

KÜLÜGYI MŰHELY

A KÜLÜGYI MŰHELY ALAPÍTVÁNY TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA

LAPSZÁMUNKBÓL:

CSATLÓS ERZSÉBET: Aki a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy veszélyezteti... Gondolatok egyes 2020-21 során született kiutasítási ügyek kapcsán

SZABÓ ÁDÁM – OROSZ LÁSZLÓ – BORSI ZOLTÁN – TELEKESI TIBOR – FŐGLEIN KATALIN – FARAGÓ GÁBOR – SCHVÁB ZOLTÁN: Hidrogén tüzelőanyagcellás nehézgépjárművek hidrogéntöltő állomásainak optimális helymeghatározás

PFEFFER ZSOLT: A társasági adó a nemzetközi és az uniós jogi környezetben

KATONA MAGDA NASRIN: A tálibok második hatalomátvételének történeti előzményei

KONTRA RÉKA: Az utolsó erőtlén *pronunciamento* és a spanyol demokratikus átmenet

PONGRÁCZ ALEX: Pandóra szelencéje, avagy miként aposztrofáljuk a „Thatcher-Reagan forradalmat”?

SZAKÁLI MÁTÉ: A COVID-19 járványkitörés kormányzati kezelésének korlátai Indonéziában

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

Dr. Dudlák Tamás

Farkas Attila

Dr. Gázsó Dániel

Gombos Jarmo

Dr. Harangozó Dániel

Héder Klára

Kis Katalin

Dr. Kis Kelemen Bence

Kupi Marcell

Dr. Ladancsik Tibor

Dr. Manzinger Krisztián

dr. Merkel Csenge

Dr. Nogel Mónika

Pálfi László

Pásztó Vivien

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

dr. Teleki Bálint

Tóth László

Tóth Nikolett

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](https://doi.org/10.36817/KM)

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

TARTALOMJEGYZÉK

BIZTONSÁGI TANULMÁNYOK

- CSATLÓS ERZSÉBET: Aki a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy veszélyezteti... - Gondolatok egyes 2020-21 során született kiutasítási ügyek kapcsán.....6
- ECK GÁBOR: Az online terrorista tartalmak elleni fellépést támogató uniós és magyarországi intézkedések34

EURÓPAI TANULMÁNYOK

- SZABÓ ÁDÁM – OROSZ LÁSZLÓ –BORSI ZOLTÁN – TELEKESI TIBOR – FŐGLEIN KATALIN – FARAGÓ GÁBOR – SCHVÁB ZOLTÁN: Hidrogén tüzelőanyagcellás nehézgépjárművek hidrogéntöltő állomásainak optimális helymeghatározása.....49

NEMZETKÖZI JOG

- PFEFFER ZSOLT: A társasági adó a nemzetközi és az uniós jogi környezetben67

REGIONÁLIS TANULMÁNYOK

- ÁJBEN KATALIN – BIRÓ DÁVID: A Dél-Kaukázus Oroszország és Törökország metszéspontjában..... 97
- BÁTAI NÓRA: A japán klímapolitika változása a Párizsi Megállapodást követően..... 126
- BIRÓ DÁVID: Hegemónia és befolyásszerzés Ankara politikájában – *Soft power* elemek a kulturális kapcsolatoktól a szunnita iszlám vallási dominanciájáig..... 149
- KATONA MAGDA NASRIN: A tálibok második hatalomátvételének történeti előzményei 175
- KONTRA RÉKA: Az utolsó erőtlen *pronunciamiento* és a spanyol demokratikus átmenet..... 202

PONGRÁCZ ALEX: Pandóra szelencéje, avagy miként aposztrofáljuk a
„Thatcher-Reagan forradalmat”?..... 219

SZAKÁLI MÁTÉ: A COVID-19 járványkitörés kormányzati kezelésének
korlátai Indonéziában..... 239

TUDOMÁNYOS ÉLET

BUCSI ANIKÓ: A Megjelent az Új Diplomáciai Lexikon - A Diplomáciai
Lexikon második (2021-es) kiadásáról..... 260

AKI A NEMZETBIZTONSÁGOT, A KÖZBIZTONSÁGOT VAGY A KÖZRENDET SÉRTI VAGY VESZÉLYEZTETI... GONDOLATOK EGYES 2020-21 SORÁN SZÜLETETT KIUTASÍTÁSI ÜGYEK KAPCSÁN

Whoever Violates or Endangers National Security, Public
Security or Public Order...

Remarks on Some Expulsion Cases Issued in 2020-21

Csatlós Erzsébet¹

Absztrakt: A tanulmány az Alkotmánybíróság előtt folyó, a pandémia elmúlt két évében megjelent megnövekedett számú kiutasítási ügyek vizsgálatából indult ki, az okokat keresve. A vizsgált ügyek között azonosság a ténybeli és jogi megalapozottsághoz kapcsolódó kérdések mentén fedezhető fel, amely több esetben is a probléma oka, és amelynek hatása a hatékony jogorvoslathoz való jogra irányítja a figyelmet. A tanulmány középpontjában – az ország területén jogszerűen tartózkodó, letelepedett harmadik országbeli állampolgárok szempontjából vizsgálva – a kiutasításról, illetve a beutazási és tartózkodási tilalomról szóló döntések ténybeli és jogi kérdései állnak. Ennek jogszabályi alapjait feltárva, összevetve a vonatkozó felsőbb bírósági gyakorlattal, az alapvető nemzetközi és uniós jogi kötelezettségek tükrében megállapítható, hogy mind a minősített adatokat tartalmazó iratok megtekintése, mind a döntésekkel szembeni jogorvoslati rendszer olyan bonyolult, egymástól teljesen független és nem kapcsolódó eljárások halmazát jelenti, hogy az végső soron azt eredményezi, hogy a kiutasítás alapjául szolgáló tények – amelyek megismerhetősége is kifejezetten nehézkes – eredményesen nem vitathatóak.

¹ Csatlós Erzsébet, PhD, Szegedi Tudományegyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Közjogi Intézet.

ORCID azonosító: <https://orcid.org/0000-0001-8129-6189>

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán:

<https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10026493>

E-mail cím: drcsatloserzsebet@gmail.com

Kulcsszavak: nemzetbiztonság, közrend, közbiztonság, kiutasítás, indokolás, minősített adat

Abstract: The study aims to look for the causes of the increased number of expulsion cases that appeared before the Constitutional Court during the two years of the pandemic. The similarity among the cases lies in the issues related to the factual reasoning of the expulsion whenever the threatening of national security, public security or public order serves as the legal reason of the decision, and it has serious consequences on the right to effective legal remedy. Examined from the point of view of third-country nationals legally residing in the territory of the country, the factual and legal issues of decisions on expulsion and re-entry and residence are thus the focus of the study. Exploring the legal basis for this, compared to the relevant case-law of the Supreme Court, and also the international and EU law requirements, it can be concluded that both the access of documents containing classified information and the legal remedy possibilities against the different aspects of the expulsion decision are a set of complex, completely independent and unrelated procedures, which ultimately results in a chaotic picture. However, despite the legal remedy tools, the facts on which the expulsion is based are seems to be incontestable.

Keywords: national security, public order, public safety, expulsion, justification, classified information

BEVEZETÉS

A globális járványhelyzet számos kérdést felszínre hoz egy állam életében. A járvány kitörésekor az államok talán első intézkedései a határok lezárása, a migráció szigorú korlátozása voltak, és járványügyi szabályszegés okán történtek olyan kiutasítások, amelyek a sajtóban is hírértékkel bírtak.² Ezzel párhuzamosan az elmúlt időszakban (2020-2021.) jelentősen megnőtt az Alkotmánybíróság előtt azon ügyek száma, amelyek a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény [Harmtv.] 43. § (2) bekezdés d) pontja szerinti, „*akinek a beutazása és a tartózkodása a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy*

² Az iráni diákok kiutasítása ügyében lásd a szerző elemzéseit: CSATLÓS, 2021a. 283-304. o.; CSATLÓS, 2021. 181–197. o.

Aki a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy veszélyezteti...
Gondolatok egyes 2020-21 során született kiutasítási ügyek kapcsán

veszélyeztetet” fordulatára alapított, Magyarországon lakóhellyel rendelkező idegenekkel szembeni idegrendészeti kiutasítások kapcsán alkotmányjogi panaszként kerültek a testület elé, zömében azonban nem került azonban sor érdemi vizsgálatra.³ Ennek okán a kutatás igyekezett utánajárni annak, hogy mely okok azok, amelyeknek betudható ez a szignifikáns növekedés. Így a közigazgatási határozatok jogorvoslatához köthetően született felsőbb bírósági döntések is a vizsgálati körbe estek (Kúria, Fővárosi Törvényszék), és az eredmények egyöntetűen mutatták, hogy az okok nem a pandémiára vezethetők vissza. A döntések indokainak megismerhetősége számos alkalommal vitatott volt, valamint *sui generis* jogi konstrukcióként azonosítható a rendőrségi javaslatra elrendelt idegen-rendészeti kiutasítás mint hatósági együttműködés-típus. A tanulmány ezen jogi kérdések mentén igyekszik megvizsgálni a nemzetbiztonsági – közbiztonsági – közrendi okokból elrendelt idegenrendészeti kiutasítás során a feltárt joggyakorlatban megjelenő problémák jogszabályi hátterét, valamint azt, hogy a nemzetközi kötelezettségek fényében mennyire szabad az állam mozgásteret akkor, amikor a területéről a kockázati tényezőnek ítélt idegenekre irányadó szabályozást megalkotja, illetve azokat hogyan alkalmazza.

I. AZ ÁLLAM DÖNTÉSI SZABADSÁGA AZ IDEGENEK NEMZETBIZTONSÁGI-KÖZBIZTONSÁGI-KÖZRENDI VESZÉLYEZTETÉSE KAPCSÁN

A világjárványnak számos negatív társadalmi, gazdasági és politikai következménye van, amelyek együtt és önmagukban is alkalmasak arra, hogy nemzetbiztonsági – közbiztonsági – közrendi szempontból kihívásként értékeljük őket.⁴ Ez azonban kényes terület: nagyon nehéz előre definiálni azt, hogy pontosan mit tekintünk veszélyeztető cselekménynek vagy körül-

³ Az Alkotmánybíróság 2022-vel bezárólag publikált, *kiutasítás* tárgyú szűrt, közel 70 különböző tárgyú döntése (határozat vagy végzés) közül majdnem fele a 2020-21-es év során született, és ezek zöme alkotmányjogi panasz visszautasításáról szól. Az adatok forrása: Wolters Kluwer Jogtár, összevetve az Alkotmánybíróság honlapján elérhető kereső (<https://www.alkotmanybirosag.hu/ugykereso>) adta eredményekkel. A témában a 2020 és 2021 első félévének részletes elemzését az alábbi kötetben megjelenés alatt álló tanulmány tartalmazza: NIZIOL, KRYSZYNA, MAKSYMOWICZ-MRÓZ, NATALIA, PENO, MICHAEL (szerk.): Covid-19 Pandemic. The Response of the States of Central Europe. Legal, Sociological and Economic Aspects. PIE Lang, 2022.

⁴ OSHEWOLO, AGAPTUS, 2020. 269-275. o.

ménynek.⁵ Ennek kapcsán általánosan elismert, hogy az államok tág mozgástérrel rendelkeznek a tekintetben, hogy mit minősíthetnek ekként, és ellene milyen módon lépnek fel.⁶ A joggyakorlat például a folyamatban lévő büntetőeljárást is kellő ténybeli alapként ismeri el ahhoz, hogy a külföldi tartózkodását olyan veszélyként minősítsék, ezért az a kiutasítás elrendelésére adhat okot.⁷

Ugyanakkor az eljárás, amelynek keretén belül az idegen állampolgárok ország területére belépése vagy tartózkodása ügyében a terhére értékelik a nemzetbiztonsági – közrendi – közbiztonsági kockázatot vagy veszélyeztetést, meg kell, hogy feleljen az olyan eljárás képének, ami a demokratikus jogállami garanciákat tükrözi. A téma szempontjából az európai térségben leginkább releváns mérceként az *Emberi Jogok Európai Bíróságának* (EJEB) joggyakorlata is alátámasztja, hogy a jogszerűen az állam területén lakóhellyel rendelkező külföldi személy esetén a jogszabályoknak megfelelően hozott határozatra van ahhoz szükség, hogy őt az állam területéről kiutasítsák, de ekkor is lehetővé kell számára tenni, hogy kiutasításával szemben felhozott indokait előterjeszthesse, ügyének felülvizsgálatát kérhesse, és e célból képviseltesse magát az illetékes hatóság vagy e hatóság által kijelölt személy, illetőleg személyek előtt. E jogainak gyakorlása előtt ugyan nemzetbiztonsági vagy közrendi okokból hamarabb eltávolítható, de ez egyben nem jelenti azt, hogy a szóban forgó jogoktól meg lehetne fosztani.⁸ Biztosítani kell az emberi jogok tiszteletben tartását;⁹ a kiutasításnak személyes körülményeken kell alapulnia, ennek okán azt indokolni kell;¹⁰ tovább csak törvényes szabályokon alapuló, az irányadó jogi

⁵ 1365/07, 2008, 40. bekezdés

⁶ NATIONAL SECURITY AND EUROPEAN CASE-LAW, 2013. 2. o.; Egy 2014-ben készült tanulmány egyes uniós tagállamok kapcsán vizsgálta a nemzetbiztonság fogalmi jellemzőit, és rámutatott, hogy a teljesen eltérő terminológia miatt uniós szinten is nehézségekbe ütközne egy közös fogalom kidolgozása, és úgy vélték, hogy a negatív megközelítéssel, hogy mi nem lehet nemzetbiztonsági ok, jobban célt lehetne érni. BIGO ET AL. 2014. 85. o.

⁷ Lásd: 3171/2020. (V. 21.) AB VÉGZÉS, 899. [9]; 3093/2020. (IV. 23.) AB VÉGZÉS, 544. [5]; [7]; 3417/2020. (XI. 26.) AB VÉGZÉS, 2364 [10]; 3416/2020. (XI. 26.) AB VÉGZÉS, 2361. [9].

⁸ Lásd: PROTOCOL NO. 4. TO ECHR. A KIEGÉSZÍTŐ JEGYZŐKÖNYVET AZ EURÓPA TANÁCS 43 TAGÁLLAMA ALÁÍRTA ÉS RATIFIKÁLTA, KETTEN PEDIG ALÁÍRÁST KÖVETŐEN (MÉG NEM) RATIFIKÁLTÁK, ÍGY AZ ABBAN FOGLALTAK ÁLTALÁNOSAN KÖTELEZŐKÉNT ÉRTELMEZENDŐEK AZ EURÓPAI TÉRSÉGBEN: A 4. KIEGÉSZÍTŐ JEGYZŐKÖNYV ALÁÍRÓI ÉS RATIFIKÁLÓI, 19017/16, 2018, 35-53. bekezdés.

⁹ 14139/03, 2006. 81. bekezdés; 60846/10, 2011, 81. bekezdés *in* 2008/115/EK EURÓPAI PARLAMENTI ÉS A TANÁCSI IRÁNYELV 1. cikk.

¹⁰ Lásd: ECTHR GUIDE, 2021. 5. o.

Aki a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy veszélyezteti...
Gondolatok egyes 2020-21 során született kiutasítási ügyek kapcsán

normáknak megfelelő eljárásban lehet ekként határozni.¹¹ Ezek a jogszerűség kumulatív feltételei.¹² A nemzetbiztonsági – közbiztonsági – közrendi okon alapuló kiutasítás minden nem állampolgárral szemben alkalmazható, de az uniós polgárok és családtagjaik szélesebb körű védelmet élveznek az állam mérlegelési jogkörével szemben, míg a harmadik országok átlagos állampolgárai kevésbé kedvező helyzetben vannak, ha ekként értékelhető aggályok merülnek fel.¹³ Az uniós jog alapján a harmadik állambeliek több kategóriába esnek a belépés és tartózkodás tekintetében élvezett védelem kapcsán,¹⁴ de még a legkevésbé védett csoport esetében is tilos az olyan jellegű automatikus döntéshozatal, amellyel az intézkedés az elérendő célhoz viszonyított arányosságon túlmutat. Emellett a tagállamoknak még a széles körű diszkrecionális jogkörben gyakorolt döntéshozatal mellett is biztosítaniuk kell az Európai Unió Alapjogi Chartájában is rögzített hatékony jogvédelmet.¹⁵ Az EU-nak közös bevándorlási és menekültügyi politikája van, amely a harmadik államok állampolgáraival szembeni intézkedéseknek egységes keretet ad, és az eljárási garanciák tükrözik az EJEB követelményeit is. Ahogy Szabó a Bosphorus-formula kapcsán felhívta a figyelmet: az EJEB felállította azt a vélelmet, miszerint az uniós jogban az

¹¹ 14139/03., 2006, 81. o.

¹² SCHABAS, 2017. 1130-1131. o.

¹³ Különbséget kell tenni a *valós és a tényleges fenyegetés*, illetve a *közbiztonság potenciális veszélye* között. Uniós állampolgárok és családtagok esetében a közbiztonság veszélyeztetésének személyes magatartáson kell alapulnia, és annak valódi, jelenlévő és súlyosnak kell lennie ahhoz, hogy a kiutasításra kellően minősített indok legyen. Egy harmadik országbeli állampolgár számára elegendő a közbiztonságot fenyegető potenciális veszély, és bár ennek is személyes magatartásból kell fakadnia, és számos tényezőt mérlegelnie kell a hatóságnak a döntés meghozatala előtt, továbbá eltérések vannak az eljárási garanciák és a bírósági felülvizsgálat követelményei között. Lásd: C-165/14, ALFREDO RENDÓN MARÍN V ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, 84-86. pont *vs.* C-544/15, SAHAR FAHIMIAN V BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, 50. pont; lásd még: Stehlik, 2017. 137-138. o.

¹⁴ Boeles és társai besorolása alapján az első csoportba azok a harmadik országok állampolgárai tartoznak, akikre 2004/38/EK irányelv 27. cikkének (2) bekezdése vagy egy olyan uniós jogi eszköz vonatkozik, amely alapján az EUB ezt a rendelkezést analógia útján alkalmazta. A második csoportot a családegyesítési irányelv hatálya alá tartozó harmadik országok állampolgárai alkotják. A harmadik csoportba azok a harmadik országok állampolgárai tartoznak, akik vízumot kérnek, vagy akikre a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex vonatkozik. Forrás: BOELES ET AL. 2021. 33. o.

¹⁵ ALAPJOGI CHARTA 47. cikk, BOELES ET AL., 2021. 57. o.

alapvető jogok olyan szintű védelemben részesülnek, amely egyenértékűnek tekinthető az EJEE-ben biztosítottal.¹⁶

A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a harmadik országbeli állampolgárok illegális tartózkodásának megszüntetése tisztességes és átlátható eljárás révén történjen. Az uniós jog általános elvei szerint az ezen irányelv alapján meghozott határozatokat eseti alapon és objektív kritériumok alapján kell meghozni.¹⁷ A határozatokat írásba kell foglalni, és azokat ténybeli és jogi indokokkal, valamint a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségekre vonatkozó információkkal kell ellátni. Az okokra vonatkozó tájékoztatás azonban *korlátozható*, ha a nemzeti jog lehetővé teszi az információhoz való jog korlátozását, különösen a nemzetbiztonság, a közbiztonság védelme, valamint a bűncselekmények megelőzése, kivizsgálása, felderítése és üldözése érdekében. A tagállamok kérésre kötelesek biztosítani a határozatok fő elemeinek írásos vagy szóbeli fordítását, beleértve a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségekre vonatkozó információkat is, olyan nyelven, amelyet a harmadik ország állampolgára megért vagy ésszerűen feltételezhető, hogy megért.¹⁸ Az érintett harmadik országbeli állampolgárnak hatékony jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani a döntés ellen, ideértve a végrehajtás ideiglenes felfüggesztésének lehetőségét is. Az érintett harmadik országbeli állampolgárnak lehetőséget kell biztosítani arra, hogy jogi tanácsot, képviselőt és szükség esetén nyelvi segítséget kapjon.¹⁹

A nemzetbiztonsági – közbiztonsági – közrendi információk értékelésénél tehát az alapvető mérce a törvénynek való megfelelés tesztje, vagyis az, hogy az eljárásra irányadó nemzeti jog megfeleljen azoknak az alapvető jogállami követelménynek, amelyek alapján a jogszabály megfelelően hozzáférhető, világos és előre látható, kiszámítható a jogalanyok számára.²⁰ Elviekben tehát, teoretikusan szemlélve, az állam döntése az, hogy adott helyzetben mi az, amit a nemzetbiztonságát ill. közbiztonságát veszélyeztítő kockázatként értékel; a tényekre nézve nincs általánosnak mondható nemzetközi standard, amelyek ennek keretét szabnának.

¹⁶ Az Európai Unió és az Emberi Jogok Európai Bíróságának alapjogvédelemmel összefüggő kapcsolatrendszeréről (Bosphorus-formula) lásd: SZABÓ, 2014. 56-57. o.

¹⁷ 2008/115/EK EURÓPAI PARLAMENTI ÉS A TANÁCSI IRÁNYELV, preambulum (6).

¹⁸ 2008/115/EK EURÓPAI PARLAMENTI ÉS A TANÁCSI IRÁNYELV, 12. cikk 1-3. pont.

¹⁹ 2008/115/EK EURÓPAI PARLAMENTI ÉS A TANÁCSI IRÁNYELV, 13. cikk.

²⁰ BIGO ET AL., 2014. 45-46.

Aki a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy veszélyezteti...
Gondolatok egyes 2020-21 során született kiutasítási ügyek kapcsán

A világválság számos országban különleges jogrend bevezetését indukálta, Magyarország sem volt kivétel,²¹ ilyen helyzetre okot adó körülmények pedig nemcsak az alapjogok gyakorlására, hanem a nemzetbiztonsági – közbiztonsági – közrendi kérdések újragondolására is hatással vannak. Az emberi jogok rendkívüli jogrend alatti korlátozását az *Emberi Jogok Európai Egyezménye* (EJEE),²² a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya*,²³ és az *Amerikai Emberi Jogi Egyezmény*²⁴ is elismeri,²⁵ így tulajdonképpen általános gyakorlatról beszélhetünk annak ellenére, hogy szigorú korlátok vannak a rendelkezések alkalmazása tekintetében.²⁶ Itt többek között említésre méltó, hogy vannak jogok, amelyek nem korlátozhatók: a Velencei Bizottság is állást foglalt amellett, hogy az EJEE 6. (tiszteséges tárgyaláshoz való jog) és 13. cikke (hatékony jogorvoslatához való jog) ilyen, és veszélyhelyzet idején is tiszteletben tartandóak.²⁷

Az eljárási jogok gyakorlása ugyanakkor szorosan összefügg azzal, hogy milyen ténybeli és jogi alapon nyugszik a kifogásolt hatósági döntés – többek között a döntéshozatali folyamatban alapelvi szinten szabályozott ügyféli jogosítványok,²⁸ valamint a törvényességgel összefüggő, Magyarország Alaptörvényében is nevesített indokolási kötelezettség is.²⁹ Többek között ebben is tükröződik az az alapvető elvárás, hogy a kiutasítást a hatóságok önkényes intézkedéseivel szemben minimális biztosítékok megléte mellett szabályozzák és gyakorolják.³⁰

²¹ Azon EU-tagállamok közül – tizenhét ilyen van – amelyek alkotmánya különleges jogrendi klauzulát tartalmaz, tizen az első hullám alatt be is vezették (Bulgária, Csehország, Észtország, Finnország, Magyarország, Luxemburg, Portugália, Románia, Szlovákia, Spanyolország), heten nem (Horvátország, Németország, Litvánia, Málta, Hollandia, Lengyelország és Szlovénia) Lásd még: CREGO, KOTANIDIS, 2020. I. 11-14. o.

²² ECHR15. cikk.

²³ ICCPR 4. cikk.

²⁴ AMERICAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS, 'PACT OF SAN JOSÉ, COSTA RICA' SAN JOSÉ, 22 NOVEMBER 1969, 1144 U.N.T.S. 123, (hatályba lépett: 1978. 07.18.) 27. cikk.

²⁵ Az említett egyezmények részes feleinek összehasonlítását lásd: AZ ECHR ALÁÍRÓI ÉS RATIFIKÁLÓI, AZ ICCPR ALÁÍRÓI ÉS RATIFIKÁLÓI, AZ ACHR ALÁÍRÓI ÉS RATIFIKÁLÓI.

²⁶ SCHREUER, 1982. 116. o.

²⁷ VENICE COMMISSION INTERIM REPORT, 2020. 21. 77. pont.

²⁸ 2016. évi CL. törvény 5. §.

²⁹ ALAPTÖRVÉNY, 2011. XXIV. cikk (1).

³⁰ 34621/03., 53-55. o.

II. DÖNTÉS A KIUTASÍTÁSRÓL

2.1. Az eljárás: az eljáró hatóság és a döntésben érintett hatóságok

A kiutasítás egy olyan intézkedés – a kiadatást nem ideértve –, amikor az állam területén jogszerűen tartózkodó külföldi állampolgárságú személyt a terület elhagyására kötelezik.³¹

Az idegenrendészeti kiutasításról az érdemi döntést az idegenrendészeti hatóság hozza,³² annak kérdésében azonban, hogy a harmadik országbeli állampolgár letelepedése vagy bevándorlása veszélyezteti-e Magyarország nemzetbiztonságát, elsőfokon az *Alkotmányvédelmi Hivatalt* (AH) és a *Terrorelhárítási Központot* (TEK) – másodfokon a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős minisztert – kell, hogy megkeresse valamennyi, az állam területén való tartózkodással összefüggő eljárásban.³³ Ugyanezen eljárásokban a *közbiztonsági veszélyeztetés* fennállta tekintetében elsőfokon a megyei rendőr-főkapitányság, másodfokon az Országos Rendőr-főkapitányság a szakhatóságként kijelölt szerv.³⁴ A szakhatósági kijelölés maga után vonja a szakhatósági állásfoglalás kötelező jellegét az eljáró hatóságokra nézve, amely az érdemi (kiutasítást elrendelő) döntés részeként determinálja és alátámasztja annak tartalmát. Itt szükséges megjegyezni, hogy a joggyakorlat szerint a védett érdek („közrend, közbiztonság”) pontosabb megjelölése nem feltétlenül bizonyul lényeges kérdésnek, mert a Harmtv. 43. § (2) bekezdésének *d*) pontjában felsorolt bármelyik érdek sérelme, vagy veszélyeztetettsége megalapozza a kiutasítást.³⁵ *Laufer* pedig a nemzetbiztonság veszélyeztetettségével összefüggésben

³¹ ECTHR GUIDE, 2021, 8. o. vö. 2008/115/EK európai parlamenti és a tanácsi irányelv 3.3. cikk.

³² HARMTV. 42. §.

³³ Az ideiglenes letelepedési engedélynek, nemzeti letelepedési engedélynek, illetve EK letelepedési engedélynek kiadására, illetve visszavonására irányuló eljárásban, és letelepedési engedélynek, illetve bevándorlási engedélynek visszavonására irányuló eljárásban. Forrás: 114/2007. (V. 24.) KORM. RENDELET 97. § (1).

³⁴ 114/2007. (V. 24.) KORM. RENDELET 97/A. § (1).

³⁵ Lásd például: 3485/2020. (XII. 22.) AB VÉGZÉS, 2730, [6], vö. Szabó Marcel alkotmánybíró párhuzamos indokolása 32/2021. (XII. 20.) AB HATÁROZAT, 33 [2030]-[231]; lásd még: C-380/18 STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID V E.P., 30-33 pont; C-554/13 Z. ZH. V STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE AND STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE V I. O., 60. pont; C- 373/13 H. T. v

Aki a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy veszélyezteti...
Gondolatok egyes 2020-21 során született kiutasítási ügyek kapcsán

mutatott rá arra, hogy annak megjelenése a migrációs joganyagban nem egységes. A fokozatok és jelzők alkalmazása nyelvileg és nemzetbiztonsági szakmai szempontokkal is indokolható, és a legalább tízféle kifejezés helyett javaslatot tett egy célszerűbb, 3-5 lépcsős skála bevezetésére.³⁶ Összességében ez azonban a *nemzetbiztonság – közbiztonság – közrend* triász megjelenése kapcsán ugyanaz a metodika az eljárási lépéseket tekintve, így a továbbiakban egységként kezeli őket a tanulmány.³⁷ Ugyanígy a sértő-veszélyeztető páros is gyakran együtt szerepel, ugyanakkor a kérdések nyilvánvalóan ott erőteljesebbek, ahol a sérelem bekövetkezése nélkül a veszélyeztetettség az, amin alapulnak a vélelmek. Kérdés, hogy mennyiben kezelhető vitathatatlan tényként.

A kiutasításon túl, az idegenrendészeti hatóság önálló beutazási és tartózkodási tilalmat rendel el azzal a harmadik országbeli állampolgárral szemben, akinek a beutazása és tartózkodása a *nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet* sérti vagy veszélyezteti. Erre javaslatot a törvényben meghatározott érdek védelmével kapcsolatos feladata ellátása céljából, saját feladatkörében a kormányrendeletben meghatározott rendvédelmi szervek is tehetnek. Ilyen javaslatételre a jogosult rendvédelmi szerv a nyomozó hatóságként eljáró rendvédelmi szerv, az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terrorelhárítási Központ.³⁸ A javaslatban foglaltaktól az idegenrendészeti hatóság nem térhet el,³⁹ a javaslatot az idegenrendészeti hatóság semmilyen elemében, sem a javaslat tényében, sem a beutazási és tartózkodási tilalom időtartama tekintetében nem bírálhatja felül. A jogintézmény 2010 óta, a kötelező jelleg pedig 2018. január 1-je óta irányadó

LAND BADEN-WÜRTTEMBERG, 79. pont; C-601/15 PPU J. N. v STAATSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE, 67. pont; C-165/14 ALFREDO RENDÓN MARÍN v ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, 83. pont; C-145/09 LAND BADEN-WÜRTTEMBERG v PANAGIOTIS TSAKOURIDIS, 43 -44. pont; C-601/15 PPU J. N. v STAATSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE, 65-66. pont; C-544/15 SAHAR FAHIMIAN v BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, 40. pont.

³⁶ LAUFER, 2022. 19.

³⁷ Jelen tanulmánynak nem tárgya a közrendi, nemzetbiztonsági, közbiztonsági veszélyeztetés vagy ezek megsértése közötti különbségtétel, tekintettel arra, hogy sem a jogszabályok, sem a nemzetközi jogi aktusok, sem pedig a jogirodalom nem tartalmaz egyöntetű definíciókat és sok esetben különbséget nem téve egy kategóriaként kezeli a három területet. Emiatt a bővebb elméleti és tartalmi elemzés terjedelmi okokból külön munkát igényel.

³⁸ 114/2007. (V. 24.) KORM. RENDELET 114. § (4b).

³⁹ 2007. ÉVI II. TÖRVÉNY 43. § (3).

az idegenrendészeti hatóság számára.⁴⁰ Ezek a jellemzők felvetik a szakhatósági szereppel való párhuzam kérdését, ugyanakkor szükséges megjegyezni, hogy ebben a szerepben nem szakhatóságként kerül sor az eljáró hatóság (idegenrendészeti hatóság) előtt folyó ügyben való eljárásra, hanem eljárást kezdeményező – és végső soron *erga omnes* jelleggel determináló – aktusról van szó, amelyet az irányadó joggyakorlatot jelentő elvi döntésben is átiratnak neveznek.⁴¹ Az eljárási szerepek tisztázására pedig az irányadó eljárási garanciák miatt volna szükség, hiszen számos ügyben felmerült a ténybeli okok ismeretének hiánya, vagyis, hogy a konkrét esetekben a kiutasításra miért került sor.

Az idegenrendészeti ügyekben született döntés ugyanis főszabály szerint kötelezően tartalmazza az eljáró idegenrendészeti hatóság, az ügyfél és az ügy azonosításához szükséges minden adatot, a rendelkező részt – a hatóság döntésével, a szakhatóság állásfoglalásával, a jogorvoslat igénybevételével kapcsolatos tájékoztatással és a felmerült eljárási költséggel –, továbbá a megállapított tényállásra, a bizonyítékokra, a szakhatósági állásfoglalás indoklására, a mérlegelés és a döntés indokaira, valamint az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére is kiterjedő indokolást.⁴² Erre tekintettel – mivel a nemzetbiztonsági, de a közbiztonsági – közrendi kockázatot értékelő dokumentumok is tipikusan minősített adatot tartalmazó iratok – az érdemi döntés indokolása a főszabállyal ellentétben nem tartalmazhatja azokat.⁴³

Az érdemi döntést a kiutasításról – és javaslat alapján az önálló beutazási és tartózkodási tilalomról – tehát az idegenrendészeti hatóság hozza, ám olyan adatok alapján, amelyek számára is vitathatatlan tényként kerülnek más hatóságok hozzájárulásaként az eljárásba. Kérdés, hogy viszonyul ehhez az ügyfél joga ahhoz, hogy a tipikus eljárási garanciákat, mint a döntések indokolásához való jog, az iratbetekintés és végső soron a jogorvoslathoz való jog, gyakorolhassa.

⁴⁰ A 2017. évi CXLIII. törvény 38. §-a vezette be a 2007. évi II. törvénybe a módosítást 2018. január 1-jei hatállyal.

⁴¹ KGD2016. 27.

⁴² HARMTV. 87/M. § (1). vö. ÁKR. 81. § (1).

⁴³ KGD2016. 27. Az idegenrendészeti hatóság a beutazási és tartózkodási tilalmat elrendelő határozata alapjául szolgáló minősített adatokat nem tüntetheti fel döntésében (2007. évi II. tv. 43. §, 44. §; 2004. évi CXL. tv. 73. §; 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet 114. § (4) bekezdés).

Aki a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy veszélyezteti...
Gondolatok egyes 2020-21 során született kiutasítási ügyek kapcsán

Klasszikus szakhatósági bevonással zajló eljárások esetén ugyanis az eljáró hatóság érdemi döntése az, amely tartalmazza a szakhatósági állásfoglalásban foglalt döntést, illetve annak indokolását, és jogorvoslat magával az eljáró hatóság érdemi döntésével szemben áll rendelkezésre, hogy az egyéb eljárási jogokat is az érdemben eljáró hatóság előtt lehet érvényesíteni.⁴⁴ Az idegenrendészeti hatóság döntése is főszabály szerint – többek között – tartalmazza a rendelkező részt a hatóság döntésével, a szakhatóság állásfoglalásával, a jogorvoslat igénybevitelével kapcsolatos tájékoztatással és a felmerült eljárási költséggel, továbbá a megállapított tényállásra, a bizonyítékokra, a szakhatósági állásfoglalás indoklására, a mérlegelés és a döntés indokaira, valamint az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére is kiterjedő indokolást. Ugyanakkor a döntések tartalmával kapcsolatban az egyes ügytípusok vonatkozásában törvény vagy kormányrendelet további részletszabályokat határozhat meg.⁴⁵

A minősített adatok esetén ugyanakkor a minősítő által kiadott megismerési engedély esetében lehetséges az iratbetekintés, amely kérelemről tizenöt napon belül határoz a minősítő. Megtagadhatja ugyanakkor az engedélyt, ha az adat megismerése a minősítés alapjául szolgáló közérdek sérelméhez vezet; erről köteles indokolást adni. A megismerési engedély megtagadása esetén az érintett a határozatot közigazgatási perben megtámadhatja.⁴⁶

2.2. A döntés indoklása

2.2.1. A tényállás megállapítása

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény [Nbtv.] 5. § g) pontja szerint elsősorban az Alkotmányvédelmi Hivatal

⁴⁴ 2016. ÉVI CL. TÖRVÉNY 55. § (1); (4).

⁴⁵ 2007. ÉVI II. TÖRVÉNY 87/M. § (1) – (2).

⁴⁶ 2009. ÉVI CLV. TÖRVÉNY 11. § (1)-(3) első fordulat. Ha a bíróság a kérelemnek helyt ad, a minősítő a megismerési engedély kiadására kötelezi. A bíróság az ügyben zárt tárgyaláson jár el. A perben csak olyan bíró járhat el, akinek a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény szerinti nemzetbiztonsági ellenőrzését elvégezték. A felperes, a felperes oldalán érdekeltként részt vevő személy és ezek képviselője a minősített adatot az eljárás során nem ismerheti meg. A perben részt vevő egyéb személyek, valamint azok képviselői a minősített adatot csak akkor ismerhetik meg, ha a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény szerinti nemzetbiztonsági ellenőrzésüket elvégezték. Forrás: 2009. ÉVI CLV. TÖRVÉNY 11.§ (3).

feladata a külföldiek ellenőrzésének lefolytatása, valamint annak állásfoglalása, hogy az idegen veszélyezteti-e a közrendet, a közbiztonságot, ill. Magyarország nemzetbiztonságát. Az értékelés során készült dokumentáció minősítéssel védhető közérdek körébe esik,⁴⁷ így megtekintése külön eljárásban biztosított engedély birtokában lehetséges.⁴⁸ A minősített dokumentumok nyilvánosságra hozatala és az azzal való visszaélés minden egyéb esetben bűncselekménynek minősül.⁴⁹ A hozzáférési engedély ugyanakkor az információs önrendelkezési jog megnyilvánulása, így annak megtagadása esetén jogorvoslattal lehet élni.⁵⁰ Az Alkotmánybíróság 2004-ben lefektetett iránymutatása alapján a jogorvoslatnak túl kell lépnie a formalitás keretein, és valódi, tartalmi vizsgálatot kell érteni ezalatt.⁵¹ Szem előtt kell ugyanakkor tartani, hogy sem az idegenrendészeti hatóság, sem az eljáró bíróság nem dönthet a minősített adatok felfedése mellett; a hozzáférés engedélyezése a minősítő általi különálló és független eljárás tárgyát képezi. A bíróság a külföldi hatékony jogvédelmének biztosítása érdekében megvizsgálhatja az iratot, de csak annak érdekében, hogy meggyőződjön arról, az abban foglalt adatok kellő okot adnak-e az idegenrendészeti hatóság intézkedéséhez. A bíróság a nemzetbiztonsági ellenőrzés adatait és következtetéseit nem vizsgálhatja felül, csak arról dönthet, hogy az előterjesztésben foglaltakat az adatok kellően alátámasztják-e.⁵² Ezt a vonatkozó bírósági joggyakorlat is megerősíti. A bíróság a jogvédelmet a minősített adatot tartalmazó irat-betekintéssel biztosítja, és megvizsgálja, hogy az Alkotmányvédelmi Hivatal véleménye igazolta-e a kockázat fennállását. A bíróság azonban az iratok minősített jellege miatt nem jogosult a minősített adatot a bárki – így a kiutasítással érintett idegen – tudomására hozni, illetve annak megfelelőségét ellenőrizni, és azt érdemben felülbírálni. Tevékenysége a kockázat megállapításának tényként való ellenőrzésére korlátozódik; nevezetesen: a minősített iratokban szereplő információ alátámasztotta-e az értékelést vagy sem. A bírói gyakorlatban pedig arra is látható példa, amikor az ítélet részletesen elmagyarázza levezeti, hogy az állam szuverenitása a nemzetbiztonsági – közbiztonsági – közrendi okokat előtérbe helyezi az

⁴⁷ 2009. ÉVI CLV. TÖRVÉNY, 5. § (1) c).

⁴⁸ 2009. ÉVI CLV. TÖRVÉNY, 11.§ (1).

⁴⁹ 2012. ÉVI C. TÖRVÉNY A BÜNTETŐ TÖRVÉNYKÖNYVRŐL, 265. §

⁵⁰ Kfv.I.37.381/2017/6., lásd még: Kfv.II.37.983/2020/10.

⁵¹ 12/2004. (IV. 7.) AB HATÁROZAT, 225. IV. 1.

⁵² Kfv.VI.37.640/2018/9., Kfv.III.37.039/2013/6.; és 15.K.701.318/2020/18. főként a 15. pont.

Aki a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy veszélyezteti...
Gondolatok egyes 2020-21 során született kiutasítási ügyek kapcsán

idegen tájékoztatáshoz való jogával szemben, az erre vezető tények vizsgálata és értékelése pedig az Nbtv. hivatkozott pontja alapján az AH előjoga. Ennek okán a minősített adat megismerésére nem az idegenrendészeti eljárásban, hanem egy külön, felperes (ügyfél) kérelmére indult eljárásban, a minősítő által kiadott engedély birtokában lehetséges, a megismerési engedély – mint az egyént megillető információs önrendelkezési jog érvényesülésének eszköze – megtagadásáról szóló döntés ellen pedig önálló jogorvoslatnak van helye.⁵³ A közigazgatási eljárások – a megismerési engedély kiadására irányuló, valamint az idegenrendészeti eljárás –, és ennek következtében a hozzájuk rendelendő bírósági jogorvoslatok között nincs közvetlen átjárás, az alkalmazandó jogszabályi anyag is elkülönül.⁵⁴

2.2.2. Az okok megismerhetősége és a minősítés vitathatóságának kérdése a jogorvoslati lehetőségek tükrében

Az uniós joggyakorlat 2013-ban foglalkozott a tények vitathatóságának kérdésével az azóta is irányadó ZZ-ügyben, így mérceként követendő a megállapítása, és elvi szinten tükröződik a magyar joggyakorlatban is. Ha az eljárásban részt vevő feleknek nincs lehetőségük megvizsgálni azokat a tényeket és dokumentumokat, amelyekre a rájuk vonatkozó határozatok alapulnak, és amelyekre ezért nem tudják kifejteni álláspontjukat, sérül a hatékony jogorvoslatihoz való joguk.⁵⁵ Emiatt alapvető kérdés, hogy vajon miként lehet a nemzetbiztonsági – közbiztonsági – közrendi szempontok miatt minősített adatokhoz hozzáférni, valamint a minősítéssel vitába szállni, ellene jogorvoslattal élni.

