926. *International Journal of Middle East Studies*. 24(4). 639-663. Letöltés helye: https://tinyurl.hu/4p4u/ (Letöltve: 2021.01.18.)

ZIRINSKY, MICHAEL P. (2003). Riza Shah's abrogation of capitulations, 1927–1928. In *The Making of Modern Iran: State and Society under Riza Shah, 1921-1941*. London and New York, Routledge.

DOI: 10.36817/km.2021.2.9

A DÉLSZLÁV HÁBORÚ ELFELEDETT FRONTJA: A MUSZLIM-HORVÁT KONFLIKTUS OKAI

The Forgotten Front of the Yugoslavian War: The Causes of the Muslim-Croat Conflict

Versics Richárd[1]

Absztrakt: Jelen tanulmány a harminc éve kirobbant délszláv háború egy elfeledett konfliktusának a hátterét vizsgálja meg. A közvélemény számára a szerbek és a horvátok közti ellentét ismert. Ennek oka talán az lehet, hogy túlságosan a szerbek általi hadműveletekre, cselekvésekre koncentrál a témát kutatók többsége. Célom az, hogy felhívjam a figyelmet arra, hogy a délszláv háborúnak nem mellékepizódja volt a boszniai muszlimok és a horvátok közt lévő háború. Elsődleges célkitűzésem, hogy az említett etnikumok közötti konfliktus hátterét bemutassam, a konfliktus előzményeit ismertessem.

Kulcsszavak: délszláv háború, muszlim-horvát háború, Bosznia-Hercegovina, diplomácia

Abstract: The present study examines the background of a forgotten conflict in the Yugoslavian war that erupted thirty years ago. The opposition between Serbs and Croats is known to the public. Perhaps the reason for this may be that the majority of researchers on the topic focus too much on military operations and actions by Serbs. My aim is to draw attention to the fact that the war between Bosnian Muslims and Croats was not a side episode of the Yugoslavian war. My primary goal is to present the background of the conflict between the mentioned ethnic groups, to describe the antecedents of the conflict.

[1] Versics Richárd, BGéSZC Szily Kálmán Technikum és Kollégium, okleveles történelem - földrajz szakos tanár. E-mail cím: richard.versics@gmail.com
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3064-5964
A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10080939

Keywords: Yugoslavian war, Muslim-Croat war, Bosnia and Herzegovina, diplomacy

BEVEZETÉS

A harminc éve kirobbant délszláv háború és Jugoszlávia felbomlása kapcsán több tényezőt szükséges figyelembe venni. Nem lehet egy tényezőn keresztül értelmezni a felbomlási folyamatokat. *Devan Jović* nyolc darab koncepciót vázolt fel, amely alapján értelmezhetjük Jugoszlávia szétesését:

- a gazdasági helyzet romlása;
- múltbéli etnikai viszályok;
- az ebből fakadó nacionalizmus problémája – amely 1921 óta jelen van –;
- kulturális, vallási különbségek a délszláv népek között;
- a bipoláris világ megszűnése;
- olyan meghatározó emberek jelenléte az egyes köztársaságok politikájában, mint Milošević, Tuđman és Izetbegović;
- az állam premodern jellege;
- és a strukturális-intézményi permutáció.

A muszlim-horvát háború okaihoz a fent említettek közül leginkább az etnikai, vallási, kulturális különbségek, valamint az egyik legfontosabb tényező, a köztársaságok vezető politikai elitjének nacionalizmusa járult hozzá. A tanulmányban ezen tényezőket röviden ismertetem, tehát a múltbéli kapcsolatokat, a kulturális különbséget a két etnikum között, illetve vázolom a boszniai muszlimok sajátos etnicitásának fejlődését.

A boszniai muszlimok és a horvátok közötti konfliktust illetően egy szakirodalom született (*Charles R. Shrader: The Muslim-Croat Civil War in Central Bosnia)*, amely konkrétan a háborúra, tehát a közép-boszniai eseményekre koncentrál. A szerző a közvéleménnyel ellentétben nem a horvátokat teszi felelőssé a háború kirobbantásáért, és egyértelműen kijelenti, hogy a muszlim hadsereg lépett fel elsőként, és ők indították meg az offenzívájukat.

A tanulmányban arra keresem a választ, hogy miképpen alakult a kapcsolat a boszniai muszlimok és a horvátok között Jugoszlávia felbomlása kapcsán, illetve mi vezetett ahhoz, hogy a két etnikum között háborúra került sor. A kutatásom kiindulási pontján, azaz *Charles Shrader* munkásságán kívül, több szakirodalom és forrás segítségével vázolom azt, hogy milyen

okok vezettek a kezdetben szövetségben lévő horvátok és a muszlimok közötti konfliktus kibontakozásához. A hazai szakirodalmak sorából kiemelendő *Sokcsevits Dénes: Horvátország a 7. századtól napjainkig című* műve, amely négy pontban foglalja össze a muszlim-horvát konfliktus okait. A szerző alapvetően *Shrader* munkásságát veszi alapul, tehát ő is a boszniai muszlimokat teszi felelőssé a háború kirobbantásáért. Fontos kiemelni a Nemzetközi Törvényszék (angol elnevezéssel: *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia*, rövidítve: ICTY) keretében tett tanúvallomásokat, továbbá a lezajlott bírósági tárgyalások során keletkezett dokumentumok, jegyzőkönyveket. Egyrészt az ICTY dokumentumai segítséget nyújtanak a horvát-muszlim konfliktus rekonstruálásban és abban is, hogy 1993-ban a nyílt fegyveres harcokat melyik fél kezdeményezte. Köztük a leglényegesebbek horvát szempontból *Dario Kordic* és *Mario Čerkez*: *IT-95-14/2-A* peranyaga. Továbbá érdemes kiemelni *Tihomir Blaškić*: *IT-95-14-A* ügyiratát. A muszlim oldalról *Enver Hadžihasanović* és *Amir Kubura IT-01-47-T*, *Sefer Halilović IT-01-48-T* tárgyalása jelentettek forrásanyagot a rekonstruáláshoz.

I. A BOSZNIAI MUSZLIM NEMZETTUDAT FEJLŐDÉSE ÉS A HORVÁTOKKAL VALÓ EGYÜTTÉLÉS RÖVID TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉSE

Etnogenezis szempontból, a „bosnyákok" – ahogyan a köznyelvben használjuk – szlávok, a VI-VII.században jelentek meg a területen a szerb és a horvát törzsekkel együtt.[2] A török hódítás bekövetkeztével a területen élő szlávok egyrésze áttért az iszlám hitre. A bosnyák kifejezést használták rájuk, de ez nem önálló etnikumot jelentett, hanem az ország nevére utaltak, ebben a formában a szerb és a horvát lakosságot is magába foglalta.[3]

A XIX. században a nacionalizmus hatására egyre jobban elkülönültek az addigi népcsoportok. Ennek jegyében a Bosznia-Hercegovina területen élő horvát és szerb lakosság elkezdte meghatározni a nemzeti identitását. A boszniai muszlimok az entnicitásukat kizárólag a vallásban és a kultúrában fejezték ki, tehát az oszmán múlthoz ragaszkodtak és a többségük a modernizációt elutasította. Egyes vélemények szerint az

[2] FINE, 1994. 3-4.o.
[3] BOTTLIK, 2016. 98.o.

egykori oszmán fennhatóság alatt lévő területen kialakult egyfajta keleti-iszlám kulturális örökség. A horvátok a török hódítás előtti Horvát Királyság területét állították a gondolkodás középpontjába, ami a Vrbas folyóig tartott.[4]

1878-ban az Osztrák-Magyar Monarchia időszakában Kállay Béni, aki Bosznia-Hercegovina kormányzója lett, megpróbált egyfajta bosnyák nemzettudatot kialakítani. A megosztottság megszüntetésére irányuló terve az volt, hogy egységként kezeli a három etnikumot, ezért a bosnyák elnevezést használta, de ez a próbálkozás kudarcba fullad.[5] A horvát nacionalizmus időszakában, a Jogok Pártja, amelyet az 1860-as években alapítottak, ideológiáját meghatározta a Nagy-Horvátország gondolata, amelynek részét képezte Bosznia-Hercegovina is. Érvelésük szerint a boszniai muszlimok a horvát nemzet részét képezik.[6]

Bosznia-Hercegovina esetében fontos megemlíteni, hogy két földrajzi területből áll össze. Az 1990-as évek elején fogalmazódott meg a hercegovinai identitás az ott élő horvátoknál. A Hercegovina név az oszmán fennhatóság korában jött létre.[7] Az 1460-as években az új közigazgatási egységet az egykori nemesi családokról nevezték el, így jött létre a boszniai vilajeten belül a *Hersek* szandzsák, ami annyit jelentett, hogy a *Herzog* földje.[8] A XIX. század kezdetén a vallási közösségek fellázadtak a térségben, aminek következménye, hogy az oszmán oldalon harcoló hercegovinai bég jutalmul *pashalukat* kap, és a hercegovinai ferences szerzetesek elszakadnak *Bosna Argentina* területről.[9] A Horvátok később ezt használták, még ha tévesen is, hogy a *pashaluk* vitték tovább a középkori tradíciókat. Erre építettek egy magyarázatot és ezzel bizonyították a történelmi jogot Hercegovinára.

Bosznia-Hercegovina az 1918-ban létrejött Szerb-Horvát-Szlovén királyság része lett, amely 1929-től Jugoszlávia nevet vette fel, de ebben az időszakban az állam centralizáltsága és a szerb dominancia jellemezte és nem ismerték el a boszniai muszlimokat önálló etnikumként. A második

[4] RESS, 2004. 259.o.
[5] DÁN, 2000. 240-241.o.
[6] BELLAMY, 2004. 44-45.o.
[7] A 15.században az oszmán hódítások következtében *Stjepan Vukčić Kosača* szakított a bosnyák királlyal és kinyilvánította Hum függetlenségét és 1449-ben felvette a Szent Száva herceg nevet. Ezután a földjeit Hercegovinának nevezték, amit a később a törökök is átvettek. Lásd: FINE, 1994. 11-12.o.
[8] ANČIĆ, 2015. 43-44.o.
[9] Uo. 60-61.o.

világháború ideje alatt, 1941. április 10-én létrejött náci bábállamban, a Független Horvát Állam része lett Bosznia-Hercegovina, itt kereste a kiutat a boszniai muszlim elit autonómia reményében. A horvátok úgy gondolkodtak a boszniai muszlimokról, mint akikben benne van a horvát nemzettudat, mindig is benne volt és az oszmán uralom után ez már világosan látszik újra. Az autonómiát nem biztosították Bosznia-Hercegovina részére, sőt az ország vezetői között kevés muszlim kapott pozíciót, jellemzően katolikus horvátok foglalták el ezeket.[10] A második világháború után a kommunisták megszilárdították a hatalmukat és államosították a muszlim egyházi vagyont és az addigi hagyományos politikai struktúrát is felszámolták. Második Jugoszlávia fog hozzájárulni a boszniai muszlimok nemzeti önrendelkezéséhez.

II. BOSZNIA-HERCEGOVINA: ÚTON A FÜGGETLENSÉG FELÉ ÉS A HORVÁT-MUSZLIM KAPCSOLAT VISZONTAGSÁGAI 1990-1992 KÖZÖTT

Bosznia-Hercegovina etnikai heterogenitása miatt mindegyik etnikum a saját érdekeit képviselte. Érdemes ezt időben is áttekinteni. 1948-ban népszámlálást tartottak a szövetségi államban, amelynek összlakossága 15,78 millió volt, amelyből a szerbek 41,5%-ot, a horvátok 24%-ot, a szlovénok 9%-ot, a muszlimok és macedónok 5,1%-ot, az albánok 4,8%-ot, a magyarok 3,2%-ot, a montenegróiak 2,7%-ot tettek ki.[11]

Részletesebben vizsgálva a köztársaságot, Bosznia-Hercegovinát, azt látjuk, hogy muszlimokat függetlenül attól, hogy Bosznia-Hercegovinát köztársasági szintre emelték, délszlávoknak tekintették. A fent említett adatok tükrében, 1945 után egészen 1961-ig nem volt olyan kategória, hogy „bosnyák", ahogy az később sem lesz. 1963-as alkotmánymódosítás, aminek következtében a föderatív államneve Jugoszláviai Szocialista Szövetségi Köztársaság lett, Bosznia-Hercegovinát tekintve olyan változást hozott, hogy az itt élő muszlimokat egyenrangú szintre emelte a horvátokhoz és a szerbekhez. 1971-ben megjelent az úgynevezett muszlimán kategória – délszláv anyanyelvű muszlimok –,[12] ezzel elismerték külön nemzetként is a

[10] BANAC, 1994. 134.o.
[11] JUHÁSZ, 2010. 111.o.
[12] BOTTLIK, 2016. 105-106.o.

boszniai muszlimokat, tehát végleg megtörtént az elkülönélésük a szerbektől és a horvátoktól.

Az 1991-es népszámlálás szerint Bosznia-Hercegovinának 4 377 033 lakosa volt. A muszlimánok a lakosság 43,5 %-át tették ki, ami számokban kifejezve 1 902 956 fő. A szerbek voltak a második legnagyobb arányú etnikum, amely nem sokkal maradt el a muszlimánoktól, számszerűen 1 366 104 fő, ez pedig az összlakosság 31,2%-át tette ki. A horvátok lakosság 760 852 főt tett ki, ez százalékban 17,4% jelentett. Jugoszlávnak 242 682 fő vallotta magát, és 104 439 fő nem tudta magát besorolni. A térbeli helyzetüket tekintve Bosznia középső részén a boszniai muszlimok voltak többségben, valamint *Bihać* területén domináltak. A közép-boszniai területén jelentős horvát lakosság is élt, amely később lényeges szempont lesz a kirobbant muszlim-horvát konfliktus idején. A szerbek Bosznia északi részén, valamint Kelet-Hercegovinában éltek jelentős számban. A horvát etnikum továbbá Nyugat-Hercegovinában voltak túlnyomó többségben, 1991-ben. A fővárosban, Szarajevóban nagyon jól érzékelhető volt az országban kialakult etnikai heterogenitás. [13]

Elsőként a muszlimok alapítottak pártot 1990 májusában, a Demokratikus Akciópártot, amelynek vezetője *Alija Izetbegović* lett. A boszniai muszlimok egyik etnicitásának sarokköve a vallás volt és ez megjelent az pártjukban is. Ez támadási felületet adott a keresztény oldalnak, holott a gondolkodás középpontjában nem a fundamentalizmus állt. Kezdetben a Demokratikus Akciópárt az összes Jugoszláviában élő muszlimot szerette volna képviselni. A muszlim politikai elit között is volt törésvonal, még ha ez nem is volt annyira jelentős. Nem sokkal a választások előtt, *Adil Zilfikarpašić* saját pártot alapított, amely már szekuláris alapon gondolkodott, ez volt a Boszniai Muszlim Szervezet.[14]

A szerb etnikum létrehozta a Szerb Demokrata Pártot, amelyet az egykori Szarajevóban praktizáló pszichiáter *Radovan Karadžić* vezetett. A horvátok 1990 augusztusában alapították meg a Horvát Demokrata Közösség boszniai szervezetét Szarajevóban.[15]

A fentiek értelmében 1990 végén választásokat tartottak a köztársaságban, ahol a boszniai muszlim pártok 99 képviselőt, a szerbek 72, a horvátok pedig 49 képviselőt delegált a 240 fős közgyűlésbe, a

[13] BOTTLIK, 2016. 105-108.o.
[14] CAN, 2011. 287-288.o.
[15] SILBER, LITTLE, 1996. 283.o.

fennmaradó pedig jugoszláv volt. A választás alapvetően tükrözte az etnikai megoszlást.[16] A pártok megegyeztek abban, hogy koalícióval fogják kormányozni a köztársaságot. Így történt az, hogy *Izetbegović* az elnöki pozíciót foglalhatta el, a szerb nemzetiségű *Momčilo Krajišnik* a parlament elnöke lett, illetve a horvát oldalról *Jure Pelivant* lett a miniszterelnök.[17]

A horvát-muszlim kapcsolatok megértésében fontos szempont, hogy *Franjo Tuđman* miképpen vélekedett Bosznia-Hercegovináról. Személye azért fontos a kapcsolatokat tekintve, mert a köztársaságban működő boszniai Horvát Demokrata Közösség politikáját Zágráb határozta meg. A gondolkodásmódjuk nem volt különösebben más, mint a szerbeknek, tehát a politikai elit nacionalizmusa tetten érhető volt Bosznia-Hercegovina kapcsán is. *Izetbegović* 1990-ben még pozitívan nyilatkozott *Tuđman* személyéről, mert bár elismerte, hogy nacionalista a horvát vezető, de ez esetben ezt nem negatív értelemben tette.[18]

Franjo Tuđman 1991-ben találkozott *Karađorđevo*ban[19] *Slobodan Miloševićel,* ahol arról tárgyaltak, miként lehetne felosztani a köztársaságot. *Tuđman* maga sem gondolta, hogy Bosznia-Hercegovina, mint állam tartós lenne, mert szerinte annak történeti fejlődése során mindig egy egységet alkotott Horvátországgal.[20] A szerb és a horvát vezető találkozójó további kérdéseket vet fel: Nagy-Horvátország, esetleg Nagy-Szerbia feltámasztásának gondolatának végét jelentette? Mindenesetre az biztos, hogy *Tuđman* mindenki horvát miniszterelnöke szeretetett volna lenni. Sok esetben éri vád, hogy valójában arra törekedett, hogy a nagy-horvát egységet létrehozza. *James J. Sadkovich* szerint viszont rosszul értelmezik *Tuđman* kijelentéseit, rossz narratívát jelenítenek meg személyében, mert állítása szerint mást jelentett az 1990-es években ez a gondolat, mint korábban.[21] *Jure Kristo* tanulmányában kijelenti, hogy a horvát államfő mindig két lehetőséget támogatott Bosznia-Hercegovinával kapcsolatosan. Ezek közül az egyik a konföderáció, a másik az a belső megosztottság.[22]

---

16 CAN, 2011. 290.o.
17 SILBER, LITTLE, 1996. 287.o.
18 GIBBS, 2009. 116.o.
19 Sokcsevits Dénes azon az álláspontón van, hogy ez a titkos megegyezés nem történt meg a két elnök között, mert ellentmondásos az utóélete, illetve a résztvevő felek is tagadták a megállapodást. Lásd: SOKCSEVITS, 2011. 695-697.o.
20 BELLAMY, 2004. 72.o.
21 SADKOVICH, 2006. 237-238.o.
22 KRISTO, 2010. 40.o.

A három vezető – *Tuđman*, *Milosevic* és *Izetbegović* – találkozása után *Tuđman* úgy gondolta, hogy Bosznia-Hercegovina felosztása lehet a kulcs ahhoz, hogy ne robbanjon ki háború a köztársaságban. Ezzel nem mindenki értett egyet, voltak olyan gondolatok, hogy a boszniai és a hercegovinai horvátok szétválasztása súlyos hiba, ezért arra kell törekedni, hogy az egység megmaradjon, mégpedig oly módon, hogy támogatni kell a független Bosznia-Hercegovinát. Ekkor *Tuđman* hajthatatlanul azt gondolta, hogy nem lehet egy egységes országról beszélni, mert a szerbek nem fogják elfogadni, ráadásul a muszlimok sem tesznek mindent meg ahhoz, hogy ez életképes legyen. Mindezt arra alapozta, hogy a boszniai muszlimok mindent megtesznek azért, hogy Jugoszlávia fennmaradjon, és elővette legfőbb érvét, hogy Bosznia-Hercegovina egy jugoszláv „kreálmány", amely azért jött létre, hogy a szerb és horvát ellentétet enyhítse.[23]

A horvát nacionalizmus koncepciójának volt egy érdekes színfoltja az 1990-as évek elején. A horvátok a szerbekhez hasonló módon jártak el, akik ragaszkodtak Koszovóhoz, amelyet elláttak a szerb nacionalizmust erősítő, narratívával. Olyan koncepciót építettek fel, amely arról szólt, hogy Horvátország a kereszténység védőbástyája Európa keleti felén, amely szenvedésekkel volt tele, hogy megvédje a nyugati értékeket az iszlám hódításoktól. *David Bruce MacDonald* értelmezése szerint *Tuđman* a koncepciót felkarolva azt akarta elérni, hogy a nyugati világ elfogadja Horvátországot részeként. Kijelentései között szerepeltek olyan állítások, amelyek Balkánhoz való viszonyát 1918 és 1990 között egy kitérőnek tekintette, amit nem akart újra megismételni. A függetlenség elismerése megváltoztatja Horvátország helyzetét, azzal, hogy kilép ebből az – megfogalmazása szerint – elmaradott balkáni besorolásból. A horvátok *Međugorje* mítoszát[24] hasonló logikával építették fel, mint a szerbek Koszovó esetében, tehát szimbolikus jelentést tulajdonítottak az adott földrajzi egységnek. A horvátok viszont a szerbekkel ellentétben *Međugorje* mítoszát a béke és a katolikus vallás iránti büszkeség szimbólumává tették.[25]

A délszláv háború kitörése merőben megváltoztatta a kapcsolatokat. A muszlim vezetés látva a Szlovéniában, valamint a Horvátországban végbemenő folyamatokat, szintén lehetőséget látott abban, hogy az ország

[23] KRISTO, 2010. 45-46. o.

[24] *Medjugorje* egy város, amely Hercegovinában található. 1981-ben egy csoport arról számolt be, hogy megjelent számukra a Szűzanya. Ezután a helyszín katolikus zarándoklat célpontja lett.

[25] MACDONALD, 2002. 116-120. o.

függetlenedjen. 1991-ben a fennálló koalíció szakadásnak indult. A muszlimok a horvátok segítségével megszavazták a függetlenséget október 15-én, viszont ebben a szavazásban a szerbek nem vettek részt. A nemzetközi közvélemény ekkor még nem fogadta el az ország függetlenedésénét arra hivatkozva, hogy erről nem tartottak népszavazást. 1992 márciusában megtörtént a népszavazás, amelyen a szerbek megint csak nem vettek részt, ezért csak az ország 64%-a szavazott a függetlenségre. [26] A népszavazás előtt a szerbek létrehozták a Bosznia-Hercegovinai Szerb Népköztársaságot január 9-én. A muszlim-horvát politikai szövetség viszont arra enged következtetni, hogy a függetlenséghez vezető utat a szerbek nélkül kell majd megtenniük, ez pedig szembe ment a boszniai alkotmánnyal. Ugyanakkor érthető a reakció, mert nem akartak egy szerb vezetésű jugoszláv szövetség része lenni.[27]

Az Európai Közösség 1992 februárjában egy tervet készített elő. Ez volt az úgynevezett Cutileiro-terv, amely Bosznia-Hercegovinát az etnikai szempontok, valamint a három nemzet önrendelkezése figyelembevételével hét kantonra osztotta volna fel. Kezdetben támogatták is szerbek, horvátok és a muszlimok, végül még is kudarc lett a tervezet. A kezdeti motiváció muszlim részről egyértelműen az volt, hogy a karnyújtásnyira lévő függetlenség reményében elfogadják. A horvátok - mivel a zágrábi politikát követték -, az akkori helyzetben kénytelenek voltak áldásukat adni, a szerbek pedig a muszlimokra hárították a tervezet megvalósítását.[28] Március 3-án Bosznia-Hercegovina végül kikiáltotta a függetlenséget, amit az Európai Közösség és az Amerikai Egyesült Államok április elején ismert el.

A függetlenség kikiáltása következtében kirobbanó fegyveres harcok nyomán elérkezett az idő a horvátok számára, és 1992. július 3-án létrejött a Herceg-Boszniai Horvát Közösség *Mate Boban* vezetésével. A horvát politika iránya ekkor az volt, hogy lehetőleg Bosznia-Hercegovina fennmaradjon, de egyfajta ütköző államként tekintettek az országra, amely Horvátország és Szerbia között jött létre, illetve azt remélték, hogy a szerbek elleni küzdelemben egy szövetségesre lelhetnek a boszniai muszlimok részéről. A katonai beavatkozás lehetőségét a nagyhorvát nacionalizmus hívei szorgalmazták. Egy katonai beavatkozás nagy hiba lett volna, mert ezzel Horvátország nemzetközi megítélését ásták volna alá. [29] Annak a kérdése

[26] JUHÁSZ, 2007. 173-174.o.
[27] GIBBS, 2009. 119.o.
[28] JUHÁSZ ET AL, 2003. 83-84.o.
[29] JUHÁSZ, 2007. 178.o.

érdekes lesz a következőkben, hogy a Horvátország hadserege a muszlim-horvát konfliktus idején ténylegesen beavatkozott-e a harcokba.

Izetbegović és *Tuđman* 1992. június 16-án katonai szövetséget kötöttek. Logikusnak lehet ezt a lépést vélni, de *Izetbegović*nak nehezére esett ezt megtenni. A félelme az volt, hogy a szövetség miatt felmerülhet az ország Horvátországba való tagozódása, illetve felbátoríthatja a szerbeket a további harcra. Ugyanakkor horvát részről is voltak aggályok, amikor *Sefer Halilović* tábornokot nevezték ki a boszniai kormányerő hadserege élére, tudniillik ő a Jugoszláv Néphadsereg egykori tisztje, aki részt vett a Horvátország elleni támadásban, és ezt nehezményezte a horvát fél.[30]

1992 novemberében *Gojko Šušak* – Horvátország védelmi minisztere – azzal támadta a muszlimokat – kifejezetten az államfőt –, hogy egy fundamentalista országot akarnak létrehozni, de a vádak ellenére nem volt szélsőséges *Izetbegović*. A boszniai horvát származású *Sloboda Praljak*, aki 2017-ben a tárgyalása során az ítélethozatal után mérget ivott, amibe belehalt, még 2009-ben az ICTY tárgyalásán a Fiatal Muszlimok[31] által írt brosúrákra hivatkozva azt állította, hogy a muszlimok arra törekedtek, hogy létrejöjjön egy iszlám állam és ezt dzsihád formájában akartak véghez vinni.[32] A bíróság feltárta *Izetbegović* írásaiban felbukkanó *sahid*okat, akikről azt állapították meg, hogy ők a dzsihád mártírjai. *Sulejman Thicic* a törvényszéken azt mondta, hogy nem így kell értelmezni a kifejezést, érvelése szerint nem feltétlen háborúban kell ahhoz elhunyniuk, hogy szent harcosokká váljanak a *sahid*ok. Mindenki ide tartozhat, aki Isten útján veszti életét. Kiemeli azt is, hogy *Izetbegović* soha nem szólított fel iszlám tömegeket az erőszakra vagy dzsihádra, az ő világlátása az volt, hogy a muszlimoknak alkalmazkodni kell a megváltozott viszonyokhoz, társadalmi és tudományos téren is.[33]

A horvát és a muszlim kapcsolatokat nézve az alapvető probléma az, hogy a délszláv háború elején milyen szerepet töltött be Bosznia-Hercegovina. *Davor Marijan* horvát történész szerint a muszlim-horvát konfliktus nem 1992-ben kezdődött. Állítása szerint, – és ez a kapcsolatokra

30 CAN, 2011. 312.o.

31 Fiatal Muszlim Mozgalmat 1939-ben alapították Szarajevóban. A nemzeti identitás válságára való reflektálás céljából jött létre, amely alternatívát próbált mutatni a fasizmus és a kommunizmus ideológiájával szemben. Több időszakban is működtek, akiknek később tagjuk lett *Alija Izetbegovic* is. Lásd: OMERIKA, 2011. 11.o.

32 IT-04-74-T. 2009. 40303-40305. o.

33 IT-03-67-T. 2008. 12640.o.

is hatással lesz –, amikor Szerbia megindította a támadást Horvátország ellen, ezzel egy időben Bosznia-Hercegovina is belépett a háborúba. A Jugoszláv Néphadsereg boszniai területekről támadott, ennek értelmében a köztársaság is bűnös a horvátok elleni támadásban. A fő kérdés munkájában, hogy agresszornak tekinthető-e Bosznia-Hercegovina. A szerző véleménye szerint igen, mivel alkotmányos nemzetnek tekinthetők a boszniai muszlimok, akik segítették a jugoszláv erők támadásait.[34]

Izetbegović politikája az volt, hogy a köztársaságot megóvja, így részéről az, hogy ez jugoszláv – szerb – segítséggel történik, az voltaképpen taktikai húzás volt, legalábbis kezdetben. 1991-et írunk, ekkor még nem volt önálló hadserege Bosznia-Hercegovinának. A háború kirobbanásakor *Izetbegović* kijelentette, hogy ez nem a mi háborúnk, és megtagadta az újoncok besorozását. Ez inkább volt egy pártnyilatkozat – legalábbis *Davor Marijan* szerint –, mivel az Demokratikus Akciópárt adta ki, tehát csak a muszlim vezetésű párt határolódott el. A helyzetet bonyolítja, hogy a szerb-horvát konfliktus ideje alatt mindkettő hadseregben szolgáltak muszlimok.[35] A horvát propaganda ténylegesen támadta Bosznia-Hercegovinát azzal, hogy részt vettek a hazájuk elleni háborúban, és a Területvédelmi Egységek parancsnokát is megvádolták amiért segédkezett a jugoszláv hadsereg *Vukovár* elleni ostromában.[36] 1991 szeptemberében közel 100.000 fős, a Jugoszláv Néphadsereg kötelekébe tartozó katona volt jelen Bosznia-Hercegovina területén. Az első támadás a horvátok ellen Hercegovinában – ezen a területen homogén horvát lakosság él –, annak is délkeleti részén lévő *Ravno* faluban volt.[37]

III. A HORVÁT VÉDELMI TANÁCS LÉTREHOZÁSA

A Horvát Védelmi Tanács (rövidítve: HVO) 1992. áprilisában alakult meg. Nem ez volt az első próbálkozás a horvátok részéről, hanem már 1991 végén egy paramilitáris szervezetet is létrehoztak Bosznia-Hercegovinában, Horvát Védelmi Erők (rövidítve: HOS) néven, amelyet a Horvát Jogpárt kezdeményezett. A szélsőjobboldali párt által létrehozott szervezetet joggal tekintették fasiszta jellegűnek, mert a fekete egyenruhájuk miatt a független

[34] MARIJAN, 2004. 254-255.o.
[35] Uo, 254.o.
[36] SILBER, LITTLE, 1996. 397.o.
[37] SADKOVICH, 2006. 235.o.

horvát náci bábállam szellemi örököseit vélték bennük felfedezni.[38] Ez a szervezet kitüntettet feladata közé tartozott Bosznia-Hercegovina megóvása és függetlenségének biztosítása. A paramilitáris egységben szolgáltak boszniai muszlimok és horvátok is.[39] Földrajzi szempontból nem egész Bosznia-Hercegovina területén, hanem Dél-Boszniában voltak aktívak, itt volt a központjuk is, *Ljubuški*ban. A szerbek elleni harcok során támogatták a Bosznia-Hercegovina Köztársaságának Hadseregét és a Horvát Védelmi Tanács csapatait. A HOS aktívan részt vett a háborúban, gyakran túlkapások jellemezték alakulataikat a boszniai szerbek ellen. Fogolytáborokat is hoztak létre *Mostar* és *Čapljina* városában.[40] A Horvát Védelmi Tanács riválisként tekintett a szervezetre, és 1992-ben annyira megromlott a viszonyuk, hogy a katonai rendőrsége egy *mostar*i ellenőrzőponton megölte a HOS vezetőjét, ezzel a paramilitáris alakulat feloszlott, és egyik része a boszniai horvátok fegyveres alakulatához, míg másik része a muszlim hadsereghez csatlakozott.[41]

A Horvát Védelmi Tanács központja *Mostar* városa lett, a szervezet parancsnoki pozícióját a Horvátország hadseregének ezredese *Milivoj Petković* töltötte be. *Charles Shrader* idézi *Mate Boban* szavait, aki úgy érvelt az előbb említett erők létrehozása mellett, hogy a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság törvényei kimondják, hogy a lakosság megvédheti önmagát abban az esetben, ha erre a kormánya képtelen.[42] A boszniai horvát hadsereg is a régi Terület Védelmi Egységek rendszerét vette alapul Bosznia-Hercegovinában, valamint a horvát hadsereg felépítését követték. A HVO 4 Operatív Zónára (rövidítve: OZ) osztotta a területet, az 1 OZ: Északkelet Hercegovina, 2 OZ: Északnyugat-Hercegovina, 3 OZ: Közép-Bosznia és a 4 OZ: *Posavina*.[43]

Arra vonatkozóan, hogy mennyi embere lehetett a boszniai horvát hadseregnek nincs megbízható forrás. A háború elején körülbelül 15 000-20 000 katona állhatott rendelkezésre,[44] de maximum 30 000 ember volt bevetésre készen 1992-ben. Összehasonlítva a boszniai szerbekkel, 90 000 fő reguláris erőt, továbbá 20 000 embernyi félkatonai egységeket tudtak

[38] THOMAS, MIKULAN, 2006. 21.o.
[39] MARIJAN, 2004. 269.o.
[40] SHRADER, 2003. 46-47.o.
[41] THOMAS, MIKULAN, 2006. 21.o.
[42] SHRADER, 2003. 25.o.
[43] THOMAS, MIKULAN, 2006. 18.o.
[44] BALKAN BATTLEGROUNDS, 2002. 134.o.

felállítani. Bosznia-Hercegovina Köztársaságának Hadseregének létszáma 1992 végére 260 000 főre volt tehető, ami elsőre nagy számnak tűnik, de közel sem volt hatékony és szervezett haderő.[45] Összeségében a boszniai horvát hadsereg létszámát tekintve töredéke volt a muszlim hadseregnek, de szervezettségét és felszereltségét illetően jobb volt.

IV. A BOSZNIAI HADSEREG LÉTREHOZÁSA

A boszniai hadsereg létrehozásának feltételeit a Jugoszláv Néphadsereg, valamint a Második Jugoszlávia védelmi rendszere határozta meg. A jugoszláv hadsereg összetétel szempontjából többnemzetiségű volt. A lakossághoz mérten kellet volna a tisztiállományt is betölteni, ám ez nem így volt, a tisztikar jelentős részét szerb nemzetiségű töltötte be. A hadsereg ideológiája a Jugoszláviához való ragaszkodás, ez az államalakulat egyik sarokköve volt. 1974-ben merőben átalakították a védelmi struktúrát. A csehszlovák invázió után, többek között Tito félelmei miatt, létrehoztak egy kétszintű katonai védelmi koncepciót, tehát a jugoszláv haderő mellett, megteremtették a Területvédelmi Egységeket. A kettő közötti különbség abban rejlett, hogy a Jugoszláv Néphadsereg megmaradt reguláris hadseregnek, amit továbbra is Belgrád irányított, míg a Területvédelmi Egységek feladata az volt, hogy háború esetén partizánháborút vívjon az országot megtámadó ellenséggel. Ezen egységek a köztársaságoknak voltak alárendelve, létszámát tekintve nagyobb volt, mint a reguláris hadsereg, de a fegyverzetét tekintve hiányosabb. Ezek az alakulatok fokozatosan váltak a köztársaságok félkatonai szervezeteivé. Belgrád érzékelte a változásokat, ennek nyomán lefoglalta a szlovén, a horvát és a boszniai Területvédelmi Egységekhez tartozó fegyverzetet.[46]

1988-ban az átszervezések annyibban érintették Bosznia-Hercegovinát, hogy közvetlenül az első katonai körzetbe került, így Belgrád alá rendelték. A későbbi koalíciós kormányzás alatt nem az Demokratikus Akciópárt, hanem a szerb vezetésű Szerb Demokrata Párt irányította a hadsereget. A boszniai muszlimok végül arra kényszerültek 1991-ben, hogy egy független hadsereget hozzanak létre. Ennek szellemében jött lére a Hazafias Liga, amelyet egykor a jugoszláv hadseregben szolgáló tiszt, *Sefer Halilović* vezetett, s ez fontos alapját fogja képezni a később létrejövő

[45] SHRADER, 2003. 22.o.
[46] BALKAN BATTLEGROUNDS, 2002. 48.o.

kormányerőnek. A szervezet feladata a boszniai muszlimok védelmezése és felkészítése a szerbek elleni küzdelemre. Szarajevó környékén egy regionális parancsnokságot is létrehoztak.[47]

1991 áprilisában továbbra is a koalíció szellemében történtek szervezések, így jött létre a Bosznia-Hercegovina Köztársaság Területvédelemi Egységei, amelynek parancsnoka a boszniai muszlim *Hasan Efendić*, a vezérkarifőnök a horvát *Stjepan Šiber* és az ő helyettese a szerb *Jovan Divjak* ezredes lett. A boszniai szerbek nem kívánkoztak a Bosznia-Hercegovina Köztársaság Terület Védelmi Egységeihez csatlakozni, így kilenc Területvédelmi Egységből csak hét csatlakozott, további kettő boszniai szerb Banja Luka, valamint Doboj viszont elutasította.[48]

1992 áprilisának első heteiben a boszniai horvátok létrehozták a saját erőiket majd májusban a boszniai szerbek létrehozták a Boszniai Szerb Hadsereget. A háborús fenyegetés közepette, Bosznia-Hercegovina hadserege, tehát a hivatalos kormányerő csak 1992. május 20-án utolsóként alakult meg.[49] A korábban említett Területvédelmi Egységek rendszerére épített a boszniai kormány, ezért a még meglévő egységek segítségével szervezte meg az ország védelmet és ezt a struktúrát azért is tartották fent, mert katonai és logisztikai támogatást nyújtott. A különböző hadtestek sorra fogják majd őket beépíteni, főleg miután a hadiállapot bekövetkezik. Ráadásul a Területvédelmi Egységekben lévő állomány is boszniai muszlimokra fog redukálódni, mert a szerbek és a horvátok többsége korábban elhagyta.[50] Az első egységek között szerepelt 13 dandár, 12 külön osztag, 1 Katonai Rendészet (rövidítve: MP) alakulat, 1 mérnök zászlóalj és egy, a mindenkori elnököt védelmező század.[51]

1992 augusztusában az Bosznia-Hercegovina Köztársaságának Hadseregének létszáma 170 ezer főre duzzadt.[52] A hadsereg létszámát illetően 1992 elején a Belgrád 60 ezer emberre becsülte a Hazafias Liga tagjait, ami félelemre adott okot, mert ekkor is már viszonylag nagy számról beszélhetünk, de a szervezettséget illetően túlbecsülték a félkatonai egység képességét.[53] E hónapban a hadtestek újjászervezése is megtörtént, végül öt

[47] SHRADER, 2003. 35.o.
[48] THOMAS, MIKULAN, 2006. 4.o.
[49] Uo. 6.o.
[50] IT-01-47-T, 2006. 95.o.
[51] SHRADER, 2003. 34.o.
[52] Uo. 36.o.
[53] BALKAN BATTLEGORUNDS, 2002. 132.o.

hadtestet hoztak létre területi alapon: I. hadtestet Szarajevó, II. hadtestet Doboj és Tuzla, III. hadtestet Banja Luka és Zenica, IV. hadtestet Mostar és V. hadtestet Bihac központokkal.[54] Az év végén az boszniai hadsereg létrehozta az úgynevezett Operatív Csoportokat, ezek inkább ideiglenes szervezetek voltak, elsődleges feladatuk a hadműveletek lebonyolítása és a hadtestek csoportosítása.[55]

Számos félkatonai szervezet is köthető Bosznia-Hercegovinához. Ezek közül egyet mindenképp ki kell emelni, mégpedig a *mujahideen*t, akik olyan külföldi muszlim harcost jelentettek, akik a dzsihád nevében érkeztek külföldről, jellemzően Észak-Afrikából és a Közel-Keletről. Ugyanakkor voltak olyan helyi boszniai muszlimok is, akik csatlakoztak hozzájuk. A külföldről érkezett szélsőséges muszlimok viszonylag könnyen felismerhetők voltak, mert olyan jellegzetes jegyekkel rendelkeztek, amelyek megkülönböztették őket a helyiektől például a sötétebb bőrszín és zöld szín használata ruháikon. Ennek ellenére a Horvát Védelmi Tanács jelentéseiben meglehetősen szabadon értelmezték, több kontextusban is használták a *mujahideen* kifejezést, sokszor tévesen. Ezért az Nemzetközi Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy a fogalmat csak a külföldről érkezett harcosokra alkalmazza. A legtöbbjük az országba – legalábbis eleinte – humanitárius szervezeteken keresztül érkezett. A céljuk az volt, hogy a muszlim tanításokat és szokásokat helyi szinten is propagálják a Boszniában élő „testvéreik" számára. Ez később feszültséget okozott, mert a helyiek nem voltak hozzászokva a Korán által meghatározott szigorú életvitelhez, többek között ilyen volt például az alkoholfogyasztási tilalom, vagy az, hogy a nőknek el kellett fedniük a fejüket.[56]

V. A MUSZLIM-HORVÁT KONFLIKTUS OKAI

Folyamatos feszültségek voltak a két etnikum között a függetlenedés óta. *Davor Marijan* egészen 1992 augusztusáig vezeti vissza az eseményeket. Ekkor történt az, hogy Szarajevó egyik negyedében, ahol zömmel horvátok éltek, a boszniai muszlim katonák bevonultak.[57] Ráadásul a korábban említett Terület Védelmi Egységek fegyverzetének megszerzésére irányuló törekvések elmélyítették a két fél közötti ellentéteket, mert a boszniai

[54] SHRADER, 2003. 35.o.
[55] Uo. 35.o.
[56] IT-01-47-T. 2006. 114-116. o.
[57] Uo. 276. o.

horvátok és a muszlimok is arra törekedtek, hogy minél több haditechnikát zsákmányoljon.

A közép-boszniai területeken is hasonló esemény zajlott le. *Busovača* önkormányzatában a horvátok olyan TO-erők felett vették át az irányítást, amelyben muszlim többség volt és követelték tőlük, hogy adják át a fegyvereket. Ennek a követelésnek nem tettek eleget, így le akarták azokat az embereket tartóztatni, akik megtagadták a fegyverátadást. A központi kormány az eseményre reagálva elítélte a horvátok tettét, illetve jelezte, hogy a város nem horvát kézen van. Végül olyan megállapodást kötöttek, hogy az egykori jugoszláv fegyverzetet elosztják egymás között.

Egy másik, szintén hasonló eset zajlott le *Novi Travnik* város közelében. Az itt lévő fegyvergyárat a Horvát Védelmi Tanács nem engedte átadni a muszlimoknak. Ezen létesítmények birtoklása kiemelt fontosságúvá vált mindkét hadsereg számára, ezért odáig fajultak az elfoglalási kísérletek, hogy 1992 nyarán a *slimena*i fegyvergyárban a jugoszláv erők aknákat telepített, és miközben a horvátok tárgyaltak az aknák semlegesítéséről, addig a muszlim erők felrobbantották azokat.[58]

Szimbolikus pillanat volt 1992. október 29-án *Jajce* városának szerb elfoglalása, amit a muszlim-horvát védelmi erők védtek. Két hadsereg két parancsot teljesített, így az együttműködés teljes hiánya volt tapasztalható. A városból a civilek elmenekültek, és ez az egyik legnagyobb muszlim menekültáradatot eredményezte, akik többsége közép-boszniai területekre érkezett.[59] Voltak olyan területek, ahol a muszlim és a horvát csapatok együtt tudtak működni. A boszniai muszlim politikusok joggal érezhették a város elvesztésével, hogy területeik tovább csökkentek.