A hatósági döntésekkel szemben igénybe vehető közigazgatási per során a bírósági vizsgálat arra terjed ki, hogy az eljárás során maradéktalanul betartották-e a formai és tartalmi követelményeket: azaz (a) a minősítést és a betekintés korlátozását csak jogszabályban meghatározott cél miatt írták elő, és (b) a korlátozás szükséges és arányos a korlátozással elérni kívánt céllal.⁵⁶

Az Alkotmánybíróság 2014-ben kialakított jogértelmezése alapján a minősítő az ezirányú döntése során nem csak a minősítéshez fűződő

⁵³ Lásd a vizsgált időszakban például: Kfv.II.37.983/2020/10. [16];

II.Kfv.37.075/2021/9/2 [26]

⁵⁴ I.Kfv.37.127/2021/10 [26]

⁵⁵ C-300/11 ZZ v SECRETARY OF STATE FOR THE HOME DEPARTMENT, 56. pont.

⁵⁶ I.Kfv.37.468/2021/7/II. [30]

közérdeket, hanem a minősítendő adat nyilvánosságra hozatalához fűződő közérdeket is figyelembe veszi. A minősítésről csak akkor dönthet, ha a minősítés célja arányos a minősített adathoz fűződő közérdekkel. A minősített adatokról szóló törvény szerint a minősítés Magyarország következő közérdekű kategóriáinak védelmét célozza: szuverenitás, területi integritás; alkotmányos rend; védelmi, nemzetbiztonsági, rendészeti és bűnmegelőzési tevékenység; igazságszolgáltatás, központi pénzügyi, gazdasági tevékenység; külföldi vagy nemzetközi kapcsolatok; valamint a jogosulatlan külső hatásoktól mentes köztestület zavartalan működésének biztosítása.⁵⁷ Az adat csak akkor védhető a minősítéssel (1) ha a védelem a fent említett közérdek valamelyikére terjed ki,⁵⁸ (2) ha az adatkezelés visszássága a minősítéssel elkerülhető védett közérdeket sérti; valamint (3) az adatok nyilvánosságra hozatalát meghatározott időtartamra az arra jogosult személyekre kell korlátozni. Az adatok csak akkor védhetők minősítéssel, ha mindezen törvényi feltételek teljesülnek, és akkor is csak a legszükségesebb ideig.⁵⁹ A minősített adatokról szóló törvény az információs önrendelkezési jog korlátozása esetén ugyanis a szükségesség és arányosság tesztjének alkalmazását írja elő.⁶⁰ A minősítés feletti ellenőrzést a bírósági felülvizsgálat is biztosítja ugyanezen teszt alkalmazásával. A bíróság megvizsgálja a fent említett feltételek fennállását, és ennek érdekében hozzáféréssel rendelkezik a minősített információhoz.⁶¹ A bírói döntés ugyan nem fedheti fel a minősített információkat, de tartalmaznia kell egy indokolást, amely bemutatja az adatok nyilvánosságra hozatala és a minősítéssel védett közérdek közötti okozati összefüggést.⁶² A tisztességes eljáráshoz való jog tehát azáltal biztosított, hogy lehetővé teszik a bíróság számára a kereset érdemi felülvizsgálatát, de a minősített adatok felfedését nem.⁶³

⁵⁷ 2009. ÉVI CLV. TÖRVÉNY, 5. § (1).

⁵⁸ Ügyintézési visszásság az adatok nyilvánosságra hozatalával, jogosulatlan megszerzésével, módosításával, felhasználásával, illetéktelen személy számára hozzáférhetővé, illetve az arra jogosult számára hozzáférhetetlenné tételével történik meg. Forrás: 2009. ÉVI CLV. TÖRVÉNY, 5. § (2) b).

⁵⁹ 2009. ÉVI CLV. TÖRVÉNY, 5. § (2)-(3).

⁶⁰ 2009. ÉVI CLV. TÖRVÉNY, 2. § (1).

⁶¹ 2009. ÉVI CLV. TÖRVÉNY, 11. § (3).

⁶² 2009. ÉVI CLV. TÖRVÉNY, 11. § (2) VÖ. I.KFV.37.086/2021/9 [27].

⁶³ I.KFV.37.086/2021/9 [28]. Az Alkotmánybíróság elé 2022-ben került alkotmányjogi panaszban az indítványozó ennek kapcsán kifogásolta, hogy miért nem az idegenrendészeti eljárásban, hanem csak külön eljárásban vizsgálható az adatok megismerésére vonatkozó

Aki a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy veszélyezteti...
Gondolatok egyes 2020-21 során született kiutasítási ügyek kapcsán

A védett közérdek többféleképpen is megtestesülhet, klasszikus esete az, amikor konkrét személyre vonatkozik, de esetenként magát az eljárás technikáját, módszerét, irányát védi. Amikor a hatóság vagy a bíróság elvégzi a szükségesség-arányosság vizsgálatát, csak ezek jöhetnek számításba, és nem tartalmazhatják a kérelmező igényének személyes körülményeit. Döntésének indokolásában nem is jelezheti, hogy érintettek voltak-e. Ebből következően a döntés és az ítélet indoklása nem haladhatja meg a jogszabályi szövegre való hivatkozást, a védendő közérdek megjelölését, amely alapján a hozzáférési kérelmet megtagadta, valamint az adatok nyilvánosságra hozatalát, jogosulatlan megszerzését, módosítását vagy felhasználását, mert azzal sértené a minősítéssel védhető közérdeket.⁶⁴

Az idegenrendészeti hatósági határozat indoklása nem tartalmazhatja a minősített iratban szereplő adatok ismertetését és konkrét következtetéseit, azonban a minősített adatokról szóló törvény 11. § (2) bekezdés második mondatából következően az indokolásnak tartalmaznia kell magyarázatot, amely bemutatja az adatok megismerésének okozati összefüggését a minősítéssel védett közérdek sérelmével.⁶⁵ Az adatok nyilvánosságának korlátozása tehát összhangban van a hatékony bírósági felülvizsgálattal, mivel a bíróság megvizsgálhatja a minősített adatokat, és összevetheti a külföldi követeléseit és a minősítés okait az adott ügyben, hogy ellenőrizhesse a korlátozás szándékát.⁶⁶

A bíróság tehát nem rendelkezik hatáskörrel az adatok minősítésére; kérheti azonban a *Nemzeti Adatvédelmi és Információs-zabadság Hatóságot* (NAIH) az adatok minősítése jogszerűségének felülvizsgálatára,⁶⁷ ha valószínűsíthető, hogy jogellenes a minősítés, a NAIH kérésére pedig a

kérelem; továbbá hogy miért nincs garanciája annak, hogy ő a reá vonatkozó adatokat – legalább valamilyen mértékig – megismerhesse és a bíróságok előtt ezen bizonyítékokra vonatkozóan nyilatkozatot tehesen. Az Alkotmánybíróság azonban az alkotmányjogi panaszban előterjesztett indoklásról az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az indítványozó – ugyan formailag a bírósági határozatok alaptörvényellenességét állította – valójában a bíróságok által alkalmazott jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességére (részben a véleménye szerint hiányzó garanciális szabályokra) hivatkozott, ideértve a korábbi eljárásban vele szemben alkalmazott idegenrendészeti jogi szabályozást is, így hatásköri korlátok miatt érdemben a felvetett kérdéssel nem foglalkozott. Forrás: 3037/2022. (I. 31.) AB VÉGZÉS, 245 [21] – [23].

⁶⁴ 29/2014. (IX. 30.) AB HATÁROZAT, 1309-1310. [57], [61], [63] ÉS I.KFV.37.468/2021/7/II. [31]; I.KFV.37.086/2021/9 [25].

⁶⁵ I.KFV.37.468/2021/7/II. [32].

⁶⁶ I.KFV.37.468/2021/7/II [32]-[33].

⁶⁷ 2011. ÉVI CXII. TÖRVÉNY 62. § (1a).

minősítőnek írásban, részletesen meg kell indokolnia az adatok minősítését.⁶⁸

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény keretei között a NAIH hivatalból indíthat ún. *titokfelügyeleti hatósági eljárást* a minősítés felülvizsgálata okán ha akár a saját vizsgálata alapján vagy egyébként valószínűsíthető, hogy a nemzeti minősített adat minősítése jogellenes.⁶⁹ A titokfelügyeleti hatósági eljárásban a minősítő az ügyfél, és a tényállás tisztázása során a tanú, a szakértő és a szemletárgy birtokosa meghallgatható akkor is, ha nem kapott felmentést a vizsgált nemzeti minősített adatra vonatkozó titoktartási kötelezettség alól. Ezekben az ügyekben az ügyintézési határidő kilencven nap, és ebbe nem számít bele a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő.⁷⁰ A NAIH megállapíthatja, hogy a minősítő a nemzeti minősített adat minősítésére vonatkozó jogszabályoknak megfelelően járt el. Ellenkező esetben, az adat minősítésére vonatkozó jogszabályok megsértésének megállapítása esetén a minősítőt a nemzeti minősített adat minősítési szintjének, illetve érvényességi idejének a jogszabályoknak megfelelő megváltoztatására vagy a minősítés megszüntetésére hívja fel.⁷¹ A minősítő ez utóbbi határozatot annak a közlésétől számított hatvan napon belül támadhatja meg; a keresetlevél benyújtásának a határozat hatályosulására halasztó hatálya van. Ha ezt a minősítő elmulasztja, a minősített adat minősítése a határozat közlésétől számított hatvanegyedik napon a határozatban foglaltak szerint megszűnik, illetve minősítési szintje vagy érvényességi ideje a határozatban foglaltak szerint megváltozik.⁷²

Az Alkotmánybíróság a 2014-es irányadó határozatában felhívja a figyelmet a titokfelügyeleti eljárásra, mint a minősítés jogszerűségének megkérdőjelezésére szolgáló jogi eszközre, azonban a rendelkezésre álló és vizsgált ítélkezési gyakorlatban alig kerül említésre a lehetőség.⁷³ A

⁶⁸ 2009. ÉVI CLV. TÖRVÉNY, 6. § (8).

⁶⁹ 2011. ÉVI CXII. TÖRVÉNY, 62. cikk A titokfelügyeleti hatósági eljárás kizárólag hivatalból indítható, az akkor sem minősül kérelemre indult eljárásnak, ha a titokfelügyeleti hatósági eljárást a Hatóság bejelentésen alapuló vizsgálata előzte meg, vagy a titokfelügyeleti hatósági eljárást a bíróság kezdeményezte.

⁷⁰ 2011. ÉVI CXII. TÖRVÉNY 62. § (4)-(6).

⁷¹ 2011. ÉVI CXII. TÖRVÉNY 63. §.

⁷² 2011. ÉVI CXII. TÖRVÉNY 63. § (2).

⁷³ FŐVÁROSI TÖRVÉNYSZÉK 106.K.700.322/2019/15.; 106.K.700.049/2019/7.; 106.K.700.046/2019/7. ügyei.

Aki a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy veszélyezteti...
Gondolatok egyes 2020-21 során született kiutasítási ügyek kapcsán

lehetőség, amely tulajdonképpen nem a tények vitatására ad alapot, hanem azok minősítésére.

2.2.3. A hatékony jogorvoslat kérdése

Általános kiindulópontként leszögezhető, hogy *hatékony jogorvoslatról* mint alapvető jogállami követelmény megvalósulásáról⁷⁴ akkor van szó, ha az érintett személy képes arra, hogy megbizonyosodjon a rá vonatkozó döntés alapjául szolgáló indokokról, akár magát a döntést elolvasva, akár úgy, hogy az indokokról szóló értesítést kéri és megkapja, és ezekkel kapcsolatosan a bíróságnak pedig hatásköre van arra, hogy a jogsérelemről megbizonyosodva annak orvoslása érdekében intézkedhessen.⁷⁵ Kivételes esetekben, így nemzetbiztonsági – közbiztonsági – közrendi kérdések kapcsán, elismert az a gyakorlat, hogy az okok pontos és teljes körű közlését korlátozzák. Ilyenkor a hatékony jogvédelem úgy manifesztálódhat, hogy a bíróság olyan technikákat és eljárásjogi szabályokat alkalmaz, amellyel a szükségesség-arányosság mezsgyéjén maradván ítéli meg az egyensúlyt a nemzetbiztonsági – közbiztonsági – közrendi megfontolások és az egyéni érdekek között.⁷⁶ A magyar joggyakorlat – legalábbis látszólag⁷⁷ – megfelel ezeknek a követelményeknek,⁷⁸ ugyanakkor figyelemre méltó az a körülmény, hogy szinte valamennyi vizsgált felsőbb bírósági ügyben felmerült a minősített adatok megismerhetőségével kapcsolatos probléma. Sok ügyben nincs arra nézve információ, hogy az eljárás bármely szakaszában tájékoztatással éltek-e az érintettek irányába a megismerési engedély

⁷⁴ Vö. C-362/14 MAXIMILLIAN SCHREMS V DATA PROTECTION COMMISSIONER, 95. pont; Gutman, 2019. 893-894.

⁷⁵ Lásd: C-300/11 ZZ V SECRETARY OF STATE FOR THE HOME DEPARTMENT, 53-54. pont; C-372/09 és C-373/09 PEÑARROJA FA EGYESÍTETT ÜGYEK, 63. pont; C-430/10 HRISTO GAYDAROV V DIREKTOR NA GLAVNA DIREKTSIA ‘OHRANITELNA POLITSIA’ PRI MINISTERSTVO NA VATRESHNITE RABOTI, 41. pont; C-222/86 UNION NATIONALE DES ENTRÂÎNEURS ET CADRES TECHNIQUES PROFESSIONNELS DU FOOTBALL (UNECTEF) V GEORGES HEYLENS AND OTHERS, 15. pont; C-402/05 P és C-415/05 P EGYESÍTETT ÜGYEK YASSIN ABDULLAH KADI AND AL BARAKAAT INTERNATIONAL FOUNDATION V COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION AND COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 337. pont.

⁷⁶ C-300/11 ZZ V SECRETARY OF STATE FOR THE HOME DEPARTMENT, 57. pont; lásd még: RÁK-FEKETE, 2020. 96.

⁷⁷ Ebből a szempontból a jogintézmény fejlődésének összehasonlítását lásd: KERÉKES, 2015. 140-141.

⁷⁸ V/ö. 80982/12, 2020. 44-45.

lehetőségéről; ott, ahol a bírósági ítéletekben felmerül a jogintézmény, meglehetősen negatív, pontosabban eredménytelen kép társul hozzá. Személyes eljárásról lévén szó, ahol nincs helye képviselőnek, ezért a jog gyakorlását vagy a körülmények tették lehetetlenné,⁷⁹ vagy nem született engedély, illetve a nyilatkozatok és más érintettek beszámolója alapján, az eredménytelenség híre okán eleve meg se próbálták.⁸⁰

Ilyen vagy hasonló ügyek esetén, tovább nehezíti a helyzetet, ha a rendőrség kezdeményezésére történik az eljárás, mint az iráni diákok 2020 tavaszán elhíresült ügyében. Az idegenrendészeti hatóság határozata nem tartalmazott az ügy tényszerűségére vonatkozó információt; pusztán az eljárást alátámasztó jogszabályi rendelkezésekre hivatkozott, nevezetesen a Harmtv. azon rendelkezésére, amely a rendőrségi javaslat alapján kötelezően elrendelt kiutasítás, valamint beutazási és tartózkodási tilalom kiszabására került sor. Az ügyben benyújtott alkotmányjogi panaszok egy része a hatósági határozatot annak személytelensége okán sablonnak nevezte, amelynek konkrétumairól a bírósági eljárás során sem kaptak bővebb tájékoztatást,⁸¹ illetve mások az érdemi bírósági felülvizsgálat hiányát emelték ki. A magatartás és annak minősítése közötti tényszerűség és okozati összefüggés mellett érveltek, és hivatkoztak arra, hogy az eljárás ezen elemeit a bíróság nem vizsgálta felül, ezért az eljárás nem merítette ki a hatékony jogorvoslat kívánalmait,⁸² de arra is volt példa, hogy kifejezetten a büntetőeljárás alapjául szolgáló magatartást követték volna el.⁸³ Modellezve

⁷⁹ Személyes eljárásról lévén szó, nincs helye képviselőnek. Ehhez lásd például: Kfv.II.37.075/2021/9. [16].

⁸⁰ FŐVÁROSI TÖRVÉNYSZÉK 49.K.703.152/2021/8 [7]. lásd még: KÚRIA Kfv.I.37.127/2021/10.; Kfv.I. 37.468/2021/7. A Magyar Helsinki Bizottság kérésére adott információk szerint az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terrorrelhárítási Központ 2019, 2020 és 2021 első felében egyetlen esetben sem adott megismerési engedélyt. Forrás: HUNGARIAN HELSINKI COMMITTEE, 2021. 1. 5-ös lábjegyzet.

⁸¹ 3045/2021. (II. 19.) AB VÉGZÉS, 342-343.[8]-[9]; 3046/2021. (II. 19.) AB VÉGZÉS, 345-346. [8]-[9]; 3047/2021. (II. 19.) AB VÉGZÉS, 348-349. [8]-[9], 3048/2021. (II. 19.) AB VÉGZÉS, 351-352. [8]-[9], 3049/2021. (II. 19.) AB VÉGZÉS, 354-355. [8]-[9], 3050/2021. (II. 19.) AB VÉGZÉS, 357-358. [8]-[9].

⁸² Különösen: 3487/2020. (XII. 22.) AB VÉGZÉS, ABH 2020. 2738. [11]; CC ORDER 3486/2020. (XII. 22.) AB VÉGZÉS, ABH 2020, 2734-2735. [3]; [12]-[13]; 3485/2020. (XII. 22.) AB VÉGZÉS, ABH 2020. 2730. [12]; 3492/2020. (XII. 22.) AB VÉGZÉS, ABH 2020. 2753 [7]; 3493/2020. (XII. 22.) AB VÉGZÉS, ABH 2020. 2756. [7]; 3490/2020. (XII. 22.) AB VÉGZÉS, ABH 2020. 2747. [7]; 3489/2020. (XII. 22.) AB VÉGZÉS, ABH 2020. 2744 [7]; 3488/2020. (XII. 22.) AB VÉGZÉS, ABH 2020. 2741 [7].

⁸³ 3487/2020. (XII. 22.) AB VÉGZÉS, ABH 2020. 2737. [3].

Aki a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy veszélyezteti...
Gondolatok egyes 2020-21 során született kiutasítási ügyek kapcsán

az eljárást: a tényfeltárást, a tényállás értékelését és a mérlegelést a javaslattevő hatóság (rendőrség) végzi, míg az illetékes eljáró hatóság (idegenrendészeti hatóság) biztosítja a *de iure* döntéshozatali formát. A határozatokat felülvizsgáló bíróság ezt a megoldást helyesnek találta; gyakorlatilag csak egy szűkszavú megállapítást tett a döntések indokolására – illetve annak hiányára – nézve: a Harmtv. rendelkezése kógens, ezért további (ténybeli) érvelésre nincs szükség.⁸⁴ Az iráni hallgatói kiutasítási ügyekben a rendőrségi dokumentumokkal kapcsolatos adatok esetleges minősített jellegére nézve a vizsgált anyagokban nincs információ. Az egyik iráni ügyben az egyetlen rendelkezésre bocsátott Fővárosi Törvényszék által hozott ítéletben annyi információ található, hogy a meghallgatás során a rendőrség a bizonyítékokat a külföldi rendelkezésére bocsátotta, ami arra enged következtetni, hogy a tényeket alátámasztó jegyzőkönyvek nem voltak minősítve.⁸⁵ Itt szükséges megjegyezni, hogy a minősített adatok a minősítéssel nyerik el ezen jellegüket, és nem törvény erejénél fogva lesznek védettek, tehát eljárás szükséges hozzá.⁸⁶ Abban az esetben is, ha a minősítendő adatot ugyanaz a hatóság adja meg, amely a minősítésről dönteni jogosult, a minősítésnek megalapozottnak kell lennie, és az adatot tartalmazó dokumentumon láthatónak kell lennie az adatok minősített jellegének és a minősítés mértékének. A büntetőeljárás alá vont személyt legkésőbb az őt érintő első eljárási cselekmény megkezdéséig kellően tájékoztatni kell jogairól, és figyelmeztetni kell kötelezettségeire, ideértve a minősített adatok adatkezelésének szabályait is.⁸⁷ Az alkotmányjogi panaszok érdemi vizsgálatára – az ügyek időközbeni okafogyottsága miatt – egyik esetben sem került sor.⁸⁸

⁸⁴ 3487/2020. (XII. 22.) AB VÉGZÉS, 2738. [6]; 3488/2020. (XII. 22.) AB VÉGZÉS, 2741. [4]; 3489/2020. (XII. 22.) AB VÉGZÉS, 2744. [4]; 3490/2020. (XII. 22.) AB VÉGZÉS, 2744 [4]; 3491/2020. (XII. 22.) AB VÉGZÉS, 2750 [4]; 3492/2020. (XII. 22.) AB VÉGZÉS, 2753. [4]; 3493/2020. (XII. 22.) AB VÉGZÉS, 2756. [4].

⁸⁵ A Fővárosi Törvényszék 15.K.701.176/2020/4. sz. ítéletét a Magyar Helsinki Bizottság jóvoltából vizsgálhattam; a Bírósági Határozatok Gyűjteménye a tanulmány írásakor sem tartalmazta egyik iráni hallgató ügyét sem.

⁸⁶ Lásd: 2009. ÉVI CLV. TÖRVÉNY, 5-6. §.

⁸⁷ 100/2018. (VI. 8.) KORM. RENDELET, 42. § (4) h).

⁸⁸ Lásd például 3487/2020. (XII. 22.) AB VÉGZÉS, 2738 [5]. A büntetőeljárásokat megszüntették, a BRFK átiratában azt közölte az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (OIF) irányába, hogy a korábbi javaslatában foglaltakat nem tartja fenn, az érintettek magatartása a továbbiakban a közrendet és a közbiztonságot nem veszélyezteti. Erre tekintettel az OIF az idegenrendészeti kiutasítást és a beutazási és tartózkodási tilalmat

Egyéb ügyekben azonban a joggyakorlat egyértelmű: a hatósági határozat kellő ténybeli és jogi megalapozottságának hiánya olyan súlyos eljárási jogsértés, amely a határozatot érdemi felülvizsgálatra alkalmatlanná teszi, ezért meg kell semmisíteni.⁸⁹ Etekintetben a magyar joggyakorlatot érintően a nemzetbiztonsági okból minősített – és gyakorlatilag megismerhetetlen – iratok kapcsán jelenleg is előzetes döntéshozatali eljárás van folyamatban az Európai Unió Bírósága előtt.⁹⁰

KONKLÚZIÓ

A tanulmány az Alkotmánybíróság előtt, a pandémia két évében megjelent megnövekedett számú kiutasítási ügyeinek vizsgálatából indult ki, az okokat keresve. A vizsgált ügyek közül azonosság a ténybeli és jogi megalapozottsághoz kapcsolódó kérdések mentén fedezhető fel, amely több esetben is a probléma oka, és amelynek hatása a hatékony jogorvoslathoz való jog érvényesülésének hiányára irányítja a figyelmet.

Amennyiben a kiutasítás oka az, hogy a harmadik állam polgárának *beutazása és a tartózkodása a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy veszélyezteté*, felmerül a kérdés, hogy a tényállás alapjául szolgáló magatartás, mint az idegenrendészeti hatóság döntésének alapjául szolgáló ok a döntés indokaként vajon mennyiben vitatható, és ennek kapcsán egyáltalán az indokolás mennyiben ismerhető meg. A tanulmány középpontjában – az ország területén jogszerűen tartózkodó, letelepedett harmadik országbeli állampolgárok szempontjából vizsgálva – a kiutasításról, illetve a beutazási és tartózkodási tilalomról szóló döntések ténybeli és jogi kérdései állnak. Ennek jogszabályi alapjait feltárva, összevetve a vonatkozó felsőbb bírósági gyakorlattal, megállapítható, hogy mind a minősített adatokat tartalmazó iratok megtekintése, mind a döntésekkel szembeni jogorvoslati rendszer olyan bonyolult, egymástól teljesen független és nem kapcsolódó eljárások halmazát jelenti, amelynek végső soron a kimenete az, hogy a kiutasítás alapjául szolgáló tények – amelyek megismerhetősége is kifejezetten nehézkes – nem vitathatóak. Absztrakció szintjén az alapprobléma a legtöbb esetben ugyanaz: az érdemi

törölte. Az Alkotmánybíróság honlapján valamennyi végzés kapcsán letölthetők azok az OIF iratok, amelyekkel az AB-t erről tájékoztatják.

⁸⁹ CSATLÓS, 2021b. 185-186. o.

⁹⁰ Lásd: C-159/21 A FŐVÁROSI TÖRVÉNYSZÉK (MAGYARORSZÁG) ÁLTAL 2021. MÁRCIUS 11-ÉN BENYÚJTOTT ELŐZETES DÖNTÉSHOZATAL IRÁNTI KÉRELEM.

Aki a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy veszélyezteti...
Gondolatok egyes 2020-21 során született kiutasítási ügyek kapcsán

döntés indokolásának hiánya; a kiutasított személy nem kap választ, hogy miben jelent veszélyt Magyarország nemzetbiztonságára, közbiztonságára ill. közrendjére. A tények tekintetében szakhatósági eljárás keretén belül az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Terrorelhárítási Központ szerepe kiemelkedő a harmadik országbeli állampolgárok közrendi, nemzetbiztonsági kockázatának felmérésében, döntésük ugyanis köti az eljáró hatóságot, a minősített adatok okán azonban az érdemi döntés indokolása – így a szakhatósági állásfoglalás tartalma – jogszabály erejénél fogva hiányos. A magyar jog ugyan biztosítja a minősített dokumentumokhoz való hozzáféréshez szükséges jogi eszközt (megismerési engedély), azonban a vizsgált esetekből levont tapasztalatok, a hozzáférhetőségre vonatkozó információk megkérdőjelezhetők, az engedély kiadására, így a tényeket tartalmazó iratok megismerésére nem sok esély van. A bíróság ugyan betekinthez, ám a tények felülvizsgálatára hatásköre nincs. A közigazgatási eljárások – a megismerési engedély kiadására irányuló, valamint az idegenrendészeti eljárás –, és ennek következtében a hozzájuk rendelendő bírósági jogorvoslatok között nincs közvetlen átjárás, az alkalmazandó jogszabályi anyag is elkülönül. A bíróság ugyanis hiába tekinthez be a minősített adatokba, a következtetéseit nem bírálhatja felül, csak azt ellenőrizheti, hogy a javaslatban foglaltak kellően alátámasztottak-e az adatokkal, illetve, hogy az abban foglalt adatok elegendő indokként szolgálnak az idegenrendészeti hatósági intézkedésnek. A szakhatósági eljárás eredményeként született dokumentumok minősítését a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság titokfelüyeleti eljárás keretén belül a bíróság javaslatára hivatalból felülvizsgálhatja, de a tényeket ő sem vitathatja érdemben. Úgy tűnik tehát, hogy egy nemzetbiztonsági, közbiztonsági, közrendi okból elrendelt idegenrendészeti kiutasítás ténybeli alapjai kapcsán megdönthetetlen vélelem az eljáró szervek tévedhetetlensége, és ezt az irányt látszik követni a Harmtv. 43. § (3) bekezdése alapján javaslatot tevő szervek – a már említett AH és TEK mellett a Rendőrség – eljárása kapcsán is, amely javaslat szintén jogi kötőerővel bír az eljáró idegenrendészeti hatóságra, ugyanakkor maga a javaslatétel mint kívül esik a szakhatósági eljárás keretein, és ezzel együtt az azt övező eljárási garanciarendszeren is.

Sajnos a hatósági határozatok nem állnak rendelkezésre ahhoz, hogy a probléma forrásához közelebb jussunk, így a vizsgált esetekből adódóan vonható le általános következtetésként az, hogy a kiutasítás nemzetbiztonsági, közbiztonsági, közrendi okaira vonatkozóan sok a kérdőjel abban a tekintetben, hogy konkrétan milyen tényállás az, amely végül a

minősítéshez vezet. A harmadik ország állampolgárságával rendelkező, Magyarország területén egyébként – sokszor évtizedek óta – jogszerűen tartózkodók eljárási jogaik szempontjából az ilyen helyzet viszont szembehelyezkedik a hatékony jogorvoslathoz való joggal, és formálissá teszi az egész eljárást az elejétől a bírósági szakasz végéig. A hatóság eljárási jogokról és kötelezettségekről szóló tájékoztatási kötelezettségének erősebb szerepet kell kapnia, amely a globális világváránytól függetlenül az előrelátható okok és a kiutasítás folyamatának érthető és mélyebb megértését eredményezhetik.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BIGO, DIDIER, CARRERA, SERGIO, HERNANZ, NICHOLAS, SCHERRER, AMANDINE (2014). National Security and Secret Evidence in Legislation and Before the Courts: Exploring the Challenges. Study for the LIBE Committee. Directorate General for Internal Policies Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs Justice, Freedom and Security. PE 509.991. Brussels. Letöltés helye: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509991/IPOL_STU\(2014\)509991_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509991/IPOL_STU(2014)509991_EN.pdf) (Letöltve: 2022.03.15.)
- BOELES, PIETER, BROUWER, EVELIEN, GROENENDIJK, KEES, HILBRINK, EVA, HUTTEN, WILLEM (2021). PUBLIC POLICY RESTRICTIONS IN EU FREE MOVEMENT AND Migration Law. General Principles and Guidelines. Meijers Committee, Amsterdam. Letöltés helye: https://www.commissie-meijers.nl/wp-content/uploads/2021/10/meijers_committee_-_public_order_in_eu_migration_law.pdf (Letöltve: 2022.03.15.)
- CREGO, MARIA DIAZ, KOTANIDIS, SILVIA (2020). States of emergency in response to the coronavirus crisis. Normative response and parliamentary oversight in EU Member States during the first wave of the pandemic. EPRS | European Parliamentary Research Service, Letöltés helye: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659385/EPRS_STU\(2020\)659385_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659385/EPRS_STU(2020)659385_EN.pdf) (Letöltve: 2022.05.16.)
- CSATLÓS ERZSÉBET (2021). Egy iráni hallgató kiutasítása és az indokolási kötelezettség kérdései. Gondolatok a döntés ténybeli és jogi alátámasztásáról nemcsak járvány idejére. In Rixer Ádám (szerk.). A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra. Lőrincz Lajos

Aki a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy veszélyezteti...
Gondolatok egyes 2020-21 során született kiutasítási ügyek kapcsán

Kutatóműhely, Budapest: Patrocínium, 283-304. Letöltés helye:
https://ajk.kre.hu/images/doc2021/pr/a_jarvany_hosszutavu_hatasa_a_magyar_kozigazgatasra.pdf (Letöltve: 2022.03.15.) [Csatlós 2021a]

CSATLÓS ERZSÉBET (2021). Remarks on the Reasoning: The Morals of a Hungarian Expulsion Decision in Times of Pandemic. *Central European Public Administration Review*, 19(1) 181–197. DOI azonosító: <https://doi.org/10.17573/cepar.2021.1.08> (Letöltve: 2022.03.15.) [Csatlós, 2021b]

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), INTERIM REPORT ON THE MEASURES TAKEN IN THE EUMEMBER STATES AS A RESULT OF THE COVID-19 CRISIS AND THEIR IMPACT ON DEMOCRACY, THE RULE OF LAW AND FUNDAMENTAL RIGHTS ADOPTED BY THE VENICE COMMISSION AT ITS 124TH ONLINE PLENARY SESSION, 8-9 OCTOBER 2020 (2020). Letöltés helye: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)018-e) (Letöltve: 2022.03.15.)

GUIDE TO ARTICLE 1 OF PROTOCOL NO. 7 OF THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS. PROCEDURAL SAFEGUARDS RELATING TO EXPULSION OF ALIENS. FIRST EDITION – 30 APRIL 2021 (2021). Council of Europe/European Court of Human Rights, Strasbourg. Letöltés helye: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_1_Protocol_7_ENG.pdf (Letöltve:2022.03.15.) [ECtHR Guide, 2021]

GUTMAN, KATHLEEN (2019). The Essence of the Fundamental Right to an Effective Remedy and to a Fair Trial in the Case-Law of the Court of Justice of the European Union: The Best Is Yet to Come? *German Law Journal*, 20(6) 884-893. DOI azonosító: <https://doi.org/10.1017/glj.2019.67> (Letöltve: 2022.03.15.)

KEREKES, ZSUZSA (2015). State of play - az információs szabadság Magyarországon 2015 őszén. *Infokommunikáció és jog*, 12(64) 137-142.

LAUFER BALÁZS (2020). A nemzetbiztonság veszélyeztetésének előfordulása a magyar migrációs jogszabályokban. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 8 (4) 3-20. DOI azonosító: <http://doi.org/10.32561/nsz.2020.4.1> (Letöltve: 2022.03.15.)

NATIONAL SECURITY AND EUROPEAN CASE-LAW (2013). Research Division, Strasbourg: Council of Europe, European Court of Human Rights, Letöltés helye: <https://rm.coe.int/168067d214> (Letöltve: 2022.03.15.)

- NATIONAL SECURITY GROUNDS FOR EXCLUSION FROM INTERNATIONAL PROTECTION AS A CARTE BLANCHE: HUNGARIAN ASYLUM PROVISIONS NOT COMPLIANT WITH EU LAW INFORMATION UPDATE BY THE HUNGARIAN HELSINKI COMMITTEE 20 DECEMBER 2021 (2021). Letöltés helye: https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2022/01/Info-Note_national-security_exclusion_FINAL.docx.pdf (Letöltve: 2022.03.15.)
- OSHEWOLO, SEGUN, NWOZOR, AGAPTUS (2020). COVID-19: Projecting the National Security Dimensions of Pandemics. Strategic Analysis, 44(3) 269-275. DOI azonosító: <https://doi.org/10.1080/09700161.2020.1767911>
- RÁK-FEKETE, EDINA (2020). A tisztességes hatósági ügyintézéshez való jog érvényesülése a gyakorlatban. Közjogi Szemle, 13 (3) 93-99.
- SCHABAS, WILLIAM A. (2017). The European Convention on Human Rights. A Commentary. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- SCHREUER, CHRISTOPH (1982). Derogation of Human Rights in Situations of Public Emergency: The Experience of the European Convention on Human Rights. Yale Journal of World Public Order, 9(1) 113-132.
- SZABÓ, SAROLTA (2014). Alapvető jogok védelme és az Európai Unió nemzetközi magánjoga. Iustum Aequum Salutare, 10(2) 49-60.
- STEHLÍK, VÁCLAV (2017). Discretion of Member States vis-à-vis Public Security: Unveiling the Labyrinth of EU Migration Rules. International and Comparative Law Review, 17 (2) 127-142. DOI azonosító: <https://doi.org/10.2478/iclr-2018-0019>

NEMZETKÖZI EGYEZMÉNYEK

- AMERICAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS, 'PACT OF SAN JOSÉ, COSTA RICA' SAN JOSÉ, 22 NOVEMBER 1969, 1144 U.N.T.S. 123. [ACHR] (hatályba lépett: 1978. 07.18.)
- CONVENTION FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS, ROME, 4 NOVEMBER 1950, 213 UNTS 221. [ECHR] [Magyarországon kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény, a törvény a kihirdetését követő 8. napon lépett hatályba, az egyes jegyzőkönyvek pedig a 5.§-ban meghatározott időpontokban]
- INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS NEW YORK, 16 DECEMBER 1966, 999 UNTS 171. [ICCPR] [Magyarországon

Aki a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy veszélyezteti...
Gondolatok egyes 2020-21 során született kiutasítási ügyek kapcsán

kihirdette: 1995. évi II. törvény, a Magyar Köztársaságra nézve 1994. május 24. napján lépett hatályba]

PROTOCOL NO. 4. TO THE CONVENTION FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS, SECURING CERTAIN RIGHTS AND FREEDOMS OTHER THAN THOSE ALREADY INCLUDED IN THE CONVENTION AND IN THE FIRST PROTOCOL THERETO, AS AMENDED BY PROTOCOL NO. 11. STRABOURG, 16. 09. 1963. ETS NO. 46. [Magyarország kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény]

UNIÓS JOG ÉS JOGGYAKORLAT

AZ EURÓPAI UNIÓ ALAPJOGI CHARTÁJA. OJ C 202, 7.6.2016. 389–405.

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2008/115/EK IRÁNYELVE (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról. HL L 348., 2008.12.24., 98-107.

C 554/13 Z. ZH. v STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE AND STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE v I. O. [EU:C:2015:377]

C-145/09 LAND BADEN-WÜRTTEMBERG v PANAGIOTIS TSAKOURIDIS [EU:C:2010:708]

C-159/21 A FŐVÁROSI TÖRVÉNYSZÉK (MAGYARORSZÁG) ÁLTAL 2021. MÁRCIUS 11-ÉN BENYÚJTOTT ELŐZETES DÖNTÉSHOZATAL IRÁNTI KÉRELEM – GM KONTRA ORSZÁGOS IDEGENRENDEZÉSZETI FŐIGAZGATÓSÁG ÉS MÁSOK. Letöltés helye: [https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?oqp=&for=&mat=or&lgrec=fr&jge=&td=%3BALL&jur=C&num=C-159%25F21&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%25CC%25CCJ%25CR%25C2008E%25C%25C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%25Cfalse%25Cfalse&language=hu&avg=&cid=3363372](https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?oqp=&for=&mat=or&lgrec=fr&jge=&td=%3BALL&jur=C&num=C-159%25F21&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%25CC%25CCJ%25CR%25C2008E%25C%25C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%25Cfalse%25Cfalse&language=hu&avg=&cid=3363372) (Letöltve: 2022.03.23.)

C-165/14 ALFREDO RENDÓN MARÍN v ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO [EU:C:2016:675]

C-222/86 UNION NATIONALE DES ENTRAINEURS ET CADRES TECHNIQUES PROFESSIONNELS DU FOOTBALL (UNECTEF) v GEORGES HEYLENS AND OTHERS, 1987. OKTOBER 15-I ÍTELET [ECLI:EU:C:1987:442.]

C-300/11 ZZ v SECRETARY OF STATE FOR THE HOME DEPARTMENT, 2013. JÚNIUS 4-I ÍTÉLET [ECLI:EU:C:2013:363.]

- C-362/14 MAXIMILLIAN SCHREMS V DATA PROTECTION COMMISSIONER, 2015. OKTÓBER 6-I ÍTÉLET [ECLI:EU:C:2015:650.]
- C-372/09 ÉS C-373/09 EGYESÍTETT ÜGYEK PEÑARROJA FA, 2011. MÁRCIUS 17-I ÍTÉLET [ECLI:EU:C:2011:156.]
- C-373/13 H. T. V LAND BADEN-WÜRTTEMBERG [EU:C:2015:413]
- C-380/18 STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID V E.P. [ECLI:EU:C:2019:1071]
- C-402/05 P ÉS C-415/05 P EGYESÍTETT ÜGYEK YASSIN ABDULLAH KADI AND AL BARAKAAT INTERNATIONAL FOUNDATION V COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION AND COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2008. SZEPTEMBER 3-I ÍTÉLET [ECLI:EU:C:2008:461.]
- C-430/10 HRISTO GAYDAROV V DIREKTOR NA GLAVNA DIREKTSIA 'OHRANITELNA POLITSIA' PRI MINISTERSTVO NA VATRESHNITE RABOTI, 2011. NOVEMBER 17-I ÍTÉLET [ECLI:EU:C:2011:749.]
- C-544/15 SAHAR FAHIMIAN V BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND [ECLI:EU:C:2017:255]
- C-601/15 PPU J. N. V STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE [EU:C:2016:84]
- C-601/15 PPU J. N. V STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE, 15 FEBRUARY 2016 [EU:C:2016:84]

EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK GYAKORLATA

- AHMED V. ROMANIA, NO. 34621/03, 2010. JÚLIUS 13-I ÍTÉLET (az ügy érdemében hozott ítélet)
- BOLAT V. RUSSIA, NO. 14139/03, 2006. OKTÓBER 5-I ÍTÉLET. (az ügy érdemében hozott ítélet)
- C.G. AND OTHERS V. BULGARIA, NO. 1365/07, 2008. JÚLIUS 24-I ÍTÉLET (az ügy érdemében hozott ítélet)
- LJATIFI V. THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA, NO. 19017/16, 2018. MÁJUS 17-I ÍTÉLET. 17 May 2018 (az ügy érdemében hozott ítélet)
- MUHAMMAD AND MUHAMMAD V. ROMANIA, NO. 80982/12, 2020. OKTÓBER 15-I ÍTÉLET (az ügy érdemében hozott ítélet)
- NOWAK V. UKRAINE, NO. 60846/10, 2011. MÁRCIUS 31-I ÍTÉLET (az ügy érdemében hozott ítélet)

MAGYAR JOGSZABÁLYOK ÉS JOGGYAKORLAT

MAGYARORSZÁG ALAPTÖRVÉNYE (2011. április 25.)

100/2018. (VI. 8.) KORM. RENDELET A NYOMOZÁS ÉS AZ ELŐKÉSZÍTŐ
ELJÁRÁS RÉSZLETES SZABÁLYAIRÓL

114/2007. (V. 24.) KORM. RENDELET A HARMADIK ORSZÁGBELI
ÁLLAMPOLGÁROK BEUTAZÁSÁRÓL ÉS TARTÓZKODÁSÁRÓL SZÓLÓ 2007.
ÉVI II. TÖRVÉNY VÉGREHAJTÁSÁRÓL [Harmtv. vhr.]

1997. ÉVI CXXV. TÖRVÉNY A NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOKRÓL
[Nbtv.]

2007. ÉVI II. TÖRVÉNY A HARMADIK ORSZÁGBELI ÁLLAMPOLGÁROK
BEUTAZÁSÁRÓL ÉS TARTÓZKODÁSÁRÓL [Harmtv.]

2009. ÉVI CLV. TÖRVÉNY A MINŐSÍTETT ADAT VÉDELMEÉRŐL [Mavtv.]

2011. ÉVI CXII. TÖRVÉNY AZ INFORMÁCIÓS ÖNRENDELKEZÉSI JOGRÓL ÉS
AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁGRÓL [Infotv.]

2012. ÉVI C. TÖRVÉNY A BÜNTETŐ TÖRVÉNYKÖNYVRŐL [Btk.]

2016. ÉVI CL. TÖRVÉNY AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI RENDTARTÁSRÓL
[Ákr.]