1992. október 18-án fegyveres összetűzésbe keveredett a két etnikum *Novi Travik*ban.[60] Egy benzinkútnál csaptak össze a felek, mert a boszniai horvát erők nem engedték, hogy muszlim katonák üzemanyagot vételezzenek, holott ezt közösen használták. Az esemény után nem csak a városban, hanem az egész közép-boszniai területen mozgósítást rendeltek el

[58] SHRADER, 2003. 67. o.

[59] O'BALLANCE, 1995. 116-117.o.

[60] Ekkor ugyanis a szarajevói TV egy olyan eseményt mutat be, amely nem történt meg, ti. a képsorok szerint boszniai muszlim katonákat végeztek ki hidegvérrel a boszniai horvát katonák egy faluban. Az igazság annyiban igaz, hogy valóban megtörtént a gyilkosság, csak éppen horvát katonákat öltek meg szerbek. *Marijan* szerint ez provokáció volt a muszlimok részéről. Lásd: MARIJAN, 2004. 277.o.

a felek.[61] *Dario Kordić* a bíróságon azt mondta, hogy *Novi Travnik*ban a muszlimok kezdték meg a fegyveres harcot és a városban nem történt semmiféle bűncselekmény horvátok részről. Ennek ellentmondanak a tanúk vallomásai, amelyekből az derül ki, hogy a horvátok támadta meg a településen lévő muszlim egységet, valamint muszlim házakat gyújtottak fel. Az épületek egy része legális katonai célpont volt, de a frontvonaltól, amely város közepén haladt át, távolabb is pusztultak el épületek.[62] *Novi Travnik*ban történtek következtében egy Horvát Védelmi Tanács állományába tartozó dandárparancsnokot, név szerint *Ivica Stojak*ot megölték. *Charles Shrader* azt állítja, hogy a *mujahideen* okolható ezért a tettért, akik a 7. motorizált dandár tagjai voltak, és *Asim Koričić* „megrendelésére" ölhették meg.[63]

A korábban már említett *mujahideen* szerepének értelmezése bonyolult. A III. hadtesthez tartozó 7. dandárral részt vettek közös akciókban, pedig egészen 1993 augusztusáig hivatalosan nem alakult meg a *mujahideen* saját egysége. Ezért aggályosak az 1993 tavaszán és kora nyarán az általuk elkövetett incidensek, mert senki nem vállalta a felelősséget, illetve nehéz meghatározni, hogy kiktől kapták a parancsokat. A 7. dandár központja *Zenica*ban – ahol a leghevesebb harcok lesznek a muszlim-horvát konfliktus során – volt található, annak egyik külvárosi részén, *Bilimiste*ben. Három zászlóaljból állt, az 1. zászlóalj központja *Travnik* településén, a 2. zászlóalj a fentebb említett városrész laktanyájában, míg a 3. zászlóalj *Kakanj*ban volt. Hivatalosan 1992 decemberében hozták létre az említett dandárt. A tagjai kérvényeztek, hogy muszlimnak nevezzék őket. A hivatalos megalakítás előtt, *Enver Hadžihasanović* 1992 novemberében már szorgalmazta a dandár megalakítását, és azt javasolta, hogy a parancsnoki posztot *Mahmut Karalić* töltse be, és a már említett *Asim Koričić* legyen a vezérkar főnőke.[64]

Ennek tükrében *Shrader* vádja helytelen, amiért a III. hadtest 7. dandár tagjait teszi felelőssé a dandárparancsnok kivégzése ügyében. Ettől függetlenül a későbbi 7. dandár tagjai elkövethették a gyilkosságot a horvát dandárparancsnok ellen, de ez még nem szervezett formában történt. A *mujahideen*ek valóban követtek el bűncselekményeket a muszlim-horvát konfliktus alatt Közép-Boszniában, de *Shrader* túlságosan nagy hangsúllyal emeli ki a szerepüket.

---

61 SHRADER, 2003. 68.o.
62 IT-95-14/2-A. 2004. 101-102.o.
63 SHRADER, 2003. 68.o
64 IT-01-47-T. 2006. 97-99.o.

A másik említésre méltó fontos esemény, amely növelte a feszültséget, az *Prozor* városában történt 1992. október 23-án. A településen lévő horvát csapatok kezdték meg a fegyveres összecsapást, aminek hatására nagy számú muszlim lakosnak kellett elmenekülnie otthonából.[65]

Egy érvelés szerint a boszniai horvát hadseregnek egyszerűen nem volt indoka, hogy megtámadja a muszlimokat. Egyrészt *Alija Izetbegović* segédletével egy együttműködést írtak alá, amely következtében a boszniai horvát erők a központi kormány hadseregéhez csatlakoztak 1992 nyarán. Horvátország támogatta, és fenntartotta logisztikáját, amelyek segítségével fegyverek érkeztek a hadsereghez. A Szerb Demokrata Párt elutasított majdnem minden békejavaslatot, míg *Franjo Tuđman*, valamint *Boban* elfogadta a rendelkezéseket. Horvát részről olyan vádak érték *Izetbegović*ot, hogy a köréje gyűlt radikálisabb muszlimok befolyásolták döntéseit, akik nem voltak készek a kompromisszumokat elfogadni. Felmerül az is, hogy a boszniai muszlimok sok területet veszítettek a szerbekkel szemben, ezért a helyzetük stabilizálásának megőrzése miatt volt szükséges megtámadni, a „gyengén" felszerelt közép-boszniai horvát erőket. Maga a Horvát Védelmi Tanács is azért jött létre, hogy a Boszniában élő horvátokat megmentse, megvédje, mert a központi kormány erre nem volt képes. Ezen logikát követve, a boszniai horvát egységek inkább csak védelmi funkciót tudtak ellátni, így egy támadáshoz nem volt elegendő erejük. Vannak továbbá olyan elképzelések is, hogy a boszniai muszlim hadserege inkább hanyagolta a jobban felszerelt szerb csapatok elleni védekezést, és a közép-boszniai területre összpontosítottak, ahol az egyenrangú horvátokkal állhattak szemben, ezzel az addigi megmaradt muszlim területeket tudták megvédeni.[66] Egy másik álláspont szerint 1992 októberében a boszniai horvátok offenzívára készültek délen a szerb erők ellen, a célpont *Podvelezeje* volt. Ennek fényében viszont nem lenne életszerű a művelet előtt megtámadni a muszlim erőket, és ezzel egy újabb frontot nyitni.[67]

A muszlim nézőpontok egyhangúan a horvátokat okolják a háború kitöréséért. *Mehmet Can* nem is feltétlen a boszniai horvátokat teszi felelőssé, hanem a nyugati politikusokat. Véleménye szerint, a „polgárháború" kirobbanása két tényezőre vezethető vissza. Az egyik tényező az, hogy az ENSZ fenntartotta a fegyverembargót a független Bosznia-Hercegovinával szemben, a másik ok pedig, hogy a Vance-Owen terv (rövidítve: VOOP)

[65] O'BALLANCE, 1995. 116.o.
[66] SADKOVICH, 2006. 217-219.o.
[67] MARIJAN, 2004. 278 o.

arra késztette a boszniai horvátokat és a muszlimokat, hogy a problémás közép-boszniai területekért versenyre keljenek. Végkövetkeztetése az, hogy ezzel a nyugat felbontotta a muszlim-horvát szövetséget, amely állítása szerint a szerbek egyetlen akadálya volt.[68] 1993. január 3-án mutatták be tervüket, amely 10 kantonra épülő egységes, közös kormányzattal létrejövő föderációt kezdeményezett. A javaslat értelmében három-három kanton a muszlim és a szerb fennhatóság alá került volna, további kettő a horvátokat illette volna meg. Továbbá egy vegyes kantont határoztak meg, valamint Szarajevót és szűkebb környékét külön kantonként kezelték volna, amely megmaradt volna multietnikusnak. A muszlim-horvát konfliktus szempontjából megemlítendő az, hogy a horvátok önkényesen elkezdték a tervben megfogalmazott javaslatok végrehajtását fegyveresen. A központi kormány vezetése, pontosabban *Izetbegović* a tervet eleinte nem, később némi helyreigazitással, 1993 márciusában elfogadta. A boszniai szerbek elutasították – annak ellenére, hogy *Milošević* áldását adta volna a tervre –, mivel túlságosan is nagy területeket kellett volna elengedniük a boszniai szerbeknek. A tervvel az volt a gond, hogy területi szempontból heterogén volt Bosznia-Hercegovina. Abban az esetben működött volna, ha a felek lakosságcserét hajtanak végre. Az Egyesült Államok joggal kritizálta és ellenezte a tervet, mert ez lehetőséget teremtett arra vonatkozóan, hogy az addig szerbek által elkövetett bűncselekményeket elismerjék.[69]

Van egy fontos tényező, amit meg kell vizsgálni, nevezetesen az, hogy a horvát hadsereg milyen szerepet vállalt a konfliktusban. *Mario Čerkez* a tárgyalása során elmondta, hogy a horvát hadsereg jelen volt Boszniában, de ez a boszniai kormány egyetértésével történt, és a muszlim-horvát konfliktusba nem avatkozott bele. Azt viszont nem tagadta, hogy a Horvát Védelmi Erőket logisztikai szempontból támogatta, továbbá a bíróság bizonyítékot talált, hogy pénzügyi és katonai segítséget is adtak. Érvként hozta fel, hogy a két ország nem lépett hivatalosan harcba, ezért nem tekinthető nemzetközi fegyveres konfliktusnak.[70] Ez pedig stratégiai szempontból fontosnak bizonyult, még ha azt nem is sikerült bizonyítani, hogy a horvát hadsereg katonái jelen voltak a közép-boszniai régióban.

Végezetül *Čerkez* azt állítja, hogy nem volt nemzetközi konfliktus, mivel Horvátország és Bosznia-Hercegovina szövetségesek, akik felvették a harcot a Jugoszláv Néphadsereg csapataival szemben, és egymásnak nem

[68] CAN, 2011. 313-318.o.
[69] JUHÁSZ, 2007. 99-102.o.
[70] IT-95-14/2-A 2004. 91.o.

üzentek hadat, ennek értelmében a muszlim civilek nem lehettek védett személyek. Hivatkozási alapja a IV. Genfi Egyezmény 4. cikkének 2. bekezdése.[71] A bíróság nem adott igazat *Ćerkez*nek, így tehát a muszlimok és a horvátok közötti konfliktus nemzetközi jellegű volt. A törvényszék arra alapozta állítását, hogy Horvátország felügyelte a Horvát Védelmi Tanács alakulatait, ebben az esetben a Boszniában élő muszlimok védett személyek voltak[72] a Mostarért folytatott harc során, a horvát hadsereg mindkettő félt támogatta a szerbek elleni küzdelemben. Az addigi harcokat lezáró tűzszüneti megállapodás értelmében a horvát hadsereg alakulatait visszavonták, ezzel gyakorlatilag legitimáltalak részvételüket a harcban.[73] *Davor Marijian* felhívja a figyelmet, hogy a boszniai muszlimok minden konfliktus mögött a Horvát Hadsereget látták, ami azért lehetett, mert a gyengébb felszereléssel bíró boszniai horvát hadsereggel nem bírt a muszlim haderő, ezért szükséges volt egy olyan tényezőt találni, ami elfedte a muszlim hadsereg hiányosságait.[74]

A horvát-muszlim konfliktus megváltoztatott mindent Bosznia-Hercegovina kapcsán, abban a tekintetben, hogy eddig a szerb fél atrocitásai mellé egy újabb fejezet nyílt meg a délszláv háború során. Ez viszont már ténylegesen arra sarkallta a nemzetközi közvéleményt, hogy ideje beavatkozni.[75] Az is bizonyos, hogy az eddig áldozat szerepében lévő horvátok megítélését befolyásolta ez a kaotikus konfliktus, ahol ők voltak az agresszor szerepében.

KONKLÚZIÓ

A bizonyítékok tekintetében minden jel arra mutat, hogy a horvátok kezdték a konfliktust. Az első és legfontosabb magyarázat az, hogy a

[71] IV. Genfi Egyezmény 4. cikkének 2. bekezdése: "Az Egyezményben nem részes állam állampolgárai nem részesülnek ennek védelmében. A semleges államnak a hadviselő állam területén tartózkodó állampolgárait és az együtt hadviselő állam állampolgárait nem kell védett személyeknek tekinteni mindaddig, amíg annak az államnak, amelynek állampolgárai, rendes diplomáciai képviselete van abban az országban, amelynek hatalmában vannak." Lásd: https://docplayer.hu/420214-A-polgari-lakossag-haboru-idejen-valo-vedelmere-vonatkozoan-genfben-1949-augusztus-12-en-kelt-egyezmeny-iv-genfi-egyezmeny.html (Letöltve 2021.09.30.)
[72] IT-95-14/2-A, 2004. 97-98.o.
[73] O'BALLANCE, 1995. 120.o.
[74] MARIJAN, 2004. 278-279.o.
[75] GIBBS, 2009.152.o.

VOOP-ban foglaltak végrehajtása folyamatos hivatkozási alapul szolgált a horvátoknak, tehát ezzel legitimálták gyakorlatilag a háborút. A másik ok, hogy a Horvát Védelmi Tanács egységei képzettebb és jobban felszerelt, a szerbek elleni harcban már részt vett hercegovinai horvátokból álló katonai alakulatokkal rendelkezett, szemben a nagy létszámú, de gyengébb eszközökkel és tapasztalatlanabb boszniai muszlim hadsereggel. Horvátország hadereje pedig ezen felül még logisztikai segítséget is nyújtott a Horvát Védelmi Tanácsnak. *Charles Shrader* azon állítása, hogy a boszniai muszlimok előre megtervezett offenzívát hajtottak végre a horvátok ellen, a jelenlegi bizonyítékok és források figyelembevételével nem állja meg a helyét. Munkájában megjelenik a délszláv háború során alkalmazott horvát politikai retorika is, tudniillik a muszlim fundamentalista elemek felnagyítása.

Az agresszív horvát politikát jelölöm meg harmadik okként, amely nagymértékben hozzájárult a háború kirobbantásához. *Franjo Tuđman* 1991-ben *Karađorđevo*ban *Slobodan Milošević* társaságában felosztotta Bosznia-Hercegovinát. A horvát államfő úgy tekintett Bosznia-Hercegovinára, mint egy mesterségesen létrehozott államra, amely nem lehet életképes hosszú távon. 1992 őszén már fegyveres összetűzésekre is sor került, amelyeket a későbbiekben súlyosbított az EK által létrehozott „béketerv".

A boszniai horvát-muszlim konfliktus a délszláv háborúnak nem mellékepizódja volt, hanem szerves részét képezte és hatással volt a háború elhúzódására. A konfliktus kibontakozása és elmélyülése tekintetében egyaránt felelősség terheli a nyugati döntéshozókat, mert a VOOP egyértelműen hozzájárult a muszlim-horvát háború kirobbantásához. Összességében a két etnikum között olyan törésvonalakat hozott létre, amely hatással van a jelenlegi Bosznia-Hercegovina életére is.

FELHASZNÁLT IRODALOM

ANIČIĆ, MLADEN (2015): Can Bosnia do Without Herzegovina?. *Croation Studies Review*, 11. 43-44., 60-61.

BALKAN BATTLEGROUNDS, CIA (2002): *A Military History of the Yugoslav Conflict*, 1990-1995. Volume 1. CIA: Washington DC.

BANAC, IVO (1994): Bosnian Muslims: From Religious Community to Socialist Nationhood and Postcommunist, 1918-1992. In Mark Pinson (szerk.). *The Muslim of Bosnia-Herzegovina Mark Pinson*. Harvard University.

BELLAMY, J. ALEX (2004): *The formation of Croatian national identity: A centuries old dream?* Manchester: Manchester University Press.
BOTTLIK, ZSOLT (2016): *Etnikai földrajzi kutatások a Kárpát-Balkán régióban*. Budapest: ELTE Természettudományi Kar.
CAN, MEHMET (2011): *Dissolution of Yugoslavia and 1992-1995 Bosnian War*. Sarajevo: International University of Sarajevo.
DÁN, KÁROLY*: Kállay Béni és a Magyar imperializmus. Egy bátortalan kísérlet maradványai*. *Aetas*, 15 (1-2). 240-241.
O' BALLANCE, EDGAR (1995): Civil War in Bosnia 1992-1994. London, Palgrave Macmillan.
GIBBS, N. DAVID (2009): *First Do No Harm: Humanitarian Intervention and the Destruction of Yugoslavia*. Nashville: Vanderbilt University Press.
IT-01-47-T (2006): Nemzetközi Törvényszék (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY)). Enver Hadžihasanović és Amir Kubura ítélete. 95., 97-99., 114-116.
Letöltés helye: https://www.icty.org/x/cases/hadzihasanovic_kubura/tjug/en/had-judg060315e.pdf (Letöltve: 2021.09.28)
IT-03-67-T (2008): Nemzetközi Törvényszék (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY)). Sulejman Tihic tanú meghallgatása a Vojislav Šešelj elleni tárgyaláson. 12640.
Letöltés helye: https://www.icty.org/x/cases/seselj/trans/en/081204ED.htm (Letöltve: 2021.09.28)
IT-04-74-T (2009): Nemzetközi Törvényszék (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY)) Slobodan Praljak meghallgatása. 40303-40305.
Letöltés helye: https://www.icty.org/x/cases/prlic/trans/en/090519ED.htm (Letöltve: 2021.09.28)
IT-95-14/2-A (2004): Nemzetközi Törvényszék (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY)). Dario Kordić és Mario Čerkez ítélete. 91. 97-98. 101-102.
Letöltés helye: https://www.icty.org/x/cases/kordic_cerkez/acjug/en/cer-aj041217e.pdf (Letöltve: 2021.09.28)
JUHÁSZ J., MÁRKUSZ L., TÁLAS P., VALKI L. (2003): *Kinek a békéje? Háború és béke a volt Jugoszláviában*. Budapest.
JUHÁSZ, JÓZSEF (2007): *A két korszak határán*. Budapest: L'Harmattan kiadó.

JUHÁSZ, JÓZSEF (2010): *Föderalizmus és nemzeti kérdés. Az etnoföderalizmus tapaztalatai Közép és Kelet-Európában*. Budapest: Gondolat kiadó.
FINE, JOHN V. A. (1994): The Medieval and Ottoman Roots of Modern Bosnia Society. In Mark Pinson (szerk.). *The Muslim of Bosnia-Herzegovina* Mark Pinson. Harvard University.
KRIŠTO, JURE (2010): Deconstructing the myth: Franjo Tuđman and Bosnia and Herzegovina. *Review of Croatian history,* 6 (1). 40-45.
MACDONALD, DAVID BRUCE (2002): *Balkan Holocausts?: Serbian and Croatian Victim Centred Propaganda and the War in Yugoslavia*. Manchester: Manchester University Press.
CALIC, MARIE-JANINE (2019): *A History Of Yugoslavia*. Purdue University: Purdue University Press.
MARIJAN, DAVOR (2004): Expert Opinion: On the War Connections of Croatia and Bosnia and Herzegovina (1991-1995). *Journal of Contemporary History*, 36 (1.) 254-255., 269., 278-279.
RESS, IMRE (2004): *Kapcsolatok és keresztutak: hovátok, szerbek, bosnyákok a nemzetállam vonzásában*. Budapest: L'Harmattan Kiadó.
SADKOVICH, JAMES J. (2006): Franjo Tuđman and the Muslim-Croat war of 1993. *Review of Croatian History* 2 (1). 217-218., 235-238.
SHRADER, CHARLES R. (2003): The Muslim-Croat Civil War in Central Bosnia. A Military History, 1992-1994. Texas: Texas A&M University Press.
SILBER, LAURA, LITTLE, ALLAN (1996): Jugoszlávia halála. Budapest: Zrínyi Kiadó.
SOKCSEVITS DÉNES (2011): *Horvátország a 7.századtól napjainkig*. Budapest: Mundus Novus Könyvek.
THOMAS, DR. NIGEL, MIKULAN, KRUNOSLAV (2006): *The Yugoslav Wars (2): Bosnia, Kosovo and Macedonia 1992-2001*. Oxford.
OMERIKA, ARMINA (2011): *Bosnian Young Muslims 1939-1991*. ISIM newsletter 2. 11.

DOI: 10.36817/km.2021.2.10

A VIRTUÁLIS APOKALIPSZIS, AVAGY EGY FIKTÍV ATOMHÁBORÚ MODELLJE

The virtual apocalypse, or model of a fictitious nuclear war

Bertalan Péter[1] – Szabó Ferdinánd[2]

Absztrakt: A hidegháborúban világégéssel fenyegető konfliktus mögött a két szuperhatalom totális szembenállása állt, amelyet a fegyverkezési verseny erősített. E versenyt érzékeltető statisztikai adatok szemléltetik a veszély nagyságát. A fegyverkezési verseny élesedésének, kiszélesedésének bizonyítéka az atomkísérletek számának növekedése. A két szuperhatalom szembenállása Európában is kemény politikai lépésekben fejeződött ki. A két fél és az általuk vezetett katonai blokkok szembenállása a kettészakított Németország és Berlin kérdésében volt a legélesebb. 1961-ben a Szovjetunió a Kelet- és Nyugat-Berlint elválasztó fal egy éjszaka alatt történő felhúzásával megsértette Berlin négyhatalmi státuszát, de arra vigyázott, hogy egyetlen háztömböt sem vegyen el a nyugati területből. A nyugati hatalmak sem tettek katonai lépéseket Moszkvával szemben ügyelve a status quo megtartására. 1989. november 9. a német újraegyesítés folyamatában határkővé vált berlini fal, amely a világ addig legjobban őrzött államhatára volt, 28 év után leomlott, mint valamennyi fal a történelem évszázadai folyamán.

Kulcsszavak: világégés, szuperhatalmak, fegyverkezési verseny

Abstract: The lack of information causes ignorance and misinterpretation, making the clear view of politics difficult. Behind the conflict threatening

[1] Dr. habil. Bertalan Péter VERITAS Történetkutató Intézet és Levéltár tudományos főmunkatárs, egyetemi docens Károli Gáspár Református Egyetem BTK. E-mail címe: drbertalanp@gmail.com
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3736-2334
A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tárában: https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10010910
[2] Szabó Ferdinánd történészhallgató Károli Gáspár Református Egyetem BTK. E-mail címe: szaboferdiinand@gmail.com

with world war stands the total opposition of two superpowers, which is strengthened by the arms race. The statistics showing this race illustrate the extent of danger. The increasing number of nuclear tests provides evidence for the arms race getting more intense and expanded.
The opposition of the 2 superpowers was expressed in strict political measures also in Europe. The opposition of the 2 sides and the military blocks they led was the sharpest in the issue of the divided Germany and Berlin. In 1961 the Soviet Union violated the four-power status of Berlin, by creating the wall during one night separating East- and West Berlin, being careful not to take a single block from the Western area. Neither the Western powers took military steps against Moscow to take care to maintain the status quo. 9 November, 1989, the Berlin Wall, which became a landmark in the process of the reunification of Germany, and was the most guarded state boundary of the world till that time, has fallen after 28 years as all the walls throughout the centuries of history.

Keywords: opposition, superpowers, arms race

BEVEZETÉS

Az alábbi értékes történelmi forrás a Magyar Nemzeti Levéltár Somogy Megyei Levéltárából került elő.[3] A dokumentum egy atomháború esetén elrendelt fiktív szimulációs gyakorlat részletes helyzetelemzését tartalmazza.[4] A modell részletes analizálása betekintést enged az 1970-es évek végének nagyhatalmi politikájába, ahol a nagyhatalmak elsődleges törekvése annak a félévszázados szimultán partinak a megjelenítése, amelynek során több főtáblán játszik egymással a két kiemelt erőnyerő az USA és a Szovjetunió. Miközben ugyanők a fontosabb lépesek meghívottjai – vagy éppen kéretlen multiplikátorai –, a melléktáblákon folyó küzdelmeknek is. Azt már a szerzők teszik hozzá, hogy az atomütőerő fejlesztésére épülő fegyverkezési versenyben, a csillagháborús program által gerjesztett globális, valamint az intergalaktikus térben lejátszódó hatalmi aspirációk árnyékában, azért nem mindig a sakk konvenciói szerint követik egymást a pro és kontra húzások. Egy másik közkedvelt játék a kártya – s

[3] Magyar Nemzeti Levéltár Somogy Megyei Levéltára Tematikus gyűjtemény; Polgári védelem dokumentumai Nyt. szám: 030-19/Gy/1978 A közölt forrás egy kis része a VERITAS Történetkutató Intézet és Levéltár honlapján jelent meg.

annak politikailag motivált cinkelt lapjai – is fel-feltűnnek időnként, s igazából egyszerre görgetik a fejleményeket az asztal feletti "lovagias" küzdelem és az asztal alatti (vagy kulisszák mögötti) sötét, gyakran titkosszolgálatok által folytatott játék elemei. Másképp alig képzelhető el, hogy a mellékszereplő partnerek időnként egyik, avagy másik hatalom oldalán tűnnek fel, illetve, hogy esetenként a már egyszer kiütött bábuk visszakerülnek a sakktáblára. Megannyi bizonytalanság, amelyekről máig nem tudjuk, hogyan befolyásolják az „atompartiban" – a magát végső, – mindent megnyerő győztes szerepébe navigálni igyekvő, a titkos diplomácia eszközeivel „leárnyékolt" szuperhatalmak döntéseit, szándékait. Ezért a folyton változó, sokvektorú, képlékeny történelmi, politikai, gazdasági folyamatnak az átlátása, modellezése korunk geostratégáinak, diplomatáinak is komplex, embert próbáló feladat. Az közölt forrás ennek a titokzatos folyamatnak az egyik lenyomata. Találóan állapítja meg kiváló művében a Germuska Pál-Horváth Miklós szerzőpáros: „A nemzetközi konzultációk során egy alapvető doktrinális váltás szükségessége rajzolódott ki a felkészülés területén, amely majd' évtizedes késéssel követte a szovjet (VSZ) hadászatban az 1960-as évek első felében végrehajtott koncepcionális változásokat. Az 1950–60-as években a mozgósítás a népgazdaság háborús körülmények közötti működtetésére fókuszált, és ennek előkészítésére összpontosította erőfeszítéseit. Az új hadászati-hadműveleti koncepciókból azonban egy más körülmény kapott kiemelt figyelmet: a váratlanság és az idő tényezője – egy rakéta-atomháború kirobbanása után alig van idő mozgósításra-átállásra, ráadásul a várható drámai rombolások miatt igen nehézzé válik a haderő és a lakosság haditechnikai és anyagi ellátása."[5] Az atomháború polgári lakosságra és a hátországra gyakorolt hatását elemzik Horváth Miklós és Kovács Vilmos alapkutatásokra építő művükben. A szintetizáló nagymonográfia egyik alapgondolata, hogy a „Varsói Szerződés atomháborúra kidolgozott terveinek egyik fontos elemét képezték a prognosztizált háború Magyarországra, ezen belül az ország irányítása és működőképessége fenntartása szempontjából nélkülözhetetlen politikai és állami intézmények(…)" „A váratlan atomháború alapos elemzése érdekében a haderő felkészítésén és alkalmazásán túl meg kell vizsgálnunk a hátország védelmével kapcsolatos problémákat is."[6] A közölt forrás ennek a

[5] GERMUSKA, HORVÁTH, 2020. 203.o.
[6] HORVÁTH, KOVÁCS, 2016. 91.o.

gyakran a korszakban államtitkot képező folyamatnak az egyik lenyomata. A forrásban talált rövidítéseket lábjegyzetben oldottuk fel.

I. ELŐZMÉNYEK, AZ ATOMKONFLIKTUS FENYEGETŐ, SÖTÉT ÁRNYAI

A XX. századot a hosszú XIX. századdal szemben a rövid XX. századnak nevezi a történettudomány. A jelző jelentéstartalma az események sűrűsödésével áll kapcsolatban. A két világháború tragikus, napról napra változó eseménysora és a modern média által percről percre, óráról órára, napról napra permanensen közölt politikai történések az idő relatív rövidülésének érzését keltik.

1962. augusztus 29-én a CIA[7] egyik U2-es kémrepülőgépének kiadták a parancsot, hogy repüljön Kuba fölé. Az U2-es húszezer méter magasságból készített felvételeket és ezen jól kivehetők voltak a szovjet rakétatelepítő csapatok munka közben. A felderített tényeket más források is megerősítették.

1962. szeptember 15-én ugyancsak egy amerikai felderítő repülőgép felvételei bizonyították, hogy egy szovjet kereskedelmi hajó, a Poltava nukleáris robbanótölteteket és támadó SS4-es, SS5-ös ballisztikus rakétákat szállított Kubába. Ezután újabb U2-es felderítések erősítették meg a szovjet háborús, katonai lépéseket. Kennedy[8], amerikai elnök válaszul egy tengeri karantén létrehozása mellett döntött, s 1962. október 23-án televízión keresztül tájékoztatta az amerikai lakosságot a szovjet rakétatelepítésről és elrendelte a Kuba felé tartó szovjet teherszállító hajók blokádját. Katonai lépéseket is tett az USA hadvezetése. B52-eseket nukleáris töltetekkel szereltek fel, és azok egy védelmi övezetben keringtek az Északi-sarkkör felett. Innen vagy visszarepülhettek bázisaikra, vagy szovjet célpontokat támadhattak meg. A 90 darab B52-es fedélzetén 20-50 megatonnás – 1 megatonna 1 millió tonna hagyományos robbanóanyag energiájának megfelelő magenergia mértékegysége – bombával folyamatosan az észak-atlanti térségben támadási parancsra várt. A repülőtereken 550 B52-es, 800 B47-es és 70 B58-as startra készen várakozott. Az Északi-tengeren és az északi-sarki jégtakaró alatt nukleáris töltettel ellátott atom-tengeralattjárók

[7] A Központi Hírszerző Ügynökség (Central Intelligence Agency, rövidítve CIA) az Amerikai Egyesült Államok egyik legfontosabb szövetségi hírszerző szervezete, a Hírszerző Közösség tagja.

[8] John Fitzgerald Kennedy az Amerikai Egyesült 35. elnöke 1961 és 1963 között

állomásoztak, készen arra, hogy csapást mérjenek szovjet nagyvárosokra. 8 Polaris rakétákkal felszerelt tengeralattjáró az északi-atlanti térségben járőrözött és 128 víz alól indítható rakétájukat a Szovjetunióra irányították. A Földközi-tengeren, a Sárga-tengeren a 6. és 7. amerikai flotta, valamint a Royal Navy repülőgép-anyahajón ugyancsak atombombákkal felszerelt repülőgépek álltak bevetésre készen. Interkontinentális ballisztikus rakétákat állítottak készenlétbe az USA területén. 102 Atlasz, 54 Titán és 12 Minuteman interkontinentális rakétát a földalatti silókban kilövő pozícióba helyeztek. Kennedy elnök az amerikai fegyveres erőket Defcan 1, a háborút jelentő védelmi fokozatba helyezte. A karibi-tengeri vesztegzár 1962. október 24-én lépett életbe. Ettől kezdve az emberiség II. világháború utáni történelmének legdrámaibb napjait élte át. A Varsói Szerződés és a NATO erőit a legmagasabb riadókészültségbe helyezték. Florida katonai táborrá vált, Kubában felfegyverezték a felnőtt lakosságot. Ezekben az órákban 18 kelet európai szállítóhajó haladt a Kuba előtt felsorakozott blokádot végrehajtó amerikai hadihajók vonala felé. Ezt a 18 hajót négy szovjet atomrobbanófejekkel felszerelt torpedókat is szállító és amerikai támadás esetén tűzparanccsal is felhatalmazott tengeralattjáró kísérte. Hruscsov[9] az SZKP KB főtitkára az egész világ megkönnyebbülésére utasítást adott arra, hogy a szovjet rakétaszállító hajók ne próbálják áttörni a tengeri blokád vonalát. 16 fegyvert szállító hajót visszafordított. Tehát újabb rakéták nem jutottak Kubába.

A világégéssel fenyegető konfliktus mögött a két szuperhatalom totális szembenállása állt, amelyet a fegyverkezési verseny erősített. E versenyt érzékeltető statisztikai adatok szemléltetik a veszély nagyságát. A fegyverkezési verseny élesedésének, kiszélesedésének bizonyítéka az atomkísérletek számának növekedése. Az emberiség számára a következő időszakban kikerülhetetlen feladattá vált az atomháború rémének elhárítása.

1.1. Az 1978-as és 1979-es évek jelentősége a nemzetközi politikában[10]

Az amerikai-szovjet viszony gyorsan romlott 1978 elejétől geopolitikai okokból. A szovjetek egyre fokozódó politikai aktivitást fejtettek ki

[9] Nyikita Szergejevics Hruscsov 1953-tól 1964-ig a Szovjetunió Kommunista Pártja (SZKP) első titkára, 1958 és 1964 között pedig a Minisztertanács elnöke

[10] A forrás nemzetközi kontextusba helyezéséhez nagy segítséget nyújtott Magyarics Tamás nagyívű szintézise. MAGYARICS, 2014. 559 –562. o.

Afrikában. Szomáliába, Etiópiába és Angolába is szovjet, illetve kubai kiképzők és fegyverek érkeztek. A kétoldalú viszony megromlásának második oka az a NATO-döntés volt, amely megnövelte a katonai kiadásokat, és erősítette az amerikai katonai jelenlétet Nyugat-Európában. A harmadik fő ok pedig az amerikai-kínai politikai centrumok közeledése volt. A fordulópontot Brzezinski[11] nemzetbiztonsági tanácsadó 1978. májusi kínai útja jelentette, amelynek során az amerikai politikus stratégiai partnerséget kínált Pekingnek Moszkva ellen. Jimmy Carter[12] 1978. június 7-i beszéde az annapolisi Haditengerészeti Akadémián[13] hangzott el, amelyben az elnök felszólította a Szovjetuniót, hogy választhat a konfrontáció és a kooperáció között, hangsúlyozta, hogy az Egyesült Államok készen áll mindkettőre. A Kreml a konfrontáció gyakorlásával vádolta az amerikai vezetést, és elhárította magától a felelősséget a bilaterális kapcsolatok romlásáért. Az új szovjet közepes hatótávolságú rakéták (rövidítve: IRBM)[14], az SS-20-asok telepítése jelentős visszhangot és aggodalmat váltott ki Nyugat-Európa és Amerika politikusaiból és közvéleményéből egyaránt. Moszkva az SS-4 és SS-5 jelzésű korábbi típusok egyszerű cseréjéről beszélt, de az új rakéták egyenként három, külön-külön célra vezethető robbanófejjel voltak ellátva. Sokkal pontosabban működtek a korábbi típusoknál, akció-rádiuszuk nagyobb volt, ezért a Szovjetunió ázsiai részeiről is elérhették az atomfegyverekkel Nyugat-Európát. 1979. augusztus 6-án az amerikai kormányzat nyilvánosságra hozta, hogy 200-600 közepes hatótávolságú Pershing-II-es és cirkálórakétát ajánlott fel a NATO számára az új szovjet IRBM-ek telepítésére válaszként. A NATO külügyminiszteri tanácsa 1979. december 12-én[15] fogadta el az amerikai javaslatot, azzal a kiegészítéssel,

[11] Zbigniew Kazimierz Brzezinski lengyel származású amerikai politológus, politikus, geostratéga. Jimmy Carter nemzetbiztonsági főtanácsadója volt 1977–1981 között.

[12] Jimmy Carter az Amerikai Egyesült Államok 39. elnöke, diplomáját 1947-ben az annapolisi Tengerészeti Akadémián szerezte.

[13] Az Egyesült Államok Tengerészeti Akadémiáját 1845-ben alapították.

[14] Közepes hatótávolságú ballisztikus rakéta (*Intermediate-range Ballistic Missile* – IRBM) Olyan ballisztikus rakéta, amelynek a hatótávolsága 1000-től 5500 kilométerig terjed. Az IRBM-ek szárazföldi telepítésűek, és rögzített, illetve mozgatható indító berendezésekből egyaránt indíthatók. Nukleáris hagyományos, biológiai vagy vegyi robbanófejekkel is felszerelhetők. Gyakran nevezik őket harcászati vagy hadszíntéri rakétáknak is.

[15] 1979. december 12-én a külügy- és védelmi miniszterek rendkívüli értekezletet tartottak Brüsszelben. A „kettős határozat" kapcsán megvitatták a hadszíntéri nukleáris eszközök modernizálását, beleértve a földi indítású szárnyas rakéták és a Pershing–II. rakéták telepítését Európában. Párhuzamosan folytatják a tárgyalásokat a telepítés elkerülése céljából.

hogy a telepítéssel egy időben tárgyalásokat is kell kezdeni a szovjetekkel a közepes hatótávolságú rakéták Európából történő kivonásáról („kettős határozat" - *dual trackpolicy*). A SALT-megbeszélések azután tovább folytatódtak, de az 1979. júniusban aláírt megállapodás pontjai ellen egyre többen tiltakoztak az Egyesült Államokban. Júniusban[16] Carter elnök meghátrált az MX rakéták[17] ügyében, elrendelte a fegyverek fejlesztését, és szeptember 9-én bejelentette, hogy az Egyesült Államok a következő tíz évben 33 milliárd dolláros költséggel 200 ilyen rakétát telepít a szovjet ICBM[18]-ek, az SS-18-asok és SS-19-esek ellensúlyozására. Az amerikai reakció kissé eltúlzott volt, a helyzet némileg hasonlított az 1960-as évek elejihez, amikor sokat beszéltek a szovjetek állítólagos nukleáris fölényéről, holott pontosan ellenkezőleg állt a helyzet. Igaz, hogy elméletileg az amerikai szárazföldi telepítésű hadászati rakéták (1000 darab Minuteman és 54 darab Titán II.) 95%-át el tudták volna a szovjetek pusztítani az ICBM-jeikkel (SS-17, SS-18 és SS-19) végrehajtott első csapás során, de a földi indítású ICBM-ek az amerikai nukleáris arzenál mindössze negyedét tették ki; a nukleáris erő 75%-át a tengeralattjárókról és a repülőgépekről indítható eszközök alkották, amelyek könnyűszerrel megsemmisítő második csapást mérhettek volna a Szovjetunióra. Az amerikaiak technikai fölényét pedig elsősorban az jelezte, hogy az amerikai 25%-kal szemben a szovjetek nukleáris fegyvereinek 75%-a volt könnyebben elpusztítható silókban, és csak a negyede az ellenség által nehezebben felderíthető tengeralattjárókon és repülőgépeken. A hadászati nukleáris erők területén mutatkozó amerikai fölény miatt a szovjetek az 1970-es években nagy energiát fordítottak az európai hagyományos fegyverzet, valamint a hadszíntéri és a nagy hatótávolságú hadszíntéri rakéták (long-range theater nuclear weapons -

[16] 1979. június 18-án Carter elnök és Brezsnyev főtitkár aláírták a SALT–II szerződést Bécsben (a szerződést az USA nem ratifikálta).

[17] MX, Missile Experimental, az interkontinentális ballisztikus rakéta fejlesztésekor használt elnevezés,

[18] Interkontinentális ballisztikus rakéta (Intercontinental Ballistic Missile – ICBM) Olyan ballisztikus rakéta, amelynek a hatótávolsága meghaladja az 5500 kilométert. Az ICBM-ek nukleáris töltettel vannak felszerelve, a hagyományos, vagy más tömegpusztító fegyver tölteteit is célba juttathatják. Több, külön célra irányítható töltetet tartalmazó visszatérő egységekkel is elláthatók, s telepítésük, valamint indításuk történhet szárazföldi helyhez kötött silókból vagy mozgatható indító berendezésekből. Az ICBM-eket gyakran hadászati rakétáknak is nevezik.

LRTNF)[19] fejlesztésére. A szovjet haderőfejlesztésekre válaszként a NATO 1977. májusban[20] határozatot hozott a tagállamok védelmi kiadásainak növelésére. Az Egyesült Államok 1978-ban 35 ezer fővel növelte az Európában állomásozó erőinek számát, és emelte a nukleáris eszközöket célba juttató eszközök (tengeralattjárók és stratégiai bombázók) számát is. A KGST Hadiipari Állandó Bizottságának ülése, amely 1978. május 15–19. között Minszkben tanácskozott a globális fegyverkezési versenyt érintő fontos döntéseket hozott. A T-72-es harckocsik kooperációs gyártásáról tárgyaltak, Csehszlovákia és Lengyelország megerősítette, hogy 1980 utolsó negyedévében elkészíti a T-72-es harckocsi nullszériáját, Bulgária, Magyarország, NDK és Románia pedig konkretizálta az általa beszállítandó részegységek és alkatrészek jegyzékét.[21] A Kádár-korszakban a védelempolitika az 1970-es években is központi szerepet játszott Magyarországon. Kiss Dávid kiváló tanulmányában pontos áttekintést nyújt a Kádár-rendszer védelemigazgatásának szervezeti felépítéséről. Megállapítja, hogy Magyarországon a Honvédelmi Tanács központi szervezetét csak 1964-ben hozták létre, majd ezután dolgozták ki 1970-re a megyei, járási, kerületi és városi szerveit is.[22] Egészen 1970-ig kellett arra várni, amíg a rendkívüli időszakban felállítandó Honvédelmi Tanács alsóbb szintű szervezeti struktúráit kialakították, és pontosan megtervezték a háború esetén elvégzendő feladataikat.[23]

II. FORRÁS

Polgári védelem Somogy Megyei Parancsnokság
KAPOSVÁR
Nyt. szám: 030-19/Gy/1978
Titkos „GYAK”
15.sz. példány

[19] A nagy hatótávolságú hadszíntéri nukleáris fegyverek/erők (Long-range theater nuclear weapons/forces – LRTNW/LRTNF): 1000–5500 kilométerig terjedő hatótávolságú ballisztikus rakéta, szintén felszerelhetõ hagyományos és nukleáris töltettel egyaránt.
[20] 1977. május 10–11. között a NATO-tagállamok állam- és kormányfői Londonban megvitatták a hosszú távú védelmi programot.
[21] GERMUSKA, 2010. 181.o.
[22] KISS, 2016. 275.o.
[23] KISS, 2016. 294.o.

FELADAT

A Siófok járási, járásszékhely- városi polgári védelmi komplex, módszertani bemutató gyakorlatot végrehajtó állomány részére

ÁLTALÁNOS HELYZET

1. NYUGATIAK:

A NATO[24] politikai és katonai vezetése, a tömbhöz tartozó államok kormányai 1978. április közepétől (R-6 hónap) fokozott hidegháborús politikát folytatnak, „az emberi jogok védelme" ürügyén mesterségesen felszított kampányt indítanak a szocialista országokkal szemben, azok külképviseleti szerveinek tevékenységét jelentősen korlátozzák. A politikai és lélektani hadviselés mellett különféle gazdaságintézkedéseket foganatosítanak a szocialista országok felé irányuló kivitel korlátozására.
A kapitalista országok gazdasági struktúrájában bizonyos változások figyelhetők meg a haditermelésre való fokozatos átállás bevezetésére. A NATO-hoz tartozó „Közös Piac"[25] tagországai 1978. május végétől (R-5 hónap) gyors ütemben megkezdik iparuk haditermelésre való átállítását. Intézkedéseket tesznek a stratégiai készletek felhalmozására.
A szocialista országok elleni politikai, gazdasági és ideológiai harc különféle formáinak intenzív alkalmazása mellett egyre több intézkedést foganatosítanak fegyveres erőik háborús felkészítése érdekében. Ezen intézkedéseikkel fokozzák a nemzetközi helyzet feszültségét. 1978. augusztus-szeptember hónapban (R-3-2 hónap) a NATO Szövetséges Hatalmak Európai legfelsőbb Parancsnoksága alárendelt seregtestei részére, magasabb egységtörzsek bevonásával a „BARNÁK" területén a kiképzési terveikben szereplőkön túl parancsnoki és törzsvezetési gyakorlatokat vezet le, melyeken mind a támadó, mind a védelmi hadműveletek megszervezését és vezetését gyakoroltatják kezdetben hagyományos, majd tömegpusztító eszközök alkalmazásával.