2017. ÉVI CXLIII. TÖRVÉNY AZ EGYES MIGRÁCIÓS TÁRGYÚ TÖRVÉNYEK
MÓDOSÍTÁSÁRÓL

KGD2016. 27.

12/2004. (IV. 7.) AB HATÁROZAT, ABH 2004. 217-229.

29/2014. (IX. 30.) AB HATÁROZAT, ABH 2014. 1297- 1315.

3037/2022. (I. 31.) AB VÉGZÉS, ABH 2022. 243-246.

3045/2021. (II. 19.) AB VÉGZÉS, ABH 2021. 342-343.

3046/2021. (II. 19.) AB VÉGZÉS, ABH 2021. 345-346.

3047/2021. (II. 19.) AB VÉGZÉS, ABH 2021. 348-349.

3048/2021. (II. 19.) AB VÉGZÉS, ABH 2021. 351-352.

3049/2021. (II. 19.) AB VÉGZÉS, ABH 2021. 354-355.

3050/2021. (II. 19.) AB VÉGZÉS, ABH 2021. 357-358.

3093/2020. (IV. 23.) AB VÉGZÉS, ABH 2020, 543-547.

3171/2020. (V. 21.) AB VÉGZÉS, ABH 2020. 898-900.

3416/2020. (XI. 26.) AB VEGZES, ABH 2020, 2360 -2362.

3417/2020. (XI. 26.) AB VÉGZÉS, ABH 2020, 2363-2365.

3485/2020. (XII. 22.) AB VÉGZÉS, ABH 2020, 2729-2732.

3486/2020. (XII. 22.) AB VÉGZÉS, ABH 2020, 2733-2736.

3487/2020. (XII. 22.) AB VÉGZÉS, ABH 2020. 2737-2739.

3488/2020. (XII. 22.) AB VÉGZÉS, ABH 2020. 2740-2742.

3489/2020. (XII. 22.) AB VÉGZÉS, ABH 2020. 2743-2745.

3490/2020. (XII. 22.) AB VÉGZÉS, ABH 2020. 2746 -2748.
3491/2020. (XII. 22.) AB VÉGZÉS, ABH 2020. 2749-2751.
3492/2020. (XII. 22.) AB VÉGZÉS, ABH 2020. 2752 -2754.
3493/2020. (XII. 22.) AB VÉGZÉS, ABH 2020. 2755 -2757.
32/2021. (XII. 20.) AB HATÁROZAT, ABH 2022. 2-38.
15.K.701.318/2020/18.
49.K.703.152/2021/8
106.K.700.046/2019/7.
106.K.700.049/2019/7.
106.K.700.322/2019/15.
I.KFV.37.086/2021/9
I.KFV.37.468/2021/7/II.
KFV.III.37.039/2013/6.
KFV.I.37.381/2017/6.
KFV.VI.37.640/2018/9.
KFV.II.37.983/2020/10.
KFV.II.37.983/2020/10.
KFV.I. 37.468/2021/7
KFV.II.37.075/2021/9.
KFV.I.37.127/2021/10.

EGYÉB FORRÁS

A 4. KIEGÉSZÍTŐ JEGYZŐKÖNYV ALÁÍRÓI ÉS RATIFIKÁLÓI. Letöltés helye:
<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=046> (Letöltve: 2022.03.15.)

AZ ACHR ALÁÍRÓI ÉS RATIFIKÁLÓI. Letöltés helye:
<https://treaties.un.org/pages/showdetails.aspx?objid=08000002800f10e1> (Letöltve: 2022.03.15.)

AZ ECHR ALÁÍRÓI ÉS RATIFIKÁLÓI. Letöltés helye:
<https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=080000028014a40b> (Letöltve: 2022.03.15.)

AZ ICCPR ALÁÍRÓI ÉS RATIFIKÁLÓ. Letöltés helye:
https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?chapter=4&clang=en&mtdsg_no=IV-4&src=IND (Letöltve: 2022.03.15.)

AZ ONLINE TERRORISTA TARTALMAK ELLENI FELLÉPÉST TÁMOGATÓ UNIÓS ÉS MAGYARORSZÁGI INTÉZKEDÉSEK

EU and Hungarian Measures to Support Action Against Online Terrorist Content

Eck Gábor¹

Absztrakt: Az online térben rejlő lehetőségek megkönnyítik a terroristák kommunikációját, felerősítik a propagandájuk hangját, segítik a szélsőséges gondolataik és terveik mind szélesebb körben való terjedését. Az online terrorista tartalmak terjedésének megakadályozása – a véleménynyilvánítás, valamint az információk és eszmék megismerése és közlése szabadságának maradéktalan szem előtt tartásával - korunk egyik legnagyobb biztonsági kihívásának tekinthető. Célom az online terrorista tartalmak fogalmi körülhatárolása, az azokkal szembeni uniós és hazai intézkedések ismertetése, valamint online terrorizmus ellen fellépő szervezetek ezirányú tevékenységének bemutatása rávilágítva arra, terrorizmus elleni küzdelem komplexitása csak akkor garantálható, ha a digitális térben megjelenő terrorista tartalmak ellen összehangolt és szabályozott fellépések történnek uniós és nemzeti szinteken egyaránt.

Kulcsszavak: online terror tartalom, digitális tér, összetett válaszok, biztonsági mechanizmus

Abstract: The potential of the online space facilitates the communication of terrorists, amplifies the voice of their propaganda, and helps to spread their extremist thoughts and plans more widely. Preventing the online spread of terrorist content, with full regard for freedom of expression and freedom of

¹ Eck Gábor, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, doktoranduszhallgató.

ORCID azonosító: <https://orcid.org/0000-0002-4381-2135>

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán:

<https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10083198>

E-mail cím: eck.gabor@icloud.com

knowledge and communication of information and ideas, can be regarded as one of the most significant security challenges of our time. The paper aims to delimit online terrorist content around the concept, present European Union (EU) and domestic measures against them, and present the activities of organizations fighting online terrorism in this regard. The paper also highlights that the complexity of the fight against terrorism can only be guaranteed if coordinated and regulated actions are taken against terrorist content in the digital space at both EU and national levels.

Keywords: online terror content, digital space, complex responses, security mechanism

BEVEZETÉS

A digitalizáció terjedésével és az online térben folytatott tevékenységek szélesedésével, az ott elhelyezett jogellenes tartalmak keletkezésével kapcsolatosan új biztonsági kérdések jelentkeztek. A jogellenes tartalmak érinthetik a személyiségi, a szerzői, a fogyasztóvédelmi jogokat, kiterjedhetnek a terrorizmus online népszerűsítésére, valamint kapcsolatban lehetnek a gyermekek szexuális bántalmazásával, zaklatásával. A fenti érintettségeken túl, az illegális tartalmak megjelenése, kontroll nélkülsége komoly veszélyt és hátrányt jelent a gazdasági folyamatokra, az információk szabad áramlására és az emberi kapcsolatokra. Ezeket a veszélyeket felismerve az Európai Unió intézményei ajánlások, irányelvek és rendeletek alkotásával törekednek gátolni, illetve ezeken keresztül a tagállami fellépést támogatni a veszélyt jelentő tevékenységekkel és magatartásokkal szemben.

A terrorizmushoz köthető személyek, szervezetek is aktívan használják az online világ által kínált alternatívákat, hiszen azok nagy mértékben képesek támogatni kommunikációjukat, segíteni szélsőséges gondolataik és terveik mind szélesebb körben való terjedését. A terrorizmus aktivitása az információs térben elsősorban a kommunikációra, toborzásra és a finanszírozásra terjed ki.² Ezek hatékony ellenszerei a terrortartalmú közleményeket érintő tiltás, eltávolítás, illetőleg a gyanús pénz- és eszközmozgások szűrése, figyelése. Az online terroristatartalmak terjedésének megakadályozása talán korunk egyik legnagyobb biztonsági kihívása, azonban az ellenük való fellépés során egy pillanatra sem szabad megfeled-

² KOVÁCS, 2006.

keznünk az Európai Unió szabad véleménynyilvánításhoz és információ-áramláshoz kapcsolódó alapértékeinek megóvásából fakadó felelősségünkről.

A téma kutatása során áttekintettem az Európai Unió területén a közelmúltban bekövetkezett terrortámadások okait és körülményeit taglaló tudományos munkákat, figyelemmel arra, hogy ezek a támadások minden európai ember számára az addig csak a híradásokból ismert, vagy csak szórványosan érzékelhető borzalmakat elérhető közelségbe helyezte. A támadásokkal kapcsolatban rengeteg biztonsági tanulmány készült, ezek feldolgozása során kifejezetten támaszkodtam Anthony H. Cordesman³ és David C. Rapoport⁴ munkáira. A virtuális tér és a terrorizmus összefüggéseinek vizsgálatakor segítségül hívtam Gabriel Weimann munkásságát, aki könyvében rávilágít a terrorizmus és az online világ közötti szoros kapcsolatokra, a jövőbeli kihívásokra és az azokra adható válaszlehetőségekre.⁵ Ezekben a gondolatokon tovább haladva elemeztem az Európai Unió szerveinek és szervezeteinek az online térben való terrorista tevékenységek megakadályozását célzó intézkedéseit, valamint az idevonatkozó magyarországi jogszabályi környezethez kapcsolódó rendelkezéseket, amelyek a későbbiek során lesznek részletezve.

A fentebb említett kihívás kezelésében a tanulmány első fejezetében röviden bemutatja azokat a biztonsági helyzetben beáll változásokat, amelyek indukálják az Európai Unió terrorizmus elleni fellépésének kiterjesztését az online térben zajló esemény irányába is, ismertetve az online terrorista tartalom fogalmát. A második fejezet ismerteti az Európai Unió parlamenti, bizottsági és tanácsi irányelveit, rendeleteit és nyilatkozatokat, amelyek lehetővé teszik a terrorista tartalmak online terjedése elleni hatékony fellépést, támogatva és biztosítva a tárhelyszolgáltatók és hatóságok közötti együttműködést. Az ezt követő fejezet a magyarországi helyzetet tekinti át, bemutatva a jogszabályi környezetet és az ahhoz kapcsolódó igazgatási struktúrákat, folyamatokat. A tanulmányt a konklúziók kifejtése zárja.

³ CORDESMAN, 2017.

⁴ RAPOPORT, 2016.

⁵ WEIMANN, 2015. 153. o.

I. ÚJ KIHÍVÁSOK – ÚJ VÁLASZOK

2016-ban 147 terrortámadást hajtottak végre az Európai Unió területén, ugyanez a szám 2015-ben 211, míg 2014-ben 226 volt.⁶ 2014-től az uniós állampolgárok egészen másképpen tekintenek a terrorizmusra az őket ért terroristatámadások miatt. 2014. május 24-én Brüsszelben egy fegyveres tüzet nyitott a járókelőkre. Ez az első olyan igazoltan dzsihadista támadás, amelyet egy, az Iszlám Állam nevű terrorszervezethez csatlakozott és Európába visszatért harcos követett el, megerősítve a figyelmet a Szíriából hazatérő terroristák vonatkozásában fennálló veszélyekre.⁷ A Charlie Hebdo szerkesztőségében 2015 januárjában végrehajtott és 12 ember életét követelő támadás, amely rámutatott, hogy az iszlámmal szembeni vélt vagy valós sértéseket is befolyásolhatják a lehetséges kockázatokat.⁸ A 2015-ben Franciaországban elkövetett nagy volumenű terrortámadások⁹ nemcsak az európai embereknek tették még testközelibbé a terrorfenyegetettséget, hanem rámutatott a közös biztonságpolitika hiányosságaira is.

Mivel a terrorizmus elleni küzdelem elsődleges az Európai Unió számára – bár a biztonsági intézkedések és a bűnüldözésre adandó válaszok tagállami hatáskörbe tartoznak –, a témakörre vonatkozóan több intézkedéssel igyekszik hozzájárulni a biztonság előmozdításához. Ennek érdekében kijelölésre kerültek azon területek, ahol a tevékenységek magasabb szintre emelésével tovább erősíthető az Európai Unió biztonsági helyzete. Ezek alapján az Európai Unióban kiemelt figyelmet kell fordítani az információcsere bővítésére, a külső határok szigorúbb ellenőrzésére, az online radikalizáció megelőzésére, a tűzfegyverek ellenőrzésének fokozására, az igazságügyi együttműködés digitalizálására, a terrorizmushoz kapcsolódó bűncselekmények büntetendővé tételére, a terrorizmus finanszírozásának akadályozására, a légi utas forgalomra vonatkozó adatok felhasználásának harmonizálására, valamint a nem uniós országokkal folytatott együttműködés élénkítésére.¹⁰

⁶ CORDESMAN, 2017. 102-103. o.

⁷ RAPOPORT, 2016. 27. o.

⁸ RAPOPORT, 2016. 28. o.

⁹ 2015. november 13-án második generációs francia, illetve belga állampolgárok Párizsban 7 helyszínen, 150 életet követelő összehangolt terrortámadást követettek el.

¹⁰ EURÓPAI BIZOTTSÁG, 2020.

Mindazonáltal a terrorizmusnak is megvannak az online térrel való kapcsolódási pontjai. A terrorizmushoz köthető személyek is igyekeznek a technológiai újdonságok által biztosított lehetőségeket felhasználni a kommunikáció, a kapcsolattartás és információk továbbítása vonatkozásában. Ezen tevékenységük során szinte azonos magatartást tanúsítanak, mint a jogkövető állampolgárok, a megjelenő technikai és technológia újdonságokat használják, folyamatosan új felületeket vonnak be tevékenységük támogatására. Ugyanakkor nem törekednek a platformok által nyújtott védelmi protokollokon felüli biztonsági fokozatok elérésére, megelégszenek a használt felület alap, a szolgáltató által alkalmazott és biztosított beállításokkal. Az adatok védelme érdekében alkalmazott egyéni titkosítási eljárások egyrészt magasabb szervezettséget, másrészt az átlagtól nagyobb informatikai ismereteket igényelnek, ilyen volt például az al-Kaida nevű terrorszervezet által 2007-ben kiadott *Mujahedeen Secrets* elnevezésű nyílt forráskódú titkosító program, amit hosszú időn keresztül használtak a szervezeten belül, e-mailen folytatott kommunikáció védelmére.¹¹

1.1. Az online terrorista tartalom elemzése

Ahhoz, hogy a kibertérben megjelenő terrorista tartalmak felismerhetők legyenek a fentebb említett jogszerű felhasználással mutatott hasonlóságok ellenére, illetve az Európai Unió alapértékeihez kapcsolódó elvárások értelmezhetőek és maradéktalanul biztosíthatóak legyenek, szükséges az online terrorista tartalomhoz és annak terjesztésével szembeni fellépéshez kapcsolódó fogalmak tisztázása.

Ennek érdekében segítségül kell a hívnunk a 2017/541 Európai Parlamenti és Tanácsi irányelvben meghatározott, a terrorista bűncselekmények, terrorista csoporthoz kapcsolódó bűncselekmények vonatkozásában használt kategóriákat.

Az irányelv gondolatmenetét követve, így online terrorista tartalomnak kell tekintenünk minden olyan tartalmat, ami: a) a lakosság súlyos megfélemlítése; b) egy kormány vagy egy nemzetközi szervezet jogellenes kényszerítése arra, hogy az valamilyen intézkedést tegyen vagy ne tegyen meg; c) egy ország vagy egy nemzetközi szervezet alapvető politikai, alkotmányos, gazdasági vagy társadalmi struktúráinak súlyos destabilizálása

¹¹ STORM, 2014. 182–183. o.

vagy lerombolása¹² céljából terrorista bűncselekmény elkövetésére, abban való közreműködésre szólítanak fel, azok elkövetését szorgalmazzák, dicsőítik, illetőleg terrorista csoport tevékenységében való részvételre hívnak fel.¹³ Továbbá a fentebb említett cselekmények elkövetésének érdekében segítséget nyújtanak fegyverek, valamint mérgező, veszélyes vagy robbanóanyagok készítéséhez, használatához, illetve egyéb speciális eljárások, eszközök megismeréséhez.¹⁴ Terrorista tartalmúnak kell tekinteni a terrorcselekményekről készített képeket, leírásokat, hang- és videófelvételeket és élő közvetítéseket. Természetesen a tartalmakat kontextusukban kell vizsgálni, fontos tényező a káros következmények prognosztizálása, valamint a tartalom tulajdonosának, terjesztőjének terror relevanciájának vizsgálata. Éppen ebből fakadóan az oktatói, művészeti, kutatói, újságírói, valamint a terrorizmus elleni küzdelem érdekében folytatott ismeretterjesztői tevékenység nem tartozik a terror tartalmú kategóriába. Ugyanígy nem minősülnek terrorista tartalomnak a nyilvános politikai viták során kifejtett radikális vélemények.¹⁵

Egy másik fontos fogalmi kör az online terrorista tartalmak szempontjából, hogy milyen tartalom tekinthető nyilvánosnak. A tartalom nyilvánosnak tekintendő, ha az ahhoz való hozzáférés nem kíván meg külön csatlakozási vagy regisztrációs folyamatot, illetve, ha ezen folyamatokat emberi beavatkozás nélkül, külön döntés vagy válogatás hiányában hajtják végre. Nyilvánosnak tekintendő a tartalom, amennyiben a tárolt információk a tartalmat szolgáltató kérésére kerülnek megosztásra, így különösen a különböző kép-, hang-, videó, fájlmegosztó és közösségi média felületeken közzétett információk.

Tehát online terrorista tartalomnak kell tekinteni azokat az online térben megjelenő nyilvános tartalmakat, amelyek mondanivalója, tekintet nélkül annak formátumára, terrorista bűncselekményekkel és terrorista csoporthoz kötődő bűncselekményekkel kapcsolatos tevékenységek elkövetésre, közreműködésre hív fel, ezeket támogatja, dicsőíti, vagy elkövetésükhöz szükséges speciális ismereteket biztosít.

¹² 2017/541/EU IRÁNYELV 3.cikk (2)

¹³ 2017/541/EU IRÁNYELV 4-5. cikk

¹⁴ 2017/541/EU IRÁNYELV 7. cikk

¹⁵ 2017/541/EU IRÁNYELV (40)

II. EURÓPAI UNIÓ

Az Európai Tanács tagjai 2015-ben közös nyilatkozatot tettek, amelyben elkötelezték magukat a félelem és a megkülönböztetések nélküli élet mellett.¹⁶ Ezen értékek védelme érdekében szükségesnek ítélték a terroristák utazásának, visszatérésének észlelését, annak megszakítását, az Európai Unió külkapcsolatainak aktivizálását a terror elleni küzdelemben.

A terrorizmus finanszírozás globális felügyeletét ellátó kormányközi szervezet a Pénzügyi Akciócsoport (FATF)¹⁷, valamint az Európai Unió bűnüldöző ügynöksége az Europol¹⁸ jelentései és értékelései alapján kijelenthető, hogy a terrorizmus működése az információs térben elsősorban a kommunikációra, toborzásra és a finanszírozásra terjed ki. A már említett Európai Parlament és a Tanács 2017/541 irányelvében megfogalmazott gondolatok, amelyek nem csak pontosan meghatározzák a terrorista bűncselekmények, terrorista csoporthoz kapcsolódó bűncselekmények körét, de külön figyelmet fordítanak a terrorista tevékenységekhez kapcsolódó uszító jellegű cselekmények interneten történő megvalósulási formáira és azok elleni fellépés lehetőségeire.¹⁹ Az Európai Unió továbbá felhívja a tagállamok figyelmét, hogy a terrorizmus elleni internetes küzdelem során törekedjenek a terror és uszító jellegű online tartalmak elérésének akadályozására. A jogellenes tartalmak eltávolítására, vagy a hozzáférés megszüntetésére vonatkozó eljárásoknak kidolgozásának jogi alapját az Európai Parlament és Tanács 2010/13/EU irányelve²⁰ biztosítja. A jogszabály tagállami kötelezettségekre fókuszál, az internetszolgáltatók vonatkozásában az önkéntességet és a támogatást helyezi előtérbe.

Mivel a tagállamok és a nagyobb internetszolgáltatók önkéntes együttműködési tevékenysége nem váltotta be a hozzáfűzött reményeket, az Európai Unió irányító és annak tevékenységét koordináló szervei továbbra is folyamatosan és kitartóan dolgoznak azon, hogy megakadályozzák a terroristákat abban, hogy az internetet radikalizálódásra, toborzásra és erőszakra való felbujtásra használják. A Bizottság 2018/334 ajánlásában elismeri az elért eredményeket, de tovább sürgeti a gyorsabb és hatékonyabb

¹⁶ EURÓPAI TANÁCS, 2015.

¹⁷ FINANCIAL ACTION TASK FORCE, 2021.

¹⁸ EUROPOL, 2020.

¹⁹ 2017/541/EU IRÁNYELV (22)

²⁰ 2010/13/EU IRÁNYELV

reagálást a megjelenő online terrorista tartalmakkal szemben.²¹ Megállapítja azt is, hogy az internetes terrorista tartalom megjelenését követő első órában okozza a legnagyobb károkat.²² Ezekre való figyelemmel a Bizottság határozott szándéka a tárhelyszolgáltatók, internetszolgáltatók és az illetékes hatóságok közötti együttműködés fokozása az olyan automatikus rendszerek használatára vonatkozóan, melyek alkalmasak a káros tartalmak felderítésére, azonosítására, hozzáférhetetlenné tételére és akár eltávolítására.²³ Az ajánlásból jól érzékelhető, hogy az eddigi gyakorlattal szemben, a jogellenes tartalmak felismerésével, hozzáférhetetlenné tételével és eltávolításával kapcsolatos felelősséget már nem csak hatósági feladatnak definiálja, hanem aktív szereplőként tekint az internetszolgáltatói szektor képviselőire. Az ajánlásban központi elemként határozták meg a radikalizálódásban szerepet játszó tényezők kezelését szolgáló kezdeményezések, a toleranciát, a szolidaritást erősítő kommunikációs stratégiák kidolgozását, a terrorizmust és a szélsőséget népszerűsítő internetes tartalmak észlelését és eltávolítását, valamint a gyanús tartalmak kezelésével kapcsolatos erőforrások kiépítését az Europol vonatkozásában.

Az Europol számos területen és irányban segíti a nemzeti bűnüldöző szervek sikeres tevékenységét, ehhez széleskörű szolgáltatásokat nyújt, illetve erőforrásokat biztosít annak érdekében, hogy támogassa őket a nemzetközi súlyos és szervezett bűnözés, valamint a terrorizmus elleni küzdelemben. A Műveleti Igazgatóság (OD)²⁴ látja el az Europol alapvető szakmai-műveleti feladatait, ennek sikeres végrehajtása érdekében működteti – négy másik központtal együtt²⁵ – az Európai Terrorizmusellenes Központot (ECTC)²⁶, melynek fő feladata a terrorizmus elleni együttműködés és a terrorizmus elleni információcsere elősegítése a terrorizmus elleni hatóságok között. Az online terrortartalmak felismerése és a partnerekkel történő megosztás érdekében az ECTC keretein belül 2015-ben alakult meg az internet monitoring egység (IRU).²⁷ Az IRU koordinálja és megosztja a terrorista, erőszakos és szélsőséges online tartalmak

²¹ 2018/334 EU BIZOTTSÁG AJÁNLÁSA (31)

²² 2018/334 EU BIZOTTSÁG AJÁNLÁSA (35)

²³ 2018/334 EU BIZOTTSÁG AJÁNLÁSA (37)

²⁴ Operations Directorate

²⁵ Operational and Analysis Centre, European Serious and Organised Crime Centre, European Cyber Crime Center, European Financial and Economic Crime Centre

²⁶ European Counter Terrorism Centre

²⁷ Internet Referral Unit

azonosítási feladatait az illetékes hatóságokkal, támogatja a tagállamok internetalapú vizsgálatait, valamint szorosan együttműködik az internethez kötődő szolgáltatói iparág képviselőivel. Ezeken túl az IRU az Europol és az uniós tagállamok számára is tudásközpontként működik az e-bizonyítékokhoz való határokon átnyúló hozzáférés területén, tekintettel arra, hogy a tevékenysége során ötvözi az technológiai, az operatív, a nyelvi és a kulturális ismeretekre vonatkozó szakértelmet.²⁸ Az interneten zajló, terrorizmushoz köthető tevékenységek elleni fellépést hatékonyabbá tevő gondolkodás folytatásaként jelent meg 2021. április 29-én az Európai Parlament és Tanács (EU) 2021/784²⁹ számú rendelete az online terrorista tartalom terjesztésével szembeni fellépésről, amely célja az online terrorista tartalmak gyors eltávolítása. A rendelet értelmében az Európai Unióban szolgáltatásokat nyújtó tárhelyszolgáltatóknak – függetlenül attól, hogy fő telephelyük a tagállamokban található-e vagy sem –, a hatóságoktól kapott eltávolítási végzés kézhezvételétől számított egy órán belül el kell távolítaniuk a terrorista tartalmakat, vagy le kell tiltaniuk a hozzáférést.

A 2021/784 számú rendelet a 2022-es hatályba lépését követően, további eszközöket biztosít a tagállamok számára a terrorista tartalmak szükség szerinti gyors eltávolításának kikényszerítésére. A tagállamok illetékes hatóságai jogosultak lesznek eltávolítási végzést kiadni a szolgáltatóknak, eltávolíthatni a terrorista tartalmat vagy letiltani az azokhoz való hozzáférést minden tagállamban. A tárhelyszolgáltatóknak konkrét intézkedéseket kell hozniuk a szolgáltatásaikkal való visszaélések kezelése és szolgáltatásaikat terrorista tartalom terjesztéséhez felhasználni akaró tevékenységekkel szembeni hatékony fellépés érdekében. A tiltással végrehajtásának technikai kivitelezésének megválasztásával kapcsolatos döntés a tárhelyszolgáltatónál marad. Ugyanakkor a jogszabálynak kimondottan az a célja, hogy az online térben terjedő terror tartalmakkal szembeni erőteljes fellépést biztosítson, a hétköznapi felhasználók, jogi személyek és vállalkozók jogainak tiszteletben tartása mellett, ideértve a szólásszabadságra, a véleménynyilvánításra, a tájékozódás szabadságára vonatkozó, illetve a tömegtájékoztatás szabadságát és sokszínűségét garantáló jogokat is. Ennek a folyamatnak a támogatására az ECTC lehetőséget fog biztosítani a tagállamok számára, hogy az Europol által épített

²⁸ EUROPOL, 2021a.

²⁹ 2021/784 EU RENDELET

és a IRU kezelésében, működtetésében lévő egységes PERCI³⁰ elnevezésű az illegális online tartalmak leküzdésére szolgáló platformon keresztül kezdeményezhetik az általuk veszélyesnek ítélt tartalmak eltávolítását a szolgáltatóknál.³¹

II. MAGYARORSZÁG

Mindezek tükrében fontos áttekinteni a röviden a hazai helyzetet is. A büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) XXX. fejezetében a terrorcselekmény és az ahhoz kapcsolódó bűncselekmények tényállásaiban megfogalmazott elemek jelölik azokat a magatartási formákat melyekkel szemben a jogalkotó, a terrorizmus leküzdése érdekében, a büntetőjogi igényt érvényesíteni kívánja.³² A terrorizmus online terjedésének megakadályozása szempontjából a Btk-ban megjelenő terrorcselekmény elkövetésével kapcsolatos fordulatokra, úgymint 1) az azzal való fenyegetés; 2) az elkövetés elősegítése céljából az ehhez szükséges vagy ezt könnyítő feltételeket biztosítása; 3) az elkövetésére történő felhívással, ajánlkozással, vállalkozással összefüggő tevékenységek helyeződik a hangsúly. Természetesen a terrorizmus online megjelenése kapcsán nem hagyhatók figyelmen kívül az terrorista csoportokhoz való csatlakozások céljából történő utazások és az azokhoz társuló internetes tevékenységek sem. Amennyiben az eljáró hatóságok felismerik ezeket az internetes kivetüléseket, a Btk. lehetőséget biztosít az elektronikus hírközlő hálózaton közzétett adatot véglegesen hozzáférhetetlenné tételére, ha annak hozzáférhetővé tétele vagy közzététele bűncselekményt valósít meg, vagy bűncselekmény elkövetéséhez eszközül használtak, vagy bűncselekmény elkövetése útján jött létre.³³ A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (Be.) rendelkezései szerint³⁴ az eljáró hatóságnak lehetősége van az elektronikus hírközlő hálózat útján közzétett adat feletti rendelkezési jog ideiglenes korlátozására és az adathoz való hozzáférés ideiglenes megakadályozására. Erre akkor kerülhet sor, ha az eljárás közvadra üldözendő bűncselekmény miatt folyik, amellyel kapcsolatban elektronikus adat végleges hozzáférhetetlenné tételének van

³⁰ Plateforme Européenne de Retraits de Contenus illicites sur Internet (European platform for takedown of illicit content online)

³¹ EUROPOL, 2021b.

³² 2012.ÉVI C. TÖRVÉNY 314-319.§.

³³ 2012. ÉVI C. TÖRVÉNY 77.§.

³⁴ 2017. ÉVI XC. TÖRVÉNY

helye, és az a bűncselekmény megszakítása érdekében szükséges. Az elektronikus adathoz való hozzáférés megakadályozásának elrendelésére a bíróság, vagy a külön törvényben meghatározott hatóság jogosult.³⁵

Ugyanakkor a jogszabály a büntető eljárás érdekeinek szem előtt tartásával lehetőséget biztosít az eljáró hatóságoknak arra, hogy közvetlenül megkeressék azon szolgáltatókat, melyek képesek megakadályozni az adat hozzáférését. Ezen megkeresések felhívják a szolgáltató figyelmét arra, hogy illegális tevékenység folyik az általa üzemeltetett, felügyelt területen, lehetőséget biztosítva arra, hogy a szolgáltató saját eljárási rendjeit használva megakadályozza az adott tartalomhoz való hozzáférést. Ez a jogi lehetőség a hozzáférés megakadályozásának gyorsítása érdekében a hatóság és a szolgáltató közötti önkéntes együttműködést célozza, így a szolgáltatók részéről a megkeresésben foglaltak végrehajtása nem kötelező.³⁶

A hatóságok által akadályozni kívánt elektronikus adatok kezelése és az azokkal kapcsolatos intézkedések biztosítása érdekében a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH), 2014 óta működteti a központi elektronikus hozzáférhetlenné tételi határozatok adatbázisát.³⁷ Ezen a területen kell elhelyezni az eljáró hatóságok határozatait melyekben a jogellenes tartalmak korlátozásairól döntött. Az adatbázisban elhelyezett információk nem nyilvánosak, azokba csak a bíróság, a külön törvényben meghatározott hatóság, az ügyész, a nyomozó hatóság, az Országgyűlés illetékes bizottságának a tagjai és az NMHH tekinthet be.

Az NMHH szervező, ellenőrző szerepet tölt be, nem dönt internetes tartalmak sorsáról. A szolgáltatóknak a hatóság közlését követően egy munkanap áll rendelkezésére a határozatban foglalt tartalmak blokkolására, elérhetlenné tételére. Amennyiben a szolgáltató nem tesz eleget a határozatban foglaltaknak, az NMHH nem szankcionálhat, pusztán értesítési kötelezettsége van az adathozzáférést akadályozó határozatot hozó hatóság irányába.

Erdemes megjegyezni, hogy az NMHH egy internet hotline bejelentő területet működtet, melyen állampolgári jelzéseket vár olyan online tartalmakkal kapcsolatban, melyek terrorcselekmények elkövetésére buzdít

³⁵ Speciális esetekben a 1991.évi XXXIV. törvény alapján szerencsejáték-felügyeleti hatóság, valamint az NMHH és a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal közötti együttműködési megállapodás alapján (NMHH 2021.) is rendelkezik az elektronikus adat ideiglenes hozzáférhetlenné tételét lehetővé tevő jogosultsággal.

³⁶ 2017. ÉVI XC. TÖRVÉNY 338. §

³⁷ 2003. ÉVI C. TÖRVÉNY

tanak, vagy a terrorizmust népszerűsítik, illetve egyéb jogsértő vagy kiskorúak számára káros mondanivalót tartalmaznak.³⁸ Ez egy további lehetőséget biztosít arra, hogy akár névtelenül is a hatóságok tudomást szerezhessenek olyan nyilvános káros tartalmakról, melyek szűrése, akadályozás, esetleg eltávolítása szükséges.

A bejelentő felületet működtetése természetesen nem egyedülálló elképzelés, 2021. februárjában az Egyesült Királyságban, a Metropolitan Police és a londoni polgármesteri hivatal együttműködésében, az internet felhasználók részére az online térben fellelt, a terrorizmushoz köthető tartalmak hatóságok részére történő eljuttatását biztosító jelzőrendszer alakítottak ki. Az iREPORTit alkalmazás - akár anonim módon - alkalmas arra, hogy használója a lehető leggyorsabban tájékoztathassa a hatóságot az online terrorista tartalmakról, azok feltalálási helyéről.³⁹

KONKLÚZIÓ

Az online térben zajló események igen gyorsan történnek és változnak, ezért elengedhetetlen az, hogy a biztonságot támogató intézkedések is hasonló intenzitásúak legyenek, és a reagálás helyett a megelőzést részesítsék előnybe. Kiemelten fontos, hogy az Európai Unió irányító és koordináló szervei ügymenetük során figyelemmel legyenek a felgyorsult világunkban zajló eseményekre annak érdekében, hogy az Európai Unió az online térben történő eseményekre lendületes és produktív válaszlépéseket tudjon adni.

Megállapítható, hogy az Európai Unió folyamatos és jelentős figyelmet fordít a terrorizmushoz köthető, az online térben zajló illegális tevékenységek felismerése, eltávolítása és terjedésének akadályozása érdekében. Az Európai Unió jogalkotási, irányítási és végrehajtási mechanizmusai törekszenek az online térben történő eseményeket gyorsan és hatékonyan leereagáló intézkedések meghozatalára és végrehajtására. Ezeket keresztül igyekeznek a tagállami hatáskörökbe tartozó a biztonsági intézkedések és a bűnüldözésre, így a terrorista tevékenységek online kiterjedéseire, adandó hatékony nemzeti válaszok megadásához elengedhetetlen támogatások biztosítására. A terrorista tartalmak eltávolítását célzó jogszabályok fejlődésénél jól megfigyelhető, hogy a jogalkotók

³⁸ NMHH INTERNET HOTLINE, 2021.

³⁹ SAY, 2021.

egyre inkább törekednek arra, hogy a szolgáltatói szektor képviselői mindinkább felelősségi szerepkörökkel legyenek felruházva. Nem szabad megfeledkeznünk arról sem, hogy az online terrorista tartalmakkal szemben eredményes küzdelem érdekében nagyon fontos a nemzeti stratégiák kidolgozása, az egyéni tudatosság és kritikai gondolkodás erősítése, valamint a radikalizáció elleni fellépés és annak megelőzése érdekében tett erőfeszítések.

A hazai viszonyok tekintetében megállapítható, hogy a jogszabályi környezett teljes mértékben biztosítja az információáramláshoz és a szabad véleménynyilvánításhoz fűződő jogokat ugyanakkor a hatóságok részére kellő mozgásteret biztosít a gyors és hatékony intézkedések megtételéhez. A magyarországi helyzetet megvizsgálva kijelenthető, hogy a jogszabályi környezetünk, a hatósági szereplők helyzete megfelelő válaszok adására képes az interneten megjelenő terrorista tartalmakkal szemben.

Mind az uniós mind pedig a hazai vonatkozásban rendelkezésre állnak azok a platformok- akár a hatósági, akár az állampolgári szinteken - melyek a terrorista tartalmak eltávolításának hatékony katalizátorai lehetnek. Ugyanakkor kiemelt jelentőséggel bír, hogy az állami és a szolgáltatói területek szereplői felismerjék, hogy a közös, összehangolt fellépés elengedhetetlen és mindent meghatározó alapeleme az online térben terjedő terrorizmussal összefüggésbe hozható tartalmak elleni fellépésnek. Ezt a közös fellépést támogatja az is, hogy az online terrorista tartalmak pontos beazonosítása komoly szintű együtt gondolkodást követel meg mind stratégiai, mind operatív szinteken. Ezt az azonosítást segítve készült a cikk, abban a reményben, hogy az online terror tartalom értelmezéséhez sikerült használható pontot nyújtania.

FELHASZNÁLT IRODALOM

2003. ÉVI C. TÖRVÉNY AZ ELEKTRONIKUS HÍRKÖZLÉSRŐL 159/B. § (3) bekezdés
2012. ÉVI C. TÖRVÉNY A BÜNTETŐ TÖRVÉNYKÖNYVRŐL 77.§. 314-319.§.
2017. ÉVI XC. TÖRVÉNY A BÜNTETŐELJÁRÁS RÓL 335.§ 338.§
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2020). A Bizottság Közleménye a biztonsági unióra vonatkozó uniós stratégiáról. Letöltés helye: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0605&from=EN> (Letöltve: 2022. 05. 05.)

- EURÓPAI BIZOTTSÁG 2018. MÁRCIUS 01. 2018/334 AJÁNLÁSA AZ ILLEGÁLIS ONLINE TARTALOM HATÉKONY KEZELÉSÉRE IRÁNYULÓ INTÉZKEDÉSEKRŐL (2018). Letöltés helye: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0334&from=FR> (Letöltve: 2022.05.27.)
- EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2010. MÁRCIUS 10-I 2010/13 IRÁNYELVE A TAGÁLLAMOK AUDIOVIZUÁLIS MÉDIASZOLGÁLTATÁSOK NYÚJTÁSÁRA VONATKOZÓ EGYES TÖRVÉNYI, RENDELETI VAGY KÖZIGAZGATÁSI RENDELKEZÉSEINEK ÖSSZEHANGOLÁSÁRÓL (2010). Letöltés helye: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=celex%3A32010L0013> (Letöltve: 2022.05.27.)
- EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2017. MÁRCIUS 15-I 2017/541 IRÁNYELVE A TERRORIZMUS ELLENI KÜZDELEMRŐL, A 2002/475/IB TANÁCSI KERETHATÁROZAT FELVÁLTÁSÁRÓL, VALAMINT A 2005/671/IB HATÁROZAT MÓDOSÍTÁSÁRÓL (2017). Letöltés helye: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541> (Letöltve: 2022.05.27.)
- EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2021. ÁPRILIS 29-I 2021/784 SZÁMÚ RENDELETE AZ ONLINE TERRORISTA TARTALOM TERJESZTÉSÉVEL SZEMBENI FELLÉPÉSRŐL (2021). Letöltés helye: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32021R0784> (Letöltve: 2022.05.27.)
- EURÓPAI TANÁCS (2015). Az Európai Tanács tagjainak nyilatkozata. Letöltés helye: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2015/02/12/european-council-statement-fight-against-terrorism/> (Letöltve: 2021.11.18.)
- EUROPOL (2020). Online jihadist propaganda 2020 in review Letöltés helye: https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/online_jihadist_propaganda_2020_in_review_0.pdf (Letöltve: 2021.12.13.) DOI azonosító: 10.2813/169367
- EUROPOL (2021a). EU Internet Referral Unit - EU IRU Monitoring terrorism online Letöltés helye: <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-counter-terrorism-centre-ectc/eu-internet-referral-unit-eu-iru> (Letöltve: 2021.november 30.)
- EUROPOL (2021b). How Europol keeping online spaces safe? Letöltés helye: <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/how-europol-keeping-online-spaces-safe> (Letöltve: 2021.11.30.)

- CORDESMAN, ANTHONY H. (2017). Terrorism in Europe. Global Trends in Terrorism: 1970-2016, Center for Strategic and International Studies (CSIS), 101–47, Letöltés helye: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/170818_european_terrorism_trends_1970_2016.pdf (Letöltve: 2021. 12. 10.)
- FINANCIAL ACTION TASK FORCE (2021). (FATF) Annual Report Letöltés helye: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/brochuresannualreports/Annual-Report-2020-2021.pdf> (Letöltve:2021. 11. 30.)
- KOVÁCS LÁSZLÓ (2006). Az információs terrorizmus eszköztára. Hadmérnök, Robothadviselés konferencia különszám. Letöltés helye: <http://www.hadmernok.hu/kulonszamok/robothadviseles6/tartalom.html> (Letöltve: 2022. 03. 27.)
- MNHH INTERNET HOTLINE (2022). Letöltés helye: https://nmhh.hu/cikk/190109/Terrorcselekmenyre_felhivo_terrorizmust_nepszerusito_elosegito_tartalom (Letöltve: 2021. 12. 13.)
- NMHH (2021). Letöltés helye: https://nmhh.hu/cikk/220053/Akar_egy_evre_lakat_kerulhet_a_problemas_webshopokra_az_NMHH_es_a_Nebih_egyuttmukodesenek_koszon_hetoen (Letöltve: 2022. 04. 10.)
- RAPOPORT, DAVID C. (2016). Why Has The Islamic State Changed its Strategy and Mounted the Paris-Brussels Attacks? Perspectives on Terrorism, Vol. 10, No. 2, 24-32. Letöltés helye: <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/customsites/perspectives-on-terrorism/2016/2016-volume-x-issue-2.pdf> (Letöltve: 2021. 12. 10.)
- SAY, MARC (2021). London mayor launches ‘report terrorist content’ app. Letöltés helye: <https://www.ukauthority.com/articles/london-mayor-launches-report-terrorist-content-app/> (Letöltve: 2021. 12. 13.)
- STORM, MORTEN (2014). Agent Storm: My Life Inside al Qaeda and the CIA. New York, Atlantic Monthly Press, 182–183 ISBN 978-0-8021-2314-5
- WEIMANN, GABRIEL (2015). Terrorism in Cyberspace: The Next Generation, Woodrow Wilson Center Press with Columbia University Press, 2015 ISBN 978-0

HIDROGÉN TÜZELŐANYAGCELLÁS NEHÉZGÉPJÁRMŰVEK HIDROGÉNTÖLTŐ ÁLLOMÁSAINAK OPTIMÁLIS HELYMEGHATÁROZÁSA

Optimal Location Analysis of Hydrogen Refueling Stations for
Hydrogen Fuel Cell Heavy-duty Vehicles

Szabó Ádám¹ - Orosz László² - Borsi Zoltán³ - Telekesi Tibor⁴ -
Főglein Katalin⁵ - Faragó Gábor⁶ - Schváb Zoltán⁷

Absztrakt: 2018-tól az energiaipart megelőzve a legnagyobb szén-dioxid kibocsátási részesedéssel rendelkező szektor Magyarországon a közlekedés. A Párizsi Megállapodás célkitűzéseinek eléréséhez kiemelt fontosságú ezáltal a közlekedési ágazat dekarbonizációja. Egy lehetséges megoldás az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére az alternatív hajtású nehézgépjárművek és a hozzájuk tartozó üzemanyagtöltő állomások infrastruktúrájának kiépítése. Jelen tanulmány a hidrogénüzemű nehézgépjárművekhez kapcsolódó hidrogéntöltő állomások potenciális helymeghatározását és elterjedését vizsgálja, több tényező adatainak összevetésével.

¹ Szabó Ádám, KTI - Közlekedéstudományi Intézet, Levegőtisztasági és Járműtechnikai Osztály, senior kutató.

ORCID azonosító: <https://orcid.org/0000-0001-7356-0621>

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán:

<https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10083443>

E-mail cím: szabo.adam@kti.hu

² Orosz László, KTI - Közlekedéstudományi Intézet Közlekedésakusztikai Osztály, térinformatikus.

³ Dr. Borsi Zoltán, KTI - Közlekedéstudományi Intézet Levegőtisztasági és Járműtechnikai Osztály, vezető kutató.

⁴ Telekesi Tibor, KTI - Közlekedéstudományi Intézet Levegőtisztasági és Járműtechnikai Osztály, kutatóközpont-vezető.

⁵ Dr. Főglein Katalin, KTI - Közlekedéstudományi Intézet Levegőtisztasági és Járműtechnikai Osztály, senior kutató.

⁶ Faragó Gábor, KTI - Közlekedéstudományi Intézet Levegőtisztasági és Járműtechnikai Osztály, senior kutató.

⁷ Schváb Zoltán, KTI - Közlekedéstudományi Intézet, ügyvezető.

A helyelemzés során különböző forgatókönyvek javasoltak a hidrogéntöltő állomások megjelenéseinek szempontjából. Az eltérő prioritású hidrogéntöltő állomások főként a Transz-Európai Közlekedési Hálózat magyarországi autópályaszakaszai mentén található pihenőhelyek helyén lettek kijelölve, valamint a települési önkormányzatok hidrogénkutatás-fejlesztési projektjeinek és terveinek ismeretében telephelyek területén. Az optimális hidrogéntöltő hálózat kijelölése és modellezése ezáltal összetett feladat, mégis értékes információkkal szolgál a telepítések előtti helymeghatározásokhoz, illetve további kutatásokhoz.

Kulcsszavak: hidrogéntöltő állomás, nehézgépjárművek, TEN-T hálózat, Excel, QGIS, helymodellezés

Abstract: The energy industries sector was responsible for the largest share of greenhouse gas emissions until 2018 replaced by the transport sector. Therefore, the decarbonization of the transport sector is a key element to achieve the objectives of the Paris Agreement. One possible solution by reducing greenhouse gas emissions is to increase the sales of new alternative fueled heavy-duty vehicles and the construction of their associated alternative refueling stations. The present study examines specifically the potential location and distribution of hydrogen refueling stations by comparing several data characteristics. During the location analysis, different scenarios have been proposed for the new hydrogen refueling stations. Those stations with different priorities have been designated mainly along the Hungarian motorway sections of the Trans-European Transport Network, and in aware of the hydrogen research and development projects and plans of the municipalities. Thus, the selection and modelling of the optimal hydrogen refueling network is a complex task, yet it provides valuable information before construction and for further research.

Keywords: hydrogen refueling station; heavy vehicles; TEN-T network; Excel; QGIS; location modeling

BEVEZETÉS

A tanulmány lezárásának idején egyre nagyobb lendület van a hidrogén üzemanyagcellás (rövidítve: HFC) nehéz tehergépjárművek (tehergépkocsi, vontató) szegmensének fejlesztésében és kereskedelmi felhasználása mögött. Az éghajlatváltozás elleni küzdelemre és az üvegházhatású gázok (rövidítve: ÜHG) kibocsátásának csökkentésére irányuló felgyorsuló európai és globális erőfeszítésekkel összhangban a széndioxid-mentesítésre és a kibocsátás mérséklésére Európa-szerte valamennyi közlekedési mód esetében szükség van. A nehéz teherbírású közúti szállítás jelentősen hozzájárul a kibocsátásokhoz. A 16 tonna feletti össztömegű járműkategóriák az összes nehéz tehergépjármű ÜHG kibocsátásának több mint a felét teszik ki. A nehéz tehergépjárművek közúti közlekedéssel összefüggő széndioxid (CO₂)-kibocsátása körülbelül 27 százalék és az Európai Unió ÜHG-kibocsátásának körülbelül 5 százalékát teszik ki.⁸ A HFC nehézgépjárművek (tehergépkocsik, vontatók, autóbuszok) ígéretesek a jelenleg főként dízzel hajtott nehéz közúti szállítás ÜHG-és károsanyag-kibocsátás csökkentés célkitűzéseinek teljesítésében, amely hozzájárul az éghajlatvédelemhez és tisztább levegőhöz. Annak érdekében, hogy a HFC tehergépjárművek Magyarországon belüli közlekedésük biztosított legyen, a tanulmány elemzi a lehetséges logisztikai útvonalak mentén a hidrogéntöltő állomások (rövidítve: HRS) kiépítési helyeit. Célunk a Transz-Európai Közlekedési Hálózat (rövidítve: TEN-T) átfogó- és törzshálózatát alkotó nemzetközi közlekedési folyosók (*Core Network Corridor*, rövidítve: CNC) magyarországi szakaszai mentén elhelyezkedő, illetve a városi hidrogén-fejlesztési közlekedési terveket is figyelembe vevő potenciális HRS helymodellező megalkotása.

A tanulmányban bemutatásra kerül a hidrogéntöltő állomások elhelyezéséhez szükséges bemenő adatok feldolgozása és elemzése térinformatikai módszerekkel, valamint a köztes adatok feldolgozását és kiértékelését egy TEN-T törzsszakasz példáján keresztül ismertetjük. Végül az értékelői rendszernek megfelelően legoptimálisabb pihenőhelyek kerültek kiválasztásra a hidrogéntöltő állomások elhelyezéséhez, amelyeket forgatókönyvszerinti prioritásuknak megfelelően megjelenít a modell.

⁸ RUF ET AL. 2020.

I. MÓDSZERTAN

Az adatelemzés *Microsoft Office Excel* 2016 (Excel) táblázatkezelő és adatelemző szoftverben került kivitelezésre, illetve a térinformatikai műveletekhez QGIS 3.12 térinformatikai programot használtunk. A helymodellező fő ismérvei a következők:

- vizuális térképes megjelenítés: Egységes Országos Vetületi (rövidítve: EOVS) rendszerben ábrázolt (nemzetközi azonosító: EPSG:23700) raszteres tematikus térkép, melynek felbontása 1 pixel 500x500 méter területet ábrázol;
- elterjedési forgatókönyvek ajánlása a HRS-ek létesítésére a hidrogén európai piacon történő megjelenésének függvényében;
- HRS-ek forgatókönyvei a prioritás szempontjából alacsony közepes és magas fontosságúak;
- egyéb információk (pihenőhelyek, telephely neve, koordináták) megjelenítése;
- az elemzés nem számol a könnyűgépjárművekkel.

A következő input adatokat használtuk fel:

- belterületek: *ArcHungary* adatbázis, amely tartalmazta a Központi Statisztikai Hivatal (rövidítve: KSH) által nyilvántartott népességszám adatokat is (2018. január 1-jei felmérés), amely a KSH kód alapján a településhez köthető;
- ipari területek: *OpenStreetMap* (rövidítve: OSM);
- a közutak geometriája vektoros formában, nehéz teherforgalmi adatokkal kiegészítve: Országos Közúti Adatbank (rövidítve: OKA);
- pihenőhelyek és forgalomszámlások: korábbi KTI tanulmány.⁹

1.1. HFC tehergépjárművek

A HFC tehergépjárművek HRS helyelemzése során a következő paraméterekkel számoltunk:

⁹ CSENDES ET AL. 2021.

- autópályák mentén fellelhető pihenőhelyek forgalomszámlálásai;
- Országos Közúti Adatbank (rövidítve: OKA) nehéz teherforgalmi adatai;
- 10 km-en belüli települések nagysága (népességszám);
- 10 km-es belüli települések vonzáskörzetében levő ipari területek;
- Az egymás mellett lévő
 - darabszáma,
 - nagysága;
- pihenőhelyek és települések közötti távolságok;
- két pihenőhely közötti távolsági kritérium;
- intermodális csomópont vonzáskörzete.

1.2. HFC autóbuszok, -kukásautók

Az önkormányzati települések esetén a jelenleg futó hidrogén-fejlesztési projektek ismeretében a HFC autóbuszok és kukásautók töltőpontjainak lehetséges töltési telephelyeit határoztuk meg. Az autóbuszok töltése ott a legideálisabb, ahonnan indulnak az autóbuszok. Ez rendszerint a helyi autóbusz vállalat telephelyén történik meg.

1.3. Térinformatika műveletek

Az adatgyűjtéseket követően, a QGIS-be importált adatokon részletes térinformatikai elemzést hajtottunk végre. A térinformatikai feldolgozás praktikusán EOV vetületi rendszerben került végrehajtásra, mivel néhány elemző funkció paraméterezésénél szükséges volt vetületi távolságok megadása. Az alapadatokat homogenizálása során ezért a csak földrajzi koordinátákkal (WGS84 – EPSG:4326) rendelkező adatokat EOV-be transzformáltuk. Az elemzőeszközökkel történő munkafolyamatok a következők voltak:

- Az ipari területek esetén az OSM adatbázisban egybefüggő (egy geometriai elemként ábrázolt) 100 000 m²-nél nagyobb területeket dolgoztuk fel, amelyekre centroidokat (adott terület geometriai súlypontja) képeztünk.
- A pihenőhelyekhez tartozó WGS koordinátákból transzformálással megkaptuk EOV-ben is az adatokat. Az autópályák mentén az 1 km-es körzetben levő pihenőhelyeket kiválasztottuk. A pihenő-

helyek forgalomszámlálási mellett az OKA-ban található forgalomszámlálók által mért nehéz teherforgalmi adatokat is hozzárendeltük. Mindez úgy történt, hogy Voronoi poligonokat hoztunk létre és a poligonokkal átfedésben lévő pihenőhelyek kapták meg a hozzájuk legközelebb álló teherforgalmi adatokat.

- A települések feldolgozása során a szorosán értelmezett belterületi fekvésű központot vettük figyelembe. Az ezektől a területektől geometriailag elkülönülő településrészeket a centroidok generálásánál nem vettük figyelembe, azonban a centroidokhoz minden esetben a település teljes lakónépességét rendeltük hozzá.
- A települések – mint pontszerű elemek –, örökölték a település felületszerű geometriájának a leíró tulajdonságait, az 5000 fő lélekszám alatti településeket kizártuk.
- A települések vonzáskörzetébe tartozó legközelebbi ipari területeket hozzárendeltük a településekhez. A kapott települési réteg így az ipari területek darabszámát és a települések népességszámát hordozta tovább.
- A teljes magyarországi útvonalból levágtuk a TEN-T törzshálózati folyósók magyarországi szakaszait, amelyek a következő autópályák voltak: M0, M1, M3, M5 és M7. Az M6-os autópálya is bekerült a számításba – mint TEN-T átfogó hálózat –, mivel kíváncsiak voltunk, hogy ha nem tudnánk a települési önkormányzatok hidrogénfejlesztési kutatásairól, akkor mely pihenőhelyek lennének kiválasztva a modell által.
- Az M0 déli szakaszán a kezdőpontot kijelöltük, amely mindhárom TEN-T (Mediterrán, Kelet/Kelet-Mediterrán és Rajna-Duna) keresztezésének vonalszakaszába esik.
- Kijelöltük az M1, M3, M5, M6, M7 végső szakaszait (általában határmentén), és megkaptuk vektorosan az adott vonalszakaszt. A szakaszokhoz tartozó pihenőhelyek egymás közötti távolságait kumuláltan kigyűjtöttük.
- A pihenőhelyeket a kapott vektor mentén 1 km-es zónában kiválasztottuk. (Tapasztalataink azt mutatják, hogy az autópályán közlekedő nehéz tehergépjármű járművezetői a legtöbb esetben csak az autópálya mellett elhelyezkedő üzemanyagtöltőket preferálják és ritkábban mennek le az autópályáról üzemanyagtöltési célból).
- A kapott puffer zóna és pihenőhely réteget kijelöltük és csak a puffer zónába eső pihenőhelyeket kiválasztottuk.

- A települések feldolgozásához szintén a már fent említett feldolgozási lépéseket alkalmaztuk, mint az pihenőhelyek esetében, azonban az 1 km-es pufferzóna helyett 10 kilométeres puffert alkalmaztunk a szűréshez.
- Meghatároztuk a pihenőhelyek és települések távolságmátrixait.

1.4. Értékelői rendszer

Az értékelés egy több paramétert figyelembe vevő pontozási rendszeren alapul. Mindegyik paraméter esetében az értékeket egyenlő intervallumokra osztott osztásközökkel határoztunk meg. Ez az osztási módszer tűnt a legjobban reprodukálhatónak valamennyi paraméter esetében, mert egyenlően szét tudja osztani az olykor nagy különbségeket is mutató adatokat. Erre a típusú adatelemzésre azért volt szükség, mert nem lehetett megállapítani a többparaméteres jellemzők között, hogy melyik pihenőhelyek lennének legalkalmasabbak HRS-ek kiépítésére.

A pihenőhelyek a kapott pontszámoknak megfelelően kategorizálva lettek egy feltételezett magyarországi elterjedési forgatókönyv szerint. A legmagasabb pontszámot kapó pihenőhelyek prioritás szempontjából a legfontosabbak, az elterjedési forgatókönyv szerint a töltőállomások még csak szórványosan jelennek meg. A narancssárga színnel jelölt pihenőhelyek prioritás szempontjából közepes fontosságúnak számítanak, így reális elterjedési forgatókönyvnek felelnek meg. Prioritás szempontjából kevésbé fontos pihenőhelyek citromsárga színűek, ugyanakkor az elterjedési forgatókönyv a pihenőhelyek magasabb darabszáma miatt már széles körű elterjedtséget mutat.

	Szomszédos országban már meglévő
	Magas prioritás – Szórványos elterjedés
	Közepes prioritás – Reális elterjedés
	Alacsony prioritás – Széles körű elterjedés

1. sz. táblázat. Töltőállomások prioritása és forgatókönyv szerinti megjelenésének színjelölése. Forrás: saját szerkesztés.

A magyarországi HRS-ek kiépítése a hidrogénüzemű nehéz tehergépjárművek európai piacon történő megjelenésének függvényében javasoltak 2030-ra, 2023-ra, 2027-re és a 2030-ra becsült összes tehergépjárműből a HFC tehergépjárművek részesedésére és az újonnan eladott

tehergépjárművekből a HFC tehergépjárművek arányára különböző előrejelzések vannak. Az előrejelzéseket kiegészítettük minden évre, lineárisan hozzárendeltük az összes- és HFC tehergépjárművek darabszámait.

Forgatókönyvek 2030-ra	A HFC tehergépjárművek európai piacon való megjelenésének előrejelzése 2030-ra	Összes HFC tehergépjármű [db]	Részesedés összes tehergépjárműből	Eladott új HFC tehergépjárművek [db]	Részesedés az újonnan eladott tehergépjárművekből
Jelenlegi állapot	-	-	-	-	-
Szórványos	Konzolidált	70 000	1,06%	29 591	15,93%
Reális	Átlagos	110 000	1,67%	59 182	31,85%
Széles körű	Optimista	250 000	3,79%	95 339	51,31%

2. sz. táblázat. A hidrogén európai piacon történő megjelenésének függvényében a javasolt magyarországi hidrogéntöltő pontok kiépítése.

Forrás: Ruf et al. 2020, módosított.

1.5. Települések

Miután a térinformatikai előkészítés eredményeként előálltak az elemzéshez a kiinduló adatok, elsőként a településekhez tartozó ipari területek darabszámát, ipari területek nagyságát és a települések lakosságszámát értékeltük. A TEN-T szakaszok közül az M5-ös szakaszt szemlélítve, a településekhez kapcsolódó lakosság szám összegzése és értékelése a következő módon történt meg.

Település népesség (M5)	Pontszámok
5 086 – 36 821	0,2
36 821 – 68 557	0,4
68 557 – 100 292	0,6
100 292 – 132 028	0,8
132 028 – 163 763	1,0

3. sz. táblázat. Lakosság szám pontozása. Forrás: saját szerkesztés.

Egy település vonzáskörzete alá eső ipari területek darabszáma és területe is ugyanezt a módszert követve valósult meg, ugyanazzal a

pontozási rendszerrel. Majd a többi szakaszra is megismételtük az ismertetett folyamatokat. A folyamat végén az összes település rendelkezett egy részösszeggel, mely a népességszámból, ipari területek darabszámából és ipari területek nagyságából tevődött össze.

1.6. Autópálya pihenőhelyek

A pihenőhelyekhez tartozó települések távolsága egy további paraméter, amely a számításban szerepel. Mindegyik szakasz esetén az összes pihenőhely és összes település egymás közötti távolságát mátrixként kaptuk meg. Elsőként kizártuk azokat a pihenőhely-település távolságokat, amelyek a számítás szempontjából nem relevánsak. Ezt a határértéket 12,5 km-nél határoztuk meg, melyen túl már nem kapja meg a település részösszegét az adott pihenőhely. Ha 12,5 és 10 km a pihenő-település távolsága, akkor is csak a település részösszegének 20%-át kapja meg a pihenőhely. Elmondható tehát, hogy minél közelebb van a pihenőhely a településhez, annál nagyobb súllyal esik számításba a település részösszege.

Pihenőhely- település távolság [km]	Súlyozás
0 – 2,5	1,0
2,5 – 5	0,8
5 – 7,5	0,6
7,5 – 10	0,4
10 – 12,5	0,2

4. sz. táblázat. A pihenőhely-település távolságok súlyozása. Forrás: saját szerkesztés.

Mindazonáltal a pihenőhelyek teherforgalmi darabszámai és az OKA adatbázisából származó nehéz tehergépjárművek darabszámai is pontozásra kerültek. Az alábbi táblázat az M5-ös szakaszon található pihenőhöz köthető forgalomszámlálások pontozását mutatja:

Hidrogén tüzelőanyagcellás nehézgépjárművek hidrogéntöltő állomásainak optimális helymeghatározása

Teherforgalom (M5)	Pontozás
0 – 1518	0,2
1518 – 3036	0,4
3036 – 4554	0,6
4554 – 6072	0,8
6072 – 7590	1,0

5. sz. táblázat. Pihenőhelyek teherforgalmi adatainak pontozása. Forrás: saját szerkesztés.

Az OKA adatbázisból származó nehéz tehergépjárművek darabszámait is ugyanígy pontoztuk, majd az összes többi szakasznál megisméltük a folyamatokat.

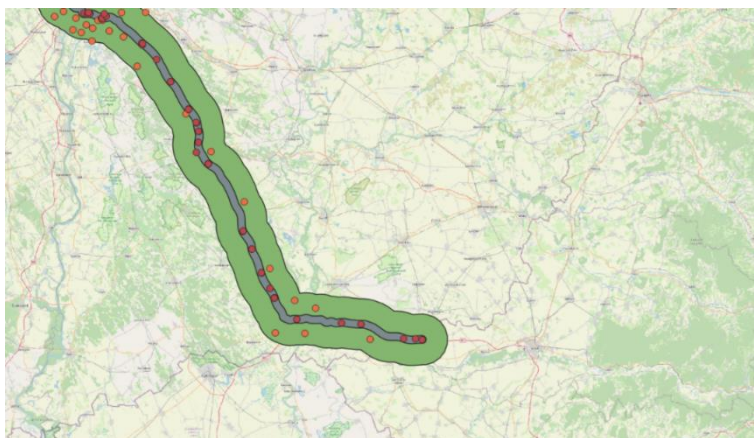
Miután megkaptuk a pihenőhelyekhez köthető pontszámokat a szórványos elterjedésű forgatókönyvben, a további elterjedési forgatókönyvek kidolgozásakor a pihenőhelyek egymás közötti távolságai is döntő szerepűek voltak az adatelemzések során. A TEN-T törzshálózatok magyarországi szakaszainak keresztezése az M0-ás autópálya déli szakaszára tehető. Ez egy megfelelő kiindulási pont az országhatárig található pihenőhelyek egymás közötti kumulált távolságainak meghatározásához. Számításainkat a következőképp viteleztük ki:

- meghatároztuk két pihenőhely egymás közötti távolságát;
- a kapott távolságot megfeleztük, melynek az értéke a mértani közepének számított két pihenőhely között;
- előzetes számításaink során ez az érték nem lehetett több 25%-kal, melyet érdemesnek találtunk felvinni 40%-ra, így több lehetőség is szóba kerülhetett HRS kijelöléseként a két pihenőhely közötti útvonalon.

A 0-20%-os és 20-40% közötti különbségnél súlyozásokat vittünk a számításba. Azok a pihenőhelyek, melyek ennél nagyobb távolságra helyezkedtek el – vagyis közelebb a már adott X és Y pihenőhelyhez –, azokat kizártuk a számításból.

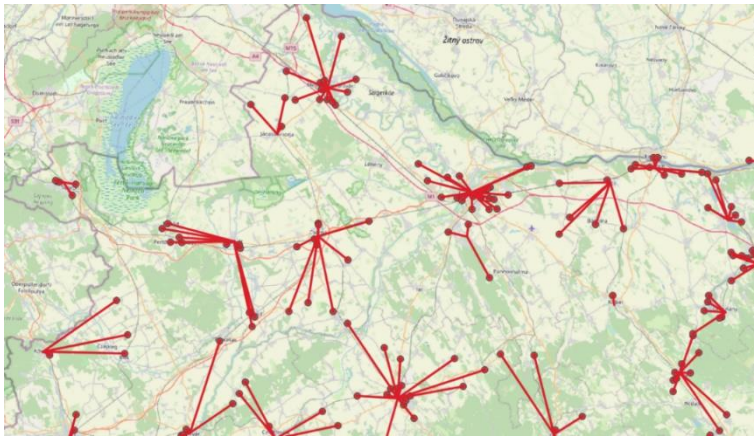
M5-ös pihenőhelyek egymás közötti távolsága [m]	Súlyozás	Százalékos távolság
0 – 21 935	0	0
21 935 – 43 871	0	20
43 871 – 65 806	0	40
65 806 – 87 741	0,8	60
87 741 – 109 676	0,9	80
109 676 – 131 612	1	100
131 612 – 153 547	0,9	80
153 547 – 175 482	0,8	60
175 482 – 197 417	0	40
197 417 – 219 353	0	20
219 353 –	0	0

6. sz. táblázat. A végső pontozás előtti kritérium: a pihenőhelyek egymás közötti távolsága. Forrás: saját szerkesztés.



1. sz. ábra. Pihenőhelyek, települések levágása az autópálya körül. Az M5-ös autópályához viszonyítva: bordó színnel jelöltük az 1 km-es távolságon belül található pihenőhelyeket; narancssárga szín szemlélteti a 10 km-ig kijelölt településeket; szürke szín mutatja az 1 km-en belüli pihenőhelyek zónáját; valamint zöld szín jelzi a 10 km-en belül található települések zónáját. Forrás: saját szerkesztés.

Hidrogén tüzelőanyagcellás nehézgépjárművek hidrogéntöltő állomásainak optimális helymeghatározása



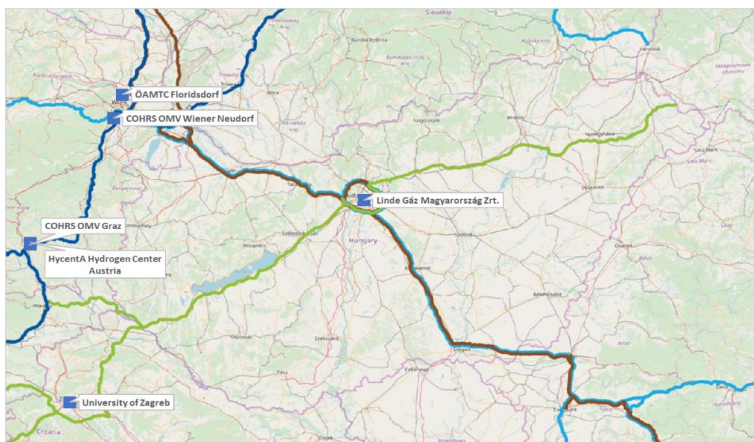
2. sz. ábra: Települések és a vonzáskörzetükben található közeli ipari területek. Forrás: saját szerkesztés.

II. EREDMÉNYEK

2.1. HRS-ek helyelemzése

2.1.1. Jelenlegi állapot

Alaphelyzetben a már meglévő HRS-ek rajzolódnak ki, elterjedési forgatókönyvekkel még nem számol a modell.



3. sz. ábra. A HRS-ek elterjedése a jelenlegi helyzet szerint. Forrás: saját szerkesztés.

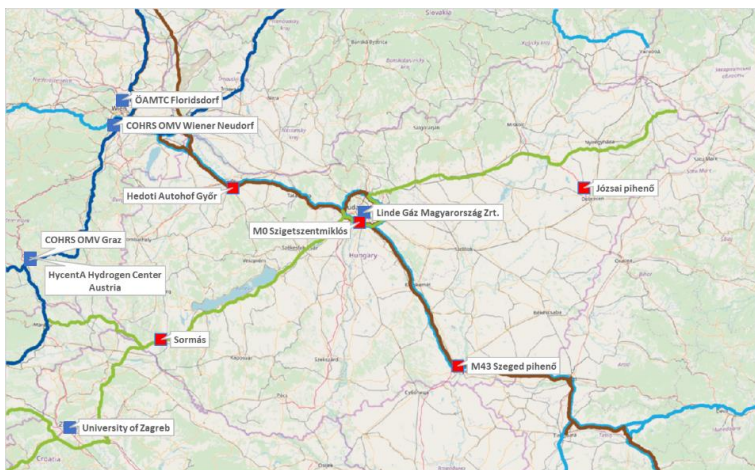
HRS helyzete	Név	WGS84 vonatkozási rendszerben megadva	
		(Formátum: DD,DDDD)	
		Szélesség	Hosszúság
Már meglévő	ÖAMTC Floridsdorf	48,2705	16,4124
	COHRS OMV Wiener Neudorf	48,0775	16,3235
	COHRS OMV Graz	47,0420	15,4643
	HycentA Hydrogen Center Austria	47,0586	15,4637
	University of Zagreb	45,7950	15,9718
	Linde Gáz Magyarország Zrt.	47,4537	19,0993

7. sz. táblázat. A jelenlegi állapot szerinti HRS-ek elterjedése a szomszédos nyugati országokban és hazánkban földrajzi koordinátákkal. Forrás: saját szerkesztés.

2.1.2. Szórványos elterjedési forgatókönyv

A legfontosabb prioritással rendelkező HRS-eket piros színnel tüntettük fel a modellben. Ez azt jelenti, hogy ha az összes pihenőhely értéke az eddig ismertetett számítási pontoknál megállna, akkor a magas prioritásúak kapnák a legmagasabb pontszámokat. Az Annahegyi pihenőhely és Szigetszentmiklós M0-ás pihenőhely magas pontszámokkal rendelkeztek. Az M7-es osztrák határ közeli HRS kiépítése a Graz irányából történő összeköttetés folytonosságának biztosítása érdekében szükséges. Ennél a szakasznál a településen belül található *Xeni's Log* Nagykanizsa pihenőhely kapta a legtöbb pontot, melyet az autópálya menti Sormás pihenőhely követett. Az M1-es szakasznál a Bécsből jövő HFC nehéz tehergépjárművek miatt szintén a 150 km-en belüli biztosítása érdekében szükséges egy Győr környéki HRS. A pontok szerint az Arrabona pihenőhely kapta a legtöbbet, majd a *Hedoti Autobof*. Az M5-ös szakaszon az M43-as Szeged pihenőhely, illetve az M3-as (M35-ös) szakaszon a Józsai pihenőhely rendelkezett magas pontszámokkal.

Hidrogén tüzelőanyagcellás nehézgépjárművek hidrogéntöltő állomásainak optimális helymeghatározása



4. sz. ábra. A javasolt HRS-ek elterjedése 2030-ra az szórványos elterjedési forgatókönyv szerint. Forrás: saját szerkesztés.

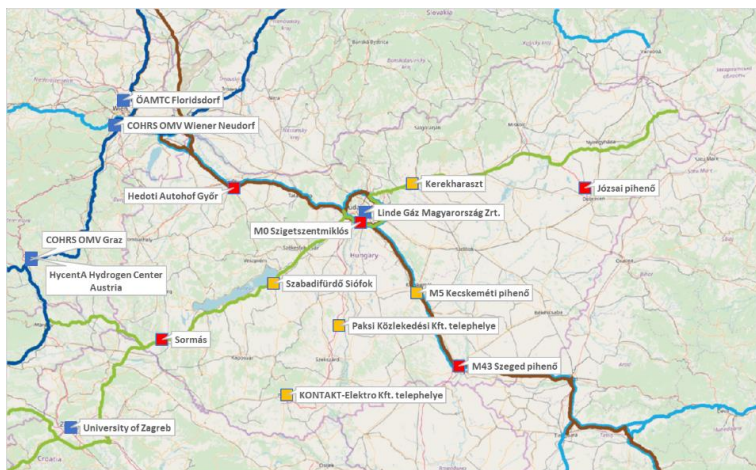
Sorszám	Név	WGS84 vonatkozási rendszerben megadva (Formátum: DD,DDDD)	
		Szélesség	Hosszúság
1	M0 Szigetszentmiklós	47,3794	19,0541
2	Hedoti Autohof Győr	47,6328	17,6631
3	M43 Szeged pihenőhely	46,2951	20,1107
4	Sormás	46,4785	16,9173
5	Józsi pihenőhely	47,6107	21,5208

8. sz. táblázat. A szórványos elterjedési forgatókönyv szerint javasolt HRS-ek megjelenése földrajzi koordinátákkal. Forrás: saját szerkesztés.

2.1.3. Reális elterjedési forgatókönyv

A kapott eredmények szerint az M3-as Középkélet-magyarországi Közlekedési Központ Zrt. (rövidítve: KMKK) Hatvani Területi Igazgatóság és a közelben lévő Kerekharaszt pihenőhely kapta a legmagasabb pontszámot. Az M7-esen Szabadifürdő Siófok kapta a magasabb pontszámot a TIR Parking Fonyódnhoz képest. Végül megnéztük az említett M6-os szakaszt is – amely a TEN-T átfogó hálózatának része –, hogy mennyi átfedés lehet a jelenlegi módszer és a tervezett hidrogénüzemű városfejlesztési tervek között. A számítás meglehetősen jó eredményt adott. A Cseresznyés Paks pihenőhely egyik legmagasabb pontszámmal rendelkezett,

mely megerősítette az autópálya közelében elhelyezkedő Paksi Közlekedési Kft. telephelyét potenciális HRS-ként.



5. sz. ábra. A javasolt HRS-ek elterjedése 2030-ra a reális elterjedési forgatókönyv szerint. Forrás: saját szerkesztés.

Sorszám	Név	WGS84 vonatkozási rendszerben megadva	
		(Formátum: DD,DDDD)	
		Szélesség	Hosszúság
6	M5 Kecskeméti pihenőhely	46,8472	19,6655
7	Szabadifürdő Siófok	46,9165	18,1059
8	Paksi Közlekedési Kft. telephelye	46,5982	18,8225
9	KONTAKT-Elektro Kft. telephelye	46,0762	18,2663
10	Kerekharaszt	47,6675	19,6250

9. sz. táblázat. A reális elterjedési forgatókönyv szerint javasolt HRS-ek megjelenése földrajzi koordinátákkal. Forrás: saját szerkesztés.

2.1.4. Reális elterjedési forgatókönyv

Az alacsony prioritású HRS-ek megjelenése következtében a további HRS-ek darabszáma széles körű elterjedést biztosít. A határmenti alacsony prioritású HRS-ek közül az M43 Csanádpalota pihenőhely különösen alacsony pontszámot ért el. Az M1 osztrák határmenti *Autohof* Kamionparkoló és Motel alacsonyabb pontszámmal rendelkezik, mint a közelben

Hidrogén tüzelőanyagcellás nehézgépjárművek hidrogéntöltő állomásainak optimális helymeghatározása

lévő *M-Oil Autobof*. Az M3-ason Polgár közelében lévő pihenőhely, illetve a TIR Parking Fonyód a kapott pontszámok miatt potenciális HRS-ként szerepeltették.



6. sz. ábra. A javasolt HRS-ek megjelenése 2030-ra a széles körű elterjedési forgatókönyv szerint. Forrás: saját szerkesztés.

Sorszám	Név	WGS84 vonatkozási rendszerben megadva	
		(Formátum: DD,DDDD)	
		Szélesség	Hosszúság
Sorszám	Név	Szélesség	Hosszúság
11	Polgár	47,8488	21,0963
12	TIR Parking Fonyód	46,7204	17,5845
13	<i>M-Oil Autobof</i>	47,8504	17,2557
14	M1 Remeteség pihenőhely	47,6167	18,3413

10. sz. táblázat: A széles körű elterjedési forgatókönyv szerinti javasolt HRS-ek megjelenése földrajzi koordinátákkal. Forrás: saját szerkesztés.

ÖSSZEGZÉS

A jelenlegi HRS-ek közül megjegyzendő, hogy a Zágrábi Egyetemenél található töltő kísérleti jellegű és hidrogén üzemanyagcellás pedelec (elektromos rásegítésű kerékpár) töltésére alkalmas 30 bar-on. A horvátországi hidrogénstratégia egyértelmű célt tűzött ki a hidrogéntechnológia

fejlesztéséről, amely hozzájárulna a 2050-ig elérendő klímasemlegességhez. Emiatt a jövőben várható a könnyű- és nehézgépjárművek töltésére alkalmas töltő is, ezért a már meglévő szomszédos HRS-el itt is terveztünk.

A kezdeti magas prioritású HRS pontok közül az egyik legfontosabb töltő az M0-áson elhelyezkedő pihenőhely, hiszen a Mediterrán (M7, M0, M3 autópályák) a Kelet/Kelet-Mediterrán és Rajna-Duna (M1, M0, M5 autópályák) nemzetközi közlekedési folyósokat keresztezi. Az Annahegyi pihenőhely és Szigetszentmiklós M0-ás pihenőhely közül a Budapesti Intermodális Logisztikai Központ (rövidítve: BILK) vonzáskörzete miatt inkább célszerűbb választás a Szigetszentmiklós M0-ás pihenőhely. Az M7-es szakasznál a *Xeni's Log* Nagykanizsa pihenőhely településen belül található és több mint 1 kilométert kellene letérni az autópályáról, ezért a közeli autópálya menti Sormás pihenőhely javasolt. Az M1-es útvonalon az Arrabona -és a *Hedoti Autobof* pihenőhely közül a *Hedoti Autobof* pihenőhelynél ajánlatos a HRS kiépítése a közelben lévő autógyár és annak gyorsabb megközelíthetősége miatt. Az M5-ös szakaszon Szeged mellett az M43-as Szeged pihenőhelyet, az M3-as (M35-ös) szakaszon a Debrecen melletti, még épülő autógyár melletti pihenőhelyet javasoljuk. Ukrajnában belátható időn belül nem lesz HRS, így az ukrajnai határmentéhez nem tervez a modell.

A közepes prioritású HRS töltőpontok esetében a M3-as KMKK Hatvani Területi Igazgatóság helyett szintén a közelben lévő Kerekharaszt pihenőhelyet célszerű kijelölni, mivel autópálya mentén helyezkedik el. Az M7-esen a Szabadifürdő Siófok kapott magasabb pontszámot, így előbb jelenik meg közepes prioritásként, mint a TIR Parking Fonyód. A jelenlegi hidrogénfejlesztési tervek közül Pécsen a KONTAKT-Elektro Kft. hidrogéntechológiai és tüzelőanyag-cellás berendezések fejlesztései 15 éves múltra nyúlnak vissza. Jelenleg tüzelőanyag-cellás hulladékgyűjtő jármű fejlesztését kezdték el. A Pécsi Tudományegyetem Műszaki és Informatikai Karon induló tüzelőanyag-cella és hidrogéntechológia szakmérnökök szakképzéseiben is segíteni fogja az oktatást. Várhatóan a KONTAKT-Elektro Kft. telephelyén fog elsőként egy HFC kukásautó prototípusa megjelenni, ezért valószínűleg a töltés is ott lesz. Paks esetében a Paksi Atomerőműben termelt éjszakai árammal vagy annak egy részével hidrogén előállítását lehet támogatni, így a FCEV autóbuszok megjelenése idő kérdése. Emiatt a Paksi Közlekedési Kft. telephelyén javasolunk egy HRS elhelyezését, mivel a helyszín már adott, hiszen az elektromos meghajtású városi autóbuszokat is itt fogják tölteni. A telephely maga az M6 autópálya

Paks déli kijáratánál, a nyugati oldalon található nagydorogi-biritói körforgalomtól északra helyezkedik el. A számítások megerősíteni tudták a telephelyen való HRS kialakítását, mivel az OMV Pálhalma pihenőhely mellett a Cseresznyés Paks pihenőhely kapta a legmagasabb pontszámot, mely közel helyezkedik el a Paksi Közlekedési Kft. telephelyéhez képest.

Az alacsony prioritású HRS-ek közül a Romániába és Bulgáriába tartó TEN-T folyósó M5 határmenti alacsony prioritású HRS-t megfontolandó kijelölni, azonban nem tudjuk, hogy hol fognak az említett országok TEN-T menti HRS-t kialakítani. Emellett az M43 Csanádpalota pihenőhely alacsony pontjai következtében célszerűbb kivenni a javasolt alacsony prioritású HRS-ek közül. Az M1 osztrák határmenti *Autobhof* Kamionparkoló és Motel alacsonyabb pontszáma miatt, inkább a magasabb pontszámmal rendelkező Mosonmagyaróvár mellett található *M-Oil Autobhof* pihenőhelyet érdemesebb választani. Végül az M3-ason egy alacsony prioritású HRS jelenne meg Polgár közelében, illetve az M7-esen a TIR Parking Fonyód második legmagasabb pontszáma miatt alacsony prioritású HRS-ként tűntették fel.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- RUF Y, BAUM M, ZORN T, MENZEL A, REHBERGER J (2020). Fuel Cells Hydrogen Trucks – Heavy-Duty’s High Performance Green Solution Study Summary. Roland Berger. FCH 2 JU B-1049 Brussels. Letöltés helye: <https://www.fch.europa.eu/publications/study-fuel-cells-hydrogen-trucks> (Letöltve: 2022. május 06.)
- BÁLINT CSENDES, ALBERT G, NORINA SZANDER, ANDRÁS MUNKÁCSY (2021). Where Truck Drivers Stop – Application of Vehicle Tracking Data for the Identification of Rest Locations and Driving Patterns. *Promet - Traffic&Transportation* 33(6):821–832. Letöltés helye: <https://traffic.fpz.hr/index.php/PROMTT/article/view/3962> (Letöltve: 2022. május. 06.). DOI azonosító: <https://doi.org/10.7307/ptt.v33i6.3962>
- MICROSOFT CORPORATION (2022). Microsoft Excel. Letöltés helye: (<https://office.microsoft.com/excel>)
- QGIS.ORG (2022). QGIS 3.22. Geographic Information System API Documentation. QGIS Association. Letöltés helye: <http://www.qgis.org>

A TÁRSASÁGI ADÓ A NEMZETKÖZI ÉS AZ UNIÓS JOGI KÖRNYEZETBEN

Corporate Tax in the International and EU Legal Environment

Pfeffer Zsolt¹

Absztrakt: A társasági adóra vonatkozó szabályok kialakítása terén az adórendszerek nem élveznek teljes szabadságot, hiszen figyelembe kell venniük a nemzetközi környezet sajátosságait, azokat a nemzetközi törekvéseket, amelyek a gazdasági társaságok agresszív adótervezési és adóelkerülési technikái ellen irányulnak. Ezen túlmenően az Európai Unió tagállamainak követniük kell a közös jogszabályi kereteket és be kell tartaniuk az adópolitikájuk alakítása során a tiltott állami támogatásra vonatkozó joggyakorlati elveket is. A tanulmány ennek megfelelően vizsgálja a társasági adóra vonatkozó nemzetközi és uniós célkitűzéseket, követelményeket (jogharmonizációs lehetőségeket), illetve azokat a jelenségeket, amelyek alapvetően befolyásolhatják a társasági adóra vonatkozó jogalkotást.

Kulcsszavak: társasági adó, adóverseny, adótervezés, nemzetközi adójog, európai adójog és jogharmonizáció

Abstract: Tax systems do not enjoy complete freedom in the development of corporate tax rules, as they have to take into account the specificities of the international environment, the international efforts against aggressive tax planning and tax avoidance techniques of companies. In addition, the Member States of the European Union must follow a common legal framework and adhere to the principles of case law on prohibited state aid when formulating their tax policies. Accordingly, the study examines

¹ Dr. Pfeffer Zsolt, Pécsi Tudományegyetem, Pénzügyi Jogi és Gazdasági Jogi Tanszék, adjunktus.

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán:

<https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10016740>

E-mail cím: pfeffer.zsolt@yahoo.com

international and EU corporate tax objectives, requirements (possibilities for legal harmonization), and phenomena that can fundamentally influence corporate tax legislation.