[24] Észak-Atlanti Szerződés Szervezete (North Atlantic Treaty Organization). Katonai szövetség, melyet 1949. április 4-én alapítottak Washingtonban. Kezdetben tizenkét ország volt tagja, majd folyamatosan bővült. A tárgyalt időszakban a tagjai: Amerikai Egyesült Államok, Belgium, Dánia, Egyesült Királyság, Franciaország, Görögország, Hollandia, Izland, Kanada, Luxemburg, Német Szövetségi Köztársaság, Norvégia, Olaszország, Portugália, Törökország.
[25] Az Európai Gazdasági Közösség tagországai.

A gyakorlattal párhuzamosan intézkedéseket tesznek katonai erőik csoportosításainak megerősítésére, személyi – anyagai – technikai feltöltésére, diszlokálására.[26] E gyakorlatok ürügyén – az erődemonstráció céljából megkezdik a NATO hadászati tartalék állományából magasabb egységek légi úton történő átszállítását a „BARNÁK"[27] területére.

Augusztus közepétől erőteljesen fokozzák a szocialista országok, mindenekelőtt a VSZ[28] (Varsói Szerződés) tagállamai elleni kozmikus és légi felderítést. Több alkalommal provokálják az NDK[29] és Csehszlovákia határvédelmi szerveit. A nemzetközi helyzet éleződésével kapcsolatban Osztrák Kormány nyilatkozatban ismételten megerősítette Ausztria semlegességét[30], és azt, hogy az Osztrák fegyveres erők felkészülnek az országot – bármely irányból – érő agresszió elhárítására.

Augusztus közepétől (R-2 hónap) kezdődően az EGK[31] (Európai Gazdasági Közösség) országai egyoldalúan megszakítják a szocialista országokkal fennálló gazdasági kapcsolataikat. Szeptember közepétől (R-1) hónap) több rendkívüli időszakra kidolgozott törvényt léptetnek életbe.

1978. szeptember végén (R-4 hét) megkezdődik a háborús veszélyeztetettségi időszak feladatainak végrehajtását. Fokozott katonai – politikai – gazdasági nyomást gyakorolnak az Osztrák Szövetségi Köztársaságra és Svédországra. Október elejétől (R-3 hét) tovább fokozzák aknamunkájukat a szocialista országukkal szemben. Diplomatáikat „jelentés tételre" visszarendelik, erősen korlátozzák a turista forgalmat. Hírközlő szerveik féktelen uszító propagandát fejtenek ki. A kapitalista országokban napirenden vannak a kommunista és más

[26] Elmozdulás, áthelyeződés.

[27] Az osztrák, vagy olasz hadsereg.

[28] Varsói Szerződés Szervezete. (Организация Варшавский договор). A szocialista országok politikai-katonai szervezete, melyet 1955. május 14-én alapítottak Varsóban. Tagjai: Albánia (1969-ben kilépett), Bulgária, Csehszlovákia, Lengyelország, Magyarország, Német Demokratikus Köztársaság, Románia, Szovjetunió.

[29] Német Demokratikus Köztársaság.

[30] Ausztriában 1955. október 26-án rögzítették az alkotmányba, hogy az ország örökös semlegességet fogad, mely szerint egyik nemzetközi katonai és politikai szervezetnek sem lehetnek tagjai. A szovjet haderő ekkor vonult ki az országból.

[31] Európai Gazdasági Közösség. 1957. március 25-én hozta létre a Benelux-államok, Franciaország, a Német Szövetségi Köztársaság és Olaszország. Célja az Európai Szén- és Acélközösség államainak mélyebb gazdasági együttműködése volt.

haladó pártok elleni provokáció. Országaikban bevezetik a gyülekezési tilalmat, a tömegkommunikációs eszközök előzetes cenzúráját, a levél és sajtó cenzúrát. Teljes katonai hírzárlatot rendelnek el. A VSZ tagállamaiból a NATO államokba irányuló polgári légi forgalom korlátozása céljából megtévesztő adatokat szolgáltatnak a légköri viszonyokra és egyes repülőterek fogadóképességére vonatkozóan.
1978. október 6-án (R-15 nap) a NATO államok a katonapolitikai helyzet alakulásával megfelelően – a háborús készenlét fokozása érdekében – intézkedéseket foganatosítanak állami, polgári és katonai területeken, az állami rendszerben bevezetik: az egyszerű „harckészültséget", a katonai rendszerben pedig a „katonai óvatosságot".
2./KELETIEK:
A VSZ tagállamainak kormányai maximális erőfeszítéseket tesznek a nemzetközi helyzet negatív irányú alakulásának megakadályozására, fokozzák a háborús feszültség csökkentésére, a szocialista országok és az imperialista nagyhatalmak közötti kapcsolatok javítására, a háború elkerülésére, valamint a béke megszilárdítására irányuló politikai, diplomáciai erőfeszítéseiket.
A katonai-politikai helyzet alakulásának megfelelően intézkedéseket foganatosítanak a fegyveres erők, a polgári védelem, a népgazdaság, a párt és állami szervek háborús készenlétbe helyezésére. A VSZ EFE.[32] (Varsói Szerződés Egységes Fegyveres Erők) 1978. június eleje óta (R-5 hónap) a NATO fokozódó háborús előkészületeinek ellensúlyozására – a kiképzési feladatok folytatásával egyidejűleg – intézkedéseket foganatosítana fegyveres erőik állandó harckészültségének magas szinten tartására.
Az MNK[33] kormánya – figyelembe véve a kialakult nemzetközi helyzetet – 1978. júniusában (R-5 hónap) elrendeli a GM.[34](Gazdaság Mozgósítási) tervek egyes feladatainak, illetve az Építőipar „Számítási év terve" polgári védelmi részének végrehajtását.
A VSZ Politikai Tanácskozó Testülete[35] 1978. augusztus 18-21 közötti időben (R-2 hónap) megtartott értekezletén értékeli a katonai-politikai helyzetet. Megállapítja, hogy a NATO által kialakított nemzetközi

[32] Varsói Szerződés Egységes Fegyveres Erők.
[33] Magyar Népköztársaság.
[34] Gazdasági Mozgósítás.
[35] A Varsói Szerződés Szervezetének legfőbb politikai szerve.

helyzet a szocialista országokat megfelelő ellenlépésekre kényszeríti. Ennek megfelelően állami – katonai – gazdaság mozgósítási és polgári védelmi intézkedések kerülnek kiadásra.
Az MNK-ban 1978. szeptember 21-én (R-1hónap) a háborúra történő felkészítést a Honvédelmi Bizottság kiadott határozata alapján a Honvédelmi és Védelmi Bizottságok veszik át, és felkészülnek a háborús vezetés feladatainak végrehajtására. A Honvédelmi Tanács – a Nyugatiak közvetlen katonai előkészületeire válaszolva – 1978. október 6-án 24.00 órakor (R-14 nap) a fegyveres erőknél és testületeknél fokozott harckészültséget rendel el rejtett „M"[36] (mozgósítás) után kiegészíti azok állományát.

3./ A POLGÁRI VÉDELEM HELYZETE:

A PVO. TPK.[37] Polgári Védelem Országos Törzsparancsnok Utasítására a Polgári Védelem Somogy megyei Parancsnoksága 1978. június 3-án elrendeli a PV.[38] intézkedési tervek egyes feladatainak végrehajtását. Ennek keretében utasítja a megyei és az alárendelt városi-járási polgári védelmi parancsnokságokat.
Intézkedik:

- A polgári védelmi intézkedési tervek, a járási-városi, községi, üzemi RBV.[39] és elrejtési tervek felülvizsgálatára realizálására;
- A védett és kiszóródás elleni vezetési pontok munka és életfeltételeinek biztosítására;
- A nagy értékű műkincsek védelmének előkészítésére;
- A központi és helyi vezérlésű szirénák megvizsgálására, morgópróbák végrehajtására;

[36] Mozgósítás.
[37] Polgári Védelem Országos Törzsparancsnok.
[38] Polgári Védelmi. Polgári Védelem: olyan össztársadalmi feladat-, eszköz- és intézkedési rendszer, amelynek célja katasztrófa, illetve fegyveres összeütközés esetén a lakosság életének megóvása, az életben maradás feltételeinek biztosítása, valamint a lakosság felkészítése azok hatásainak leküzdése és a túlélés feltételeinek megteremtése érdekében. A Polgári Védelem szervezete (1964-ig Légoltalom) 1949. október 18-án jött létre, szervezetileg a Belügyminisztérium irányítása alá került, 1962-ben áthelyezték a honvédelmi miniszter irányítása alá. 1977. december 13-án a Magyar Népköztársaság is elfogadta az 1949. évi négy Genfi Egyezmény kiegészítésére létrehozott Jegyzőkönyvet, így a Polgári Védelem nemzetközileg elismert szervezetté vált. https://www.mpvsz.hu/
[39] Radiológiai-, biológiai-, vegyi. http://www.mpvsz.hu/pv-alapfogalmak.

- A Polgári Védelmi Szakszolgálatok, önvédelmi szervezetek gyorsított ütemű kiképzésére;
- A lakosság gyorsított felkészítésére, folyamatos tájékoztatására;
- Az élelmiszer-állomány a termelő berendezések, készletek és az ivóvíz RBV. védelmének megszervezésére;
- Az elsötétítési és fényálcázási feladatok végrehajtására.

Tartalma:

a.) A riasztási terveket 1978. július 15-ig pontosítsák. A hiányzó riasztó berendezéseket augusztus 1-ig pótolják. Hajtsák végre a riasztó-ügyeleti szolgálatok személyi állományának feltöltését és a kiképzésüket augusztus 3-ig.

b.) A lakosság és az üzemi dolgozók védelmének területén hajtsák végre az építőipar „Számítási év keretében meghatározott" polgári védelmi feladatokat. 1978. augusztus 11-ig pontosítsák a lakosság és a dolgozók elrejtési terveit.

c.) Pontosítsák a lakosság és az üzemi dolgozók egyéni védelmének biztosítására készített terveket július 15-ig. Augusztus 1-ig intézkedjenek a szükségvédő eszközök ipari legyártásának előkészítésére és határozzák meg a gyártás megkezdésének időpontját. Töltsék fel a lakosság ellátását szolgáló kereskedelmi készleteket intézkedjenek a csecsemő és gyermekvédő eszközkészletek gyártásának előkészítésére, és a gyártás megkezdésének időpontjára.

d.) 1978. augusztus 1-ig készítsék elő a tér és közvilágítás elsötétítését, a lakó és középületek, ipari épületek, műhelycsarnokok és technológiai eljárások fényálcázását. Siófok város különös figyelmet fordítson a Kőolajvezeték Vállalat[40] üzemrészének álcázására, és elsötétítésére.

e.) Az élelmiszerek, az állatállomány, a termelőberendezések, technológiák, készletek, RBV. védelmének megszervezése terén:

- Augusztus 1-ig intézkedjenek a háztartások, egyéni és kisegítő gazdaságok védelmi terveinek pontosítására;
- Szeptember 1-ig tegyenek javaslatot az RBV.
- védelmi célra felhasználásra tervezett eszközök, műszerek mentesítő és egyéb anyagok zárolására, esetleges átcsoportosítására;

[40] A Kőolajvezeték Vállalat 1954-ben alakult Siófokon.

- Augusztus 15-ig intézkedjenek a tanácsi alárendeltségű üzemek, az állami gazdaságok és mezőgazdasági termelőszövetkezetek RBV. védelmi terveiben meghatározottak végrehajtására;
- 1978. augusztus 1.ig intézkedjenek a megelőző RBV. védelmi rendszabályok bevezetésére.

f.) 1978. augusztus 1-ig az ivóvíz megelőző RBV. védelmének biztosítása érdekében intézkedjenek a vízlelőhelyek, a víztermelő és szolgáltató vállaltok megelőző RBV. védelmi terveinek pontosítására, a szükséges eszközök, műszerek mentesítő és egyéb anyagok zárolására a megelőző RBV. védelmi rendszabályok bevezetésére.

g.) 1978. október 1-ig intézkedjenek a különleges vagyontárgyak helyi védelmének előkészítésére.

h.) A polgári védelmi szakszolgálatok és önvédelmi szervezetek parancsnoki állományát a kiadott kiképzési program alapján 1978. július 31-ig 30 órás kiképzés keretében ismételten készítsék fel háborús vezetési feladataik végrehajtására.

Új témaként, 6 kiképzési óra keretében dolgozzák fel a neutronbomba[41] elleni védelem kérdéseit.

1978. augusztus hónapban a megye és alárendelt pv. parancsnokságok bevonásával két napos több fokozatú parancsnoki és törzsvezetési gyakorlat keretében gyakorolja az alkalmazási tervben rögzített feladatokat. A beosztott állomány július 30-ig mindenütt fejezze be az 1978. évre előírt kiképzési feladatokat.

A teljes állomány bevonásával 1978. augusztus 1 – szeptember 15-ig minden üzemben és szövetkezetben – a területi pv. parancsnokságok irányításával – 24 órás időtartamú üzemi polgári védelmi gyakorlatot kell tartani. 1978. augusztus 1-től meg kell kezdeni a lakosság gyorsított és folyamatos felkészítését meg kell szervezni a TV-ben hetenként 1-2 alkalommal sugárzott adásokat. A mozi forgalmazásban az eddigi elkészített összes filmet ismételten levetítésre kerülnek. A megyei, helyi és üzemi lapok rendszeresen, 3-5 naponként, mellékletekben ismételten propagálják a lakosságvédelem kérdéseit.

1978. szeptember 30-ig be kell fejezni a lakosság 15 órás kötelező felkészítését. A felkészítés csak külön intézkedésre történik.

[41] Megnövelt sugárzású nukleáris fegyver.

1978 október 1-ig a tájékoztató hirdetmények szétosztását a járási-városi parancsnokságaik végre kell hajtani, kiosztásuk és kihirdetésük külön intézkedésre történik.

i.) 1978. szeptember 1-ig az összes tűzveszélyes – és a termeléshez nem szükséges – anyagokat az üzemekből el kell szállítani. A lakóházak padlásait és pincéit teljesen lomtalanítani kell. Az előírt tűzoltó készülékeket és szerszámokat mindenütt fel kell szerelni.

j.) 1978. augusztus 1-ig az alárendelt parancsnokságok pontosítsák a pv. szakszolgálatok és önvédelmi szervezetek fokozott és teljese alkalmazási készenlétbe helyezési és alkalmazási terveit. 1978. augusztus 1.-és szeptember 1. között az állománnyal gyakorolják a FAK[42] és a TAK[43] végrehajtási feladatait. Az alakulatok készleteit szeptember 1-ig decentralizálják az alkulatok megalakulási helyein.

k.) A mentesítésre kijelölt intézmények 1978. szeptember 30-ig készítsék elő kijelölt eszközeiket és berendezéseiket háborús működésre való átállásra.

l.) 1978. szeptember 1-ig a városi – járási Védelmi Bizottságok vezetési pontjait háborús működésre készítsék elő. Hajtsák végre az előírt készletek feltöltését és üzempróbák végrehajtását.

A PVO. TPK.[44] Utasítására a Polgári Védelem megyei és területi vezető szervei béke elhelyezési objektumaikban 1978. október 7-én 01.00 órakor (R-14 nap) megkezdik a katonai törzsek „M" feltöltését a vezetésbiztosító és kiszolgáló század THKSZ-be[45] helyezését összekovácsolását.

II.
RÉSZLETES HELYZET

1./ A NATO államok 1978. október 6-án (R-14 nap) intézkedéseket foganatosítanak a fegyveres erőik háborús készültségbe helyezésére, megkezdik a háborús veszélyeztetettségi időszak feladatainak végrehajtását. Ennek keretében fokozatosan bevezetik az egyszerű háborús készültségi fokozatot („megelőző katonai óvatosság"),

[42] Fokozott Alkalmazási Készenlét.
[43] Teljes Alkalmazási Készenlét.
[44] Polgári Védelem Országos Törzsparancsnok.
[45] Teljes Harckészültségbe Helyezés.

aktivizálják a háborús vezetési pontokat, rejtett mozgósítást hajtanak végre, fokozzák a gazdaság haditermelésre való átállítását.
1978. október 15-én (R-9 nap) „együttműködési" gyakorlatot hajtanak végre, amelynek ürügyén összpontosítási körletet foglalnak el. 1978. október 15-én (R-6 óra) befejezik a fegyveres erők háborús készültségbe helyezését, a polgári védelemnél bevezetik az atomvédelmi rendszabályzatokat, és felkészülnek mind hagyományos, mind atomháború viszonyai között folytatandó fegyveres küzdelemre és 1978. október 21-én 12.00 órakor (R) hagyományos eszközökkel csapást mérnek az NDK, CSSZSZK[46], LNK[47], MNK területén lévő határmenti erő és létesítményei ellen, kirobbantják a háborút.
Az MNK ellen folyó fegyveres tevékenység első időszakában, a „BARNÁK" légiereje 1978. október 21-én 12.00 – 14.00- ig terjedő időszakban kis kötelékekkel, hagyományos és korszerűsített eszközökkel csapásokat mérnek a Magyar Népköztársaság határmenti megyéire, majd 14.00 és 15.00 között a csapásokkal több hullámban támadják az M-7[48] Zamárdi[49]-Siófok[50] útvonalon felvonult csapatokat üzemanyag, kenőanyag tároló telepeket, mezőgazdaság jelentősebb üzemegységeit.
Ezek közül Siófok város területén:
<u>1978. október 21-én 14.10-kor</u>
- 1 vadászbombázó raj[51] romboló és gyújtóbombát alkalmaz Siófok város (Sió és Tanácsház u. kiszögelés területére) belterületére, ahol sérülés éri az óvóhelyen tartózkodó állományt. A csapás következtében 250 fő megsérül, 50 fm[52] út megrongálódik, 25 fm gáz, illetve távfűtési vezeték megsérül.
- 1 vadászbombázó raj romboló bombákkal csapást mért Kapoly[53] Északi kijárata területére.

[46] Csehszlovák Szocialista Köztársaság
[47] Lengyel Népköztársaság
[48] Autópálya, mely Budapest és a délnyugati országhatár között teremt összeköttetést.
[49] Település Somogy megyében, a Siófoki járásban.
[50] Település Somogy megyében, a Siófoki járás központja.
[51] Általában tíz repülőgép.
[52] Folyóméter.
[53] Település Somogy megyében, a Tabi járásban.

1978. október 21-én 14.15-kor:
- 1 vadászbombázó raj romboló bombákkal bombázta a Sió Mg. Tsz.[54] Papkuta major területét, amelynek következtében a méregraktár megsérült és másodlagos mérgezőanyagok felhője létrejött kárterület jön létre. A szennyezett személy 150 fő, a szennyezett terület 50 000 m^2, a szennyezett fal 30 000 m^2.

A fegyveres tevékenység második időszakában az ellenség:
- 1978. október 22-én 06.00 órakor földi atomcsapást mér (300 kt)[55] Székesfehérvár[56] pályaudvar epicentrummal. A csapás következtében az uralkodó szélirány miatt radioaktív kiszóródás éri Balatonszabadi[57]- Ságvár[58]- Bonnya pusztától[59] keletre lévő területet;
- 1978. október 22-én 12. 00 órakor földi atomcsapást mér (100 kt) [60]Kaposvár pályaudvar epicentrummal. A csapás következtében nukleáris kárterület alakul ki, a lakosság vesztesége az átlagosnál magasabb.

2./ Az MNK kormánya a fenyegető háborús veszélyre való tekintettel a fegyveres erőknél 1978. október 6-án 24.00 órakor (R-14 nap) csillagászati időben[61] 1978. október 21-én 05.00 órától részleges rejtett mozgósítást rendel el. Majd október 16-án 14.00 órától (R-5 nap) csillagászati időben: 1978. október. 21-én 11.00 órától a THKSZ rendszabályainak bevezetését rendeli el. 1978. október 21-én 12.00 órától a háború kirobbanását követően aktív

54 Mezőgazdasági Termelőszövetkezet.
55 Kilotonna.
56 Település Fejér megyében, Fejér megye megyeszékhelye, a Székesfehérvári járás központja.
57 Település Somogy megyében, a Siófoki járásban.
58 Település Somogy megyében, a Siófoki járásban.
59 Település Somogy megyében, a Tabi járásban.
60 A nukleáris fegyver olyan fegyver, amelynek az energiája atommag-átalakulásból származik. Két típusa kétféle magátalakulást használ fel: az atombomba esetén maghasadás, míg hidrogénbomba esetén magfúzió következtében az atommag kötési energiája szabadul fel.
61 Efemerisz idő. Az efemerisz másodperc volt a Nemzetközi Mértékegység-rendszer (SI) időegysége 1956-tól 1977-ig. 1977 és 1984 között a földi dinamikus idővel párhuzamosan használták.

védelmi, majd támadó tevékenységet folytat a NATO erőkkel szemben.

3./ A kialakult katona-politikai helyzet függvényében a PVO. Törzsparancsnoka - a Honvédelmi Tanács rendeletére – 1978. október. 7-én 01.00 órakor (R-14 nap) csillagászati időben 1978. október. 21-én 06.00 órakor elrendeli a polgári védelem katonai törzsei részére a fokozott harckészültség részenkénti bevezetését, valamint a vezetésbiztosító kiszolgáló század teljes harckészültségét és rejtett mozgósítását.