Keywords: corporate tax, tax competition, tax planning, international tax law, European tax law, harmonisation of law

BEVEZETÉS

A globalizáció és az európai integráció folytán egyre kevesebb akadály áll a tőke, az áruk és szolgáltatások szabad áramlásának útjában. A multinacionális és egyéb gazdasági társaságok, mint adóalanyok számára rendkívül fontos, hogy egy adott országban milyen jellegű és mértékű közterheket kell fizetniük. Az egyik leglényegesebb adónem a társasági adó, amely a nyereséget adóztatja: a profitorientált vállalkozások számára alapvető jelentőségű, hogy a jogalkotó a profitjuk mekkora hányadát vonja el, hiszen ez egyrészt érinti a tőke felhalmozásának lehetőségét, másrészt pedig a tulajdonosokat megillető osztalék mértékét. Ebből adódóan lehetőségük van arra egyes, jelentősebb erőforrásokkal rendelkező társaság-oknak, hogy tudatosan tervezzék az adójogi helyzetüket, és az egyes adórendszerek különbségeit kihasználva úgy alakítsák ki – határokon át-nyúló jelleggel – tevékenységüket, szerződéses kapcsolataikat, illetve a kapcsolódó vállalkozások láncolatát, hogy a lehető legkisebb mértékű adót kelljen fizetniük. Mivel az egyes országoknak rendkívül fontos, hogy külföldi befektetők telepedjenek le a határaik között, ezért igyekeznek a lehető legkedvezőbb adójogi környezetet kínálni számukra (az adójogi környezetet kiegészítheti a megfelelő infrastruktúra, közigazgatás, biztonság, vagy éppen már aggályosnak ítéltető titokrendszerre vonatkozó szabályozás biztosítása is).

A társasági adóztatás vizsgálható tehát egyrészt gazdasági, másrészt jogi szempontból. Ennek keretében elemezhető az adópolitikában elfoglalt helye, a vonatkozó jogi szabályozás jellege,² a jogalkalmazás nemzeti, nemzetközi, valamint európai uniós aspektusai, a társasági adóhoz kapcsolódó vállalkozói döntések, az adóminimalizálási, illetve adóelkerülési technikák és ezek jogi vetületei. A tanulmány ebből adódóan célul tűzi ki a társasági adó szabályozását alapvetően alakító nemzetközi, illetve európai uniós jogi környezet alapulvételével a társasági adó összehasonlító jellegű

² Lásd PFEFFER, 2021. 153–179. o.

vizsgálatát, kitérve azokra a főbb jogi szabályozási problémákra és reformokra is, amelyek a társasági adóhoz kapcsolódóan általában felmerülnek.

I. A TÁRSASÁGI ADÓZTATÁSHOZ KAPCSOLÓDÓ NEMZETKÖZI TRENDEK

A társasági adó (a vonatkozó szabályozás) egyik fontos jellemzőjeként említendő a nemzetközi viszonyok, folyamatok általi befolyásoltság, hiszen az egyes államok adóversenyben, egyes esetekben pedig káros adóversenyben állnak egymással.

A társasági adóhoz kapcsolódóan alapvetően három nemzetközi tendenciát szükséges vizsgálni: 1) a „verseny a legalacsonyabb adószintig” (*race to the bottom*), összekapcsolva az adóalap megfelelő bővítésével; 2) az adott országban adóilletőséggel rendelkező országok teljes világjövendelmére vonatkozó adóztatás fokozatos, folyamatos elhagyása; 3) a belföldi adóalap védelmére irányuló fokozott figyelem a fejlett országok esetében.³ A következőkben e három alapvető tendenciához kapcsolódó problémák kerülnek áttekintésre.

Az *adóverseny* azt jelenti, hogy az egyes országok igyekeznek „értékesíteni” az adórendszerüket a megtakarítások, beruházások, és befektetések nemzetközi piacán: a kedvezőbb jogi, gazdasági és adózási feltételek (adórendszerek) kínálása ugyanis vonzza a multinacionális vállalkozásokat, beruházást tervező társaságokat. Az adóverseny önmagában nem kifogásolható, azonban a káros jellegű már igen. Az irreálisan alacsony adómértékek alkalmazása ugyanis súlyos károkat okozhat azon országok számára, amelyek kénytelenek magasabb kulcsok alkalmazására annak érdekében, hogy a fejlett (jóléti) rendszerük fenntartását képesek legyenek finanszírozni. Káros adóverseny alakul ki akkor, ha az adóbevételek adóparadicsomokban, és nem pedig ott realizálódnak, ahol a vállalkozások ténylegesen működnek, ahol igénybe veszik a magas szintű közszolgáltatásokat, infrastruktúrát. Az irreálisan alacsony adókulcsokkal a fejlett országok nem tudnak versenyezni, hiszen a fejlett gazdasági-társadalmi rendszerek működtetését finanszírozniuk kell. A káros adóverseny tilalmát, az ellene történő fellépés igényét az adóztatás modern alapelvei között

³ MANZITTI, 2019. I-43-I-58. o.

szokás számon tartani.⁴ Az egyes országok nem hagyhatják figyelmen kívül a más adórendszerek által alkalmazott adómértékeket, hiszen a befektetések könnyen irányíthatók egyes országokba, és ugyanolyan könnyen ki is vonhatók azokból.⁵ Fontos ugyanakkor, hogy nemcsak az adómértékek képezik az adóverseny tárgyát, hanem az adóalap számítására vonatkozó szabályok is.⁶ (A szakirodalomban nemzetközi adójogi konfliktusként tartják számon többek között az adódiszkriminációt, az adóelkerülést és – kikerülést, az adókijátszást, a versenysemlegesség megsértését, a káros adóversenyt, a tiltott állami támogatásokat, adókedvezményeket, és az offshore tevékenységet.)⁷

Az adóverseny meghatározása terén kulcskérdés, hogy mikortól számítódik az károsnak (*harmful tax competition*), hiszen egységesen elfogadott álláspontok hiányában eltérő megközelítések alkalmazhatók, így az egységes és következetes definíció hiánya problémát jelent.⁸ A politikusok, a sajtó, az adó- és a számviteli jogszabályok gyakran arra utalnak, hogy az adóverseny az adóalapok és adókulcsok közötti különbségekhez igazodik. Közgazdasági megközelítés szerint azonban nemcsak pusztán e különbségekről van szó, hanem abból kell kiindulni, hogy az eltérő adómértékek a közjavak alacsonyabb szintjéhez vezetnek. Ez alapján azonban már minden adóverseny károsnak lenne ítéelhető, tehát nem egyszerű feladat a megfelelő fogalomalkotás. Az adóverseny megszüntetése még a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezetnek (OECD) sem célja, bár fellép a káros adóverseny ellen, a vonatkozó jelentéseiben meghatározva annak kereteit, hogy miképpen is határozható meg az „elfogadható adóverseny.”⁹

Az első az *adóterhelés* kérdése: vizsgálni szükséges az adómértékeket, azok értelmezhetőségét és hatását. Elsőként különbséget kell tenni a *törvényi adókulcs* (*statutory tax rate*) és a *tényleges adóterhelés* (*effective tax*) között, hiszen a ténylegesen fizetendő adót nemcsak az adómértékek (vagy progresszív adóztatás esetében a különböző sávokhoz rendelt kulcsok) határozzák meg. Ebből adódóan rendkívül fontos üzleti döntéshozatali szempont, hogy mely adórendszerben milyen adóterhelést alkalmaznak. Az adómértékek összehasonlítása látványos eredményeket hozhat – hiszen könnyen

⁴ HERICH, 2004. 8–9. o.

⁵ MANZITTI, 2019. I-44. o.

⁶ MANZITTI, 2019. I-45. o.

⁷ ERDŐS, 2020. 33. o.

⁸ McDONALD, 2016. 102. o.

⁹ McDONALD, 2016. 102. o.

összevethető, hogy mely országok milyen adókulcsokat írnak elő –, azonban ahhoz, hogy megállapítható legyen a ténylegesen fizetendő adó mértéke, számításba kell venni egyéb jellemzőket is. Nevezetesen az adómértékek mellett vizsgálni szükséges az adóalap meghatározásának szabályait (a különböző költségek érvényesíthetőségét), az adómentességek és – kedvezmények körét, így a tényleges adóterhelés kisebb is lehet, mint a nominális kulcs mértéke.¹⁰

Másodsorban az vizsgálható, hogy az adott adókulcsok alkalmazása mellett a bruttó hazai termék (GDP) mekkora részét vonják el az adóalanyoktól összességében. Az sem példa nélküli ugyanis, hogy egy adott ország a GDP-je kisebb részének elvonásából képes nagyobb bevételre szert tenni. Így például Kanada 32 év alatt 38 százalékról 15 százalékra csökkentette a társasági adó kulcsát, viszont az adóbevételek a gazdasági növekedéshez igazodtak, így azok nem csökkentek az adómértékekkel együtt. Míg Kanada a GDP-je 1,9 százalékának megfelelő mértékű adóbevételekre tett szert 15 százalékos adókulccsal társasági adóból, addig az Egyesült Államok csak az 1,6 százalékát szedte be korábban a 35 százalékos adómértékkel. Fontos ugyanakkor az is a társaságok gazdasági, beruházási döntéseinek szempontjából, hogy sávós adóztatás esetében milyen határ-adókulcsokat határoznak meg, így azok versenyképességét is figyelni kell az adóalap számítására vonatkozó szabályok mellett.¹¹

Az adóterheléshez (adókulcsokhoz) kapcsolódó egyik rendkívül fontos tendencia tehát a *race to the bottom* jelensége, vagyis hogy az egyes államok igyekeznek a társasági adó mértékét a lehető legkisebb mértékűre csökkenteni, viszont ezen törekvésüket valamilyen módon összhangba kell hozniuk a tényleges bevételi szükségleteikkel. Ebből következően alapvető kérdés, hogy ezen a téren milyen mozgásterük lehet, hiszen a közfeladatok tényleges finanszírozási igényét nem hagyhatják figyelmen kívül, a jóléti funkciók teljesítéséhez szükséges pénzügyi fedezetet meg kell teremteni a fejlett országokban. A *race to the bottom* tehát egy szélsőséges adóversenyhelyzet. Van olyan álláspont, amely szerint ez egy olyan küzdelem, amelyben nem lehet nyerni, illetve csak úgy lehet nyerni, ha nem is bonyolódnak bele (azaz nem vesznek benne részt).¹² Az adókulcsok végtelen mérséklése – vagy szélsőséges esetben az adónem megszüntetése – nyilván alapvetően

¹⁰ LIMPÓK, 2005. 38. o.

¹¹ CLEMENTS, 2017. 27. o., 143. lábjegyzet

¹² MCDONALD, 2016. 105. o.

befolyásolná az államháztartás bevételi oldalát¹³ és az egyéb adózói döntéseket.

Magyarországon a társasági adó kulcsa (főszabály szerint) 9 százalék, sávós progresszivitás nélkül. Más országok a progresszivitást fenntarthatják, és több határadókulcsot alkalmazhatnak az egyes sávokhoz kapcsolódóan. Az OECD rendszeresen tesz közzé összehasonlító jelentéseket arról, hogy melyik országban mekkora az adóterhelés, illetve a legmagasabb adókulcs. Az adatok kitérnek arra, hogy létezik-e az adott országban alacsonyabb szinteken is társasági adóztatás (kiegészítve a központi adóterhet). Az összehasonlítható adatok szerint a magyar adókulcs igen alacsonynak tekintendő: a francia adómérték valamivel több, mint 28 százalék, a spanyol 25 százalék, a cseh 19 százalék, a német majdnem 16 százalék (a szövetségi országokban azonban számolni kell a szövetségi szint alatti adóztatás terhével is).¹⁴ Az Egyesült Államokban pedig 21 százalékra csökkentették 2017-ben a korábbi 35 százalékos kulcsot, miután a 2016-os elnökválasztási kampányban is jelentős szerepet kapott az adóterhek csökkentése¹⁵ a beruházások ösztönzése és a munkahelyek teremtése kapcsán, a társasági jövedelem számításánál pedig az export támogatásának szándéka jelent meg az importtal szemben az exportból származó jövedelmek mentesítésével.¹⁶ (Az is befolyásolja a vállalkozások letelepedésére vonatkozó döntéseket, hogy helyi szinten milyen adóterhelés alkalmazható a központi adónem mellett.)¹⁷

Magyarország tehát igen előkelő helyet foglal el a nemzetközi összehasonlításban, azonban hosszú utat járt be a hazai társasági adó mértéke. Az 1875. évi XXIV. törvénycikk azt tartalmazta, hogy az „*adóköteles jövedelem minden száz forintja után tíz forint fizetendő adóul*”, az 1909. évi VIII. törvény szerint is a főszabály 10 százalék volt. Az 1916. évi XXIX. törvénycikk rendelkezett a hadi nyereségadóról, abból kiindulva, hogy a háborús állapotok folytán egyesek jelentősebb jövedelemre, vagyonra tettek szert. („Az erkölcsi igazságosság szempontjából is természetes az a törekvés, hogy a felmerült terhek legalább részben azokra háríttassanak, akiknek a

¹³ Lásd a 2019. és a 2020. évi központi költségvetésről szóló fejezeti indokolásokat: XLII. A költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai.

¹⁴ OECD, 2022.

¹⁵ CHAFFEE, 2019. 94–99. o., 111. o.

¹⁶ CLEMENTS, 2017. 4–5. o.

¹⁷ Ld. RATHELOT, SILLARD, 2008. 504–505. o.

háborúból akár közvetve, akár közvetlenül hasznuk volt.”¹⁸ Az 1922. évi XXIV. törvénycikk már többféle sávot és adókulcsot határozott meg, akárcsak az 1940. évi VII. törvénycikk, az adó mértéke akár 30 százalék is lehetett. A szocializmus évtizedeinek végén a társasági adó modern, piacgazdasági szabályozásának megalapozását a vállalkezési nyereségadóról szóló 1988. évi IX. törvény jelentette, 40-50 százalékos adókulcsokkal.¹⁹ Mivel az e törvényben megállapított adó sem bizonyult elegendőnek az államháztartás számára a kiadások fedezéséhez, ezért a költségvetés 1989. évi egyensúlyi helyzetének biztosítása érdekében – a vállalkozások 1989. évi eredményére – kiegészítő adót vezettek be az 1988. évi XVIII. törvénnyel.²⁰ Az 1996. évi LXXXI. törvény (Taotv.) 18 százalékos kulcsot vezetett be, ez 16 százalékra mérséklődött, később pedig sávossá alakult a szabályozás: alacsonyabb adóalap esetében alacsonyabb kulcs (10 százalék) volt alkalmazandó. A felső adókulcs 2009-től 19 százalékra emelkedett, megtartva a 10 százalékos mértéket (sávot) is (az értékhatár is változott az idő előrehaladtával). Végül 2017-től alkalmazandó a jelenlegi 9 százalékos adómérték.²¹

A *race to the bottom* jelenségnek egyes koncepciók szerint gátat szabhatna az, ha globális szinten – például az OECD által szabályozva – egységesen határoznák meg a társasági adó kulcsát (*globális minimumadó*). Különböző koncepciók láttak napvilágot, eltérő adókulcsra vonatkozó javaslatokkal. Kezdetben felmerült, hogy 12 százalékban állapítanák meg az adó mértékét. Ha valamely ország ennél mégis alacsonyabb adómértéket alkalmazna, akkor a többi ország felhatalmazást kapna arra, hogy a társaságaik ezen országban realizált jövedelmeire különbözeti adót (*top-up tax*) vessen ki. Ezzel rábíráhatók lennének az elutasító országok arra, hogy az előírt mértékre emeljék fel a társasági adó kulcsát (hiszen így az alacsonyabb adókulcs ellenére sem válnának vonzóvá az egységes adókulcsot alkalmazó

¹⁸ Az 1916. ÉVI XXIX. TÖRVÉNYCIKK INDOKOLÁSA.

¹⁹ Megjegyzendő, hogy az adórendszer – még a reformszocialista korszakban is – alkalmas volt a „magánszektor” ellenőrzésére „növekedési gátak” beépítésével, hiszen ha az adóterheket oly mértékben növelik meg, hogy az már nem teszi a vállalkozást fenntarthatóvá (azaz eléri a „visszavonulási küszöbértéket”), akkor kénytelen az adott vállalkozó a vállalkozását feladni és visszatérni az állami szektorba alkalmazottnak. Így nemcsak kifejezett jogszabályi előírások álltak rendelkezésre e célra (pl. befektethető tőke nagyságának vagy a magánvállalkozások által alkalmazható magánszemélyek számának korlátozása is alkalmazható eszköz). Forrás: KORNAI, 2007. 38. o.

²⁰ Lásd az 1988. ÉVI XVIII. TÖRVÉNYHEZ kapcsolódó indokolást.

²¹ PFEFFER, 2021. 160. o.

országokkal szemben).²² A magyar külügyminiszteri álláspont szerint például „Senkinek nincsen joga kívülről beavatkozni a magyar adópolitikába”, az adókulcsok megállapításának nemzeti hatáskörben kell maradnia, ugyanakkor a nagy technológiai cégek adózási kérdésére megoldást kell találni, és az értékteremtés helyszínén mindenképpen történnie kell adófizetésnek.²³ Megjegyzendő, hogy a 12 százalékos adómértékhez képest már a 21 százalékos magasabb adókulcs alkalmazása is felmerült,²⁴ 2021. október 8-án azonban végül 15 százalékra vonatkozó megállapodás született a 750 millió eurót meghaladó bevétellel rendelkező társaságokra nézve, amely az egyezmény 2022-es kidolgozását követően 2023-tól lenne alkalmazható. Egyébként egy két pilléren nyugvó rendszer bevezetéséről jött létre megállapodás: az első pillér keretén belül kerül sor a nyereség igazságosabb elosztására, amely azt jelenti, hogy a meghatározott értékhatárt meghaladó bevétellel rendelkező multinacionális vállalatok származási országaiból átcsoportosítanának bizonyos adóztatási (a nyereség adóztatására vonatkozó) jogokat azon országokba, ahol a tényleges piaci tevékenységet végzik, függetlenül a tényleges jelentéttől. A második pillér foglalja magában az említett 15 százalékos globális minimális társasági adókulcs bevezetését.²⁵

A második kulcskérdés a *világjövedelem adóztatásának* elhagyása azzal egybekapcsolva, hogy megtagadják az adóilletőséggel rendelkező belföldi társaságoktól a más országok joghatósága alatt megfizetett társasági adó jóváírásának lehetőségét. Az Amerikai Egyesült Államok volt az utolsó nagy fejlett ország, amely a 2017-es törvény, a *Tax Cuts and Jobs Act of 2017*, (TCJA)²⁶ elfogadásával áttért a területi alapú adóztatásra. A területi adóztatás bevezetése lényegében megszüntette az ún. „kincstári transzferhatás” jelenségét (*treasury transfer effect*). Ennek lehetősége akkor merül fel, ha egy multinacionális vállalat számára megengedett egy másik ország által kivetett és ott megfizetett társasági adó jóváírása a hazai adó összegéből. Ez azt jelenti, hogy egy másik ország (a társaság fogadó országa) képes a társasági adót arra használni ilyen esetben, hogy jövedelmet csoportosítson át a vállalat származási országától a saját javára. Ennek lehetősége azonban

²² STEIN, 2021.

²³ MTI/HVG.HU, 2021.

²⁴ MTI/PORTFOLIO, 2021.

²⁵ OECD, 2022.

²⁶ A törvény elnevezése, illetve rövidítése nem volt része hivatalosan a jogszabálynak (ennek megfelelően nincs hivatalos címe sem), azonban ezt szokás alkalmazni. BIRD-POLLAN, 2019. 501. o.

erőteljesen korlátozott, miután az egyes országok átálltak a területi alapú adóztatásra, Japán és az Egyesült Királyság 2009-ben, az Egyesült Államok pedig az említettek szerint 2017-ben.²⁷

A harmadik említendő tendencia az *adóalap védelmére* irányuló törekvések felértékelődése. A társasági adó esetében is alapvető jelentőségű az adóalap meghatározása,²⁸ vagyis azon érték kiszámítása, amelyre nézve a törvényben megállapított adókulcs alkalmazható (figyelemmel az adókezdemenyekre is). Ennek megfelelően merül fel az *adóalap-erózió (base erosion) elleni küzdelem* szükségessége, azaz annak megakadályozása, hogy az adóalanyok különböző, adókijátszásra irányuló technikák alkalmazásával az adóalapjukat csökkentsék, mérsékelve ezáltal a fizetendő adójuk mértékét. Éppen ezért szükséges fellépni az ún. adóalap-erózió és a nyereségátcsoportosítás (*base erosion and profit shifting*, BEPS) jelenségével szemben, hiszen a multinacionális vállalatok magas társaságiadó-kulcsok esetén különböző, manipulatív pénzügyi műveleteket alkalmazhatnak annak érdekében, hogy az adójukat csökkentsék. Ebben a körben említhetők a transzferárak alkalmazása, az immateriális javak tulajdonának áthelyezése vagy a kamatfizetést megkönnyítő hitelkihelyezések, amelyek lehetővé teszik a nyereség alacsonyabb adókulcsokat alkalmazó országokba történő áthelyezését és a magasabb adómértékeket alkalmazó országokban a levonási jog gyakorlását.²⁹ Külön, a szakirodalom által speciális elnevezéssel illetett stratégiákat is alkalmazhatnak a multinacionális társaságok a nyereségük átcsoportosítására, így például a „*dupla ír – holland szendvics*” (*Double Irish – Dutch Sandwich*) említhető ebben a körben. Ennek a kombinált módszernek a lényege, hogy két Írországban bejegyzett társaságot és egy holland közvetítő társaságot vonnak be a folyamatba: az első számú ír cég a multinacionális vállalkozás értékes szellemi tulajdonával rendelkezik, és elkönyveli a nemzetközi értékesítésből származó nyereségeket. Ezeket átutalják a holland közvetítő társasághoz, amelyek ezt követően a második számú ír céghez kerülnek, amelynek központja egy olyan adóparadicsomban (például Kajmán-szigeteken) található, ahol minimális vagy éppen nulla a társasági adó mértéke. A nyereség tényleges adóztatás alá tehát az adóparadicsomban kerül, emellett a nyereséget offshore-ban is lehet tartani a további magasabb

²⁷ MURPHY, 2018. 11–12. o.

²⁸ A magyar jogtörténetben, a társasági adó kapcsán az „adóalap kimunkálása” kifejezés is használatos volt, ld. pl. a társulati adóról szóló 1922. évi XXIV. törvénycikk indokolását.

²⁹ MURPHY, 2018. 19. o.

adóterhek elkerülése érdekében.³⁰ Fontos megjegyezni, hogy az egyes adózók, így a közismert multinacionális vállalkozások adózásra vonatkozó döntéseit – így az alkalmazott adótervezési stratégiákat – is védik az adótitokra vonatkozó szabályok, így ezek rendszerint nem a társaságok önkéntes közlései, hanem jogi eljárások, tényfeltáró bejelentések és oknyomozó újságírók tevékenysége folytán válnak a közvélemény számára ismertté, és adott esetben éppen ezért bírálat tárgyává. (A társasági adóra vonatkozó adatok nyilvánosságát szabályozó kezdeményezések fejlődésének és vitáinak is külön története van.)³¹

Az OECD ennek megfelelően különböző ajánlásokat fogalmazott meg, amelyek egyrészt az államok belső szabályaiba, másrészt pedig kétoldalú adóegyezményekbe építhetők be. Ezek az ajánlások kitérnek például az úgynevezett hibrid eszközök és jogalanyok kezelésére, az adóegyezménnyel történő visszaélések megakadályozására; az adóügyi telephely keletkezése mesterséges elkerülésének megelőzésére, az államok közötti adóügyi vitarendezés hatékonyságának növelésére, valamint a nemzetközi adóügyi választottbírói rendszer bevezetésére. Mivel az ajánlásokban megfogalmazottak kétoldalú adóegyezményekbe történő beemelése rendkívül költséges és időigényes folyamat lenne, ezért kidolgoztak egy olyan új jogi eszközt – nevezetesen egy *Multilaterális Egyezményt* –, amely lehetővé teszi a bilaterális adóegyezmények multilaterális egyezmény által történő módosítását. A részes államokat megilleti a választás, valamint a fenntartás joga, értesítésben (notifikációban) megjelölhetik, hogy mely egyezményeiket kívánják módosítani a Multilaterális Adóegyezmény által, és annak mely rendelkezéseit alkalmazzák, tehát nem kötelező minden cikk beépítése a jogi szabályozásba. Vannak azonban ún. minimumszintenderdek, amelyek választása valamilyen formában minden csatlakozó ország számára kötelező. (Ilyen például az egyezmények bevezető rendelkezéseinek, preambulumának módosítása; egy általános adóelkerülés elleni szabály egyezménybe emelése; illetve a kölcsönös egyeztető eljárás szabályaira vonatkozó módosítások elfogadása). Ezt az Adóegyezményt Magyarország is aláírta 2017-ben, 2021-ben pedig kihirdetésre került.³²

³⁰ CHOW, SCHOENBAUM, 2020. 39. o. Lásd még az alkalmazásról AGRESTA, 2017. 586–588. o.

³¹ BLANK, 2014. 34. o., 42–56. o.

³² Lásd a 2021. évi III. törvényt, valamint a kapcsolódó miniszteri indokolást.

A BEPS és más adóelkerülési technikák kérdésével nemcsak az OECD,³³ hanem az Európai Unió is foglalkozik. A nemzetközi botrányok („panamai dokumentumok”, „LuxLeaks”) miatt is fontosnak tartják mind a tagállami, mind pedig az unió részéről az adócsalás, adókikerülés és agresszív adótervezéssel szembeni fellépést. E tevékenységek nemcsak a tagállamok költségvetését károsítják, hanem alááshatják a demokráciába vetett bizalmat, a kieső adóbevételek pedig gyengítik a gazdaságokat és szűkítik a kormányok pénzügyi mozgásterét, lehetőségeit a közszolgáltatások, beruházások és a szociális biztonság tekintetében. Ebből adódóan nemcsak tagállami, hanem nemzetközi szintű fokozottabb együttműködés szükséges, méltányosabb, igazságosabb adórendszerek működtetendők azon elv biztosításával, miszerint a társasági adó megfizetésére az értékteremtés helyszínén kerüljön sor.³⁴

Az uniós célkitűzéseknek megfelelően került megalkotásra a belső piac működését közvetlenül érintő adókikerülési gyakorlatok elleni szabályok megállapításáról szóló 2016/1164/EU irányelv (az ún. *Anti-Tax Avoidance Directive*), amely a tagállamokra nézve jogalkotási kötelezettséget állapít meg a kamatlevonás korlátozására, a tőkekivonás megadóztatására, valamint – egyéb rendelkezések mellett – kifejezetten tartalmaz visszaélés elleni általános szabályt. Ez utóbbi értelmében figyelmen kívül kell hagyniuk a tagállamoknak a társaságiadó-kötelezettséghez kapcsolódóan az olyan jogügyleteket (jogügylet-sorozatokat), amelyek nem tekinthetők valódinak, illetve céljuk az adójogszabályok tárgyával vagy céljával ellentétes adóelőny megszerzése. Ehhez kapcsolódóan az összes tényt és körülményt mérlegelni kell, és az ügyletek annyiban nem valódiak, amennyiben nem a gazdasági valóságot tükröző, valós kereskedelmi okokból jött létre. Ezt az irányelvi szabályozást módosították,³⁵ valamint megjelent az ATAD-irányelvek sorában az Európai Bizottság javaslata, amelynek legfőbb célkitűzése az adózási célú fedőcégek (az úgynevezett *shell entities*) visszaélésszerű alkalmazásával szembeni fellépés, hiszen az adózók az adókötelezettségek kijátszására használhatnak olyan vállalkozásokat, amelyek nem végeznek tényleges

³³ Lásd például OECD, 2019.

³⁴ AZ EURÓPAI PARLAMENT 2016. JÚLIUS 6-I ÁLLÁSFOGLALÁSA A FELTÉTELES ADÓMEGÁLLAPÍTÁSOKRÓL ÉS JELLEGŰKBEN VAGY HATÁSUKBAN HASONLÓ EGYÉB INTÉZKEDÉSEKRŐL (2016/2038(INI)), C 101/81., C 101/82.

³⁵ Lásd a 2017/952/EU TANÁCSI IRÁNYELVET.

gazdasági tevékenységet.³⁶ Ezeket a szabályokat egészíti ki az adózás területén történő közigazgatási együttműködésre vonatkozó irányelv, amely lehetőséget biztosít a tagállamok közötti megfelelő információcserére adózási kérdésekben.³⁷ (Az uniós jogharmonizáció további aspektusairól a későbbiekben még szó lesz.)

II. AZ ADÓILLETŐSÉG KÉRDÉSE

Szintén fontos kérdés az adott társaság adóilletőségének megállapítása, hiszen meghatározott jogi lépésekkel egy ténylegesen belföldi illetőséggel rendelkező társaság átalakítható külföldi illetőségűvé (*corporate inversion*) úgy, hogy az üzleti modell, a tulajdonosi kör, a vezetőség vagy a belső szerkezet lényegében változatlan marad, így a külföldön megszerzett jövedelmet ki lehet vonni a belföldi adóztatás alól. Újságírók, politikusok, kormányzati tisztviselők és szakértők is rámutattak arra, hogy ezt mennyire könnyű megtenni, és hogy e lehetőség multinacionális vállalatok általi kihasználása tisztességtelen az átlag adózókkal szemben. Éppen ezért hozhatnak a jogalkotók olyan döntéseket, amelyek megnehezítik a *külföldre telepítést (expatriation)*, és olyan esetekben is belföldi illetőségűnek tekintik a társaságot, amikor azt külföldi joghatóság alatt alapították. Fontos ugyanakkor annak hangsúlyozása, hogy a külföldre település nem olyan egyszerű jogi feladat, ugyanis technikailag egy belföldi társaság nem képes csak úgy külföldi illetőségűvé válni, viszont egy belföldi társaság alapíthat egy új külföldi céget egy idegen állam joghatósága alatt, ugyanakkor az idegen társaság külön jogi személy és a régi belföldi társaság leányvállalata vagy kapcsolt vállalkozása lesz. (Vagyis „Egy élete közepén járó társaság esetében a státusz megváltoztatása csak azon az áron érhető el, hogy ’megölik’ a régi céget és egy újat ’alapítanak.’”)³⁸ A jogalkotó természetesen hozhat olyan rendelkezéseket, amelyek az ilyen törekvéseket megnehezítik, vagy éppen költségesebbé (kevésbé jövedelmezővé) tehetik. A külföldre településnek egyébként különböző technikái vannak, adott esetben azok együttesen is alkalmazhatók.³⁹ Ugyanakkor szembesülni kell ilyen esetben a

³⁶ A TANÁCS JAVASLATA A FEDŐSZERVEZETEK ADÓZÁSI CÉLÚ, VISSZAÉLÉSSZERŰ FELHASZNÁLÁSÁNAK MEGELŐZÉSÉRE IRÁNYULÓ SZABÁLYOK MEGÁLLAPÍTÁSÁRÓL ÉS A 2011/16/EU IRÁNYELV MÓDOSÍTÁSÁRÓL, COM(2021) 565 FINAL 2021/0434 (CNS)

³⁷ 2011/16/EU TANÁCSI IRÁNYELV

³⁸ ELKINS, 2017. 7. o., 1. lábjegyzet

³⁹ MCWEENEY, 2016. 357–364. o.

kizárási hatással (lock-out effect), hiszen kénytelen elhalasztani a külföldön felhatalmozott jövedelem hazavitelét a vállalkozás annak érdekében, hogy elkerülje a további, hazai magasabb adókulcsok szerinti adóztatást. A jogalkotó e halasztás ellen felléphet, hiszen lehetőség nyílik a hazatelepítéshez kapcsolódóan rendkívüli, egyszeri vagy pedig folyamatos adókedvezmények biztosítására.⁴⁰ Az ilyen adóamnesztia jellegű adókedvezmények érdekeltté tehetik a jövedelmeket külföldön tartókat és az államháztartást az ilyen jellegű konstrukciók alkalmazásában, azonban az adóminimalizálási stratégiákat nem alkalmazó vállalkozások ezeket joggal kifogásolhatják.

Az *adóilletőség meghatározása* kulcsfontosságú a társaságok adómenekülési stratégiái elleni fellépés terén. A társaság székhelye mellett olyan jellemzőket is figyelembe lehet venni, mint a vezetés és az ellenőrzés központja, az iroda helyszíne, az ügyfélkör, a jövedelem elsődleges forrása, a tőzsdei jelenlét helye vagy a tulajdonosok többségének illetősége.⁴¹ Szintén vizsgálendő azon adózók kezelése, amelyek nem szereznek adóilletőséget, mégis végeznek gazdasági tevékenységet egy adott ország határain belül. Ezen adózók adóztatása egyébként a következőkkel indokolható: élveznek olyan közszolgáltatásokat, amelyeket adóbevételekből finanszíroznak, a fogadó állam engedi a szuverén területén üzleti tevékenység végzését, valamint a piacához való hozzáférést.⁴² Ha tehát az illetőség megállapítására vonatkozó szabályokat „megfelelően” alkalmazzák, akkor elkerülhető az adott államhoz való adójogi kötődést eredményező illetőség megszerzése. A magyar adójog is reagálni kívánt az ilyen helyzetekre. Ennek megfelelően alapelveként 2015-től került rögzítésre egy tipikus agresszív adótervezési konstrukciókhoz, a szaknyelvben az ún. hibrid struktúrákhoz kapcsolódó alapelv annak érdekében, hogy ezek adójogi megítélését a jogalkalmazásban egyértelművé tegyék.⁴³ Ezek a szabályok akkor bírnak jelentőséggel, „Amikor a társaságiadó-alanyok összesített adókötelezettségük csökkentése érdekében kibaszálják a nemzeti adórendszerek közötti különbségeket, például a kettős levonás (azaz a határ mindkét oldalán alkalmazott levonás) révén, vagy az, amikor a jövedelmet levonják a határ egyik oldalán anélkül, hogy a másik oldalon beszámítanák azt az adóalapba.”⁴⁴

⁴⁰ WELLS, 2016. 92–93. o.

⁴¹ ELKINS, 2017. 10. o.

⁴² ELKINS, 2017. 18–19. o.

⁴³ Lásd a 2014. évi LXXIV. törvény javaslati állapotának 174. §-ához fűzött indokolást.

⁴⁴ EU, 2016. Lásd még a 2017/952/EU TANÁCSI IRÁNYELVET.

A kettős adóztatás elkerüléséről és az adóztatás kijátszásának megakadályozásáról szóló egyezményekkel ellent nem mondó, azokban részben megjelenő, részben jogértelmezéssel levezethető, azonban a hazai adójogban eddig egyértelműen meg nem jelenő szabály alapvető szintű kimondása összhangban van a nemzetközi adójog elmúlt évekbeli fejlődésének irányával, az Európai Unió és az OECD ajánlásaival.⁴⁵ Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény egyébként „A nemzetközi szerződéssel érintett jövedelem magyarországi adóztatása” cím alatt tartalmazza ezt az alapvetet, amely szerint, ha kihirdetett nemzetközi szerződéssel érintett jogviszonyok, ebből származó jövedelmek tekintetében a rendelkezésre álló tényeknek vagy a vonatkozó nemzetközi szerződés rendelkezéseinek államok közötti eltérő értelmezése azt eredményezi, hogy az adott jogviszonyból származó jövedelmet egyik állam sem tekinti belföldön adóztathatónak, akkor Magyarország nem mentesíti ezt a jövedelmet az adóztatás alól.

A szakirodalomban és a jogalkotásban különböző megközelítések (tesztek) alkalmazhatóak a társaságok adóilletőségének megállapítására. Megjegyzendő, hogy nemcsak a társaságok, hanem a magánszemélyek illetősége is kérdéses lehet, azaz, hogy egy adott időszakban az fennállt-e vagy sem. Így vizsgálhatók (értékelhetők) a legszorosabb személyes, családi és gazdasági kapcsolatok (hogy azok melyik országhoz kötötték az adózót), a külföldön tartózkodás ideje, a külföldi munkaszerződés, bérjövdelem, a külföldön benyújtott adóbevallás és a belföldi tényleges lakóhely hiánya.⁴⁶

A másik vizsgálandó kérdéskör az egyes országok *adóigényeinek elhatárolására vonatkozó alapelvek* rendszere: ezek egy része a természetes személyekhez, másik része pedig a jogi személyekhez, így a társaságokhoz kapcsolódik. Hogy pontosan milyen módon jelenhet meg ez a kérdés a társasági adózás kapcsán, célszerű az alapelvek általános jelentéséből és problémáiból kiindulni egy példa említésével.

Az Amerikai Egyesült Államokban, az 1990-es években is többször felmerült a politikai életben a nemzetközi adózás kérdése. *Bill Clinton* elnök 1992-ben kifejtette például, hogy az Egyesült Államokban tevékenykedő külföldi befektetőknek igazságos mértékű jövedelemadót kell fizetniük, az elnök szerint csak a létező jogszabályok végrehajtásával is jelentősen növelhetők a bevételek. Érdeklődéssel fogadták a kongresszusi tagok, amikor az Egyesült Államokhoz kötődő multinacionális cégek kerültek

⁴⁵ Lásd a 2014. évi LXXIV. törvény javaslati állapotának 174. §-ához fűzött indokolást.

⁴⁶ Lásd például a LEGFELSŐBB BÍRÓSÁG KfV.I.35.159/2010/3. SZÁMÚ ÍTÉLETÉT.

szóba a tekintetben, hogy vajon megfizetik-e az igazságos adót külföldi tevékenységük után vagy sem. Clinton elnök és a Kongresszus tagjai lépéseket tettek annak érdekében, hogy a vagyonos amerikai polgárok ne tudjanak úgy elmenekülni a jövedelemadó-fizetési kötelezettség elől, hogy feladják az adóilletőségüket. Amikor tehát a politikusok arról beszélnek, hogy a külföldi befektetőknek igazságos mértékű adót kell fizetniük a belföldi tevékenységük alapján, akkor arra céloznak, hogy *forrás alapon* kell adót szedni. A forrás alapú adóztatás azt jelenti, hogy azon tevékenységre vetnek ki adót, amelyet az adott ország földrajzi határain belül végeznek. Amikor a politikusok arról beszélnek például az Egyesült Államokban, hogy az amerikai kötődésű multinacionális vállalatok fizessék meg az igazságos mértékű jövedelemadót az Egyesült Államokban, akkor az *illetőség* elvére utalnak: ez azt jelenti, hogy azoknak kell adót fizetniük, akik az adott országban illetőséggel rendelkeznek. Végül, amikor a tisztviselők arról beszélnek, hogy egy amerikai állampolgárnak a bárhol megszerzett jövedelme az Egyesült Államok jövedelemadójának hatálya alá tartozik, akkor az *állampolgársági elvet* kívánják alkalmazni. Összefoglalva mindezt: a forrás, az illetőség és az állampolgárság azok a létező elvek, amelyek mentén a jövedelemadó kivethető, ezek határozzák meg az egyes országok ez irányú jogalkotásának kereteit.⁴⁷

Az általános jellemzést követően az egyes elvek tartalma határozandó meg. Az *illetőség elve* azt jelenti, hogy az adott ország megadóztatja azon személyek világjövedelmét, amelyek a területén jogszerű tartózkodási hellyel rendelkeznek. Például, ha egy illetőséggel rendelkező személy befektet egy idegen országban, és ott nyereséget realizál, akkor a hazája ezeket a nyereségeket a jövedelemadója tárgyává teszi. Az *állampolgárság elve* szerint az összes, a világon bárhol megszerzett jövedelem (világjövedelem) adóköteles függetlenül attól, hogy hol van az adóalany illetősége. Ez utóbbi elvet csak kevés ország alkalmazza, így általában összeütközés a forrásalapon és az illetőségi alapon történő adóztatás között áll fenn.⁴⁸ Az állampolgársági (nemzetiségi) elv alkalmazása azon a nemzetközi jogi alapon nyugszik, amely szerint az ország joghatósággal rendelkezik a polgárai felett, bárhol is legyenek. Ebből az következik, hogy az állam az állampolgárainak (a nemzetéhez tartozók) világjövedelmét is adóztathatná. A valóságban azonban a legtöbb ország visszautasítja az állampolgársági vagy nemzetiségi

⁴⁷ KAUFMAN, 1998. 145–148. o.

⁴⁸ OCRAN, 1989. 134. o.

elv alkalmazását, és inkább az illetőség elvét részesítik előnyben tekintettel arra, hogy ez egy szűkebb gazdasági kötelék az egyén és az illetőség helye szerinti ország között.⁴⁹

Az adóigények elhatárolása tehát különböző alapelvek mentén történhet.⁵⁰ Az univerzalitás és a területiség elve emelendő ki a jogi személyekhez kapcsolódóan. Az adóztatandó tárgyak esetében az *univerzalitás elve* azt jelenti, hogy az adóalany összes (világ-) jövedelme és vagyona adóalapot képez (azaz korlátlan adókötelezettség áll fenn), míg a *területiség elve* értelmében az adott állam területén – vagyis belföldön – megszerzett jövedelmek, illetve az ott megszerzett vagyon adóköteles (ilyen esetben korlátozott az adókötelezettség). A területi elv a forrásra koncentrál tehát, amelynek előnyei, illetve az alkalmazhatóságot támogató sajátosságai a következők: a forrásország biztosítja azt az infrastruktúrát, amely lehetővé teszi a jövedelem megszerzését (haszonelv), a forrásországnak tudomása van a jövedelemről és jobban képes az adó meghatározására, továbbá a forrásország képes arra, hogy a keletkezett jövedelmet megadóztassa.⁵¹

III. A TÁRSASÁGI ADÓ HARMONIZÁCIÓJA AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Az Európai Unió a pénzügyi jog számos területén megköveteli a jogharmonizációt (példaként említhető a bankjog vagy a közbeszerzések), illetve egyes területeken rendeleti szabályozást (vámjog) alkalmaz. Alapvető kérdésként fogalmazható meg ennek megfelelően, hogy miképpen valósul, illetve valósulhat meg a jogharmonizáció az egyes adónemek kapcsán, azaz, hogy az EU mely adónemek tekintetében tartja szükségesnek, indokoltnak a közös szabályok kialakítását és mely esetekben tarthatják meg a vonatkozó szabályozás megalkotását a tagállamok a saját hatáskörükben. Az EU irányelvekkel szabályozza elsődlegesen a hozzáadottérték-adót (amely a magyar adórendszerben az általános forgalmi adó) és a jövedéki adót, elsősorban tehát azok az adónemek bírnak jelentőséggel, amelyek az árakat, a kereskedelmet, a versenyt, illetve az adósemlegesség elvét, és ezáltal az uniós alapszabadságok érvényesülését (a belső piacot) közvetlenül érintik, befolyásolják (vagy éppen torzíthatják).

A társasági adó helyzete sajátosan alakul az EU rendszerében, hiszen a jogharmonizációs lehetőségeket, szándékokat behatárolják a *hatásköri*

⁴⁹ KAUFMAN, 1998. 170. o.

⁵⁰ HERICH, 2004. 31–34. o.

⁵¹ RING, 2007. 117. o.

szabályok, ami azt jelenti, hogy vizsgálni szükséges azt, hogy a közvetlen adók terén milyen lehetőségeket kínálnak az Unióra vonatkozó szerződések. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 28. cikke rögzíti a vámuniót, a 30. cikkben és a 110. cikkben alapul a jövedéki adó harmonizációja, azonban a közvetlen adózásról a szerződések hallgatnak. A közvetlen adók harmonizációjához kapcsolódó lépések az EUMSZ 115. és 352. cikkén alapulhatnak, amelyek a belső piac megteremtésére, működésére, illetve a közös politikák megvalósítására vonatkozó fellépésről rendelkeznek. A társasági adóztatásra vonatkozó irányelvek ezekre a rendelkezésekre alapozhatók, azonban rendkívül fontos, hogy a Tanács részéről egyhangú döntés (egyetértés) szükséges az e körben meghozandó intézkedésekhez, az Európai Parlament szerepe ebben a folyamatban erőteljesen korlátozott (elsősorban konzultatív szerepkört láthat el). Ha egyhangú tanácsi döntés szükséges a társasági adóra vonatkozó harmonizációhoz, akkor elegendő a harmonizációs döntés megakadályozásához egyetlen tagállam nemleges szavazata: ez az ún. fiskális vétó, amelynek lehetősége döntő szerepet játszott a társasági adó harmonizálásának európai fejlődésében.⁵²

Az EU néhány területen alkotott *irányelvi minimumszabályokat*, amelyek a társasági adóra vonatkozó párhuzamos szabályok által okozott néhány torzulást kívánnak kiküszöbölni, így ebben a körben említhető a Fúziós Irányelv, az Anya- és Leányvállalati Irányelv, valamint a Kamat-jogdíj Irányelv.⁵³ Szintén lényeges az adókikerülésre vonatkozó irányelv,⁵⁴ valamint a hibrid struktúrákra vonatkozó irányelv,⁵⁵ de azon szabályok is fontosak, amelyek a tagállami adóügyi együttműködés (információs szolgáltatás, adóelkerülés elleni fellépés) kérdéseit rendezik. Ugyancsak kiemelendők az Európai Unió Bíróságának azon ítéletei, amelyek az uniós alapszabadságokat és más irányelvi rendelkezéseket értelmezték a társasági adóra vonatkozó ügyekben.⁵⁶ Jogviták keletkezhetnek ugyanis például abból, hogy egy adott tagállam hogyan implementálja a jogrendszerébe az adott irányelvet, vagy hogyan jogosult szabályozni a kifizetett osztalékok kettős adóztatásának

⁵² PANAYI, 2019. 2–4. o.

⁵³ Lásd a 2009/133/EK TANÁCSI IRÁNYELVET, A 2011/96/EU TANÁCSI IRÁNYELVET, valamint a 2003/49/EK TANÁCSI IRÁNYELVET.

⁵⁴ Lásd a 2016/1164/EU TANÁCSI IRÁNYELVET.

⁵⁵ 2017/952/EU TANÁCSI IRÁNYELV

⁵⁶ PANAYI, 2019. 2. o.

kérdését,⁵⁷ illetve az osztalékokat, kamatokat hogyan kell minősíteni (a tagállamoknak körültekintően kell eljárniuk a vonatkozó szabályozás kialakításakor, mivel a közösségi jog megsértéséből a tagállamnak kártérítési kötelezettsége keletkezhet).⁵⁸

Ugyancsak fontos kezdeményezésként említhető a *közös összevont társaságiadó-alap* (*Common Consolidated Corporate Tax Base*) kialakítására (számítására) vonatkozó uniós kezdeményezés, mivel az adóalapra vonatkozó egységes szabályozás hiánya megnehezíti az akadályok nélküli egységes belső piac működését, ezen túlmenően a szabályok különbözősége hozzájárulhat az adóelkerülési technikák alkalmazásához.⁵⁹ Az egységesítésre irányuló különböző törekvések már korábban megjelentek az Európai Gazdasági Közösségben: a társasági adó alapjának és mértékének harmonizációjára vonatkozó elképzelés már 1962-ben felvetődött (Neumark-jelentés), 1967-ben egy harmonizációra vonatkozó program is megjelent, 1975-ben pedig az Európai Bizottság javaslatot is kidolgozott. (Abban az időben még 45 és 55 százalék között állapították volna meg a társasági adó mértékét.) Az Európai Parlament a szükséges véleményt azonban nem adta ki, a folyamat lassan haladt, végül 1990-ben a Bizottság visszavonta a 15 éves javaslatát, és az adópolitikáját újra kívánta gondolni. Az úgynevezett Ruding-jelentés 1992-ben közös 30 és 40 százalék közötti társasági adómértékre és minimális adóalapra vonatkozó koncepciót tartalmazott, azonban a jelentés javaslatai nem kaptak túl sok támogatást a Tanács részéről. A Tanács 1998-ban felhívta a Bizottságot, hogy készítse tanulmányt arról, hogy milyen hatással vannak az eltérő adóalapmeghatározási szabályok a tényleges adóterhelésre a tagállamokban. A tanulmány 2001-ben elkészült és megnyitotta az utat az előkészítő munkálatoknak. Tíz év előkészítés és vitát követően 2011-ben javaslatot tett a Bizottság egy irányelvtervezetre.⁶⁰ A tervezet végül 2016-ban készült el, amelyet az Európai Parlament is tárgyalt, a jogalkotási folyamat azonban még nem zárult le. A tervezet rámutat arra, hogy az államonként eltérő szabályozásból

⁵⁷ Lásd a C-138/07. SZ., BELGIUM ÉS COBELFRET NV ÜGYBEN HOZOTT ÍTÉLETET (ECLI:EU:C:2009:82)

⁵⁸ Lásd a C-524/04. SZ., A TEST CLAIMANTS IN THE THIN CAP GROUP LITIGATION ÉS A COMMISSIONERS OF INLAND REVENUE ÜGYBEN HOZOTT ÍTÉLETET (ECLI:EU:C:2007:161)

⁵⁹ Lásd a TANÁCS IRÁNYELVTERVEZETÉT A KÖZÖS ÖSSZEVONT TÁRSASÁGIADÓ-ALAPRÓL (KÖTA), COM(2016) 683 FINAL, 2016/0336(CNS)

⁶⁰ LANG ET. AL., 2013. 4–5. o.

határon átnyúló üzleti tevékenységet folytatni kívánó vállalatok komoly akadályokkal és piaci torzulásokkal szembesülnek, illetve az eltérések adótervezésre is lehetőséget nyújtanak a nagyobb vállalatcsoportok számára. Ennek megfelelően a közös adóalapra vonatkozó szabályok alkalmazását is csak a jelentős méretű vállalatcsoportok számára tennék kötelezővé.⁶¹

További hangsúlyos szempont, hogy az EU-ban a *tiltott állami támogatások*ra vonatkozó szabályok⁶² az adójog területén is alkalmazandók. Vizsgálható ugyanis az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése mellett, hogy a társasági adózás terén nyújtott tagállami kedvezmények, mentességek, vagy éppen a szokásos piaci árakra (transzferárakra) vonatkozó jogszabályi előírások vagy más adójogi rendelkezések e tilalomba ütköznek-e vagy sem. Ez azt jelenti, hogy bár a társasági adó szabályozása alapvetően tagállami hatáskörben maradt, viszont az adózáshoz kapcsolódó számos döntés uniós jogi szempontból korlátozott, így a támogatásokat vizsgáló Európai Bizottság, valamint az Európai Unió Bíróságának gyakorlata is rendkívül fontos, hiszen az említett tagállami előírásokat ellenőrzik és a jogsértésekkel szemben fellépnek.⁶³ Az Európai Bizottság nemcsak az adórendszer egészét vizsgálja, hanem az egyedi döntéseket is,⁶⁴ és ennek megfelelően határoz a további lépésekről. Így például a Bizottság 2014-ben vizsgálatot indított egy olyan megállapodás kapcsán, amelyet Luxemburg és az Amazon.com, Inc. kötött a transzferár-megállapodásokból származó jövedelmek kedvező adóztatásával kapcsolatban. Ez a megállapodás biztosította annak lehetőségét, hogy az Amazon a nyereségének nagy részét az európai magas adóztatású államokban működő leányvállalatoktól Luxemburgba helyezze át, elhalasztva az amerikai adóztatást mindaddig, amíg ezeket a nyereségeket haza nem viszik az Egyesült Államokba osztalék vagy más kifizetés formájában.⁶⁵ De említhetők olyan tiltott állami támogatásra vonatkozó jogviták, amelyekben ír intézkedéseket vizsgált az Európai Unió, illetve a Törvényszék.⁶⁶ A társasági adó szabályozása tehát alapvetően tagállami hatáskörben maradt, viszont az adózáshoz kapcsolódó egyes

⁶¹ Lásd a TANÁCS IRÁNYELVTERVEZETÉT A KÖZÖS ÖSSZEVONT TÁRSASÁGIADÓ-ALAPRÓL (KÖTA), COM(2016) 683 FINAL, 2016/0336(CNS)

⁶² Lásd az EURÓPAI UNIÓ MŰKÖDÉSÉRŐL SZÓLÓ SZERZŐDÉS 107. cikkét.

⁶³ Lásd PANAYI, 2019. 34–35. o.

⁶⁴ BORREGO, 2016. 150. o.

⁶⁵ AGRESTA, 2017. 583–584. o.

⁶⁶ Lásd például a TÖRVÉNYSZÉK T-778/16. ÉS T-892/16. SZ. ÜGYEKBEH hozott ítéletét, valamint C-465/20 P. SZÁMÚ ÜGYET (FELLEBBEZÉS). Lásd még CACHIA, 2017. 23-35. o.

tagállami döntések során az uniós jogi korlátozásokat nem lehet figyelmen kívül hagyni.⁶⁷

IV. AZ EURÓPAI UNIÓBAN AZ ADÓMINIMALIZÁLÁS, AZ AGRESSZÍV ADÓTERVEZÉS ÉS AZ ADÓELKERÜLÉS ÖSSZEGZÉSE

Az adóalanyoknak lehetőségük van arra, hogy úgy alakítsák a jogszabályi keretek között a döntéseiket, hogy a lehető legkisebb mértékű adót kelljen fizetniük. A rendeltetésszerű joggyakorlás követelményével összhangban áll az, ha az adózók a *jogszabályokat úgy értelmezik*, hogy abból előnyük származik, de ez az értelmezés a jogszabály rendeltetésével nem lehet ellentétes. A magyar Kúria egyik ítéletében a következőképpen fogalmazott: „Utal a felülvizsgálati bíróság arra a töretlen bírói gyakorlatra, mely szerint önmagában nem jogellenes, ha az adózók a jogszabályokat úgy értelmezik, melyből adóelőnyük származik, ugyanakkor ez az értelmezés nem lehet ellentétes a jogszabály rendeltetésével.”⁶⁸ Viszont senki nem kötelezhető arra, hogy több adót fizessen annál, mint amennyi a törvényből következik, ugyanakkor amit a törvény előír, azt meg kell fizetni a közteherviselés követelményéből adódóan (ha ugyanis a mindenkit terhelő felelősség alól az adózók kibújhatnának, akkor az adóterheket a jogkövetőkre csoportosítanák át).⁶⁹ Az amerikai Gregory-ítéletben is megjelent az az alapvető kiindulópont, amely szerint „*Mindenkinek lehetősége van úgy intézni az ügyeit, hogy a lehető legkevesebb adót kelljen fizetni; nem kötelező olyan megoldást választani, amely a Kincstár számára a legkedvezőbb; és hazafias alapon sem lehet több adót követelni.*”⁷⁰ Nyilván alapvető kérdés, hogy hol húzódik a jogszerűség határa, mikortól lehet az elfogadható adótervezés jogszerű kereteit túllépő adóelkerülési, adócsalási technikákról beszélni. A joggal való visszaélés tilalma, az ügyletek valódi tartalmának vizsgálata, vagy éppen az amerikai adójogban is szabályozott *economic substance doctrine*⁷¹ kínálhat jogalapot a

⁶⁷ Lásd PANAYI, 2019. 32., 34–35. o.

⁶⁸ A KÚRIA KfV.I.35.173/2011/5. SZÁMÚ ÍTÉLETE.

⁶⁹ 17/2019. (V. 30.) AB HATÁROZAT, [83]

⁷⁰ „*Any one may so arrange his affairs that his taxes shall be as low as possible; he is not bound to choose that pattern which will best pay the Treasury; there is not even a patriotic duty to increase one's taxes.*” Lásd még HELVERING v. GREGORY, 69 F.2D 809 (2D CIR. 1934), GREGORY v. HELVERING, 293 U.S. 465 (1935). A megfelelő összeg megállapításához való jog adózoói „alapjogként” is megjelenik az amerikai szövetségi adóhatóság (*Internal Revenue Service*) munkájához kapcsolódóan. Lásd IRS, 2014.

⁷¹ Lásd az IRC 7701. §-át.

kizárólag az adóelőny elérését célzó, mesterséges ügyletek elleni fellépésre az egyéb jogi eszközök alkalmazása mellett. Így nemcsak az *economic substance doctrine* az egyetlen olyan elv a *common law* vonatkozásában, amelyet az amerikai bíróságok alkalmaznak az adóelkerülés megakadályozása érdekében. Ennek megfelelően megemlíthető még a színlelt ügyletek megítélése (*Sham Transaction Doctrine*), amikor az ügylet nem vagy nem úgy történt, ahogyan azt dokumentálták (csak papíron létezik), az adózó motivációjának vizsgálata (*Business Purpose Doctrine*, amely szerint vizsgálható, hogy az ügylettel kizárólag az adóelőny megszerzése volt-e a cél), a tartalom elsődlegessége a formával szemben (*Substance Over Form Doctrine*), amely elv alapján azon különböző ügyletek, amelyek ugyanazon eredményt idézik elő, nem kezelhetők adózási szempontból eltérő módon kizárólag azon az alapon, hogy az adózó az eredményt különböző jogi lépések útján érte el.⁷²

Az OECD egy becslése szerint a multinacionális cégek adóelkerülése 240 milliárd dollár veszteséghez vezet globális szinten, amely összeg megfeleltethető a világ társasági adóbevételei 10 százalékának, az Egyesült Államokban (2015-ben) 100 milliárd dollárra becsülték e veszteségek mértékét.⁷³ Más tanulmányok (az Egyesült Államokat is beleértve) viszont már 280 milliárd dollárra teszik a teljes veszteséget azáltal, hogy a cégek alacsony vagy nulla adómértéket alkalmazó országok – így például Írország, Svájc, Hollandia, vagy az egzotikus adóparadicsomnak számító Bermuda, Kajmán Szigetek – által kínált lehetőségeket használnak ki jelentős összegeket elköltsve adótervezésre hasznos, produktív beruházások helyett. A társasági adó ilyen jellegű minimalizálása az államháztartásnak okoz elsődlegesen kárt, ugyanakkor a kieső adóbevételek magasabb adóterheket, illetve versenyhátrányt eredményeznek az olyan egyének és kisebb vállalkozások számára, akik (amelyek) nem alkalmaznak ilyen technikákat. Ebből adódóan az utóbbi években – különösen Európában – a közvélemény is felháborodással fogadja a multinacionális vállalatok által alkalmazott megoldásokat, rámutatva ezzel a gazdasági igazságtalanság mellett a társadalmi elfogadhatatlanságra is. Éppen ezért fontosak azok a több államot is érintő kezdeményezések – mint például az OECD BEPS-projektje vagy az EU jogalkotása –, amelyek az ilyen adóelkerülési technikák ellen lépnek fel, például úgy, hogy felváltják vagy kiegészítik a kapcsolt vállalkozások közötti megállapodásokat annak érdekében, hogy a jövedelem ténylegesen ott

⁷² KOLARIK, WŁODYCHAK, 2013. 69–85. o.

⁷³ CHAFFEE, 2019. 97. o.

jelenjen meg, ahol a gazdasági tevékenységet végzik. Az ilyen nemzetközi törekvések, megállapodások korlátozzák az egyes országok pénzügyi szuverenitását, az adóversenyben való részvételi lehetőségeiket, a magasabb adókulcsokat alkalmazó országokat védik, így egyes álláspontok ezen kezdeményezések árnyoldalait is kiemelik, megemlítve azt is, hogy az adójogi szabályok ilyen irányú egységesítése az adóverseny megszüntetéséhez is vezethet.⁷⁴ Fontos azonban annak megemlítése is, hogy a „panamai dokumentumok” rámutattak arra, hogy az adóelkerülés problémája túlmutat a multinacionális vállalatokon, ugyanis az szorosán kapcsolódik különböző bűncselekményekhez vagy éppen az offshore-vagyonokhoz.⁷⁵

Hogy ezek a fellépések mennyire lehetnek hatékonyak, az nagyban függ az adóparadicsomok, illetve az alacsony adóztatású országok érdekeitől és az ennek megfelelően kialakított döntéseiktől. Azt is megtehetik, hogy nem vesznek részt a nemzetközi (uniós) közös munkában, távol maradnak a bizottsági ülésektől, hivatalos meghallgatásoktól, visszautasítják a vonatkozó megkereséseket, vagy csak írásban küldenek észrevételeket. Vannak olyan uniós, valamint Európai Unión kívüli országok, amelyek egyszerűen nem hajlandók bevezetni a szükséges reformokat, a közös fellépés ellenére sem. Egyes adórendszerek tevékenesen is közreműködnek tehát a multinacionális vállalatok agresszív adózási döntéseinek megvalósításában. Az *átláthatatlan viszonyokat* teremtő joghézagok, a hatékony információcsere, valamint a végső haszonhúzókkal kapcsolatos információk hiánya, az ellenőrzési követelmények be nem tartása, a társasági jogi és banki titoktartás fenntartása (a vonatkozó fokozatos újraszabályozás ellenére is) mind olyan körülmények, amelyek akadályozzák az adókijátszás és az adóelkerülés felszámolását. Ezeket a körülményeket pedig ki is használják az egyes alanyok agresszív adózási gyakorlatok céljából. (Pedig „*A jól megtervezett, megfelelő és összehangolt módon végrehajtott szabályozás az agresszív adózás elleni legjobb eszköz.*”)⁷⁶

Szükséges továbbá az úgynevezett *hontalan jövedelmek* (*homeless income mistake*) megfelelő kezelése is az adóalap védelme érdekében. Ilyen típusú jövedelem akkor keletkezik, ha a profitot kivonják abból a fogadó ország-

⁷⁴ MAINE, 2017. 260–262. o., 266. o.

⁷⁵ AZ EURÓPAI PARLAMENT 2016. JÚLIUS 6-I ÁLLÁSFOGLALÁSA A FELTÉTELES ADÓMEGÁLLAPÍTÁSOKRÓL ÉS JELLEGÜKBEN VAGY HATÁSUKBAN HASONLÓ EGYÉB INTÉZKEDÉSEKRŐL (2016/2038(INI)), C 101/82.

⁷⁶ AZ EURÓPAI PARLAMENT 2016. JÚLIUS 6-I ÁLLÁSFOGLALÁSA A FELTÉTELES ADÓMEGÁLLAPÍTÁSOKRÓL ÉS JELLEGÜKBEN VAGY HATÁSUKBAN HASONLÓ EGYÉB INTÉZKEDÉSEKRŐL (2016/2038(INI)), C 101/84.

ból, ahol a gazdasági tevékenységet végzik, és átvezetik egy alacsony adóterhet alkalmazó országba. A jövedelem abban az értelemben hontalan, hogy nem adóztatható sem a végső anyavállalat hazai adórendszerének szabályai szerint, sem pedig a fogadó állam előírásai alapján. Ez akkor valósulhat meg, ha egy alacsony adózású leányvállalatnak lehetősége van kapcsolt felek közötti tranzakciók folytatására magas adókkal rendelkező vállalkozásokkal úgy, hogy a nyereséget és a profitszerzési lehetőségeket szerződés szerint az alacsony adókkal rendelkező leányvállalathoz terelik. Ennek különböző stratégiái lehetnek, hogy ezek közül éppen melyik működhet adott országokban, az az adott országok jogrendszerétől függ, de a multinacionális vállalatok rendelkeznek az ahhoz szükséges erőforrásokkal, hogy megtalálják az adott környezethez illő, számukra optimális megoldásokat. A következőkben néhány elméleti példa (stratégia) kerül bemutatásra.⁷⁷

Az első esetben a kamatok jelentik a kiindulópontot (*Interest Stripping Transactions*): az alacsony adózású leányvállalat a kapcsolt vállalkozással kölcsönszerződést köt annak érdekében, hogy biztosítsa egy másik magas adózású társaság tőkeigényét, és ezért a kölcsönért kamatot számít fel. A magas adózású társaság a kamatköltséget levonja az adóalapból, míg az alacsony adózású társaság a kedvezményes adómértéke alapján csekély adót fizet a kamatjövedelme után. Ugyanígy felhasználhatók a jogdíjak (*Royalty Stripping Transactions*) is: az alacsony adóztatású leányvállalat különböző szellemi tulajdonjogokat szerez, amelyek felhasználását engedélyezi más magas adóteher alatt álló vállalkozások számára jogdíjak ellenében, amelyek e kifizetéseket levonják az adójukból, míg az alacsony adójú társaságok élvezhetik a jogdíjból származó jövedelem kapcsán a kedvezményes adómértékek által nyújtott előnyöket. Harmadik példaként az ellátási láncokhoz kapcsolódó ügyletek (*Supply Chain Transactions*) említhetők. Az alacsony adójú társaság vásárol a kapcsolt vállalkozástól, a megszerzett vagyont pedig újra eladja egy másik kapcsolt vállalkozásnak vagy kockázatvállalóvá válik a láncolatban egy megállapodás alapján, az újraeladásból származó nyereség pedig általában csak alacsony adókulccsal terhelt az alapítás szerinti országban. Ezen stratégiák ellen különböző módon léphetnek fel az egyes országok, így például korlátozhatják a kamatokból, jogdíjakból vagy bérleti díjakból származó költségek érvényesíthetőségét kapcsolt vállalkozások között, vagy ezekre kiegészítő forrásadót vethetnek ki, tehát egy-egy

⁷⁷ WELLS, 2016. 77–78. o.

stratégia alkalmazhatósága (hatékonysága) függ az adott adórendszerek szabályozásától.⁷⁸

ÖSSZEGZŐ GONDOLATOK

A vállalkozások adóterhei nemcsak a társaságok „magánügye”, ugyanis az adójogi környezet alapvetően meghatározza a cégek üzleti döntéseit, amelyek viszont érintik az adóbevételeket, a beruházásokat, a munkahelyeket és a munkabérekét is. Az *adóverseny* – amelynek definiálható káros változata is – kihívás elé állítja a fejlett ipari országokat, hiszen kénytelenek az adóterhelés mértékét csökkenteni, vagy éppen különböző kedvezményekkel, adóamnesztia jellegű intézkedésekkel a külföldre (adóparadicsomokba) menekült vállalkozások és az ott felhalmozott jövedelmek hazatérését ösztönözni. A nemzetközi környezet és tendenciák alapvető jelentőségűek, akár csak a társasági struktúrákra és felelősségre vonatkozó szabályok.

A *globalizáció*, illetve a *tőkemozgások* akadályainak lebontása nemzetközi, valamint uniós szinten kezelendő problémákat idézett elő. Ebből következően egyrészt egyes szerzők azt a következtetést vonják le, hogy a lehető legkisebb mértékűre kell szorítani az adómértékeket (vagy éppen el kell törölni), míg mások úgy érvelnek, hogy egy egészséges mértékű társasági adó fontos része az adórendszernek, hiszen ezzel biztosítható, hogy a társasági vállalkozási forma nem válhat adómenedékké. Másrészt pedig az agresszív adótervezés és a jogszerűtlen adóelkerülési technikák ellen közös fellépés szükséges, hiszen az ezekkel élő multinacionális társaságok olyan előnyökre tehetnek szert, amelyek a kisebb vállalkozások számára elérhetetlenek. Ezzel párhuzamosan biztosítani kell a közbevételek megfelelő szintjét és azt, hogy az adóalanyok jelentős csoportjai ne érezzék úgy, hogy mások kivonulhatnak a közfeladatok finanszírozásának kötelezettsége alól.

Éppen ezért merültek fel azok a javaslatok, amelyek egységes társasági adómérték (globális minimumadó) bevezetését szorgalmazzák: ha ugyanis az egyes országoknak (OECD-tagállamok, uniós országok) nem lenne az adómérték megállapításában mozgásterük, akkor az adóverseny ezen eleme kiküszöbölhető lenne, nem válna vonzóvá a külföldre település, ezzel pedig (nagyobb részben) megőrizhetők lennének a fejlett országokban

⁷⁸ WELLS, 2016. 78–80. o.

a munkahelyek és biztosítható lenne a magasabb adóbevétel. A vonatkozó vitában ugyanakkor felmerül az országok pénzügyi szuverenitásának megőrzése melletti érv is, hiszen az adópolitika a pénzügyi politika (és ezáltal a gazdaságpolitika) egyik részeleme, a gazdasági struktúra lényeges elemét (célkitűzését) képezheti a külföldi vállalkozások letelepedésének ösztönzése, amelynek egyik rendkívül fontos eszköze az adóversenyből – mégpedig nem káros, hanem egy egészséges adóversenyből – fakadó előnyök biztosítása. Egyes országok érdekeit tehát az egységes társasági adómérték súlyosan sértheti, az abban való részvételt megtagadhatják. Éppen ezért a pénzügyi szuverenitás áttörésének eszközeként tekintenek a koncepció támogatói az ún. top-up tax alkalmazási lehetőségére, vagyis ha egy adott ország jogilag közvetlenül nem kényszeríthető a bevezetésre, akkor az új egységes és az annál alacsonyabb alkalmazott régi saját adómérték közötti különbségből eredő bevételkülönbözlet más, a globális minimumadót alkalmazó ország általi megszerzésének lehetősége (illetve annak kilátásba helyezése) szolgálhat kényszerítő erőként.

A társasági adóhoz kapcsolódó visszaélésszerű társasági döntések, ügyletek elleni *nemzetközi, illetve uniós szintű fellépés* széles határok között mozoghat: egyes ügyletek (költségek) szabályozásától (korlátozásától) a közös adóalapszámítási előírásokon át az egységes, kötelező jellegű adókulcs(ok)ig terjedhet. Ezeket egészítik ki a társasági jogi, bankjogi átláthatóságra, valamint az együttműködésre vonatkozó szabályok. Egyes országok társasági adópolitikáját meghatározzák tehát azok a lehetőségek, korlátok, amelyeket más országok vagy nemzetközi szervezetek szabnak meg, viszont egyes államok vissza is utasíthatják a reformok bevezetését, végrehajtását. Az EU esetében alapvető jelentőségűek a hatásköri szabályok, vagyis lényeges az a kérdés, hogy milyen módon teljesíthető a jogharmonizáció egy közvetlen adó esetében (így például az adóalap számítására vonatkozó szabályok körében).

Hogy ezek közül melyik hogyan valósul(hat) meg, nagyban függ az adott államok döntéseitől (érdekeitől) is, hiszen sajátos „munkamegosztás” alakult ki az egyes szereplők között. A fejlett országok számára fontos bevételi forrás, illetve gazdaság- és adópolitikai eszköz a társasági adó szabályozása, számukra alapvető érdek az adóalap eróziójára, a jövedelmek átcsoportosítására, vagy éppen az adóalanyok menekülésének (az agresszív adótervezésre, adóelkerülésre vonatkozó törekvések) kiküszöbölése. Más országok viszont a szabályozásukkal (a vállalkozásokat sújtó alacsony vagy hiányzó adóterhek, szigorú titokvédelmi szabályok, átláthatóság hiánya stb.)

kedvező feltételeket biztosítanak azok számára, akik az említett eszközöket alkalmazni kívánják, azonban a közös nemzetközi, illetve uniós fellépés igyekszik mindennek gátat szabni, a lehetőségeket korlátozni.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Jogforrások

17/2019. (V. 30.) AB HATÁROZAT, ABH 2019, 930

2021. ÉVI III. TÖRVÉNY AZ ADÓALAP-ERÓZIÓ ÉS NYERESÉGÁTCSOPORTOSÍTÁS MEGELŐZÉSE ÉRDEKÉBEN HOZOTT, ADÓEGYEZMÉNYEKHEZ KAPCSOLÓDÓ INTÉZKEDÉSEK VÉGREHAJTÁSÁRÓL SZÓLÓ MULTILATERÁLIS EGYEZMÉNY KIHIRDETÉSÉRŐL

A TANÁCS 2003. JÚNIUS 3-AI 2003/49/EK IRÁNYELVE A KÜLÖNBÖZŐ TAGÁLLAMBELI TÁRSULT VÁLLALKOZÁSOK KÖZÖTTI KAMAT- ÉS JOGDÍJFIZETÉSEK KÖZÖS ADÓZÁSI RENDSZERÉRŐL

A TANÁCS 2009. OKTÓBER 19-EI 2009/133/EK IRÁNYELVE A KÜLÖNBÖZŐ TAGÁLLAMOK TÁRSASÁGAINAK EGYESÜLÉSÉRE, SZÉTVÁLÁSÁRA, RÉSZLEGES SZÉTVÁLÁSÁRA, ESZKÖZÁTRUHÁZÁSÁRA ÉS RÉSZESEDÉSCSERÉJÉRE, VALAMINT AZ SE-K VAGY AZ SCE-K LÉTESÍTŐ OKIRAT SZERINTI SZÉKHELYÉNEK A TAGÁLLAMOK KÖZÖTTI ÁTHELYEZÉSÉRE ALKALMAZANDÓ ADÓZTATÁS KÖZÖS RENDSZERÉRŐL

A TANÁCS 2011. FEBRUÁR 15-EI 2011/16/EU IRÁNYELVE AZ ADÓZÁS TERÜLETÉN TÖRTÉNŐ KÖZIGAZGATÁSI EGYÜTTMŰKÖDÉSÉRŐL ÉS A 77/799/EK IRÁNYELV HATÁLYON KÍVÜL HELYEZÉSÉRŐL

A TANÁCS 2011. NOVEMBER 30-AI 2011/96/EU IRÁNYELVE A KÜLÖNBÖZŐ TAGÁLLAMOK ANYA- ÉS LEÁNYVÁLLALATAI ESETÉBEN ALKALMAZANDÓ ADÓZTATÁS KÖZÖS RENDSZERÉRŐL

A TANÁCS 2016. JÚLIUS 12-EI 2016/1164/EU IRÁNYELVE A BELSŐ PIAC MŰKÖDÉSÉT KÖZVETLENÜL ÉRINTŐ ADÓKIKERÜLÉSI GYAKORLATOK ELLENI SZABÁLYOK MEGÁLLAPÍTÁSÁRÓL

A TANÁCS (EU) 2017. MÁJUS 29-EI 2017/952/EU IRÁNYELVE AZ (EU) 2016/1164 IRÁNYELVNEK A HARMADIK ORSZÁGOKAT ÉRINTŐ HIBRID STRUKTÚRÁKBÓL ADÓDÓ DISZKREPANCIÁK TEKINTETÉBEN TÖRTÉNŐ MÓDOSÍTÁSÁRÓL

Szakirodalom

- AGRESTA, ROBERT A. (2017). International Tax Planning as a Business Driver. *Penn State Journal of Law and International Affairs*, (5)2, 538–603.
- AZ EURÓPAI PARLAMENT 2016. JÚLIUS 6-I ÁLLÁSFOGLALÁSA A FELTÉTELES ADÓMEGÁLLAPÍTÁSOKRÓL ÉS JELLEGÜKBEN VAGY HATÁSUKBAN HASONLÓ EGYÉB INTÉZKEDÉSEKRŐL (2016/2038(INI)), C 101/82.
- BIRD-POLLAN, JENNIFER (2019). Revising the Tax Law: The TCJA and its Place in the History of Tax Reform. *Ohio Northern University Law Review* 45(3), 501–524.
- BLANK, JOSHUA D. (2014). Reconsidering Corporate Tax Privacy. *New York University Journal of Law & Business*, 11(1), 31–121.
- BORREGO, LUIS MIGUEL PERDIGDO (2016). State Aid Law and Taxation. *Bocconi Legal Papers*, 7(1), 97–154.
- CACHIA, FRANKLIN (2017). Analysing the European Commission’s Final Decisions on Apple, Starbucks, Amazon and Fiat Finance & Trade. *EC Tax Review*, 26(1), 23–35.
- CHAFFEE ERIC C. (2019). Collaboration Theory and Corporate Tax Avoidance. *Washington and Lee Law Review*, 76(1), 93–162.
- CHOW, DANIEL C. K., SCHOENBAUM, THOMAS J. (2020). *International Business Transactions. Problems, Cases, and Materials*. Wolters Kluwer, New York
- CLEMENTS, RYAN J. (2017). Trump's Big-League Tax Reform: Assessing the Impact of Corporate Tax Changes. *Michigan Business & Entrepreneurial Law Review*, (7)1, 1–48.
- ELKINS, DAVID (2017). The Myth of Corporate Tax Residence, *Columbia Journal of Tax Law*, 9(1), 5–43.
- ERDŐS ÉVA (2020): Nemzetközi adójogi konfliktusok – Az adóelkerülés elleni harc kihívásai. *Miskolci Jogi Szemle*, 15(2) különszám, 32–44.
- EURÓPAI UNIÓ ÖSSZEFOGLALÓJA A TÁRSASÁGIADÓ-KIKERÜLÉS KEZELÉSÉRŐL. ÖSSZEFOGLALÓ A 2016/1164/EU IRÁNYELVRŐL (2016). Letöltés helye: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3A44309171> (Letöltve: 2020. november 20.)
- HERICH GYÖRGY szerk. (2004). *Adótan I., magyarázatok*. Pécs: Penta Oktatási Centrum

- IRS (2014). Taxpayer Bill of Rights. Letöltés helye: <https://www.taxpayeradvocate.irs.gov/get-help/taxpayer-rights/> (Letöltve: 2021. január 15.)
- KAUFMAN, NANCY H. (1998): Fairness and the Taxation of International Income. *Law and Policy in International Business*, 29(2), 145–204.
- KOLARIK, WILLIAM JOEL II, WŁODYCHAK, STEVEN NICHOLAS JOHN (2014): The Economic Substance Doctrine in Federal and State Taxation. *Tax Lawyer*, 67(4), 715–819.
- KORNAI JÁNOS (2007). A reformszocializmus belső ellentmondásai. In Kornai János (szerk.). *Szocializmus, kapitalizmus, demokrácia és rendszerváltás*. Budapest: Akadémiai Kiadó
- LANG, M., PISTONE P., SCHUCH, J., STARINGER C., STORCK A. (2013). *Corporate Income Taxation in Europe: The Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) and Third Countries*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- LIMPÓK VALÉRIA (2005). „Race to the bottom”, avagy eltűnhet-e a társasági adó az Európai Unió államaiban? *Gazdaság és Társadalom*, 16(2), 34–48.
- MAINE, JEFFREY A. (2017). Multinational efforts to limit intellectual property income shifting: The oecd's base erosion and profit shifting (BEPS) project. *SMU Science and Technology Law Review*, 20(2), 259–276.
- MANZITTI, ANDREA (2019). The Influence of EU Law and OECD Initiatives on Corporate Tax Design in Italy. *Studi Tributari Europei*. 8(1), I-43-I-58. <https://doi.org/10.6092/issn.2036-3583/9714>
- MCDONALD, JOHN D. (2016). A Taxing History. *Taxes: The Tax Magazine*, 94(3), 93–178.
- MCWEENEY, JOSEPH (2016). Cat and Mouse – How Can The U.S. Government Keep American Companies in America? *DePaul Business & Commercial Law Journal*, 14(3), 357–364.
- MURPHY, CHRIS (2018). Modelling Australian Corporate Tax Reforms. *Australian Tax Forum*, 33(1), 5–50.
- MTI/HVG.HU (2021) Nem fogadja el a globális minimumadót a magyar kormány. Letöltés helye: https://hvg.hu/gazdasag/20210518_globalis_minimumado_szijjarto (Letöltve: 2021. június 13.)
- MTI/PORTFOLIO (2021). Beleszállt Joe Biden nagy adóemelési tervébe Sziijártó Péter

- Letöltés helye: https://hvg.hu/gazdasag/20210518_globalis_minimumado_szijjarto
(Letöltve: 2021. június 13.)
- OCRAN, T. MODIBO (1989). Double Taxation Treaties and Transnational Investment: A Comparative Study. *Transnational Lawyer*, 2(1), 131–178.
- OECD (2021). International community strikes a ground-breaking tax deal for the digital age
Letöltés helye: <https://www.oecd.org/tax/international-community-strikes-a-ground-breaking-tax-deal-for-the-digital-age.htm> (Letöltés ideje: 2022. február 18.)
- OECD (2022). Statutory Corporate Income Tax Rates. Letöltés helye: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CTS_CIT. (Letöltve: 2022. február 22.)
- OECD (2021). International community strikes a ground-breaking tax deal for the digital age. Letöltés helye: <https://www.oecd.org/tax/international-community-strikes-a-ground-breaking-tax-deal-for-the-digital-age.htm> (Letöltve: 2022. február 18.)
- OECD/G20 (2019). Inclusive Framework on BEPS Progress report July 2018 – May 2019. Letöltés helye: <https://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-progress-report-july-2018-may-2019.pdf> (Letöltve: 2020. november 26.)
- PANAYI, CHRISTIANA (2019). The Peripatetic Nature of EU Corporate Tax Law. *Deakin Law Review*, 24(1), 1–60. DOI azonosító: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3446623>
- PFEFFER ZSOLT (2021). A társasági adó jogelméleti alapjai és helye az adópolitikában. *Pro Futuro*, 11(1), 153–179. DOI azonosító: [10.26521/profuturo/2021/1/9855](https://doi.org/10.26521/profuturo/2021/1/9855)
- RATHELOT, ROLAND, SILLARD, PATRICK (2008). The Importance of Local Corporate Taxes in Business Location Decisions: Evidence from French Micro Data. *The Economic Journal*, 118(547), 499–514.
- RING, DIANE (2007): International Tax Relations: Theory and Implications. *Tax Law Review*, 60(2), 83–154.
- SIMPSON, EDWIN, STEWART, MIRANDA (2013): *Sham Transactions*. New York: Oxford University Press
- STEIN, JEFF (2021). Yellen pushes global minimum tax as White House eyes new spending plan. Letöltés helye: <https://www.washingtonpost.com/us-policy/2021/03/15/yellen->

[pushes-global-minimum-tax-white-house-eyes-new-spending-plan/](#)

(Letöltve: 2021. március 15.)

WELLS, BRET (2016). International Tax Reform by Means of Corporate Integration. Florida Tax Review, 20(2), 70–130.

A DÉL-KAUKÁZUS OROSZORSZÁG ÉS TÖRÖKORSZÁG METSZÉSPONTJÁBAN

The South Caucasus Along the Interests of Russia and Turkey

Ájben Katalin¹ - Biró Dávid²

Absztrakt: A Szovjetunió felbomlása után több nemzetállam jött létre a Dél-Kaukázus térségében. A régióban továbbra is jelen volt az Orosz Föderáció által gyakorolt dominancia, ám Törökország is egyre nagyobb külpolitikai aktivitást mutatott a Dél-Kaukázus régiója iránt. Mindkét hatalom külpolitikáját támogatta, hogy a térség államai viszonylag kis területen helyezkedtek el és számos etnikumot foglaltak magukban és sokszor egymással is több nézeteltérésük volt. Ezen régió államai mind sajátos módon függenek Oroszországtól és Törökországtól. Jelen elemzés célja, hogy bemutassa Oroszország és Törökország érdekeit a régió államai mentén, amelyek a diplomáciai kapcsolatokon túl érintik a gazdasági együttműködések és a stratégiai védelmi kapcsolatokat is.

Kulcsszavak: Oroszország, Törökország, Dél-Kaukázus, külpolitika, geopolitika

¹ Ájben Katalin, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar, Történelemtudományi Doktori Iskola, Új- és Jelenkori Egyetemes Történelem Doktori Program, doktoranduszhallgató. Kutatási területe: Független Államok Közössége és Közép-Ázsia.

ORCID azonosító: <https://orcid.org/0000-0002-0183-9735>

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán:

<https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10073126>

E-mail cím: kata.ajben@gmail.com

² Biró Dávid, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar, Történelemtudományi Doktori Iskola, Új- és Jelenkori Egyetemes Történelem Doktori Program, doktoranduszhallgató. Kutatási területe: Törökország külpolitikája.

ORCID azonosító: <https://orcid.org/0000-0002-3583-1985>

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán:

<https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10073689>

E-mail cím: birodave@gmail.com

Abstract: After the collapse of the Soviet Union, several nation-states emerged in the South Caucasus region. The dominance of the Russian Federation continued to be present in the region, and Turkey also showed increasing foreign policy activity towards the South Caucasus region. The foreign policy of both powers was supported by the fact that the states of the region were located in a relatively small area and encompassed many ethnic groups and often had several differences with each other. The states in this region are all differently dependent on Russia and Turkey. The purpose of this analysis is to present the interests of Russia and Turkey along the states of the region, which, in addition to diplomatic relations, also concern economic cooperation and strategic defense relations.

Keywords: Russia, Turkey, South Caucasus, foreign policy, geopolitics

BEVEZETÉS

A Dél-Kaukázus egy meghatározó metszéspontja a török és orosz érdekeknek. A szovjet periódus előtt a Kaukázus volt az a hely, ahol az oszmán, a perzsa és az orosz birodalom találkozott egymással, és versengett a terület és a befolyás megszerzésért. A Szovjetunió felbomlása jelentős mértékben átalakította a térség geopolitikáját.