A háborús veszélyre való tekintettel elrendelésre kerül a vezetési rendszer aktivizálása, a pv. intézkedési tervek gyorsított végrehajtása, a kiegészítő és kiszolgáló állomány továbbá a szakszolgálati alakulatok teljes alkalmazási készenlétbe helyezése, feltöltése és felszerelése. A HVP-el[62] és más fegyveres testületekkel és szervekkel együttműködve részt vesz – profiljának megfelelően – a szárazföldi csapatok felvonulásának védelmi és támadó harcának biztosításában, majd az ellenség hagyományos és tömegpusztító eszközeivel mért csapások után szervezi, vezeti és koordinálja a mentő-mentési munkákat.
4./ A polgári védelem megyei és területi vezető szervei békeelhelyezési objektumaiban 1978. október. 7-én 01.00 órakor (R-14 nap) csillagászati időben: 1978. október 21-én 06.00 órakor végrehajtják az FKHSZ feladatait. 1978. október 16-án 14.00 órakor (R-5 nap) csillagászati időben: 1978. október 21-én 11.00 órakor megkezdik a THKSZ felvételét, melynek eredményeként a vezetési pontok és polgári védelmi parancsnokságok, szakszolgálatok és önvédelmi szervezetek 1978. október 21-én 04.00 órától (csillagászati időben 1978. október 21-én 13.00 órától – „II" feltöltéssel kiegészítve – háborús csoportosításnak megfelelően végzik irányító tevékenységüket.
Az ellenség 1978. október 21-én mért hagyományos csapásnak felszámolást a városi polgári védelmi parancsnokság saját erőivel) 4. sz. ECS.[63] 1., 2., váltás 24 órán belül végrehajtja, majd hadművelet

[62] Hátországvédelmi Alakulatok Parancsnoksága.
[63] Erőcsoport.

második napján a szomszéd megyét ért atomcsapás következtében Siófok járás észak-keleti területét sugárszennyeződés veszélyezteti, ezért a területre radiológiai riadó elrendelésre kerül.
Az ellenség október 22-én 12.00 órakor a megyeszékhely-városra 100 kt-ás földi atomcsapást mért, amelynek felszámolására a 4.sz. ECS. a II. lépcsőben kerül alkalmazásra.
5./ A „módszertani bemutató gyakorlaton résztevevő szervek, parancsnokságok, törzsek, egységek, alegységek, részletes feladatát a járási-városi polgári védelmi törzseknek kiadott levezetési és bemutatási terv tartalmazza.
6./ A módszertani bemutató gyakorlaton résztvevő szervek, parancsnokságok törzsek, egységek, alegységek elhelyezési körletre (megalakulási körletre) a béke diszlokáció szerint.
7./ A 4.sz. ECS. gyülekezési körletre: Balatonkiliti – Belső-hegy Siófok déli kijárata területén. E területen a kiszóródás területi elleni védőlétesítmények 35%-ban rendelkezésre állnak, a hiányzó létesítményeket a beérkező egységek-alegységek készítik el, a helyszínen található szükség anyagokból.

TÁJÉKOZTATÓ ADATOK

III.

1./ Felderítés kiegészítő adatok
A NATO főtitkára 1978. október 9-én (R-12 nap) 1 napos villámlátogatást tett Ausztriában, amelyről hivatalos közleményt nem adtak ki.
Az Osztrák Fegyveres Erők részére 1978. 10. 14-tól (R-1 hét) első, majd másodfokú védelmi riadót rendeltek el, és fokozott határszolgálatot vezetnek be az MNK és a CSSZZK határán.
1978. október 19-én (R-2 nap) 06.00 órakor NYN és Olasz csapatok átlépik az Osztrák államhatárt az MNK irányába. Az Osztrák haderők különösebb ellenállást nem fejtenek ki, erőiknek zömével az MNK és a CSSZSZK határai mentén védelemre rendezkednek be.
2./ Anyagi készletek helyzete:

A személyi állomány védőeszközökkel való ellátottsága: légzésvédő eszközök 97%-os, bőrvédő eszközök 70%-os, egyéb eszközök 50%-os arányban vannak biztosítva.
A polgári védelem személyi állománya feltöltöttsége 97%-os, a technikai feltöltöttsége 90%-os.
Az üzemi önvédelmi szervezetek személyi feltöltöttsége 85%-os, egyéni védőeszközök ellátottsága 83%-os, vegyi-sugár felderítő eszközökkel való felszereltség 70%-os, egyéb technikából 50%-os.
3./ Meteorológiai adatok
1978. október 21-én 14.00-kor:
talajmenti szél Siófok térségében: iránya 75° sebessége 3m/sec, a levegő hőmérséklete +15C°, a talaj hőmérséklete +13C°.
1978. október 22-én 06.00-kor:
közepes magasságú szél Székesfehérvár térségében iránya: 28° sebessége: 25km/ó.

IV.
A VÉGREHAJTÓ ÁLLOMÁNY FELADATAI

A./ Siófok járási – városi és alárendelt községi, üzemi, polgári, védelmi parancsnokságok:
1./ A kiadott „Feladat" és az előzetesen megküldött levezetési és bemutatási terv tanulmányozása és feldolgozása járási, városi, községi és üzemi törzsfoglalkozásokon.
2./ A gyakorlat végrehajtásához szükséges térképek előkészítése az alábbiak szerint:
a.) Városi, járási, pv. parancsnokság részére:
- 1-1 készlet 1: 100 000 méretarányú katonai térkép előkészítése helyzetnyilvántartáshoz;

Szelvények száma: L-33-34, L-33- 35, L-33- 36, L-33-46, L-33-47, L-33-48, L-33-58, L-33-59, L-33-60, L-33-70, L-33-71, L-33-72, L-34-25, L-34-37, L-34-49, L-34-61,

- 1-1 készlet 1:50 000 méretarányú katonai térkép előkészítése a parancsnok elhatározásának kidolgozásához:

Szelvények száma: L-33-48-A, L-33-48-B, L-33-48-C, L-33-48-D, L-33-60-A, L-33-60-B, L-34-37-A, L-34-37-B, L-34-37-C, L-34-37-D, L-34-49-A, L-34-49-B

- 1 készlet 1:10 000 méretarányú Siófok város, térkép (vázlat) Siófok városi pv. pság részére;

b.) A községi, üzemi, pv. pságok[64] részére:

- Üzemről, községi államigazgatási területekről (2-2 készlet) törzsenként 1: 10 000 méretarányú vázlat (helyzetnyilvántartáshoz, pk. elhatározásának kidolgozásához.)

3./ Járási, városi községi üzemi polgári védelmi parancsnokságok értékeljék a kialakult helyzetet és készüljenek fel jelenteni a „Nemzetközi helyzet feszültségének fokozódása" időszakában (R-4 hónaptól R-15 napig) tett intézkedéseiket. (Siófok járási, városi, pv. parancsnok 1978. október 21-én 09.00-kor Ságvár, Zamárdi, községi pv. pk. és Siófok ÁG. pv. pk. 10.00-kor.)

A jelentés kiemelten tartalmazza:

a.) A lakosság védelem területén:
- A lakosság óvóhely ellátottságát;
- A szükség óvóhelyek, kiszóródás elleni védelem kiépítéséhez szükséges építőipari és egyéb anyagok meglétének helyzetét;
- Az egyéni (rendszeresített és szükség) védőeszköz ellátottság állapotát, helyzetét;
- Az egészségügyi létesítmények helyzetét, felkészültségét;
- A lakosság felkészítésének helyzetét.

b.) Az anyagi javak védelmének helyzetét, a városban, járásban, községben, üzemben:
- Az élelmiszer és ivóvíz készletek védelmének;
- Az állatállomány védelmének;
- A betakarított és lábon álló termés védelmének;
- A takarmány készletek védelmének helyzetét;
- Az élelmiszeripar védelmét;
- Az ipar állóképességének növelésére tett intézkedéseket.

c.) A pv. parancsnokságok szakszolgálatok és önvédelmi alakulatok felkészültségét:
- A kiképzés, felkészültség;
- Az egyéni védő eszközökkel való ellátottság;
- Az anyagi és technikai ellátottság, felszereltség helyzetét;

[64] Polgári védelmi parancsnokságok.

- A rendelkezésre álló tartalékokat.

d.) A vezetés helyzetét:

4./ A módszertani bemutató gyakorlat eredményes végrehajtása érdekében a megyei polgári védelmi parancsnokság 1978. szeptember 26-27-én (08.30. – 16.00 – ig) a gyakorlat levezetési és bemutatási terve alapján összevont törzsfoglalkozást tart.

Résztvevők Első nap: Városi- járási polgári védelmi parancsnokság állománya, községi, üzemi pv. parancsnokok, önálló század és önálló szakasz rajparancsnokok, tervezett döntnöki (alegység, munkahely, munkaterület,) állomány, megyei szolgálat parancsnokok, gyakorlatvezető operatív csoportja. Továbbá a Had. kieg.[65] BM. Tűzoltóság, Ifjú Gárda meghívott képviselői.

Helye: Siófok, Tanácsszékház, földszinti nagyterem.

Második nap: Városi- járási pv. törzsparancsnokok, megyei városi-járási szolgálat parancsnokok, 4.sz. ECS. parancsnok, alegység parancsnokok, döntnöki állomány, együttműködő szervek képviselői, gyak. vez. op.[66] csoport.

Helye: 1-5 tervezett munkaterület.

5./ A bemutató gyakorlatokon résztvevő városi-járási, községi, üzemi, polgári, védelmi parancsnokság készüljön fel bemutató jelleggel a magasabb harckészültség, illetve alkalmazási készenlétbe helyezés végrehajtására. Legyen képes a mentő – mentesítő és elsődleges helyreállítási feladatok végrehajtásának megszervezésére, vezetésére, és folyamatos fenntartására.

6./ A gyakorlaton résztvevő parancsnoki és beosztott állomány részvételével (technika nélkül,) 1978. október 17-én – a gyakorlatra való felkészülés ellenőrzése céljából – főpróbát tartok.

Helye: A gyakorlat terve szerint

7./ A gyakorlatra való felkészülés ideje: 1978. október 15.

8./ A felkészülés során tanulmányozzák:

- A polgári védelmi szakszolgálatok és szakszolgálati alakulatok általános alkalmazásai elveit. (tervezet 1972. évi kiadás)
- Az egészségügyi szolgálatok szervezete, működése polgári védelem rendszerében (1970. évi kiadás).
- A szakszolgálati alakulatok politikai megbízottainak kötelmei (1971. évi kiadás)

[65] Hadkiegészítő.

[66] Gyakorlat vezető operatív.

- A polgári védelem egyezményes jelei és rövidítései ((1968. évi kiadás)
- A polgári védelmi kiképzés módszertana. (kézikönyv 1976. évi kiadás) című segédleteket, továbbá a hivatásos tiszti állomány 1978. évi hadműveleti – harcászati felkészítésére készített anyagokat.

9./A városi- járási, községi és üzemi polgári védelmi törzsek 1978. október 21-én 06.00-ig érjék el a gyakorlat végrehajtására való készenlétüket.

B.) A gyakorlaton résztvevő beosztott állomány:

1./ A gyakorlaton résztvevő beosztott állomány legyen képes magasabb készenlétbe helyezés FAK, TAK és alkalmazási készenlétbe helyezés feladatainak végrehajtására.

Ezen kívül készüljön fel:

1.számú kárterületen:

- Ellenség hagyományos csapása által keletkezett kárterület felderítésére, lezárására, (katonai felderítő járőr, katonai őr raj);
- Tűz lokalizálására, tűzoltás végrehajtására (állami tűzoltó szakasz);
- Romeltakarítás végrehajtására, (buldózeres szakasz);
- Óvóhely feltárására, sérültek kimentésére (katonai műszaki szakasz);
- Elsősegélynyújtás, hordágyon való szállítás (200 m-re)
- Végrehajtására (zamárdi els.nyújt. sz[67])
- Sérült járművek elszállítására (AFIT gépjárműmentő raj);
- Áramtalanítás végrehajtására, légvezetékek lebontására, légvezeték szerelésére, áram alá helyezére. (II. tip. technikai. szakasz);
- Sérült tömbfűtő mű vezeték kicserélésére (távfűtés. helyrállító szakasz. költségvetési üzem);
- Sérült gázvezeték kijavítására (gázvezeték helyreállító szakasz. költésvetési üzem);
- Sérültek sebesült gyűjtőpontokon való osztályozására és OSH-ra[68] való szállítására (S.fok. Kórház ÓSH osztályozó csoport, Háziipari Szövetkezet Sebesült Szállító Szakasz);

[67] Elsősegély nyújtó szakasz.

[68] Orvosi Segélyhely.

- Sérültek első orvosi ellátására, fektetésére, kezelésére (Kórház OSH Orvosi Segélyhely), Ságvár és Tab elsősegélynyújtó szakasz).

2. számú kárterületen:

- A méregraktárt ért csapás következtében a méreg anyagok felhője nyomán létrejött vegyiraktár felderítésére, lezárására, (katonai SUFI[69] és rendfenntartó raj);
- Terepmentesítés végrehajtására (katonai terepmentesítő szakasz);
- Mentesítő oldat biztosítására (Állami Tűzoltó raj)
- Sérültek elsősegélynyújtásában való részesítésére, hordágyon való szállításra (200 m-re) (Balatonszabadi elsősegélynyújtó szakasz.);
- Gépjármű mentesítés végrehajtására (Sió Mg. Tsz. önvédelmi állomány)
- Elzárkózás másodlagos hatások elleni védelem, épület és környezetének mentesítésére, (Sió Mg. Tsz. önvédelmi erői);
- Önvédelmi állomány személyi mentesítésére, (MEZŐGÉP RBV. szakasz);
- Elzárkózás másodlagos hatások elleni védelem, szűrt levegő biztosítása szarvasmarha istállóban, (önvédelmi állomány);
- Beszállított termények ellenőrzésére, minősítésére, termények válogatására és raktározására (helyszíni mérőállomás és önvédelmi erők);
- Sérültek osztályozására, mentesítésére és OSH-ra történő szállítása, (OSH Tab osztályozó csoport, MEZŐGÉP RBV. szakasz, sebesült.szállító szakasz Tab);
- önvédelmi és szakszolgálati erők állománya és mentesítésére;
- Állomány étkezésének és után szállításának biztosítására (ÁFÉSZ étkeztető ellátó.raj.);

3. számú kárterület:

– Radiológiai riadó elrendelésére, elzárkózás végrehajtására, intézkedés kiadására (B. szabadi riasztó őrs, Rákóczi út lakossága);

[69] Sugárfigyelő.

- Sugárfelderítés végrehajtására, értékelt mérőponti adatok jelentésére (katonai vaf. járőr);
- Terület lezárás, vagyonvédelem biztosítására (munkásőr raj);

4. számú kárterület:

- Ellenőrző, elosztó pont telepítésére, beszállítására kerülő takarmánykészletek ellenőrzésére (FÜSZÉRT területi ellenőrző állomás);
- Tiszta, illetve szennyezett termények górében való elhelyezésére, megjelölésére, gyorsított betakarítás végrehajtására („November-7" Mg. Tsz. önvédelemi erői);
- Jármű mentesítés végrehajtására (önvédelem erői);
- Szennyezett út mentesítésére (ÁNÖV[70] gépi szakasz 1., 2. raj);
- Személyi mentesítés végrehajtására (önvédelmi erők);
- Sérült állatok összegyűjtésére, mentesítésére, kényszervágás végrehajtására (önvédelmi erők és ÁNÖV szakasz kényszervágó raj);
- Állatállomány elkülönítésére és állatmentesítés végrehajtására (önvédelmi erők és ÁNÖV gépi szakasz 3. raj);
- Szennyezett belső felületek mentesítésére, állatszállítás előkészítésére (ÁNÖV szakasz első raj és önvédelmi erők);

Gyülekezés körletben:

A gyülekezeti körzet felderítésére, alegységek önálló beérkezésére.

- A menetparancs vételére, a menet megszervezésére a menet és előre vonás megszervezésére és végrehajtására (Zamárdi eü.[71] szakasz, Tab eü. szakasz, Ságvár eü. szakasz, Balatonszabadi eü. szakasz, Siófok Kórház OSH, Háziipari Szövetkezet Sebesültszállító szakasz, MEZŐGÉP RBV. szakasz, Tab RBV. terepmentesítő szakasz, Siófok buldózeres szakasz, gázvezeték helyreállító. szakasz, II. technikai. szakasz, távfűtés helyreállító. szakasz, Tab tűzoltó szakasz, Siófok étkeztető ellátó raj).

2./ A gyakorlatot végrehajtó szakszolgálati és önvédelmi szervezetek 1970. október 21-én 10.00 óráig érjék el a gyakorlat végrehajtására való készenlétüket.

[70] Állat- növényvédelmi.
[71] Egészségügyi.

C.) A gyakorlaton résztvevő együttműködő erők:
1./ A Somogy megyei Hadikiegészítő és Területvédelmi Parancsnokság kijelölt katonai állománya, továbbá az Állami Tűzoltóság tervezett állománya készüljön el a „FELADAT" IV.B pontban meghatározott feladatok végrehajtására, együtt működve a gyakorlaton résztvevő szakszolgálati és önvédelmi szerkezetekkel.
2./ A Rendőrség és a Munkásőrség kijelölt alegységei készüljenek fel a gyakorlat levezetési, és bemutatási terve szerint forgalomszabályozás, terület lezárás fontosabb objektumok őrzésvédelmének végrehajtására. Az Ifjú Gárda kijelölt szakasza vegyen részt a BM. Rendőrséggel közösen a forgalomszabályozás végrehajtásában.

A módszertani bemutató gyakorlatra való felkészülést a járási-városi polgári védelmi parancsnok személyesen irányítsa, a felkészülést 1978. október 15-én 15.00-ig jelentse.
Kaposvár, 1978. szeptember 18
(Böhm József tanácselnök megyei pv. parancsnok)
Készült: 1 példányban.
Egy példány: 23 lap.
Irattári tételszám: 2002.
Készítette: Miseta István alez.
Kapja: Irattár.
Sokszorosítva: 15 példányban.
Egy példány: 23 lap.
Snsz:4/27.
Kapják: 1. sz.pld. PVOP. Kik és Prop.O.
2. sz. pld. Sm-i Pártbizottság Adm. O.
3. sz. pld. Sm-i Hadikieg. és megyei TV Parancsnokság
4. sz. pld. Munkásőrség megyei parancsnokság
5. sz. pld. BM. megyei Főkapitányság
6. sz. pld. BM megyei Tűzoltóparancsnokság
7. sz. pld. Sümegi László örgy. Siófok. járás fődöntnök
8. sz. pld. Kovács János őrgy. Siófok. város fődöntnök
9. sz. pld. Siófok. város polgári védelmi parancsnok.
10. sz. pld. Siófok. járás polgári védelmi parancsnok
11. sz. pld. Megyei egészségügyi szolgálat parancsnok.
12. sz. pld. Radiológiai Biológiai Vegyi. szakszolgálat parancsnok

13. sz. pld. Megyei élelmezési. szakszolgálat parancsnok
14. sz. pld. Állat-Növényvédelmi szakszolgálat parancsnok
15. sz. pld. Megyei műszaki-mentő. Óvóhely szakszolgálat. parancsnok.

FELHASZNÁLT IRODALOM

GERMUSKA PÁL (2016). *Vörös arzenál* Budapest: 1956-os Intézet; Argumentum

GERMUSKA PÁL, HORVÁTH MIKLÓS (2020). *A magyar honvédelmi igazgatás története, 1945 – 1990* Budapest: Magyar Nemzeti Levéltár

HORVÁTH MIKLÓS, KOVÁCS VILMOS (2016). *Magyarország az atomháború árnyékában. Fejezetek a hidegháború korszakának had- és haditechnika-történetéből* Budapest: HM Zrínyi Nonprofit Kft.

KISS DÁVID (2016). A Kádár-rendszer védelemigazgatásának hazai és nemzetközi mintái a XX. században In Ujváry Gábor (szerk.). *VERITAS Évkönyv* Budapest: VERITAS Történetkutató Intézet–Magyar Napló Budapest

MAGYARICS TAMÁS (2014). *Az Egyesült Államok külpolitikájának története. Mítosz és valóság: Érdekek és értékek* Budapest: Antall József Tudásközpont

A DIPLOMÁCIAI LEXIKON 2018-AS (ELSŐ) KIADÁSÁRÓL

Bucsi Anikó[1]

Többéves előkészítő munkát követően 2018-ban jelent meg a *Diplomáciai Lexikon* (továbbiakban: DL3) Bába Iván és Sáringer János főszerkesztésében. A vaskos kötet megjelenését a Magyar Tudományos Akadémia és a Külgazdasági és Külügyminisztérium egyaránt támogatta. A 722 oldalas könyv a diplomáciai munka alapjait kívánja közérthető stílusban – 12 fejezetre[2] osztva – bemutatni, elsősorban az érdeklődő laikusok számára. A mű alcíme (*A nemzetközi kapcsolatok kézikönyve*) azonban utal a másodlagos funkcióra is: a kötettel a szerzők a szakma művelőinek keze alá is kívántak dolgozni, a kézikönyv-jelleg tehát a szakembereknek az egyes szakterületeken való eligazodását, a szakterületi áttekintést is szeretné elősegíteni.

A hatvanhat szerző tollából származó közel másfélezer szócikkel a *Diplomáciai Lexikon* saját jogán is jelentős szellemi alkotás. A szerzői[3] és szerkesztői gárdában[4] elméleti és gyakorlati szakemberek egyaránt helyet kaptak, a szócikkek így nemcsak a vonatkozó szakirodalom, hanem a gyakorlati megoldások ismeretében is készültek. Az anyag magas színvonalát a szerkesztőbizottság többkörös szakmai ellenőrzés és lektorálás beiktatásával is elő kívánta segíteni.[5]

---

[1] dr. Bucsi Anikó, Külgazdasági és Külügyminisztérium, foglalkozás jogász, EU szakjogász. E-mail címe: aniko.bucsi@gmail.com

[2] A *Magyarország külügyminiszterei* és a *Magyar diplomaták* című fejezetek egyetlen Történeti névtár fejezetként is felfoghatóak lennének.