Mindettől függetlenül Oroszország továbbra is meghatározó szereplője a Dél-Kaukázus régiójának. Oroszország egyik meghatározó szövetségese a régióban Örményország, valamint jelentős befolyást gyakorol Grúzia két szakadár területére, Abháziára és Dél-Oszétiára, valamint eltérő mértékben Grúziára és Azerbajdzsánra is.

A két hatalom elképzeléseiben mai napig a politikai pragmatizmus és a gazdasági együttműködés érvényesült. Törökországnak és Oroszországnak ezidáig sikerült elkerülnie minden közvetlen konfliktust a dél-kaukázusi régióban. Ennek ellenére a konfliktusok polarizálódásának forrásaként tekinthetünk e régióra, amely Oroszország és Törökország egyik geopolitikai metszéspontja. Moszkva rendkívül reaktív dél-kaukázusi politikáját elsősorban az Örményország és Azerbajdzsán közötti konfliktus, valamint a grúzai instabilitás alakította.

Ország	Lakosság	Terület (km ²)	GDP (mrd USD)	Olaj (milliárd hordó)	Földgáz (MMcf)	Szén (millió tonna)
Azerbajdzsán	10 023 318	86 600	48,0	7	35 000 000	0
Örményország	2 957 731	29 743	13,7	0	0	180
Grúzia	3 720 161	69 700	17,477	0,035	300 000	222

1. sz. táblázat. Azerbajdzsán, Örményország és Grúzia legfőbb mutatói (2021). Forrás: U.S. Energy Information Administration, World Bank Data.

I. AZ OROSZ FÖDERÁCIÓ ÉRDEKEI DÉL-KAUKÁZUSBAN

A Szovjetunió felbomlása változást eredményezett a Dél-Kaukázus geopolitikájában, az új utódállamok mindegyike arra törekedett, hogy meghatározza saját nemzeti érdekeit és prioritásait. Oroszország ebben az időszakban, az 1990-es évek elejétől a 2000-es évek közepéig nem volt aktív részese a dél-kaukázusi politikának. Ennek nyilvánvaló oka az, hogy a Szovjetunió megszűnése után az ország túlságosan gyenge és megosztott volt ahhoz, hogy kiterjessze hatalmát és befolyását a térségben. Azonban érdemes megjegyezni, hogy ezalatt az idő alatt létrejöttek – orosz vezetéssel – azok a szervezetek, amelyek a posztsovjét országokat igyekeztek integrálni, valamint a Szovjetunió felbomlása utáni hatalmi űrt hivatottak betölteni. A régió országait is megkísérelték beolvasztani ezekbe a szervezetekbe – FÁK, CSTO, EGU – de ezen törekvések nem hozták meg a várt sikert. Oroszország dél-kaukázusi politikájában a 2008-as Grúziával vívott háborúja változást hozott, Vlagyimir Putyin (2008-2012 között miniszterelnök) 2012-es elnöki visszatérése után pedig fokozta a „közel-külföldi”³ politikáját. Azonban, amíg Moszkva arra törekedett, hogy nagyobb hatalmat és befolyást terjesszen ki a térségre, addigra a térség szerepe és jelentősége megnőtt a gazdasági adottságai révén. Ennek nyomán több külső szereplő – Törökország, az Európai Unió, a NATO – potenciális stratégiai ellenfélként is megjelent Oroszországgal szemben.

³ A Szovjetunió egykori köztársaságának gyűjtőneve. A kifejezés történelmi, kulturális és politikai jellegű, a birodalmi múltra emlékeztető.

1.1. Azerbajdzsán

Azerbajdzsán és Oroszország a Szovjetunió felbomlását követően jó kapcsolatot ápolt egymással, mivel Azerbajdzsán oroszbarát politikát folytatott, egészen az első karabahi konfliktus (1988-1994) kezdetéig. Ugyanis a „fekete január”⁴ után és a hodzsali mézszárlás⁵ nyomán a köztudat oroszellenes irányba orientálódott. Ehhez hozzájárult Abulfaz Elchibey (1992-1993) elnök hatalomra kerülése is, aki külpolitikájában is igyekezett egy nyugatbarát álláspontot képviselni, politikáját Moszkvában oroszellenesnek minősítették. Tovább rontott a két ország kapcsolatán a két elnök közötti feszült viszony⁶ és az 1993-as karabahi háborúban vállalt orosz passzivitás is.⁷ A kezdeti nehézségek és Heydar Aliyev (1993-2003) elnök megválasztása után a 2000-es évek közepére a két ország kapcsolatai normalizálódtak, s egyre erőteljesebbé váltak. Ebben kétségtelenül szerepe volt Vlagyimir Putyinnak, illetve az azeri gazdasági potenciálnak – a gáz- és olajvezeték – illetve a katonai és haditechnikai együttműködéseknek. Az orosz elnök kezdeményezésére 2008. november 2-án Moszkvában háromoldalú – az orosz Dmitrij Medvegyev (2008-2012), az azeri İlham Alijev (2003-tól) és az örmény Serzh Sargsyan (2008-2018) elnökök – tárgyalásokat folytattak a karabahi rendezésről. A találkozó nyomán aláírták azt a nyilatkozatot, amelyben a felek megerősítették elkötelezettségüket a karabahi konfliktus politikai rendezése mellett.⁸

A két ország gazdasági kapcsolatai előremutatóak voltak a 2000-es évek végén. Azerbajdzsán 2007 januárjának végéig – mindaddig, amíg el nem indult a kereskedelmi gáztermelés – évente legfeljebb 4,5 milliárd köbméter gázt vásárolt Oroszországtól. A termelés lehetővé tette Azerbajdzsán számára, hogy kielégítse saját szükségleteit, és megkezdje az exportot Grúziába, Törökországba és Görögországba. Ennek nyomán a Gazprom

⁴ 1990. január 20-án Bakuban az azeri politikai ellenzék elnyomása a szovjet hadsereg által. Az esemény nyomán több száz ártatlan ember vesztette életét, annak következtében, hogy a tömegbe lőttek.

⁵ 1992. február 25-26-án az azerbajdzsáni civilek, helyi lakosok meggyilkolása az örmény erők és a FÁK 366. gárda motoros lövészrendje által.

⁶ Elchibey nem volt hajlandó orosz nyelven beszélni, annak ellenére, hogy folyékonyan beszélt a nyelvet, a találkozók során tolmácsok segítségével kommunikált a két elnök

⁷ A kérdéstről részletesen lásd: ДМИТРИЙ ЕФИМОВИЧ ФУРМАН, 2001.

⁸ ВСТРЕЧА ПРЕЗИДЕНТА АЗЕРБАЙДЖАНА ИЛЬХАМА АЛИЕВА И ПРЕЗИДЕНТА АРМЕНИИ СЕРЖА САРГСЯНА ПРИ ПОСРЕДНИЧЕСТВЕ ДМИТРИЯ МЕДВЕДЕВА

OJSC és az Azerbajdzsáni Állami Olajtársaság (SOCAR) 2009. október 14-én Bakuban szerződést írt alá az azerbajdzsáni gáz oroszországi szállításáról. Emellett az országban működik a Transneft és a Lukoil is, amelyek szintén jelzik a két ország közötti szoros gazdasági kapcsolatok eredményességét. Az ipari szférában egyre mélyülő együttműködést a KAMAZ és GAZ gyártása is jelzi.⁹

2010-ben Azerbajdzsán és Oroszország megállapodást írt alá a két ország közötti államhatárról és a vízummentességről, továbbá a Samur-folyó védelméről és használatáról. Az Oroszország és Azerbajdzsán közötti kereskedelem volumene 2010. január-júniusban 17 százalékkal nőtt az előző év azonos időszakához képest, 848,6 millió USD-t tett ki. Az Azerbajdzsánból származó export 360,4 millió USD volt, az import pedig több mint 488,2 millió USD.¹⁰ Oroszország élelmiszertermékeket, mezőgazdasági nyersanyagokat, gépeket, vas- és színesfémeket, berendezéseket, járműveket, fát, cellulóz- és papírttermékeket exportál Azerbajdzsánba. Azerbajdzsán Oroszországba irányuló importjában az ásványi anyagok, elsősorban a gáz, a textil, a gyapot, a mezőgazdasági és egyéb termékek dominálnak. Az utóbbi években Oroszország volt (Törökország és Olaszország után) Baku egyik fő külkereskedelmi partnere. Ezt alátámasztják a 2019-es év adatai is, amelyek szerint az Oroszország és Azerbajdzsán közötti kereskedelmi forgalom elérte a 3,2 milliárd USD-t.¹¹ 2021-ben Azerbajdzsán és Oroszország közötti kereskedelmi forgalma 10 százalékkal visszaesett, 2,9 milliárd USD-t tett ki.¹² Továbbá, 2024-ig folyamatban van az orosz-azeri együttműködések kulcsfontosságú területeinek – kereskedelmi akadályok felszámolása, közlekedés fejlesztése, közös vállalkozások létrehozása, együttműködés a költségvetési és adózási szféra területén, kölcsönös országlátogatások és humanitárius kapcsolatok intenzitásának növelése – fejlesztésére vonatkozó ütemterv végrehajtása.^{13 14}

A két ország közötti haditechnikai együttműködés is fejlődő tendenciát mutatott az évtizedek során. 2010-2019 között Oroszország volt

⁹ РОССИЯ НАШЛА ТРАМПЛИН ДЛЯ РЫВКА НА РЫНКИ ТРЕТЬИХ СТРАН: АЗЕРБАЙДЖАН, 2018.

¹⁰ ИТОГИ ВИЗИТА ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ В АЗЕРБАЙДЖАН

¹¹ ЕЖЕГОДНАЯ СТАТИСТИКА ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ ПО СТРАНАМ, 2019.

¹² RUSSIA – AZERBAIJAN 2021 BILATERAL TRADE HITS US\$3 BILLION

¹³ МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОТНОШЕНИЯ РОССИИ И АЗЕРБАЙДЖАНА. 2021

¹⁴ A jelenleg is zajló orosz-ukrán konfliktus miatt Baku aggodalmát fejezi ki a nyugati oroszellenes szankciókkal kapcsolatban, ugyanis úgy véli, hogy ezen intézkedések negatívan fogják érinteni a kereskedelmüket, az orosz gazdasági kapcsolatok intenzitásából adódóan.

Azerbajdzsán fő partnere a haditechnikai együttműködésben.¹⁵ 2021. szeptember 24-én Ilham Aliyev elnök bejelentette, hogy Azerbajdzsán új típusú fegyvereket és katonai felszereléseket fog vásárolni Oroszországtól. Továbbá, azt is megjegyezte, hogy Baku és Moszkva ilyen jellegű kapcsolatai folyamatosan fejlődni és erősödni fognak a jövőben.¹⁶

Mindezek mellett az orosz-azeri kapcsolatokban a kultúra és az oktatás területén is kiemelt helyet foglalnak el. Az Orosz Információs és Kulturális Központ új épülete 2011 januárjában nyílt meg Bakuban,¹⁷ fokozva a kulturális kapcsolatok erősödését, ahol 2019-ben az Orosz Kultúra Napjait méltatták, valamint kiemelendő, hogy Bakuban 2008 óta működik a Moszkvai Állami Egyetem bakui intézménye.¹⁸

2020-ban az Orosz Föderáció elnöke aktív közvetítői erőfeszítéseinek köszönhetően gyökeres változás következett be a Hegyi-Karabah-háborúban. Ugyanis november 9-re sikerült stabil tűzszünetet kötni. Oroszország nemzeti minőségében és az EBESZ minszki csoportjának társelnökeként vett részt a tárgyalásokon,¹⁹ majd 2021. január 11-én Vlagyimir Putyin kezdeményezésére háromoldalú megbeszéléseket folytattak Vlagyimir Putyin orosz, Nikol Pašinjan örmény és Ilham Aliyev azeri elnök részvételével. Az egyeztetésen szó esett a Hegyi-Karabahról szóló, 2020. november 9-i nyilatkozat végrehajtásának előrehaladásáról, a térségben fennálló problémák megoldásának további lépéseiről, a háború által sújtott területek lakosainak nyújtott segítség kérdéséről, valamint a kereskedelmi, gazdasági és közlekedési kapcsolatokról és fejlesztésükről.²⁰

1.2. Grúzia

Oroszország és Grúzia viszonya a Szovjetunió felbomlása óta nem tekinthető felhőtlennek. Ehhez jelentősen hozzájárultak a grúz-oszét (1990-1992)²¹ és a grúz-abház (1992-1993)²² fegyveres konfliktusok is, amelyek következtében az egykor „testvéri” köztársaság eltávolodott Oroszországtól,

¹⁵ МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОТНОШЕНИЯ РОССИИ И АЗЕРБАЙДЖАНА, 2022.

¹⁶ АЗЕРБАЙДЖАН ЗАХОТЕЛ КУПИТЬ ОРУЖИЕ У РОССИИ, 2021.

¹⁷ РОССИЙСКИЙ ИНФОРМАЦИОННО-КУЛЬТУРНЫЙ ЦЕНТР, БАКУ (АЗЕРБАЙДЖАН)

¹⁸ РОССИЙСКО-АЗЕРБАЙДЖАНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ

¹⁹ НАГОРНО-КАРАБАХСКОЕ УРЕГУЛИРОВАНИЕ

²⁰ ПУТИН, ПАШИНЯН И АЛИЕВ ПРОВЕДУТ В СОЧИ ПЕРЕГОВОРЫ 26 НОЯБРЯ, 2021.

²¹ A kérdéstről részletesen lásd: ГРУЗИЯ: КАК ИЗБЕЖАТЬ ВОЙНЫ В ЮЖНОЙ ОСЕТИИ, 2004.

²² A kérdéstről részletesen lásd: Т. А. АЧУТВА, 2007.

oroszellenes politikát folytatott, amely szoros kapcsolatban áll az Abházia és Dél-Oszétia konfliktusainak erőszakos megoldásának politikájával.

A 2003-as rózsaforradalom²³ után Mihail Szaakashvili (2004-2013) ideje alatt az orosz-grúz kapcsolatok Grúzia történetének mélypontjára süllyedtek.²⁴ A 2008-as orosz-grúz háború tovább rontotta a két ország viszonyát,²⁵ amelynek nyomán 2008. szeptember 2-án a grúz fél megszüntette a diplomáciai kapcsolatait az Orosz Föderációval.²⁶ Ezután Oroszország és Grúzia formális kapcsolatait svájci diplomaták közvetítésével látták el. Grúzia és Oroszország érdekképviselői Svájc moszkvai és tbilisi nagykövetségein dolgoznak. Az elmúlt évek során Grúzia nyugatbarát külpolitikát folytatott, amelynek nyomán az Európai Unióhoz való közeledés és a gyors NATO-integráció feladatai kerültek előtérbe.²⁷

2010 októberében a grúz fél egyoldalúan, Oroszországgal folytatott konzultáció nélkül bejelentette, hogy vízummentességet vezet be Grúziába az Orosz Föderáció észak-kaukázusi köztársaságaiban élő orosz állampolgárok számára.²⁸

Ellenben Oroszország továbbra is Grúzia második legfontosabb külkereskedelmi partnere (Törökország után) a kétoldalú kereskedelem volumenét tekintve. Erre mutat rá az is, hogy a két ország közötti kereskedelem összege 2019-ben elérte 1,33 milliárd USD-t, ami 1,7-szeres növekedést jelent 2014-hez képest.²⁹ A grúz áruk oroszországi importjára vonatkozó embargó 2006 óta volt érvényben. 2014 júliusában Oroszország feloldotta a grúz importra vonatkozó szinte összes korlátozását, beleértve számos mezőgazdasági termék behozatalának tilalmát.³⁰ Ennek nyomán a két ország közötti kereskedelem fellendült. Grúzia Oroszországba irányuló exportjának fő cikkei a vasötvözetek, a bor és a víz. Oroszországból olajipari termékeket, gázt, búzát és szenet szállítanak Grúziába. Az aktív külkereskedelmi kapcsolatokat alátámasztja az is például, hogy 2021-re Oroszország lett Grúzia vezető szénexportőre.³¹

²³A kérdésről részletesen lásd: ДОНАЛЬД РЕЙФИЛД, 2017.

²⁴A kérdésről részletesen lásd: НООМАН РЕИМАН, 2009.

²⁵РЕЧЬ СААКАШВИЛИ НА ГЕНАССАМБЛЕЕ ООН СМУТИЛА РОССИЮ, 2013.

²⁶В "ГРУЗИНСКОЙ МЕЧТЕ" НЕ СОЧЛИ ВОЗМОЖНЫМ ВОССТАНОВИТЬ ДИПОТНОШЕНИЯ С РФ

²⁷ЗОНОВА Т.В.

²⁸ДВУСТОРОННИЕ ОТНОШЕНИЯ СО СТРАНОЙ ГРУЗИЯ

²⁹ДВУСТОРОННИЕ ОТНОШЕНИЯ СО СТРАНОЙ ГРУЗИ

³⁰ПРОБЛЕМЫ В ОТНОШЕНИЯХ РОССИИ И ГРУЗИИ, 2019.

³¹АЗЕРБАЙДЖАН ВОШЕЛ В ТОП-5 КРУПНЕЙШИХ ЭКСПОРТЕРОВ УГЛЯ В ГРУЗИЮ, 2022.

2018. március 9-én a grúz miniszterelnök, Giorgi Kvirikashvili (2015-2018) kijelentette, hogy Grúzia kész normalizálni a kétoldalú kapcsolatait Moszkvával.³² Azonban a 2018-as választások után az ország új elnöke, Salome Zurbisvili bejelentette, hogy nem hajlandó együttműködni Oroszországgal, ellenségének tekinti, kiemelve az ország szakadár területeinek problémáit és az Ukrajnában zajló konfliktust.³³ Ezt az amúgy sem felhőtlen viszonyt tovább rontották azok a 2019 nyarán kezdődő orosz-ellenes tüntetések, amelyeket a kormánypárt kezdeményezett.³⁴

Mindezek mellett azonban érdemes kiemelni, hogy a két ország között az elmúlt években felélénkültek a kulturális, sport, tudományos, vallási és üzleti kapcsolatok. 2019 végén 939 grúz állampolgár tanult orosz oktatási intézményekben, ebből 330 a szövetségi költségvetés terhére és 609 fő szerződéses alapon.³⁵

1.3. Örményország

Oroszország különleges státusszal bír az örmény kül-, és biztonságpolitikában, mint ahogy Örményország is egyedülálló szerepet játszik Moszkva kaukázusi politikájában. A posztszovjet időszakban az orosz-örmény kapcsolatok meglehetősen stabilok voltak, folyamatosan fejlődtek. Az együttműködés fő területei a biztonságpolitika és a gazdasági együttműködések voltak, de részben kulturális és humanitárius kérdésekre is kiterjednek. A két ország baráti kapcsolatait mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy Vlagyimir Putyin folyamatosan kapcsolatban van Nikol Pašinjan (2018-tól) miniszterelnökkel. A külügyminiszterek Szergej Lavrov³⁶ (2004-től) és Zohrab Hrachiki Mnatsakanyan (2018-2020), illetve utóda Askar Mirzoyan (2021-től) is rendszeres párbeszédet folytatnak. 2020-ban Genf-Moszkva-Jereván városokban, emellett (a COVID-19 pandémiára való tekintettel) sor került 20 telefonos egyeztetésre is, jó kapcsolatban vannak egymással.³⁷

³² MOSCOW HAILS GEORGIAN PM'S INTENTION TO NORMALIZE RELATIONS WITH RUSSIA, 2018.

³³ САЛОМЕ ЗУРАБИШВИЛИ: НЕ ВРЕМЯ ДРУЖИТЬ С РОССИЕЙ

³⁴ РОССИЙСКО-ГРУЗИНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ

³⁵ ДВУСТОРОННИЕ ОТНОШЕНИЯ

³⁶ Érdekességként megemlíthető, hogy Lavrov családját személyes szálak is kötik az országhoz, ugyanis édesapja grúziai örmény volt.

³⁷ ДВУСТОРОННИЕ ОТНОШЕНИЯ

Örményország védelmi és biztonságpolitikájának kulcsfontosságú tényezője az oroszokkal folytatott katonai-politikai együttműködés. Oroszország egy katonai bázissal rendelkezik³⁸ Örményországban, és az orosz határőrök segítenek Örményországnak megvédeni Törökországgal és Iránnal közös határait.³⁹ Örményország aktív, alapító tagja a Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezetének (CSTO), valamint megjegyzendő, hogy a CSTO egyetlen tagja a Dél-Kaukázusban. Moszkva és Jereván szoros integrációs kapcsolatát bizonyítja az is, hogy Örményország 1991-től tagja a Független Államok Közösségének, illetve 2015. január 2-től teljes jogú tagja az Eurázsiai Gazdasági Uniónak is.,⁴⁰

Oroszország a fő befektető és kereskedelmi partnere Örményországnak. Az orosz beruházások teljes volumene a 2017-2020 közötti periódusban másfélszeresére, 1,7 milliárd USD-ról, 2,6 milliárd USD-ra nőtt, amely főként az energia-, és közlekedési szektorban volt megfigyelhető.⁴¹ Továbbá kiemelendő, hogy Örményország kedvezményes áron (a 165 USD/1000 m³ jelentős kedvezmény ahhoz képest, hogy Európában 2100 USD-ba kerül 1000 m³)⁴² vásárol földgázt Oroszországtól.⁴³ Az örmény energiaszektorban működő orosz vállalatok közül a Gazprom Armeniá a legjelentősebb.⁴⁴ Szintén fontos az orosz „Tashir” cég tevékeny-

³⁸ A 102-es orosz katonai bázis Jerevántól 120 km-re található, 1941-ben építették, s mind a mai napig funkcionál, 2005 elején a 102. katonai bázison 74 harckocsi, 17 gyalogsági harcjármű, 148 páncélos, 84 tüzérségi felszerelés, 18 MiG-29 vadászgép és több S-300 -as légvédelmi rakétaütég volt.

³⁹ A 102. orosz bázist 1992-ben telepítették Örményországban az egykori szovjet hadsereg egységei alapján 2010 augusztusában aláírták az 1995-ös szerződéshez kiegészítő jegyzőkönyvet az orosz katonai bázis Örményország való működtetéséről. A jegyzőkönyv értelmében a 102. bázis illetékességi területe kibővült Örményország teljes területére (és nem csak a volt szovjet-török, illetve szovjet-iráni határvidékre vonatkozik). Örményország ezt a dokumentumot az Azerbajdzsánnal vívott háború esetén a közvetlen katonai segítségnyújtás garanciájaként értelmezi.

⁴⁰ ВЛАДИМИР СМОЛЬЕВ – ВАГЕ ГУКАСЯН: АРМЯНО-РОССИЙСКИЕ ОТНОШЕНИЯ В ПЕРИОД НЕЗАВИСИМОСТИ. КРАТКАЯ ХРОНОЛОГИЯ. ЕРЕВАН, 2018. 12. о.

⁴¹ SERGEY MINASYAN, 2013.

⁴² GAS PRICE IN EUROPE UP OVER \$2,100 PER 1,000 CUBIC METERS FOR THE FIRST TIME, 2021.

⁴³ A földgázhoz a posztszovjet térségben csak Fehéroroszország jut hozzá ennél kedvezőbb áron.

⁴⁴ ГАЗПРОМ АРМЕНИЯ

sége, amely többek között az áramelosztó rendszereket irányítja és birtokolja.⁴⁵

Továbbá, a kereskedelmi és gazdasági kapcsolatok erősödését mutatja a Jerevánban megrendezésre kerülő „EXPO-RUSSIA ARMENIA” nemzetközi ipari kiállítás, amelynek soron következő eseményét 2022. október 5-7-között tervezik megrendezni.⁴⁶ Az örmény kormány 2021 augusztusában mutatta be a 2021-2026 közötti időszakra szóló programját, amely ambiciózus célokat tartalmaz az ország békés, fenntartható és inkluzív fejlődésére vonatkozóan. Továbbá, gazdasági programja átfogó reformokkal kívánja elősegíteni az export- és beruházás vezérelt növekedési modellt.⁴⁷

Érdeemes megemlíteni mindezekon kívül, hogy aktívan fejlődik a kulturális és humanitárius együttműködés, amelynek fontos része a történelmi emlékezet megőrzése. 2015. április 24-én Vlagyimir Putyin orosz elnök Örményországba látogatott, hogy részt vegyen az örmény népirtás 100. évfordulója alkalmából rendezett eseményeken. Ugyanebben az évben, 2015-ben megnyílt a Moszkvai Állami Egyetem kihelyezett intézménye Jerevánban. Örményország továbbra is nagy érdeklődést mutat az orosz nyelvű felsőoktatás iránt, számos örmény hallgató tanul orosz felsőoktatási intézményekben.⁴⁸ A két ország kulturális minisztériuma aktívan együttműködik a kulturális és humanitárius szférában is, együttműködési programjukat 2019-2021 között a járványhelyzethez igazodva valósították meg.⁴⁹ Továbbá rendszeresen szerveznek különféle kulturális eseményeket, ehhez kapcsolódóan megemlítendő, hogy az örmény Goris városa 2018-ban a FÁK kulturális fővárosa volt.⁵⁰

II. TÖRÖKORSZÁG REGIONÁLIS JELENLÉTE

Törökország mélyen gyökerező történelmi és kulturális kapcsolatokat ápol a Dél-Kaukázussal, amely hídként köti össze Törökországot Közép-Ázsiával. Törökország az elsők között ismerte el Azerbajdzsán, Örményország és Grúzia függetlenségét. Ankara nyugati szövetségesként az 1990-es

⁴⁵ ИСТОРИЯ «ГАШИР»

⁴⁶ EXPO-RUSSIA ARMENIA

⁴⁷ ЭКОНОМИКА АРМЕНИИ ВЫРАСТЕТ НА 5,5% В 2021 ГОДУ – ПРОГНОЗ МВФ

⁴⁸ ДВУСТОРОННИЕ ОТНОШЕНИЯ

⁴⁹ ДВУСТОРОННИЕ ОТНОШЕНИЯ

⁵⁰ О РЕАЛИЗАЦИИ В 2018 ГОДУ МЕЖГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ «КУЛЬТУРНЫЕ СТОЛИЦЫ СОДРУЖЕСТВА» В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ

évektől kezdve egyre meghatározóbb szerepet kívánt betölteni a régióban, amellyel az Európai Unió és a NATO érdekeit is próbálta kiszolgálni. Törökország és a nyugati országok számára e térség elsősorban a kőolaj és földgáz nyugatra történő szállítása szempontjából bír óriási jelentőséggel. A dél-kaukázusi földgázvezeték (amelyet szokás Baku-Tbiliszi-Erzurum (BTE) vezetéként is említeni), és Baku-Tbiliszi-Ceyhan (BTC) olajvezeték 2006-os üzembe helyezése, valamint a Transz-anatóliai földgázvezeték (TANAP) 2018-as üzembe helyezése és a Transz-adriai vezeték (TAP) célja, hogy összekapcsolja a Kaszpi-tengeri lelőhelyeket az Európai Unióval. A Baku-Tbiliszi-Kars (BTK) vasútvonal pedig Oroszországot megkerülve összekapcsolja Európát a kínai OBOR kezdeményezésével.

Törökország egyre meghatározóbb stratégiai együttműködéseket próbál kötni Azerbajdzsánnal és Grúziával, amelynek során sokszor szembekerül Oroszországgal vagy éppen Örményországgal (lásd például Hegyi-Karabah esetét).⁵¹ Ankara viszonya Jerevánnal kimondottan feszültnek számít, amelyek az 1915-ös eseményekig vezethetőek vissza. Ám az elmúlt időszak külpolitikai fejleményeit figyelembe véve előfordulhat némi javulás a két ország diplomáciai kapcsolatait illetően.

2.1. Azerbajdzsán

Azerbajdzsán kiemelt helyet foglal el Ankara politikájában. A két ország között fennálló erős politikai és stratégiai együttműködéseken túl meghatározónak tekinthetjük a közös nyelvi és kulturális rokonsághoz köthető történelmi kapcsolatokat.⁵² Ankara és Baku szoros kapcsolatát ezért szokás az „egy nemzet, két állam” (törökül: *bir millet iki devlet*) kifejezéssel illetni.⁵³ Az 1990-es években, a Szovjetunió felbomlását követően Törökország arra tett kísérletet, hogy a pántörök ideológiát életre keltve, erős szövetséget kössön Azerbajdzsánnal és Közép-Ázsia függetlenné váló türk köztársaságaival. Ennek célja az lett volna, hogy egy amolyan török unió létrehozásával minden török nemzetet „összekapcsoltak” volna Ankara vezetésével.⁵⁴ Bár ez az elképzelés kudarcba fulladt, mindez nem befolyásolta jelentős mértékben Baku és Ankara kétoldalú kapcsolatainak fejlődését. Azerbajdzsán vezetői, Abulfaz Elchibey (1992–1993), Heydar

⁵¹ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2018. 18. o.

⁵² BALCI, 2014. 46. o.

⁵³ İNCEKAYA, 2021.

⁵⁴ BALCI, 2017. 229. o.

Aliyev (1993–2003) és 2003 óta fia, Ilham Aliyev törekedtek a jó kapcsolatok kialakítására Törökországgal. Ankara aktívan támogatta Azerbajdzsán álláspontját az első és a második hegyi-karabahi konfliktusban,⁵⁵ valamint más regionális biztonsági kérdésekben is. Példaként említhetjük azt az esetet, amikor 2012-ben feszültség bontakozott ki Azerbajdzsán és Irán között.⁵⁶ A török támogatásokat viszonzva Azerbajdzsán támogatja Törökország és a közép-ázsiai türk köztársaságok integrációját erősítő célkitűzéseit. Azerbajdzsánnak szüksége van Törökországra, hogy a nemzetközi szinten eredményesebben tudja érvényesíteni elképzeléseit, míg Ankara számára Baku elsősorban fontos energetikai beszállító és a két ország jó politikai és gazdasági együttműködése csökkentheti Törökország energiatülszórását Oroszországtól.⁵⁷ Ezenfelül Baku egy fontos „ugródeszka” Törökországnak ahhoz, hogy eredményesebb és szorosabb kapcsolatot tudjon ápolni a közép-ázsiai türk országokkal.

Gazdasági szempontból kiemelendő az energetikai együttműködések sora. Számos török vállalat működik Azerbajdzsánban és a korábban említett kőolaj- és földgázvezetékek (BTC, BTE, TANAP) létfontosságúak Törökország számára.⁵⁸

A vallási, kulturális együttműködések is egyre nagyobb teret kapnak a két ország kapcsolatában. A Török Vallásügyi Igazgatóság, a *Diyane*⁵⁹ együttműködik Baku vallási vezetőjével, és számos török iszlám mozgalom képviselteti magát Azerbajdzsánban, amelyek többsége a Gülen-mozgalommal⁶⁰ állt kapcsolatban,⁶¹ ám fontos kiemelni, hogy a jelenlegi török vezetés nem ápol jó kapcsolatot Fetullah Gülen vallási vezetővel, sőt mozgalmát terrrorszervezetként tartja számon

⁵⁵ SARIAHMETOĞLU, 2016. 98. o.

⁵⁶ BALCI, 2014. 46. o.

⁵⁷ YESEVI, TIFTIKÇIGİL, 2015. 28. o.

⁵⁸ Részletesebben lásd például ROBERTS, 2012. 77–85. o.

⁵⁹ Az AKP kormánya alatt a *Diyane* költségvetése 2015-re megnégyszereződött, több mint 2 milliárd dollárra nőtt, így költségvetése 40 százalékkal nagyobb, mint a Belügyminisztériumé, és megegyezik a Külügyminisztériumé, az Energiaügyi, valamint a Kulturális és Idegenforgalmi Minisztériumával. A *Diyane* bevonása a török bel- és külpolitikába új fejezetet nyitott Erdoğan szilárdabb hatalmának megteremtésében. Lásd: LEPESKA, 2015.

⁶⁰ Az 1990-es években a Gülen-mozgalom rendkívül aktív volt Közép-Ázsiában és más muszlimok által lakott posztszovjet területeken. Bővebben lásd: YAVUZ, 1999.

⁶¹ Például a *Süleyman Hilmi Tunahan* tanítványai vagy a misztikus *Naksibendi Osman Nuri Topbas* tanítványai. Részletesen e mozgalom azeri kapcsolatairól lásd: BALCI, 2013.

Ankara 2020 őszén Bakunak nyújtott támogatása a karabahi háborúban logikus folytatása volt az azerbajdzsáni-török kapcsolatok erősödésének, és egy újabb példája annak a határozott politikának, amelyet Törökország folytat a szomszédos régióban. A háború bizonyos értelemben koncentráta a már megkezdett folyamatokat, ugyanakkor új szintre emelte azokat. A *status quo* megkérdőjelezése szembement az azt védő Moszkva érdekeivel. Ez jelezte annak lehetőségét, hogy a dél-kaukázusi erőviszonyok megváltozhatnak. Kétségtelen, hogy az örmény irányítású területek visszafoglalását célzó hadműveletet már régóta fontolgatták, bár valószínűleg csak 2020 nyarán döntöttek az elindításáról.⁶² Feltételezhető, hogy a török vezetés nem akart aktívan részt venni ebben a folyamatban, hiszen fontolóra kellett venni egy esetleges oroszországi katonai választ, és Azerbajdzsán egymaga nem mert volna ilyen kockázatot vállalni.⁶³ Egy ilyen nagyszabású hadművelet kidolgozása nyílt kihívás elé állította Moszkvát, amely hagyományosan az erőegyensúly megőrzésében érdekelt a térségben. Sőt Azerbajdzsán és Moszkva kapcsolata a háború folyamán (és azt követően) meglehetősen változékony képet mutatott.⁶⁴

A háború előzményét jól körvonalazta Azerbajdzsán példátlan érdeklődése a török haditechnika iránt. Az azeri fegyvervásárlások 2020 első kilenc hónapjában meghaladták a 123 millió USD-t – hatszor többet, mint az előző évben –, többek között drónokat és egyéb katonai felszerelést vásároltak.⁶⁵ Hamarosan megkezdődtek Azerbajdzsánban a török szárazföldi (tüzérség, páncélozott járművek) és légi (F-16 repülőgépek és *Bayraktar* drónok) részvételével zajló hadműveletek, amelyek részben török tanácsadók részvételével zajlottak.⁶⁶ A háború kezdete óta Erdoğan elnök és más vezető török politikusok határozottan támogatták Azerbajdzsánt. Nyilatkozataik többsége az örmény erők teljes kivonását követelte Azerbajdzsán nemzetközileg elismert területeiről, valamint több bírálatot fogalmazott meg a nyugati országokkal szemben, amelyeket azzal vádoltak, hogy a „büntetlenség” érzése miatt megingathatatlan örménybarát állásponttal erősítik meg Jerevánt. Moszkva visszafogottabb reakciójának fő oka a harcok kirobbanására, úgy tűnik, éppen Ankara részvételének ténye volt, ami minden lehetséges orosz beavatkozást még költségesebbé tett

⁶² CHIRAGOV, 2021.

⁶³ GÓRECKI, CHUDZIAK, 2021. 5. o.

⁶⁴ ISAYEV, 2021.

⁶⁵ TOKSABAY, 2020.

⁶⁶ MENTEŞ, 2020.

volna. A Törökországgal való közvetlen konfrontáció elkerülésével Oroszország egyúttal azzal magyarázhatta passzivitását, hogy a harcok *de jure* Azerbajdzsánhoz tartozó területeken zajlottak, és ezért nem vonatkoznak rájuk azok a garanciák, amelyeket Moszkva korábban Jerevánnak nyújtott.⁶⁷ A 2020-as karabahi háború – a Baku-Ankara szövetség fejlődésének eddigi csúcspontját jelentették. Mostantól minden, a Dél-Kaukázust érintő számításnál figyelembe kell venni Ankara álláspontját.⁶⁸ Ez azonban nem változtat azon a tényen, hogy Oroszország kulcsszereplő – és a közeljövőben is marad – ebben a térségben, amely a legszélesebb eszköztárral rendelkezik, különösen politikai és katonai eszközökkel.

A tűzszünet és az ezt követő megállapodások is azt tükrözik, hogy számolni kell Ankara jelenlétével a Dél-Kaukázus területén és úgy tűnik, hogy Moszkva figyelembe veszi Ankara érdekeit, sőt bizonyos értelemben fel is hatalmazza azokat.⁶⁹ Ezenkívül 2021 szeptemberében mindkét hadsereg katonai gyakorlatokat tartott a Lachin folyosótól mindössze 300 méterre.⁷⁰ Aliyev elnök ugyanakkor abban is érdekelt, hogy Azerbajdzsánt (nagyraoszt sítá lakosságával) mint világi államot megőrizze, és ne hagyja, hogy a szunnita-izlamista ideológia elterjedjen, vagy hogy a török hatalom túlságosan uralkodóvá váljon Azerbajdzsánban.⁷¹

2.2. Grúzia

Grúzia 1991-es függetlenné válása lehetővé tette Ankara és Tbiliszi közötti jó kapcsolat kialakítását, amelyet Törökország számára két okból is meghatározó volt. Először is, Törökország számára a grúz terület folyosót jelent Közép-Ázsia, azaz a török világ irányába, valamint arról sem feledkezhetünk meg, hogy a Kaszpi-tenger irányából induló szénhidrogénvezetékek áthaladnak Grúzián, így azok összekötik a Kaszpi-tengert térségét a török kikötőkkel és a nemzetközi piacokkal.⁷²

Grúzia számára Törökország ablakot jelent a tágabb értelemben vett Európa irányába. Éppen ezért meghatározó jelentőséggel bírt volna Tbiliszi számára egy esetleg törökországi uniós tagság sikere is. Nem beszélve arról,

⁶⁷ BALCI, 2020.

⁶⁸ A későbbi fejleményekről részletesebben lásd: EGERESI, 2022. 3–10. o.

⁶⁹ TRT WORLD, 2020.

⁷⁰ HUSEYNOV, 2021.

⁷¹ MESTER, 2021. 6. o.

⁷² GÖKSEL, 2013. 8. o.

hogy a másik regionális nagyhatalommal, Oroszországgal fennálló konfliktusai összefüggésében Grúziának szüksége van Törökországra, mint kiegyensúlyozó regionális hatalomra, különös tekintettel a gazdasági problémák leküzdésére, amelyek 2008-óta, az orosz-grúz konfliktust követően jelentősen megnehezítik Grúzia gazdaságát.⁷³

A 2003-as rózsák forradalmával bekövetkezett hatalomváltás és Szaakashvili 2012. októberi választási kudarca sem érintette negatívan a két ország kapcsolatát.⁷⁴

Meg kell jegyeznünk azt is, hogy az időnként feléledő orosz-török közeledés olykor negatívan érinti a török-grúz kapcsolatokat. Grúzia nyugatbarát politikája és a NATO-hoz való közeledése megnehezítette Törökország kettős törekvését, hogy jó kapcsolatokat ápoljon Oroszországgal és Grúziával. A „Kaukázusi Stabilitási és Együttműködési Platform” létrehozására irányuló diplomáciai kezdeményezés, amely a regionális szereplőket csak a regionális problémák kezelésére ösztönözte, gyorsan megmutatta Törökország befolyásának korlátait a közvetlen környezetében.⁷⁵

Ankara és Tbiliszi együttműködésének másik árnyoldala a vallási kérdésekben rejlik. A grúzok, különösen a grúz egyház, amely egyre nagyobb politikai szerepet kapott az elmúlt években, nehezményezi bizonyos török csoportok vallási aktivizmusát Grúziában, különösen Adzsáriában. Emiatt új mecsetek építését vagy a szovjet korszakban elhagyott régebbi mecsetek helyreállítását a lakosság bizonyos rétegei rosszul fogadták, és úgy érzeték, hogy a keresztény identitásuk veszélyben van.⁷⁶ Az egyik ilyen problémaforrás a batumi *Azizije* mecset volt, amelynek helyreállításában Törökország aktívan közreműködött, hiszen mindez szimbóluma az oszmán múltnak, a török jelenlétnek e területen.⁷⁷ E feszültségek ellensúlyozására és feloldására Törökország felajánlotta, hogy helyreállítja a régi grúz templomokat Törökországban.⁷⁸

Tbiliszi külpolitikájának diverzifikálásából jelentős haszna származik, de mindezek fokozzák függőségét mind Ankarától, mind Bakutól.⁷⁹ Az

⁷³ OTARASHVILI, 2013.

⁷⁴ BALCI, 2014. 50. o.

⁷⁵ RADA, 2010. 2. o.

⁷⁶ BALCI, 2014. 51. o.

⁷⁷ ACHBA, 2012.

⁷⁸ HÜRRİYET DAILY NEWS, 2013.

⁷⁹ GÓRECKI, CHUDZIAK, 2021. 4. o.

ország egyes részein egyértelműen a török tőke van túlsúlyban,⁸⁰ és olyan stratégiai létesítményekben is megmutatkozik ez, mint a batumi kikötő,⁸¹ valamint a batumi és tbiliszi repülőterek, amelyeket a *TAV Airports Holding* üzemeltet.⁸² A 2011. május 31-én aláírt és 2011. december 10-én hatályba lépett jegyzőkönyv értelmében a török és grúz állampolgárok nemzeti személyazonosító okmányukkal utazhatnak egymás országába. A grúz statisztikai hivatal adatai szerint a 2018 és 2020 közötti időszakot figyelembe véve a Grúziába látogató turisták között az azeri állampolgárok voltak túlsúlyban, őket követték a rangsorban az örmények, majd harmadikként az oroszok, a török állampolgárok pedig a negyedikek voltak ezen rangsorban.⁸³

A kétoldalú kapcsolatok továbbfejlesztése érdekében létrehozták a Magas Szintű Stratégiai Együttműködési Tanács (HLSC) mechanizmusát. A HLSC első találkozóját 2016. július 19-én Ankarában, a HLSC második fordulóját pedig 2017. május 23-án Tbilisziben tartották. A harmadik forduló várhatóan Törökországban rendezik. Törökország határozottan támogatja Grúzia területi integritását, és nem ismeri el Abházia és Dél-Oszétia függetlenségét. Törökország reméli, hogy ezeket a konfliktusokat Grúzia területi integritásának és szuverenitásának keretein belül, békés eszközökkel meg tudják oldani. Törökország támogatja Grúzia az euroatlanti integrációra irányuló erőfeszítéseit is.

Egy másik fontos kérdés a két ország kapcsolatában az *Abuska* törökök hazájukba való visszatérésének folyamata.⁸⁴ Törökország aktívan foglalkozik ezzel a kérdéssel, és azt szeretné elérni, hogy a visszatérési folyamat minden akadályát elhárítsák.⁸⁵ Törökországban több ezer etnikai grúz él, és kisebb számú török (meskheti török) él Grúziában. A két ország több évszázados történelmi és kulturális kapcsolatai miatt az együttműködések általában szívélyesek, bár időnként felmerülnek viták, nézeteltérések.

2.3. Örményország

⁸⁰ EUROPEAN UNION, TRADE IN GOODS WITH GEORGIA, 2020.

⁸¹ HESS, 2021.

⁸² TAV Airports.

⁸³ GEOSTAT.

⁸⁴ Erről a folyamatról részletesebben lásd például RAIMBEKOVA, 2019, vagy SEVENCAN, 2021.

⁸⁵ MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE REPUBLIC OF TÜRKIYE, 2021.

Törökország és Örményország kapcsolata egy rövid periódust leszámítva meglehetősen fagyosnak tekinthető. Törökország a szovjet korszak végén elismerte Örményország függetlenségét, és fontolgatta diplomáciai kapcsolatok létrehozását Jerevával. Ezek a kapcsolatok azonban rövid életűek voltak. 1993-ban az Azerbajdzsánnal való szolidaritás jegyében Törökország lezárta közös határát Örményországgal, hogy tiltakozzon a Hegyi-Karabah örmény megszállása ellen.⁸⁶ Az első és második hegyi-karabahi háború következtében jelentősen megromlott Ankara és Jereván kapcsolata.

Amikor Törökország és Örményország viszonyáról beszélünk, nem mehetünk el szó nélkül az első világháború idején, az Oszmán Birodalomban lezajlott események mellett. Örményország népiirtásként kezeli az örmény lakosság 1915-ös lemészárlását, amelyet a nemzetközi közösség eltérően értékel.⁸⁷ A fenti vádak, miszerint az 1915-ös események népiirtásnak minősülnek, Törökország nem fogadja el. Azonban nem tagadja a visszaélések tényét, ám mértékét erősen vitatja.⁸⁸ Ankara álláspontja szerint az érintett események az orosz török háborúk összefüggésében történtek, és ezek a tragikus események minden érintett félre hatással voltak.

A két ország kapcsolata valamelyest javult a 2000-es években, miután az AKP került hatalomra és Ahmet Davutoğlu külügyminiszter „zéró probléma a szomszédokkal” elvének meghirdetése nyomán Törökország megpróbálta javítani kapcsolatait valamennyi szomszédjával. Az első lépésekre 2008-ban került sor, az ún. „futballdiplomácia” keretein belül. Abdullah Gül (2007–2014) török elnök és örmény kollégája, Serzh Sarkisyan (2008–2018) kihasználta a 2008-as Törökország és Örményország közötti labdarúgó-mérkőzéseket arra, hogy javítsanak a két ország kapcsolatán.⁸⁹ A két államfő találkozási esélyt adtak a párbeszédre a Törökország és Örményország közötti kapcsolatok normalizálására. A két ország közötti enyhülés lehangosabb ellenzője Azerbajdzsán volt, amely „árulással” vádolta Törökországot és megtorlásul a Törökországba exportált olaj árának emelésével fenyegetőzött.⁹⁰ Ez a nézeteltérés veszélyeztette az azeri olaj

⁸⁶ TAIT, 2009.

⁸⁷ DE WAAL, 2021.

⁸⁸ A kérdésről részletesen lásd: PALABIYIK, 2017.

⁸⁹ ÇAMAN, AKYURT, 2011. 57. o.

⁹⁰ BALCI, 2014. 49. o.

Törökországba szállítását is. Az azeri nyomás hatott Törökországra és a tárgyalások megtorpantak, így Ankara és Jereván az egyeztetések felfüggesztése mellett döntött. Mégis találunk egy érdekes fejleményt ezen időszakban, hiszen 2014 áprilisában a török miniszterelnök hivatalos részvétnyilvánítása⁹¹ az 1915-ben az Oszmán Birodalomban meggyilkolt örmények tragédiája irányába, előrelépést jelentett egy esetleges közeledés felé.

Az elhidegülést tovább fokozta, hogy 2015. december 23-án Szergej Sojgu (2012–) orosz védelmi miniszter és örmény kollégája, Seyran Ohanyan (2008–2018) megállapodást írt alá egy közös légvédelmi rendszer létrehozásáról,⁹² amely tovább növelte az országban az orosz befolyást. Javulást az elkövetkezendő években sem látunk a diplomáciai fronton. Az örmény külügyminisztérium közleményt adott ki, amelyben elítélte a 2019-es török offenzívát Szíria északkeleti részén, arra hivatkozva, hogy az események „*a regionális biztonság romlásához, civil áldozatokhoz, tömeges migrációhoz és végül egyre mélyülő humanitárius válsághoz vezetnek*”.⁹³

Törökország részéről világosan kirajzolódnak azok a feltételek, amelyek megnehezítik a két ország diplomáciai kapcsolatának javulását. Ezek Ankara részéről a következők: az örmény népirtás elismerésének megtagadása; Törökország területi integritásának és határainak sérthetetlensége; Hegyi-Karabah elismerése Azerbajdzsán részeként. A karabahi háborúban elszenvedett vereség után Örményország elveszített minden erőforrást, amellyel érdekeit megvédeheti.⁹⁴

A közelmúltban a két ország diplomáciai kapcsolatai előremutatóak voltak. Mevlüt Çavuşoğlu török külügyminiszter 2021 decemberében úgy nyilatkozott, hogy a Törökország és Örményország különmegbízottjai várhatóan 2022 januárjában tartják meg az első találkozót a két ország közötti kapcsolatok normalizálásának lépéseiről, valamint Oroszország bejelentette, hogy támogatja a Törökország és Örményország közötti, a kapcsolatok normalizálására irányuló tárgyalásokat, megjegyezve, hogy "az egész világ profitál majd a szomszédos kapcsolatok helyreállításából."⁹⁵

Çavuşoğlu 2022 januárjában értékelte a Törökország és Örményország közötti normalizációt célzó tárgyalások eddigi eredményeit,

⁹¹ LETSCH, 2014.

⁹² HÜRRIYET DAILY NEWS, 2015.

⁹³ MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE REPUBLIC OF ARMENIA, 2019.

⁹⁴ MARTIROSYAN, 2021.

⁹⁵ BIR, 2021.

és rámutatott arra, hogy a bizalomépítő intézkedéseket a következő ülésen tárgyalják majd, amelynek végső célja a két ország közötti viszony konszolidálódása, valamint a külügyminiszter azt is kijelentette, hogy Ankara azt szeretné, ha a következő Törökország-Örményország diplomáciai tárgyalásokat e két ország valamelyikében folytatnák.⁹⁶

KONKLÚZIÓ

Összességében elmondható, hogy a szovjet múltra való tekintettel Oroszország semmiképp nem szeretne lemondani a vizsgált régió országairól. Mindent megtesznek a sikeres együttműködésért, hiszen korábban az orosz érdekek érvényesültek. Napjainkra azonban egyértelmű lett, hogy Oroszország fontos szerepet játszik a térségben, s az ott jelenlévő konfliktusok rendezésében, de már nem Moszkva az egyetlen jelentős szereplő a Kaukázus geopolitikájának alakításában.

Úgy tűnik, a térség geopolitikája a közeljövőben nagymértékben függ majd Oroszország és Törökország viszonyának alakulásától, amelynek figyelembe kell vennie Azerbajdzsán álláspontját is. Ankara és Moszkva érdekei nemcsak a Dél-Kaukázusban ütköznek egymással, hanem más régiókban, területeken is, így Szíriában és Líbiában, sőt az utóbbi időben Ukrajnában is.⁹⁷ Az elkövetkezendő évek, az orosz békefenntartók Hegyi-Karabahban jelenléte kulcsfontosságú lehet a jövőbeli erőviszonyok szempontjából. Nem zárható ki, hogy kompromisszum hiányában újabb háború tör ki, amelyben ezúttal a török haderő is nyíltan részt vesz.

A török vezetés gyakran bírálja Moszkvát azért, mert próbálja a maga javára billenteni a katonai erőegyensúlyt a Dél-Kaukázusban, valamint a Fekete-tengeren, különösen a Krím-félsziget annektálása után. Törökország a karabahi konfliktusba való közvetett beavatkozásával jelezte azon törekvését, hogy a Dél-Kaukázusban is befolyásos hatalommá szeretne válni, és visszanyerni az Oszmán Birodalom idejéből származó befolyását. Az Egyesült Államok érdeklődésének csökkenése a térség iránt és az EU érdektelensége a biztonsággal kapcsolatos szerepvállalások háttérében, az olyan államok, mint Grúzia vagy éppen Azerbajdzsán egyre inkább úgy tekintenek Ankarára, mint szövetségesre, amellyel ellensúlyozni tudják Oroszország jelenlétét a térségben. A 2020-as azerbajdzsáni győzelem

⁹⁶ DAILY SABAH, 2022.

⁹⁷ Részletesebben lásd: EGERESI, 2021. 3–10. o.

jelentősen megerősíti a Baku-Ankara tengelyt, lehetővé téve Törökország számára, hogy továbbra is érvényesítse gazdasági- és energiapolitikai érdekeit a Kaszpi-tenger térségében és Ázsiában.

A 2020-as hegyi-karabahi konfliktus rávilágított arra, hogy az orosz erőknél is vannak korlátai, és már nem egyedül uralják a régiót, legfőbb vetélytársa Törökország lett. Ezt bizonyítja az is, hogy Oroszország a háború előtti erőviszonyokat részesítette volna előnyben, de az azeri-török szövetség megkérdőjelezte azt. Ennek nyomán Moszkva beleegyezett egy közös orosz-török megfigyelőközpont létrehozásába, amely felügyelte a tűzszünet végrehajtását. Ennek nyomán világossá vált, hogy Oroszországnak nem maradt más választása, mint elismerni Törökország regionális szerepét. Mindemellett Törökország bebizonyította, hogy ha szükséges hajlandó és képes is közvetlenül szembeszállni Oroszországgal a dél-kaukázusi érdekeket érintő kérdéseket illetően, még akkor is, ha a két ország más területeken sikeresen együttműködik, mint például az energia- és fegyvereladások terén.

Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy a térség helyzetét nagyban befolyásolják a nemzetközi események, konfliktusok. Minél feszültebb a nemzetközi helyzet és Oroszország kapcsolata az Egyesült Államokkal és a Nyugattal, annál nehezebb lesz stabilizálni a helyzetet a Dél-Kaukázusban és annál nagyobb a valószínűsége egy új háborúnak és újabb konfliktusoknak.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- АЧВА, САЛОМА (2012). Human Rights in Georgia. Letöltés helye: <http://www.humanrights.ge/index.php?pid=14652&lang=eng> (Letöltve: 2022. 02. 10.)
- АЗЕРБАЙДЖАН ВОШЕЛ В ТОП-5 КРУПНЕЙШИХ ЭКСПОРТЕРОВ УГЛЯ В ГРУЗИЮ (2022). (Azerbajdzsan voszel v top-5 krupnyejshih ekszportov uglja v Gruziju.) Letöltés helye: <https://news.day.az/economy/1434733.html> (Letöltve: 2022.02.16.)
- АЗЕРБАЙДЖАН ЗАХОТЕЛ КУПИТЬ ОРУЖИЕ У РОССИИ (2021). (Azerbajdzsan zahotyel kupity oruzsje u Rossziji.) Letöltés helye: https://lenta.ru/news/2021/09/24/az_rus/ (Letöltve: 2022.03.02.)
- BALCI, ALI (2017). Türkiye Dış Politikası İlkeler, Aktörler ve Uygulamalar. İstanbul: Alfa Yayınları 3. basım.
- BALCI, BAYRAM (2013). Between Secular Education and Islamic Philosophy: The Approach and Achievements of Fethullah Gülen's Followers in

- Azerbaijan. Carnegie. Letöltés helye:
<https://carnegieendowment.org/2013/10/20/between-secular-education-and-islamic-philosophy-approach-and-achievements-of-fethullah-g-len-s-followers-in-azerbaijan-pub-54193> (Letöltve: 2022. 02. 09.)
- BALCI, BAYRAM (2014). Strengths and Constraints of Turkish Policy in the South Caucasus, *Insight Turke*, Vol. 16, No.2, 43–52.
- BALCI, BAYRAM (2020). Russia and the Karabakh War. Is Moscow still the Game Leader? *Sciencespo*. Letöltés helye:
<https://www.sciencespo.fr/cei/en/content/russia-and-karabakh-war-moscow-still-game-leader-0> (Letöltve: 2022. 02. 09.)
- BIR, BURAK (2021). Turkish, Armenian envoys expected to meet in January. *Anadolu Agency*. Letöltés helye:
<https://www.aa.com.tr/en/politics/turkish-armenian-envoys-expected-to-meet-in-january/2461662> (Letöltve: 2022. 02. 08.)
- ÇAMAN, M. EFE, AKYURT M. ALI (2011). Caucasus and Central Asia in Turkish Foreign Policy: The Time Has Come for a New Regional Policy. *Alternatives Journal*, November, 45–64.
- CHIRAGOV, FUAD (2021). Year 2020 in Review: Azerbaijan Faces the Pandemic and a Victorious War in Karabakh. *Eurasian Daily Monitor*. Volume: 18 Issue: 5. Letöltés helye:
<https://jamestown.org/program/year-2020-in-review-azerbaijan-faces-the-pandemic-and-a-victorious-war-in-karabakh/> (Letöltve: 2022. 02. 09.)
- DAILY SABAH (2022). Turkey, Armenia both aim for full normalization: FM Çavuşoğlu. *Daily Sabah*. Letöltés helye:
<https://www.dailysabah.com/politics/diplomacy/turkey-armenia-both-aim-for-full-normalization-fm-cavusoglu> (Letöltve: 2022. 02. 08.)
- DE WAAL, THOMAS (2021). What Next After the U.S. Recognition of the Armenian Genocide? *Carnegie*. Letöltés helye:
<https://carnegieeurope.eu/2021/04/30/what-next-after-u.s.-recognition-of-armenian-genocide-pub-84440> (Letöltve: 2022. 02. 09.)
- ДОНАЛДА РЕЙФИЛД (2017). Грузия. Перекресток империй. История длиной в три тысячи лет. Грузия, 2017. (Donald Rejfid: Gruzija. Perekresztok imperiji. Isztorija dlinoj v tri tiszsjacsi let. Gruzija, 2017.)
- ДМИТРИЙ ЕФИМОВИЧ ФУРМАН (2001). Азербайджан и Россия: общества и государства. Летний сад. (Dmitrij Efimovics Furman: Azerbaajdzsan i Rosszija: obszesesztva i goszudarsztva. Letnyij szad.)

- ДВУСТОРОННИЕ ОТНОШЕНИЯ СО СТРАНОЙ ГРУЗИЯ, (DVUSZTORONNIJE OTNOSENYIJA SZO SZTRANOJ GRUZIJA. Letöltés helye: <https://mid.ru/ru/detail-material-page/1103306/>. (Letöltve: 2022.02.15.)
- ДВУСТОРОННИЕ ОТНОШЕНИЯ. (DVUSZTORONNIJE OTNOSENYIJA). Elérhető: <https://www.mfa.am/ru/bilateral-relations/ru>. (Letöltve:2022. 02. 06.)
- EGERESI ZOLTÁN (2022). More than one Year Later: an Evaluation of the Geopolitical Implications of the Second Karabakh War. KKI elemzések. KE-2022/05. Letöltés helye: https://kki.hu/wp-content/uploads/2022/02/KE_2022_05_AM_AZ_Second_Karabakh_war_Egeresi_0210.pdf (Letöltve: 2022. 03. 22.)
- EGERESI ZOLTÁN (2021). Új szövetség a Fekete-tenger két partján? Törökország és Ukrajna együttműködése. KKI elemzések. KE-2021/34. Letöltés helye: https://kki.hu/wp-content/uploads/2021/07/KE_2021_34_TR_UA_Uj_szovetseg_Torok_oroszag_Ukrajna_EZ_0720.pdf (Letöltve: 2022. 03. 22.)
- EUROPEAN UNION, TRADE IN GOODS WITH GEORGIA (2020). European Commission. Letöltés helye: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_georgia_en.pdf (Letöltve: 2022. 02. 11.)
- EXPO-RUSSIA ARMENIA. Letöltés helye: <http://zarubezhexpo.ru/expoarmenia/>. (Letöltve: 2022. 02. 09.)
- ЕЖЕГОДНАЯ СТАТИСТИКА ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ ПО СТРАНАМ (EZSEGODNAJA SZTATISZTYIKA VNYESNEJ TORGOVLI PO SZTANAM.) Letöltés helye: https://trendeconomy.ru/data/h2?commodity=TOTAL&reporter=Azerbaijan&trade_flow=Export,Import&partner=Russia&indicator=TV&time_period=2019,2020. (Letöltve: 2022.02.01.)
- Ежегодная статистика внешней торговли по странам (Ezsegodnaja sztatisztyika vnyesnej torgovli po sztranam.)Letöltés helye: https://trendeconomy.ru/data/h2?commodity=TOTAL&reporter=Azerbaijan&trade_flow=Export,Import&partner=Russia&indicator=TV&time_period=2011. (Letöltve: 2022.02.01.)
- GAS PRICE IN EUROPE UP OVER \$2,100 PER 1,000 CUBIC METERS FOR THE FIRST TIME (2021). Letöltés helye: <https://tass.com/economy/1378817>. (Letöltve:2022.03.18.)

- ГАЗПРОМ АРМЕНИЯ. (GAZPROM ARMENIYA.). Letöltés helye: <https://armenia.gazprom.ru/>. (Letöltve:2022.02.19.)
- Geostat. National Statistic Office of Georgia. Letöltés helye: <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/102/inbound-tourism> (Letöltve: 2022. 02. 11.)
- GÓRECKI WOJCIECH, CHUDZIAK MATEUSZ (2021). The (pan-)Turkic Caucasus, The Baku-Ankara alliance and its regional importance. Centre for Eastern Studies, Nr. 374, 1–7. Letöltés helye: >><https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2021-02-01/pan-turkic-caucasus-baku-ankara-alliance-and-its-regional><< (Letöltve: 2022. 02.08.).
- GÖKSEL, DIBA NIGAR (2013). Turkey and Georgia: Zero-Problems? The German Marshall Fund of the United States. Letöltés helye: https://www.jstor.org/stable/resrep18680?seq=1#metadata_info_tab_contents (Letöltve: 2022. 02. 10.)
- ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА ПРИМЕТ ЗАЯВЛЕНИЕ О СИТУАЦИИ В ГРУЗИИ. (GOSZUDARSZTVENNAJA DUMA PRIMET ZAJAVLENYIJE O SZITUACIJI V GRUZII). Letöltés helye: <http://duma.gov.ru/news/45607/>. (Letöltve:2022.02.13.)
- ГРУЗИЯ: КАК ИЗБЕЖАТЬ ВОЙНЫ В ЮЖНОЙ ОСЕТИИ (2004). (GRUZIJA: KAK IZBEZSATY VOJNI V JUZNOJ OSZETIJI.). Letöltés helye: https://www.files.ethz.ch/isn/28087/159_georgia_avoiding_war_rus.pdf. (Letöltve:2022.03.01.)
- HESS, MAXIMILIAN (2021). Turkey’s Passage to Great Power Status? Foreign Policy Research Institute. Letöltés helye: <https://www.fpri.org/article/2021/10/turkeys-passage-to-great-power-status/> Letöltve: (Letöltve: 2022. 02. 11.)
- HOOMAN PEIMAN (2009). Conflict and Security in Central Asia and the Caucasus. Santa Barbara, California.
- HUSEYNOV, VASIF (2021). Azerbaijan Increasingly Critical of Russia’s Peacekeeping Mission in Karabakh. Eurasia Daily Monitor Volume: 18 Issue: 144. Letöltés helye: <https://jamestown.org/program/azerbaijan-increasingly-critical-of-russias-peacekeeping-mission-in-karabakh/> (Letöltve: 2022. 02. 08.)
- HÜRRIYET DAILY NEWS (2013). Turkey renovating Georgian church. Letöltés helye: <https://www.hurriyetdailynews.com/turkey-renovating-georgian-church-44802> (Letöltve: 2022. 02. 10.)

- HÜRRIYET DAILY NEWS (2015). Russia, Armenia unify air defense systems in Caucasus. Hürriyet Daily News. Letöltés helye: <https://www.hurriyetaidailynews.com/russia-armenia-unify-air-defense-systems-in-caucasus--92951> (Letöltve: 2022. 02. 08.)
- İNCEKAYA, GÜLSÜM (2021). Prof. Dr. Rahimov: 'Bir millet, iki devlet' anlayışının artık 'Bir millet, bir devlet' seviyesine yükselmesi gerek. Letöltés helye: <https://www.aa.com.tr/tr/kultur-sanat/prof-dr-rahimov-bir-millet-iki-devlet-anlayisinin-artik-bir-millet-bir-devlet-seviyesine-yukselmesi-gerek/2135837> (Letöltve: 2022. 02. 08.)
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2018). Russia and Turkey in the Black Sea and the South Caucasus, Crisis Group Europe Report N°250, 28 June.
- ИТОГИ ВИЗИТА ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ В АЗЕРБАЙДЖАН. (ИТОГИ ВИЗИТА ПРЕЗИДЕНТА РОССЗИИ В АЗЕРБАЙДЗСАН.). Letöltés helye: http://anl.az/down/meqale/bakrabochiy/2010/sentyabr_/132620.htm. (Letöltve:2022.03.18.)
- ИСТОРИЯ «ТАШИР». (ISZTORIJA „TASCIR”). Letöltés helye: <http://www.tashir.ru/about/history/>. (Letöltve:2022.03.02.)
- ISAYEV, HEYDAR (2021). Azerbaijan-Russia relations sour over Karabakh disagreements. Eurasianet. Letöltés helye: <https://eurasianet.org/azerbaijan-russia-relations-sour-over-karabakh-disagreements> (Letöltve: 2022.05.12.)
- LEPESKA, DAVID (2015). Turkey Casts the Diyanet. Foreign Affairs. Letöltés helye: <https://www.foreignaffairs.com/articles/turkey/2015-05-17/turkey-casts-diyamet> (Letöltve: 2022. 02. 09.)
- LETSCH, CONSTANZE (2014). Turkish PM offers condolences over 1915 Armenian massacre. The Guardian. Letöltés helye: <https://www.theguardian.com/world/2014/apr/23/turkey-erdogan-condolences-armenian-massacre> (Letöltve: 2022. 02. 09.)
- MARTIROSYAN, ARMINE (2021). Armenian-Turkish negotiations: old agenda in new realities. What to expect? Jam News. Letöltés helye: <https://jam-news.net/armenian-turkish-negotiations-old-agenda-in-new-realities-what-to-expect/> (Letöltve: 2022. 02. 08.)
- MENTEŞ, TALHA (2020). Azerbaijan yalnız değil. Yeni Şafak. Letöltés helye: <https://www.yenisafak.com/gundem/dusmana-gozdagi-azerbaycan-yalniz-degil-3550926> (Letöltve: 2022. 02. 09.)
- MESTER, STEFAN (2021). Shifting Geopolitical Realities in the South Caucasus. SCREEUS Reports on Human Rights and Security in Eastern Europe No.8. Letöltés helye:

<https://www.ui.se/globalassets/evenemang/bilder-till-programmen/sceeus/shifting-geopolitical-realities-in-the-south-caucasus.pdf> (Letöltve: 2022. 02. 08.)

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE REPUBLIC OF ARMENIA (2019). Statement by the MFA of Armenia on the military invasion by Turkey in the north-eastern Syria. Letöltés helye: https://www.mfa.am/en/interviews-articles-and-comments/2019/10/10/mfa_statement_syria/9886 (Letöltve: 2022. 02. 08.)

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE REPUBLIC OF TÜRKIYE (2021). Political Relations between Turkey and Georgia. Letöltés helye: <https://www.mfa.gov.tr/relations-between-turkey-and-georgia.en.mfa> (Letöltve: 2022. 02. 08.)

MOSCOW HAILS GEORGIAN PM'S INTENTION TO NORMALIZE RELATIONS WITH RUSSIA (2018). Letöltés helye: <https://tass.com/politics/993616>. (Letöltve:2022.02.18.)

МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОТНОШЕНИЯ РОССИИ И АЗЕРБАЙДЖАНА (2021). (MEZSGOSZUDARSZTVENNYIJE OTNOSENYIJA ROSSZIJ I AZERBAJDZSANA.) Letöltés helye: <https://ria.ru/20211126/otnosheniya-1760729240.html>. (Letöltve: 2022. 02. 09.)

МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОТНОШЕНИЯ РОССИИ И АЗЕРБАЙДЖАНА (2022). (MEZSGOSZUDÁRSZTVENNYIE OTNOSENYIJA ROSSZIJ I AZERBAJDZSANA.) Letöltés helye: <https://ria.ru/20220222/diplomatiya-1774126298.html>. (Letöltve:2022.03.05.)

МИНИСТЕРСТВО ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. (MINISZTERSZTVO INOSZTRANNIH GYEL ROSSZIJSZKOJ FEDERÁCIJI.) Letöltés helye: https://www.mid.ru/print-country/?id=16882&lang=aside=ru&position=aside&COUNTRY_CODE=az. (Letöltve:2022.01.31.)

НАГОРНО-КАРАБАХСКОЕ УРЕГУЛИРОВАНИЕ. (NAGORNI-KARABAKHSZKOJE UREGULIROVANYIJE.) Letöltés helye: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/vnesnepoliticeskoe-dos-e/problematika-prostranstva-sng/nagorno-karabahskoe-uregulirovanie/. (Letöltve:2022.02.25.)

OTARASHVILI, MAIA (2013). Georgia and the Global Economic Crisis. Foreign Policy Research Institute. Letöltés helye: <https://www.fpri.org/research/eurasia/recent-findings/georgia-global-econ-crisis/> (Letöltve: 2022. 02. 10.)

PALABİYİK, SERDAR (2017): Megérteni 1915 eseményeit: törökök és örmények. Szófia kiadó.

ПОДПИСАН УКАЗ ОБ ОТДЕЛЬНЫХ МЕРАХ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ НАЦБЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ И ЕЁ ГРАЖДАН. (PODPISZAN UKAZ OV OTGYELNYIH MERAH PO OBESZPECSENYIJU NACBEZOPASZNOSZTYI ROSSZIJ I JJO GRAZSDAN.) Letöltés helye: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/60805>.

(Letöltve:2022.02.16.)

ПРОБЛЕМЫ В ОТНОШЕНИЯХ РОССИИ И ГРУЗИИ (2019). (Problemi v otnosenyijah Rossziji i Gruziji.) Letöltés helye: https://www.kommersant.ru/doc/4010789?from=doc_vrez.

(Letöltve:2022.02.15.)

ПРОТОКОЛ ОБ УСТАНОВЛЕНИИ ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКОЙ. (PROTOKOL OV USZTÁNOVLENYIJI DIPLOMATYICSESZKIH OTNOSENYIJ MEZSDU ROSSZIJSZKOJ FEDERÁCIEJ I AZERBAJDZSÁNSZKOJ RESZPUBLIKOJ). Letöltés helye: <https://docs.cntd.ru/document/1902960>. (Letöltve: 2022.02.01.)

ПРОТОКОЛ ОБ УСТАНОВЛЕНИИ ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И РЕСПУБЛИКОЙ АРМЕНИЯ. (PROTOKOL OV USZTANOVLENYIJI GYIPLOMATYICSESZKIH OTNOSENYIJ MEZSDU ROSSZIJSZKOJ FEDERÁCIEJ I RESZPUBLIKA ARMENIYJA.) Letöltés helye: <https://docs.cntd.ru/document/1902965> (Letöltve: 2022. 02. 07.)

ПУТИН, ПАШИНЯН И АЛИЕВ ПРОВЕДУТ В СОЧИ ПЕРЕГОВОРЫ 26 НОЯБРЯ (2021). (Putyin, Pasinyján i Alijev provedut v Szocsi peregovori 26 nojábrja.) Letöltés helye: <https://tass.ru/politika/12999209> (Letöltve: 2022.02.28.)

RADA PÉTER (2010). Érett-e Törökország arra, hogy az Európai Unió teljes jogú tagjává váljon? ZMNE Stratégiai Védelmi Kutatóintézet Elemzések. 1–5. Letöltés helye: http://real.mtak.hu/79484/1/Rada_Peter_Erett_e_Torokorszag_arra_hogy_az_Europai_Unio_teljes_jogu_tagjava_valjon_SVKI_elemzese_k_2010_november_u.pdf (Letöltve: 2022. 02. 10.)

РАИМБЕКОВА, АЛИЯ (2019). 40 Ahiska Turks return to homeland after 75 year. Anadolu Agency. Letöltés helye: <https://www.aa.com.tr/en/turkey/40-ahiska-turks-return-to-homeland-after-75-years/1511777> (Letöltve: 2022.05.12.)

- РЕЧЬ СЛАКАШВИЛИ НА ГЕНАССАМБАЛЕЕ ООН СМУТИЛА РОССИЮ (2013). (Recs Szaakasvili na Genasszamble OON szmitula Rossziju.) Letöltés helye: <https://www.fontanka.ru/2013/09/26/083/>. (Letöltve: 2022.02.04.)
- ROBERTS, JOHN (2012). The Southern Corridor Baku Tbilisi-Ceyhans Gas Legacy. Turkish Policy Quarterly. Letöltés helye: <http://turkishpolicy.com/files/articlepdf/the-southern-corridor-baku-tbilisi-ceyhans-gas-legacy-summer-2012-en.pdf> (Letöltve: 2022. 02. 09.)
- РОССИЙСКИЙ ИНФОРМАЦИОННО-КУЛЬТУРНЫЙ ЦЕНТР, БАКУ (АЗЕРБАЙДЖАН). (ROSSZIJSZKIJ INFORMACIONNO-KULTURNIJ CENTR, BAKU (AZERBAJDZSÁN)) Letöltés helye: <https://www.virtualm.spb.ru/ru/virtual/bakuinfocentre>. (Letöltve: 2022.02.10.)
- РОССИЙСКО-АЗЕРБАЙДЖАНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ. (ROSSZIJSZKO-AZERBAJDZSANSZIJJE OTNOSENYIJA.) Letöltés helye: <https://www.tyumen-region.ru/vcd/cooperation/international/azerbaijan/relations/>. (Letöltve: 2020.02.03.)
- РОССИЙСКО-ГРУЗИНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ. (ROSSZIJSZKO-GRUZINSZKOJE OTNOSENYIJA.) Letöltés helye: https://www.mid.ru/print-country/?id=16882&lang-aside=ru&position=aside&COUNTRY_CODE=ge. (Letöltve: 2022.02.12.)
- РОССИЯ НАШЛА ТРАМПЛИН ДЛЯ РЫВКА НА РЫНКИ ТРЕТЬИХ СТРАН: АЗЕРБАЙДЖАН. (ROSSZIJA NASLA TRAMPLIN DLJA RIVKA NA RINKI TRETJUH SZTRAN: AZERBAJDZSAN.) Letöltés helye: <https://az.sputniknews.ru/20180903/azerbaijan-placdarm-biznes-russia-rynki-tretih-stran-416870544.html>. (Letöltve: 2022.02.21.)
- RUSSIA – AZERBAIJAN 2021 BILATERAL TRADE HITS US\$3 BILLION (2022). Letöltés helye: <https://www.russia-briefing.com/news/russia-azerbaijan-2021-bilateral-trade-hits-us-3-billion.html/>. (Letöltve: 2022.02.04.)
- САЛОМЕ ЗУРАБИШВИЛИ (2018). Не время дружить с Россией. (Szalome Zurabisvili: nye vremja druzsity sz Rosszijej) Letöltés helye: <https://apsadgil.info/news/politics/salome-zurabishvili-ne-vremya-druzhit-s-rossiey/>. (Letöltve: 2022.02.24.)
- SARIAHMETOĞLU, NESRİN (2016). Karabağ Sorununun Çözüm Sürecinde Türkiye ve Rusya, Marmara Türkiyat Araştırmaları Dergisi, Cilt III, Sayı 2 Sonbahar. 93–119. Letöltés helye:

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/mtad/issue/29711/319694> (Letöltve: 2022. 02. 08.)

SERGEY MINASYAN (2013). Russian-Armenian Relations: Affection or Pragmatism? PONARS Eurasia Policy Memo No.269. July.

SEVENCAN, SEDA (2021). Turkey remembers 1944 deportation of Ahiska Turk. Anadolu Agency. Letöltés helye: <https://www.aa.com.tr/en/turkey/turkey-remembers-1944-deportation-of-ahiska-turks/2420926> (Letöltve: 2022.05.12.)

TAIT, ROBERT (2009). Turkey and Armenia sign landmark accord... eventually. The Guardian. Letöltés helye: <https://www.theguardian.com/world/2009/oct/11/armenia-turkey-deal-off> (Letöltve: 2022. 02. 09.)

TAV AIRPORTS. Letöltés helye: <http://www.tavhavalimanlari.com.tr/en-EN/airport-operations/georgia> (Letöltve: 2022. 02. 11.)

TOKSABAY, ECE (2020). Turkish arms sales to Azerbaijan surged before Nagorno-Karabakh fighting. Reuters. Letöltés helye: <https://www.reuters.com/article/armenia-azerbaijan-turkey-arms-int-idUSKBN26Z230> (Letöltve: 2022. 02. 09.)

TRT WORLD (2020). Erdogan, Putin discuss Upper Karabakh. Letöltés helye: <https://www.trtworld.com/turkey/erdogan-putin-discuss-upper-karabakh-41259> (Letöltve: 2022. 02. 09.)

Т. А. АЧУГБА (2007). Этнополитические процессы в Абхазии в контексте грузино-абхазского конфликта. Абхазия. (Т.А. Аcsugба: Etnopoliticseszkije processzi v Abhaziji gruzino-abhazkovo konflikta. Abhazija.)

В "ГРУЗИНСКОЙ МЕЧТЕ" НЕ СОЧЛИ ВОЗМОЖНЫМ ВОССТАНОВИТЬ ДИПОТНОШЕНИЯ С РФ. (V „GRUZINSZKOJ MECSTE” NE SZOCSLI VOZMOZSNIM VOSSZTANOVITY DIPOTNOSENYIJA SZ RF.) Letöltés helye: <https://www.interfax.ru/world/782810>. (Letöltve: 2022.02.16.)

ВЛАДИМИР СМОЛЬЕВ – ВАГЕ ГУКАСЯН (2018). АРМЯНО-РОССИЙСКИЕ ОТНОШЕНИЯ В ПЕРИОД НЕЗАВИСИМОСТИ. КРАТКАЯ ХРОНОЛОГИЯ. (ARMJANO-ROSSZIJSZKIE OTNOSENYIJA V PERIOS NEZAVISZIMOSZTYI) ЕРЕВАН 2018. (VLGYIMIR SZMOLJEV- VAGE GUKASZJAN. ARMJANO-ROSSZIJSZIJE OTNOSENYIJA V PERIOS NEZAVISZIMOSZTYI. KRATKAJA KRONOLOGIJA.)

ВСТРЕЧА ПРЕЗИДЕНТА АЗЕРБАЙДЖАНА ИЛЬХАМА АЛИЕВА И ПРЕЗИДЕНТА АРМЕНИИ СЕРЖА САРГСЯНА ПРИ ПОСРЕДНИЧЕСТВЕ ДМИТРИЯ МЕДВЕДЕВА. (VSZTRECSA PREZIDENTA AZERBAJDZSANA

- ІЛКНАМА АЛІЈЕВА І ПРЕЗИДЕНТА АРМЕНИЈА СЗАРГСЗЈАНА ПРИ ПОСЗРЕДНІЦЕСЕЗІВЕ ДМІТРІЈА МЕДВЕГІЕВА.) Letöltés helye: <http://kremlin.ru/events/president/news/1960>. (Letöltve: 2022.02.01.)
- ЗОНОВА Т.В. (2007). Современная дипломатия: проблемы и перспективы. Вестник Рос. ун-та дружбы народов. Сер. Междунар. отношения. No 4. (Zonova T.V. Szovremennaja diplomatyija: problema i perszpektyivi. Vesztnyik Rosz. un-ta druzsbi narodov. Szer. Mezsduнар. otnosenyija.)
- YAVUZ, M. НАКАН (1999). Towards an Islamic Liberalism? The Nurcu Movement and Fethullah Gülen. Middle East Journal, Vol. 53, No. 4., Autumn, 584-605. Letöltés helye: https://www.jstor.org/stable/4329392?seq=1#metadata_info_tab_contents (Letöltve: 2022. 02. 09.)
- YESEVI, SAGLA GUL – ТІФІКІСІГІЛ, BURCU YAVUZ (2015): Turkey-Azerbaijan Energy Relations: A Political and Economic Analysis. Economics and Policy, Vol. 5, No. 1. 27–44. Letöltés helye: <https://www.econjournals.com/index.php/ijeep/article/view/929> (Letöltve: 2022. 02. 08.)
- ЭКОНОМИКА АРМЕНИИ ВЫРАСТЕТ НА 5,5% В 2021 ГОДУ – ПРОГНОЗ МВФ. (ЕКОНОМІКА АРМЕНИЈІ ВІРАСЗТАЕТ НА 5,5% В 2021 ГОДУ-ПРОГНОЗ МВФ.) Letöltés helye: https://arka.am/ru/news/economy/ekonomika_armenii_vyrastet_na_5_5_v_2021_godu_proгноz_mvф/. (Letöltve: 2022. 02. 07.)

A JAPÁN KLÍMAPOLITIKA VÁLTOZÁSA A PÁRIZSI MEGÁLLAPODÁST KÖVETŐEN

The Changing Japanese Climate Policy After the Paris Agreement

Bátai Nóra¹

Absztrakt: A fejlett országok klímaváltozással szembeni fellépésének vizsgálata egyre hangsúlyosabbá válik az éghajlatváltozás ütemének gyorsulásával. A tanulmány célja annak vizsgálata, hogy Japán – a világ ötödik legnagyobb üvegházgázkibocsátójának – klímapolitikája milyen átalakuláson megy keresztül és ehhez mely tényezők járulnak hozzá. A kutatás során összehasonlításra kerül a 2015-ös Párizsi Megállapodást megelőző és azt követő japán klímapolitika a meghatározó szakpolitikai intézkedések számbavételével. A vizsgálat révén megállapítható, hogy a klímamegállapodás idején fordulat következett be a szigetország klímapolitikájához kapcsolódó több területen, amit külső és belső hatások egyaránt előmozdítottak.

Kulcsszavak: Japán, Párizsi Megállapodás, klímapolitika, klímaváltozás

Abstract: There is an increasing significance of research analysing climate action of developed countries with the acceleration of climate change. This publication aims to study how Japan's – the fifth largest greenhouse gas emitter in the world – climate policy is transforming and what could be the factors contributing to it. The Author will compare Japanese climate policy before and after 2015, the year of the Paris climate agreement via determining policy measures. It can be concluded that there was a shift in

¹ Bátai Nóra, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Nemzetközi és Európai Szakkollégium.

ORCID azonosító: <https://orcid.org/0000-0001-5039-4755>

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán:

<https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10083532>

E-mail cím: batai.nora3@gmail.com

several climate policy areas at the time of the climate agreement, which was facilitated by external as well as internal impacts.

Keywords: Japan, Paris Agreement, climate policy, climate change

BEVEZETÉS

Az éghajlatváltozás korunk egyik legnagyobb kihívása, amelynek kezeléséhez elengedhetetlen a globális szintű összefogás. A Párizsi Megállapodás² által az iparosodás előtti szinthez képest meghatározott másfél Celsius fokkal magasabb globális átlaghőmérséklet is hosszú távú, minden napjainkat gyökeresen befolyásoló hatásokkal jár.³ A nemzetközi klímapolitika a klímaváltozással szembeni fellépés elsősorú cselekvőiként az államokat tartja számon, akik felelőssége eltér egymástól. A fejlett országoknak tulajdonítható ugyanis az üvegházhatású gáz kibocsátások⁴ nagy része, ugyanakkor a klímaváltozás hatásainak leginkább az alacsony jövedelmű, fejlődő államok vannak kitéve.⁵ Ennek megfelelően a fejlett országok, így Japán klímaváltozással szembeni fellépésének vizsgálata aktuális és releváns a nemzetközi kapcsolatok diszciplína szempontjából, amely fokozatosan hangsúlyosabbá válik az éghajlatváltozás ütemének gyorsulásával.

Jelen tanulmány két célt tűz ki maga elé: az egyik annak a feltevésnek a vizsgálata, miszerint Japán nemzetközi klímapolitikában betöltött szerepe megváltozott a Párizsi Megállapodást követően. Ezen túl célja a tanulmánynak azoknak a külső és belső tényezőknek a felfedése, amelyek hozzájárultak a szakpolitikai végrehajtás változásához, illetve ennek hiányához. A japán szakpolitikát befolyásoló tényezők között található nagy valószínűséggel a fokozott klímacelekvés nem csak állami, de vállalati és helyi szinten is. A japán állam számára hagyományosan fontos az ország nemzetközi megítélése, valamint a globális fejleményekhez való alkalmazkodás, ezért a megváltozott nemzetközi és regionális környezet kihatással van a japán szakpolitikai döntésekre is.

² Az éghajlatváltozásról szóló Párizsi Megállapodás. (*Paris Agreement on climate change*) (2016. december 13.) hatálybalépés dátuma: 2016. november 4. UNTS szám: I-54113

³ ÉGHAJLATVÁLTOZÁSI KORMÁNYKÖZI TESTÜLET, 2014. 6. o.

⁴ A továbbiakban: GHG (angolul *greenhouse gas*).

⁵ VILÁGBANK, 2012. 10. o.

I. KUTATÁSMÓDSZERTAN

A tanulmányban Japán nemzetközi klímapolitikához való hozzájárulásának, illetve a szakpolitikai végrehajtás megváltozásának vizsgálatához a nemzetközi kapcsolatok konstruktivista iskoláján belül kialakult szerepelmélet nyújtja a módszertani alapot. A Japán által vállalt szerep feltérképezéséhez szükséges a