[3] Az egyes fejezetek témavezetői: *Diplomáciai kapcsolatok* (Sáringer János), *Nemzetközi jog, nemzetközi szervezetek* (Baller Barbara), *Külügyi igazgatás* (Lemák Ella), *Konzuli igazgatás* (F. Tóth Gábor), *Európai Unió* (Ferkelt Balázs), *Biztonságpolitika* (Benkő Levente), *Nemzetközi gazdasági kapcsolatok* (Becsey Zsolt), *Kulturális diplomácia* (Csernus Sándor), *Nemzetközi sportkapcsolatok* (Janzsó János), *Protokoll* (Bába Iván), *Magyarország külügyminiszterei és magyar diplomaták* (Soós Viktor Attila).

[4] A szerkesztőbizottság elnöke Martonyi János, alelnöke Marinovich Endre, a szerkesztőbizottság tagjai: Balogh Csaba, Bérczi István, Csernus Sándor, Ferkelt Balázs, Íjgyártó István, Jeszenszky Géza, Magyar Levente, Nagy József Zsigmond.

[5] Valamennyi szócikk legalább három ellenőrzésen – az egyes fejezeti témavezetők, a szaklektor, valamint a két főszerkesztő kezén – ment keresztül.

I. TÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEK

A kötet jelentőségét tovább növeli, hogy az elmúlt másfél évszázad során, mióta a nemzetközi porondon a magyar érdekek újra megjelentek (1867-től előbb részlegesen, osztrák-magyar viszonylatban, 1918-tól viszont önállóan), ez mindössze a harmadik magyar nyelvű lexikon, amely diplomáciai témaköröket von átfogó vizsgálat alá.

Bár a diplomáciai tárgyú szócikkek már a legkorábbi betűrendes magyar lexikonban, az 1831–1834 között tizenkét kötetben közreadott *Közhasznú Esméretek Tárá*ban is szerepeltek, ezek elsősorban a mindennapi életben előforduló fogalmak (például *konzul*[6]) magyarázatára szorítkoztak. Az 1893–1897 között megjelenő *Pallas Nagy Lexikoná*ba már elvontabb témák is belekerülhettek (például *exequatur*[7]), de e fogalmak jogi jelentéstartalmát magyar nyelven először a Márkus Dezső által összeállított *Magyar Jogi Lexikon* (továbbiakban: MJL) bontotta ki.

A tematikus szakterületi feldolgozásra viszont a II. világháború befejezéséig várni kellett. A Szondy Viktor és Jónás Endre által írt *Diplomáciai Lexikon* (továbbiakban: DL1) még az osztrák-magyar diplomáciai hagyományokon szocializálódott régi gárda (a Dísz téri külügyminisztérium) tudásanyagára épült. Akkoriban mind a DL1 szerzői, mind pedig segítőik a Külügyminisztériumban dolgoztak, többségük hivatásos diplomata volt,[8] az elkészült munka éppen ezért a gyakorlati használhatóságot helyezte előtérbe. Az alapvető diplomáciai (például *államok felelőssége*,[9] *államok jogutódlása*[10]) és konzuli fogalmak (például *konzuli védelem*,[11] *konzuli kiváltságok és mentességek*[12]) kidolgozása mellett a DL1 nagy hangsúlyt fektetett az országleírások elkészítésére, az egyes nemzetközi szerződéstípusok (például *állampolgársági*

---

[6] *Közhasznú Esméretek Tára* III/351-353.o.

[7] *Pallas Nagy Lexikona* VI/586.

[8] A DL1-be készült *Előszó* köszönetet mond Sebestyén Pálnak, Velics Lászlónak, Heltai Györgynek, Rubido-Zichy Ivánnak és Tóth Miklósnak. Erre tekintettel a DL1 esetében felmerül, hogy a két szerző helyett inkább egy – a Külügyminisztériumhoz kötődő – szerzői közösség munkájáról beszélhetünk. L. még: Sáringer János: Fejezetek a magyar külügyi igazgatás 1945 és 1948 közötti történetéből (*Külügyi Szemle* 2011/4. 128–154.), valamint Del Medico Imre: *Életem. Egy mai polgár vallomása* (Bp., Fekete Sas Kiadó, 2006.).

[9] DL1 61–69.o. (több szócikkben)

[10] DL1 485–486.o.

[11] DL1 551–553.o.

[12] DL1 553–561.o. (több szócikkben)

törvények és egyezmények,[13] *kézbesítési egyezmények*[14]), az egyes nemzetközi szervezetek bemutatására, valamint az egyes relációk tekintetében hatályos egyezmények összegyűjtésére.

A DL1 szakszerű anyaga azonban a szerzők minden igyekezete ellenére sem fejthetett ki hosszú távú hatást a tudományos életre és a gyakorlatra, ezt ugyanis egyrészt a világtörténelmi események (a világ politikai táborokra oszlása, valamint a gyarmatok függetlenné válása), másrészt a belpolitikai változások (ezen belül is a külügyi személyi állomány nagy részének kicserélése, a szervezeti struktúra megváltozása) rövid távon meghiúsították.

A tudományos élet átszervezését követően, az 1950-es évek második felében a Magyar Tudományos Akadémián belül felmerült az igény egy új, marxista szemléletű diplomáciai lexikon elkészítésére. A feladat végül az MTA II. osztályához került, ahol elsősorban az akadémiai intézetekben dolgozó történészek és jogászok bevonásával egy alapvetően elméleti jellegű, a felsőoktatásban hasznosítható lexikon született, amelynek első kiadása 1959-ben jelent meg (*Diplomáciai és Nemzetközi jogi Lexikon*, továbbiakban: DL2e). Bár a DL2e szerkesztőbizottságában, szerzői munkaközösségében és lektorai között kiváló tudósok foglaltak helyet[15] (sőt néhány diplomata[16] is helyet kapott a szerzők között), a munka elsősorban „a magyar olvasóközönségnek a külpolitika és a nemzetközi kérdések iránt érdeklődő széles rétegei”[17] számára kívánt általános áttekintést adni, és nem volt mentes az ideológiai iránymutatástól sem. Bár a lexikon 1967-es, bővített és teljesen átdolgozott kiadásából (továbbiakban: DL2m) a marxista frazeológia nagyrészt kikerült, a téma feldolgozása továbbra is elméleti és átfogó jellegű maradt. Az elsődlegesen szakmai alapokon álló DL2m hatása hosszú ideig érvényesült, egészen a kilencvenes évek elejéig kedvelt kézikönyv maradt.

A rendszerváltozás nyomán bekövetkező politikai és szakmai-strukturális változások azonban a DL2m-et is idejétmúlttá tették. Helyét az

[13] DL1 69–100.o. (több szócikkben)
[14] DL1 515–522.o. (több szócikkben)
[15] A jogászok közül meg kell említeni Szászy István, Világhy Miklós, Réczei László, Buza László, Beck Salamon, Bokorné Szegő Hanna, Herczegh Géza, Csizmadia Andor nevét. A történészek közül Benda Kálmán, Niederhauser Emil, Szűcs Jenő vagy a fiatal Diószegi István és Katus László neve mindenképpen kiemelendő.
[16] Például Ustor Endre, Sík Endre vagy Pulay Gábor.
[17] DL2e 7.o.

1990-es és 2000-es években a Külügyminisztérium támogatásával megjelenő forráskiadványok nem tudták átvenni, ugyanis ezek még a szakmán belül is csupán egy szűk réteget céloztak meg és értek el. A szabályok gyakori változása a belső képzésben is az átmeneti jellegű jegyzetek elkészítésének kedvezett. Az újabb, áttekintő munka megszületésére így egészen a 2010-es évekig várni kellett.

II. A 2018-AS DIPLOMÁCIAI LEXIKON

A 2018-ban megjelent *Diplomáciai Lexikon* munkálatai még 2016-ban kezdődtek meg. A DL3 annyiban továbbvitte a DL2 hagyományait, hogy a szerkesztők elsődleges elvárása egy olyan kézikönyv megalkotása volt, amelyet „haszonnal forgat[hat] bárki, aki a nemzetközi kapcsolatok és a diplomácia iránt érdeklődik. A legtöbb szócikk megértéséhez nincs szükség az átlagos középiskolai műveltségnél mélyebb tudásra."[18] Másodlagosan azonban célul tűzték ki, hogy az anyag az egyetemi oktatásban, illetve a közigazgatási gyakorlat során egyaránt hasznosítható legyen. E hármas célkitűzésnek (egyszerű megfogalmazás, elméleti és gyakorlati célú használhatóság) köszönhetően a DL3 egyszerre vállalta fel a DL1 és a DL2 céljainak képviseletét. Ugyanakkor – a szerzői gárda összeállításával – meg is haladta a korábbi munkákat, hiszen a szerzők jelentős része gyakorlati szakember (azon belül is volt vagy jelenlegi diplomata), akik közül többen egyúttal szakterületük oktatói és kutatói is. A DL3 tehát nem csupán egy elméleti és gyakorlati ismereteket ötvöző kézikönyv létrehozását célozta; a szerzői gárda felkérésével ezt a szintézist sikerült is létrehoznia.

A DL3-ban a klasszikus diplomácia területei (például diplomáciai kapcsolatok, konzuli igazgatás, protokoll) mellett újabb irányok és szakterületek (például kulturális diplomácia, nemzetközi sportkapcsolatok) is felbukkannak, ezek megjelenése egyrészt ösztönözheti az e területek dogmatikájának kidolgozására irányuló kutatásokat (amelyek révén az is kiderülhet, hogy egyes területek önálló létezése, szerepeltetése indokolt-e vagy ezeket inkább mégis valamely klasszikus területen belül kellene vizsgálni), másrészt a gyakorlati ismeretanyag összefoglalásával a gyakorlatot is képes alakítani. A klasszikus területek esetében azonban a MJL és a DL1

[18] DL3 8.o.

szócikkeivel való összevetés lehetőséget kínál a hazai jogfejlődési tendenciák és eredmények (több mint egy évszázad jogfejlődése!) áttekintésére.[19]

Összegezve: a DL3 egy kiváló munka, amely egyszerre tekinthető a korábbi hasonló munkák szintézisének, illetve a magyar diplomáciai és konzuli joganyagra vonatkozó elmélet és gyakorlat szakemberek számára is jól hasznosítható összefoglalásának. A kötet jelentőségéhez mérten kis példányszámban jelent meg, és rövid idő alatt része lett az egyetemi képzések irodalomjegyzékének. Egy ilyen jelentőségű munka esetében felmerül, hogy a szerkezetet és a szócikkeket a szerzők néhány évvel később a gyakorlati tapasztalatok fényében újragondolják. Amennyiben ez ebben az esetben megtörténik, a második kiadásban talán érdemes lehet megfontolni a DL1-ben szereplő országleírásokhoz hasonló szócikkek elkészítését, illetve az egyre gyarapodó magyar történeti és diplomáciatörténeti szakirodalom (memoárok, elemzések, szintézisek, kutatói és diplomata-életrajzok) szócikkekbe való beépítését (vagyis a már meglévő Történeti rész átdolgozását és bővítését), mert ezek a változások a DL3 kettős, elméleti és gyakorlati jellegét tovább erősíthetnék. Végül szólni kell arról is, hogy egy ilyen, a magyar diplomáciai és konzuli joganyag áttekintését lehetővé tévő kötetet esetleg külföldön is érdemes lenne bemutatni. Ennek érdekében megfontolandó egy – akár átdolgozott, akár rövidített – angol vagy német (esetleg kínai) nyelvű változat elkészítése is, amely több irányban is elősegíthetné a szakmai, kutatói együttműködés elmélyítését.

FELHASZNÁLT IRODALOM

KÖZHASZNÚ ESMÉRETEK TÁRA (Pest, Wigand, 1831-1834)

PALLAS NAGY LEXIKONA (Bp., Pallas, 1893-1897)

DEL MEDICO IMRE (2006): Életem. Egy mai polgár vallomása (Bp., Fekete Sas, 2006.)

SÁRINGER JÁNOS (2011): Fejezetek a magyar külügyi igazgatás 1945 és 1948 közötti történetéből, Külügyi Szemle, 2011/4. szám 128–154.o.

MAGYAR JOGI LEXIKON (Bp., Pallas, 1898-1907)

JÓNÁS ENDRE – SZONDY VIKTOR (1947): Diplomáciai Lexikon (Bp., Kulcsár, 1947)

[19] Az összehasonlításra talán a DL3 *Diplomáciai kapcsolatok*, illetve *Konzuli igazgatás* című fejezeteiben található szócikkek a legalkalmasabbak.

HAJDU GYULA (szerk.) (1959): Diplomáciai és nemzetközi jogi lexikon (Bp., Akadémiai , 1959)
BÁBA IVÁN – SÁRINGER JÁNOS (szerk.) (2018): Diplomáciai Lexikon (Bp., Éghajlat, 2018)

BESZÁMOLÓ A *„PONTIGNANO XXXVII" SEMINAR OF COMPARATIVE LABOUR LAW* CÍMŰ NEMZETKÖZI TUDOMÁNYOS KONFERENCIÁRÓL

Székely Botond[1] – Takács Dóra[2] – Tóth Kristóf[3]

A technológiai fejlődés és a digitalizáció hatásairól napjainkban már sokkal inkább jelen, mintsem jövő időben kell beszélnünk. E hatások kétségkívül nyomot hagynak a jogi szabályozáson, így többek között a munkajog terrénumában is. Az újfajta kihívásokra adott jogalkotói válaszok ugyanakkor rendkívül széles spektrumon mozognak az egyes országok viszonylatában. Éppen ezért tűzte ki célul az AIDLASS,[4] hogy hét nemzet (Belgium, Franciaország, Hollandia, Magyarország, Németország, Olaszország, Oroszország) jogalkotási válaszait összevetve egy egységes irányvonalat próbáljon mutatni a nemzetközi konferencia címeként megadott területen, vagyis a munkaviszonyokban a digitális érában („*Labour Relations In The Digital Era*"). A konferencia 2021. szeptember 19-22. között került megtartásra, a festői szépségű *Bertinoro* városában, Olaszországban. Jelen beszámolónkban e konferencia eredményeinek rövid ismertetésére vállalkozunk. A „*Pontignano*" becenévre hallgató összehasonlító munkajogi doktori kurzus nagy múltra tekint vissza, az idei a 37. alkalom, amikor megrendezésre került. Magyarországról a Károli Gáspár Református

[1] dr. Székely Botond, PhD hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Munkajogi és Szociális Jogi Kutatóműhely, e-mail: botond.szekely.hu@gmail.com

[2] dr. Takács Dóra, PhD hallgató, DE Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, DE-ÁJK Környezetjogi és Munkajogi Tanszék, e-mail cím: doratakacs14@gmail.com
A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=authors10072098

[3] dr. Tóth Kristóf, PhD hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola,
Munkajogi és Szociális Jogi Kutatóműhely, e-mail: tkristof4@gmail.com
A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán: https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10074067

[4] *Associazione Italiana Di Diritto Del Lavoro E Della Sicurezza Sociale* (magyar fordításban: Olasz Munkajogi és Szociális Biztonsági Egyesület)

Egyetem ÁJK Munkajogi és Szociális Jogi Tanszéke a szakmai partner Prof. Dr. Kun Attila tanszékvezető koordinálásával. E konstellációban a magyar munkajogász PhD-hallgatók immár harmadik alkalommal kaptak meghívást a rendezvényre.

A konferencia első napján a plenáris ülésre került sor, ahol az egyes nemzetek képviseletében előadó professzorok, egyetemi tanárok[5] foglalták össze saját országuk vonatkozó jogszabályi rendelkezéseit, illetve releváns bírói gyakorlatát. A nemzeti beszámolók megtartását és az azt záró vitát követően a hallgatói munkacsoportok megalakítása következett. Az egyes országok képviseletében ugyanis egy professzor, egyetemi tanár, és három (a „házigazda" Olaszország esetében több fő) PhD-hallgató kapott lehetőséget a részvételre, így az összehasonlító jellegű elemzés érdekében a három munkacsoportba minden nemzetből egy (Olaszország esetében a nagyobb létszámú hallgatói csoportra tekintettel értelemszerűen több) hallgató került. A három munkacsoportnak a téma eltérő szegmenseit érintő kérdéseket kellett vizsgálnia a konferencia hátralévő részében, az utolsó napon tartott záróelőadás keretei között pedig e vizsgálat eredményeiről kellett számot adnia.

A fentiekre tekintettel beszámolónkat a bevezető gondolatok után három nagyobb gondolati egységre bontva, a saját munkacsoportjaink által feldolgozott témák, és az azokban levont konklúziók ismertetésével folytatjuk.

I. A PLATFORM MUNKÁSOK JOGVISZONYÁT ÉRINTŐ KLASSZIFIKÁCIÓS PROBLÉMA

Az első csoport a digitalizáció következtében egyre inkább teret hódító platform munkával kapcsolatos klasszifikációs problémákat vizsgálta. Mindenekelőtt fontos lépés volt meghatározni, hogy tulajdonképpen mi is az a platform munka és hogyan működik. Jelenleg nem rendelkezünk egységesen elfogadott definícióval, amely nehezíti a jelenséggel kapcsolatos terminológiai eszköztár kialakítását, illetve használatát.[6] Tehát több fogalmi meghatározással találkozhatunk, amelyek más-más aspektusokra koncentrálnak, azonban többnyire elmondható, hogy a legtöbb definíció úgy

[5] Teun Jaspers; Kun Attila; Sylvaine Laulom; Elena Sychenko; Marco Biasi; Olaf Deinert; Filip Dorssemont

[6] RÁCZ, 2020. 22.o.

írja le a platform munkát, amely a munkavégzés újabb, XXI. századi formája[7], mivel egy virtuális felületen, azaz platformon keresztül kerülnek összeköttetésbe a piaci szereplők (megrendelő és „vállalkozó") abból a célból, hogy egy adott feladatot, résztevékenységet a „vállalkozó" (jelen esetben a platform munkás) elvégezzen díjazás fejében. Tehát igény alapú szolgáltatások mentén három fél kerül kapcsolatba, vagyis egy bizonytalan megítélésű, három oldalú jogviszonyról van szó.[8]

A platform munka működésének bemutatásából, illetve definiálásából szinte azonnal következik a csoport által vizsgált probléma: milyen jogviszony keretében végzik a tevékenységüket a platform munkások? Első pillantásra egyszerű vállalkozói jogviszony juthat az eszünkbe, azonban a csoport nagy hangsúlyt fektetett a jogviszony valódi működésének elemzésére, tehát nagyító alá helyezte a platformok általános működési szabályzatait, illetve ezen felületek automatikus működéséért felelős algoritmusok viselkedését, amelyek a vállalkozókat érintő döntéseket hozzák. Ezt követően máris több kétely merült fel a jogviszony minőségét tekintve, hiszen ez a foglalkoztatási forma menekülési utat nyújt a vállalatok számára a munkáltatói kötelezettségek elől, valamint a foglalkoztatott személyek jogai jelentősen korlátozásra kerülnek, hiszen nem részesülnek megannyi munkavállalói védelemben (például fizetett szabadság, kollektív jogok, felmondási védelem stb.) A hatékonyabb jogviszony elhatárolás érdekében a csoport összevetette a nemzetek jogi szabályozását, hogy közös sarokpontokat találjon a munkaviszony definiálására. Ennek során kiderült, hogy a csoporttagok által képviselt államokban (Belgium, Franciaország, Hollandia, Magyarország, Németország, Olaszország) jórészt az ún. bináris rendszer szerint történik az elhatárolás, tehát egy adott jogviszony munkaviszony vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony (köztes, ún. „harmadik" kategória nélkül). Az összehasonlításból továbbá fény derült a munkavállalói „alávetettség", valamint az irányítási/utasítási jogkör – amely bizonyos mértékig az alávetettségből származik – fontosságára, hiszen kivétel nélkül minden jogrendszerben ezen két tényező az egyik legfontosabb minősítő jegy, amelyek jelenléte esetén alappal következtethetünk egy leplezett munkaszerződésre.

Ezt követően analizáltuk és mérlegeltük a témához kapcsolódó ítéleteket, illetve bírói gyakorlatot. A bíróságok számos esetben

[7] HOWE, 2006.
[8] Eurofound: Platform work, European Observatory of Working Life, 2018.

megállapították a munkaviszony fennállását[9], azonban legalább ugyanennyi esetben ennek az ellenkezője is bizonyítást nyert, mivel ezen esetekben nem volt jelen az adott jogviszonyban elegendő kontroll, amely megalapozta volna a platform szervezeti működését és irányítási jogkörét, hiszen a platform munkás sokkal nagyobb flexibilitással rendelkezett, mint egy hagyományos munkavállaló.[10]

A csoport végső konklúzióként megállapította, hogy ugyan a jogrendszereink meg tudnak birkózni a platform munka klasszifikációs problémájával, azonban ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy minden esetben a legkiforrottabb, leghatékonyabb megoldás fog születni. Erre a problémára való tekintettel – illetve azon tény fényében, miszerint a Covid-19 pandémia által teremtett krízis helyzet felgyorsította a platformok növekedését – az Európai Bizottság tárgyalásokat kezdeményezett szociális partnerekkel, hogy transzparens munkakörülményeket és megfelelő szociális védelmet alakítsanak ki a platform munkások számára. A Bizottság tervei szerint 2021. év végére elkészül egy szabályozási javaslat e kérdéskörben.[11]

II. A „*REMOTE WORK*" EGYES FORMÁI AZ UNIÓS TAGÁLLAMOKBAN

A második csoport a *remote work* témakörét dolgozta fel. Elsőként fogalmi tisztázására került sor a 2002-ben aláírt távmunkáról szóló európai keretmegállapodás (a továbbiakban: Keretmegállapodás)[12] alapján, melynek 2. pontja szerint a távmunka olyan munkaszervezési és/vagy munkavégzési forma, amely során a munkát végző személy számítástechnikai eszközöket használ, és a munkát, amely a munkaadó telephelyén is végezhető lenne, rendszeresen attól távol végzi.

Míg egyes uniós tagállamok a *remote work* több sajátos formáját is megkülönböztetik (például *home office, agile work, mobile work*[13]), addig más tagállamok nem tesznek különbséget e körben. A munka törvénykönyvéről

[9] Lásd pl.: AMSTERDAM COURT: 7044576 CV EXPL 18-14763; Sentenza n. 3570/2020 pubbl. il 24/11/2020. (Milánói Bíróság ítélete)

[10] Lásd pl.: SENTENZA N. 1853/2018 PUBBL. IL 10/09/2018. (Milánói Bíróság ítélete)

[11] EUROPEAN COMISSION: QUESTIONS AND ANSWERS: FIRST STAGE SOCIAL PARTNERS CONSULTATION ON IMPROVING THE WORKING CONDITIONS IN PLATFORM WORK, Brüsszel 2021. február 24. 1-3. o.

[12] Framework Agreement on Telework

[13] BANKÓ, 2020. 66-67.o.

szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) is csupán a távmunkát szabályozza, melynek 196. § (1) bekezdése alapján a távmunkavégzés a munkáltató telephelyétől elkülönült helyen rendszeresen folytatott olyan tevékenység, amelyet számítástechnikai eszközzel végeznek és eredményét elektronikusan továbbítják. A magyar jogirodalomban különböző álláspontok alakultak ki arra vonatkozóan, hogy az ún. „*home office*" mennyiben feleltethető meg a távmunkának, illetve szükséges-e az otthoni munkavégzés törvényi szabályozása.[14] Érdemes ugyanakkor kiemelni, hogy a veszélyhelyzet ideje alatt alkalmazandó 487/2020. (XI. 11.) és a 393/2021. (VII. 2.) Korm. rendeletek némileg közelebb hozták a két kategóriát egymáshoz.[15]

Ezt követően annak összehasonlítása következett, hogy az egyes tagállami szabályozások szerint hol lehet távmunkát végezni, ki és miként felelős az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményeinek biztosításáért, valamint kinek és miként kell biztosítania a munkavégzéshez szükséges eszközöket. A Keretmegállapodás alapján a munkaadót terheli a rendszeres távmunka végzéséhez szükséges eszközök biztosítása, üzembehelyezése és karbantartása, hacsak a távmunkavállaló nem saját eszközeit használja.[16] Főszabály szerint tehát a munkavégzéshez szükséges eszközök biztosítása minden tagállamban a munkáltató felelőssége, ugyanakkor néhány tagállamban ezen általános szabálytól el lehet térni kollektív szerződéssel (például Franciaországban), vagy akár munkaszerződéssel is, mint például Magyarországon.[17]

Ezután a *remote work* esetében felmerülő adatvédelmi kihívások, illetve a munkáltató ellenőrzési jogának kérdései kerültek elemzésre. Az adatvédelmi rendelkezések betartását és a tájékoztatási kötelezettséget a Keretmegállapodás 5. pontja alapvetően a munkáltató kötelezettségeként rögzíti: a munkaadó felelős a megfelelő, szoftverrel kapcsolatos intézkedések megtételéért a távmunkát végző által szakmai céllal használt és feldolgozott adatok védelmének biztosítására. A munkaadó tájékoztatja a

[14] Lásd pl.: PÁL, 2018. 56-59.o.; FODOR T., 2020.; KUN, 2021. 191-215.o.

[15] Lásd részletesen: HERDON, 2021. 67-71.o.

[16] BANKÓ, 2019. 22.o.

[17] Mt. 51. § (1) A munkáltató köteles a munkavállalót a munkaszerződés és a munkaviszonyra vonatkozó szabályok szerint foglalkoztatni, továbbá - a felek eltérő megállapodása hiányában - a munkavégzéshez szükséges feltételeket biztosítani.; 1993. évi XCIII. törvény 86/A. § (2) A távmunkavégzés - a munkáltatóval kötött megállapodás alapján - a munkavállaló által biztosított munkaeszközzel is történhet.

távmunkavállalót az adatvédelemmel kapcsolatos vállalati szabályzatról, a hatályos jogszabályokról, és a távmunkát végző köteles ezeket betartani.[18] E vonatkozásban elmondható, hogy az adatvédelmi kérdések szabályozása alapvetően megegyezik az egyes tagállamokban, mivel azok az Általános adatvédelmi rendeleten (a továbbiakban: GDPR)[19] alapulnak. Ugyanakkor a munkáltatói ellenőrzési jog esetében eltérő a helyzet. Míg egyes tagállamokban (például Németország, Hollandia, Olaszország) a munkavállalók ellenőrzése alapvetően a szakszervezetek, vagy üzemi tanácsok közreműködésével, azok előzetes jóváhagyásával történik, addig más tagállamokban, például Magyarországon a kollektív szereplőknek e téren nincs meghatározó szerepük, mivel az Mt. alapján ez a jog főszabály szerint a munkáltatót illeti meg[20] és e jog gyakorlásához nincs szükség a kollektív felek jóváhagyásához.

III. KOLLEKTÍV MUNKAJOG A DIGITALIZÁCIÓ DIMENZIÓJÁBAN

A harmadik munkacsoportnak a digitalizáció által érintett munkaviszonyok kollektív jogi aspektusait kellett megvizsgálnia. A vizsgálat során az összehasonlító szemléletet követve, az érintett országok szabályozását, illetve vonatkozó joggyakorlatát is górcső alá vettük. Ugyanakkor, a vizsgálat tárgykörének pontosabb lehatárolása érdekében kifejezetten csak az *on-demand*, vagyis igény-szerinti[21] munkavégzés területére fókuszáltunk, így az ún. *crowdwork*[22] típusú munkavégzés kollektív jogi aspektusait nem vizsgáltuk. A két forma közötti alapvető differencia, hogy míg az *on-demand* munkavégzés során online és offline egyaránt, a *crowdwork* esetében kizárólag az online térben történik a munkavégzés, így a foglalkoztatottak földrajzilag is jobban elkülönülnek egymástól, ami csökkenti az átfogó jogi szabályozás esélyeit a kollektív jogaik kapcsán,

18 BANKÓ, 2020. 69.o.

19 2016/679. PARLAMENTI ÉS TANÁCSI RENDELET.

20 Mt. 197. § (4) Eltérő megállapodás hiányában a munkáltató állapítja meg az ellenőrzés módját és a munkavégzés helyeként szolgáló ingatlan területén történő ellenőrzés esetén annak bejelentése és megkezdése közötti legrövidebb tartamot. Az ellenőrzés nem jelenthet a munkavállaló, valamint a munkavégzés helyeként szolgáló ingatlant használó más személy számára aránytalan terhet.

21 Ugyanakkor Gyulavári szerint kerülendő ez utóbbi fordítás használata, ugyanis könnyen összetéveszthető a magyar terminológia szerinti behívásos munkavégzéssel. Lásd: GYULAVÁRI, 2019. 27o.

22 A fogalom kapcsán lásd: GYULAVÁRI, 2019. 28.o.

ebből adódóan az *on-demand*, platform munkavégzés terén több, összevetésre alkalmas gyakorlati példát tudtunk detektálni.

Ugyanakkor a vizsgálat fókuszában álló platform munkásoknak is számos gyakorlati kihívással kell szembenézniük a kollektív jogaik gyakorlását illetően. A legfontosabb nehézségek közé tartozik egyrészt a gyakori munkahelyváltások problémája, vagyis, hogy a munkások fluktuációja igen magas. Ehhez hozzáadódik az is, hogy a platform munkásokkal szemben támasztott felvételi, bekerülési kritériumok viszonylag alacsonynak mondhatók. Ilyen nagy számú és heterogén jellegű, különböző háttérrel és jellemvonásokkal rendelkező munkás között, akik a munkavégzés jellege miatt ráadásul ritkán állnak személyes kontaktban egymással, főleg a munkavégzés individualizált jellege dominál, a kollektív tudat sokszor hiányzik, vagy nagyon alacsony fokú. A problémát csak tovább súlyosbítja a szakirodalom által *„implicit threat"*-nek nevezett jelenség,[23] vagyis a munkások attól való félelme, hogy kollektív jogaik gyakorlása esetén negatív konzekvenciákkal – szélsőséges esetben akár a munkájuk elvesztésével – lennének kénytelenek szembesülni a munkáltató részéről. Ezen nehézségek azonos képet mutatnak valamennyi vizsgált országban, tekintettel arra, hogy a munkavégzéshez használt digitális platformok működésére alkalmazott üzleti modellek is azonosak, de legalábbis hasonlóak.

A kérdésre adott jogalkotói válaszok ugyanakkor jelentőst eltérést mutatnak a vizsgált országokban. E körben három jól elkülöníthető szabályozási modellt tudtunk felvázolni. Az első modellbe tartoznak azok az országok, ahol a platform munkások kollektív jogaira nem vonatkozik semmilyen jogi szabályozás, ilyen hazánk, illetve Oroszország. A második modellhez tartozó Németország, illetve Hollandia már azonosította a problémát, és már vannak kezdeményezések is, de mindez idáig nem született konkrét jogi aktus. A harmadik kategóriába tartozó országokban viszont már konkrét jogi rendelkezések vonatkoznak a platform munkások kollektív jogaira, ezek azonban két irányba mutatnak. Míg Belgiumban a jogi rendelkezések kifejezetten kizárni igyekeznek a platform munkásokat a védelemből – habár ezeket utóbb alkotmányellenesnek minősítették –, addig Olaszország a holisztikus szemléletet követve a platform munkásokra is kiterjeszti a kollektív jogokat. Látható tehát, hogy a szabályozás ezidáig eléggé bizonytalan és heterogén jellegű.

[23] Ezzel összefüggésben lásd: RÁCZ, 2020. 82.o.

A határozott jogalkotói lépések hiányában más megoldási alternatívák alakultak ki. E körben szintén három modellt tudtunk azonosítani, az első esetében maguk a munkások voltak azok, akik határozott fellépéssel szolgáltak, és konkrét akciókat valósítottak meg. Ide tartoznak egyebek mellett a tradicionális szakszervezetekkel kötött kollektív megállapodások, mint Olaszországban a CGIL[24] és a *JustEeat*, valamint az UGL[25] és az *AssoDelivery* közötti, de német példát is hozhatunk a fémmunkásokat tömörítő *IG Metall* révén. A második modellben a jogalkalmazó szolgáltatott választ, vagyis ide tartoznak a vonatkozó bírósági döntések, mint például a bolognai munkaügyi bíróság 2020. december 31-i döntése,[26] mely kimondta, hogy a *Deliveroo* ételkiszállító cég által a futárok értékelésére és rangsorolására használt algoritmus közvetett diszkriminációt valósít meg. Továbbá az Európai Unió Bírósága *FNV Kunsten* ítélete,[27] amely kimondta, hogy a szociális partnerek közötti kollektív tárgyalások keretében megkötött – a munkafeltételeket javítani célzó – megállapodásokra nem vonatkozik az EUMSz 101. cikk (1) bekezdése által rögzített versenyjogi korlátozás.

Végül, a harmadik kategóriába az ún. *grassroot movements*, vagyis az alulról szerveződő mozgalmak sorolhatóak, melyekre példaként az olasz „Bologna Chartát"[28] vagy a torinói székhelyű *Deliverance* csoportot,[29] illetve a francia LDH-t említhetjük.[30]

A fentiek alapján megállapítható, hogy az egyes országokban jelenleg nagyon heterogén a platform munkások kollektív jogainak megítélése, illetve szabályozása. Ugyanakkor a probléma megoldása és a munkajogi védelmek – így a kollektív jogok – kiterjesztése addig nem lehetséges, ameddig ennek akadályai el nem hárulnak. Ilyen különösképpen a klasszifikációs dilemma, ugyanis a hazánkban is jellemző szigorú duális (bináris) felfogás ab ovo kizárja a platform munkásokat a kollektív jogok élvezetéből. Hasonlóan szignifikáns problémát jelentenek a versenyjogi korlátok, ugyanis a jelenlegi versenyjogi logika szerint az önfoglalkoztatók által kötött

[24] Confederazione Generale Italiana del Lavoro (Olasz Általános Munkás Konföderáció)
[25] Unione Generale del Lavoro (Általános Munkaügyi Szakszervezet)
[26] Lásd bővebben: ITALY: BOLOGNA LABOUR COURT HELD A PREVIOUSLY USED ALGORITHM OF A PLATFORM COMPANY AS DISCRIMINATORY, *Industrial Relations and Labour Law*, Newsletter, 2021.
[27] C-413/13., 2014.
[28] Carta dei Diritti Fondamentali del Lavoro Digitale nel Contesto Urbano – Lásd: RÁCZ, 2020. 93-94.o.
[29] Az olasz példák kapcsán lásd: MARÀ, PULIGNANO, 2020.
[30] LIGUE DES DROITS DE L'HOMME, 2021.

tarifamegállapodások kartellnek minősülnek és tilosak, ezáltal pedig korlátozhatóak.[31]

A problémák megoldása ugyanakkor a digitális fejlődéssel egyre sürgetőbbé válik, a szabályozási igényt pedig az is kitűnően mutatja, hogy a munkások körében a szervezkedési szabadságuk és a kollektív tárgyaláshoz való joguk általános elismertségének hiányában is megkezdődött az ilyen jellegű tevékenység. E mellett jogi érvek is alátámasztják a védelem kiterjesztésének szükségességét, a kollektív jogok emberi jogi alapú, kiterjesztett hatályú értelmezéséből is következik, minthogy a szervezkedés szabadsága nem „csak" munkavállalói, hanem emberi jog, a dilemma emberi jogi jellegű is. A konferencia során lefolytatott összehasonlító jellegű vizsgálat rávilágított arra, hogy nincsen legjobb tagállami gyakorlat, az egyes országoknak összefogva kell megoldást találniuk. E tekintetben ugyanakkor már vannak előremutató lépések[32], illetve biztató az a feltételezés, hogy „ha a technológia képes a fejlődésre, minden bizonnyal a jog is."[33]

Összességében elmondható, hogy a konferencián való részvétel rendkívül hasznosnak bizonyult, mivel – mint doktorandusz hallgatók – nemzetközi szinten betekintést nyerhettünk azon izgalmas kérdésekbe, hogy a digitalizáció milyen új jogi problémákat, kihívásokat vet fel a munkajog területén, megismerhettük az egyes tagállami szabályozásokat, elképzeléseket ezen problémák megoldására vonatkozóan, és megtiszteltetés volt számunkra hazánkat képviselni az eseményen.

FELHASZNÁLT IRODALOM

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2016/679 RENDELETE A TERMÉSZETES SZEMÉLYEKNEK A SZEMÉLYES ADATOK KEZELÉSE TEKINTETÉBEN TÖRTÉNŐ VÉDELMÉRŐL ÉS AZ ILYEN ADATOK SZABAD ÁRAMLÁSÁRÓL, VALAMINT A 95/46/EK IRÁNYELV HATÁLYON KÍVÜL HELYEZÉSÉRŐL

FRAMEWORK AGREEMENT ON TELEWORK

2012. ÉVI I. TÖRVÉNY A MUNKA TÖRVÉNYKÖNYVÉRŐL

[31] A munkajog és a versenyjog közötti feszültségről részletesen lásd: KUN, 2020. 167-190.

[32] E körben kiemelt aktualitás az Európai Bizottság által közzétett kezdeményezés, „Kollektív szerződések önfoglalkoztatóknak – az uniós versenyszabályok alkalmazási köre" címmel. (Lásd: EU: INCEPTION IMPACT ASSESSMENT COLLECTIVE BARGAINING AGREEMENTS FOR SELF-EMPLOYED – SCOPE OF APPLICATIONOF EU COMPETITION RULES)

[33] „If technology can evolve, so can the law." – DEAKIN, 2015. idézi: RÁCZ, 2020. 193.

1993. ÉVI XCIII. TÖRVÉNY A MUNKAVÉDELEMRŐL

487/2020. (XI. 11.) KORM. RENDELET A VESZÉLYHELYZET SORÁN A TÁVMUNKÁVAL KAPCSOLATOS SZABÁLYOK ALKALMAZÁSÁRÓL

393/2021. (VII. 2.) KORM. RENDELET A VESZÉLYHELYZET SORÁN A TÁVMUNKÁVAL KAPCSOLATOS SZABÁLYOK ALKALMAZÁSÁRÓL SZÓLÓ 487/2020. (XI. 11.) KORM. RENDELET MÓDOSÍTÁSÁRÓL

C-413/13. SZ. ÜGY, FNV Kunsten Informatie en Media kontra Staat der Nederlanden (ECLI:EU:C:2014:2411)

DA MARCO V. FOODINHO S.R.L (GLOVO), Sentenza n. 3570/2020 pubbl. il 24/11/2020 Delivero Netherlands BV v. Federation of The Ducth Trade Movement, Amsterdam court: 7044576 CV EXPL 18-14763;

EU: INCEPTION IMPACT ASSESSMENT COLLECTIVE BARGAINING AGREEMENTS FOR SELF-EMPLOYED – SCOPE OF APPLICATION OF EU COMPETITION RULES (Ares(2021)102652)., Letöltés helye: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12483-Kollektiv-szerzodesek-onfoglalkoztatoknak-az-unios-versenyszabalyok-alkalmazasi-kore_hu (Letöltve: 2021.10.29.)

BANKÓ ZOLTÁN (2019). A távmunka szabályozásának dilemmái. In Bankó Zoltán, Berke Gyula, Pál Lajos, Petrovics Zoltán (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Lőrincz György 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest: HVG-ORAC

BANKÓ ZOLTÁN (2020). A távmunka és az úgynevezett „home office" munkavégzés szabályozásának helyzete Magyarországon. In Pál Lajos, Petrovics Zoltán (szerk.): *Visegrád 17.0 - A XVII. Magyar Munkajogi Konferencia szerkesztett előadásai*. Budapest: Wolters Kluwer

DEAKIN, SIMON (2015): Luddism In The Age Of Uber. *Social Europe*. Letöltés helye: https://socialeurope.eu/luddism-in-the-age-of-uber, (Letöltveés: 2021.10.14.)

Eurofound: Platform work, European Observatory of Working Life (2018). Letöltés helye: https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/platform-work?fbclid=IwAR0CTuXacG0VnumtkCBThz5eE65qqwULLSmJzuQ2pybXs85fcWeIfct3sck (Letöltve: 2020.10.14.)

FODOR T. GÁBOR (2020). *Tényleg létezik home office? - egy munkajogász kétségei a home office-szal, mint jogintézménnyel kapcsolatban*. HR Portál. Letöltés helye: https://www.hrportal.hu/hr/tenyleg-letezik-home-office---egy-

munkajogasz-ketsegei-a-home-office-szal--mint-jogintezmennyel-kapcsolatban-20201117.html (Letöltve: 2021.10.28.)

GYULAVÁRI TAMÁS (2019). Hakni gazdaság a láthatáron: az internetes munka fogalma és sajtosságai. *Iustum Aequum Salutare*, 15. Évf., 2019 (1) szám, 25-51. o.

HERDON ISTVÁN (2021): A távmunkáról szóló kormányrendelet módosítása, avagy a home office kodifikálásnak pillanata. *Munkajog*, 2021 (3) szám, 67-71.o.

HOWE, JEFF (2006). *The Rise of Crowdsourcing*. Wired. Letöltés helye: https://www.wired.com/2006/06/crowds/ (Letöltve: 2021.10.14.)

ITALY: BOLOGNA LABOUR COURT HELD A PREVIOUSLY USED ALGORITHM OF A PLATFORM COMPANY AS DISCRIMINATORY, *Industrial Relations and Labour Law*, *Newsletter* (2021). Letöltés helye: https://ioewec.newsletter.ioe-emp.org/industrial-relations-and-labour-law-february-2021/news/article/italy-bologna-labour-court-held-a-previously-used-algorithm-of-a-platform-company-as-discriminatory (Letöltve: 2021.10.14.)

KUN ATTILA (2020). A szakszervezeti szervezkedés szabadsága versenyjogi kontextusban. In: In Pál Lajos, Petrovics Zoltán (szerk.): *Visegrád 17.0 - A XVII. Magyar Munkajogi Konferencia szerkesztett előadásai*. Budapest: Wolters Kluwer

KUN ATTILA (2021). „Smart working" Magyarországon: a távmunka és a „home office". In *Homicskó Árpád (szerk.). Modern technológiák a jog egyes részterületein*. Budapest: Patrocinium

LIGUE DES DROITS DE L'HOMME (2021). Letöltés helye: https://www.ldh-france.org (Letöltve: 2021.10.14.)

MARÀ, CLAUDIA, PULIGNANO, VALERIA (2020). Collective voice for platform workers: riders' union struggles in Italy. *Social Europe*. Letöltés helye: https://socialeurope.eu/collective-voice-for-platform-workers-riders-union-struggles-in-italy (Letöltve: 2021.10.14.)

MOHAMED ADEL NAGUIB MOHAMED ELAZAB V. FOODINHO S.R.L., Sentenza n. 1853/2018 pubbl. il 10/09/2018

PÁL LAJOS (2018). A szerződéses munkahely meghatározása - a „home office" és a távmunka. *Munkajog*, 2018 (2) szám, 56-59.o.

RÁCZ ILDIKÓ (2020). *A digitalizáció hatása a munkajog egyes alapintézményeire* (Phd. értekezés). Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola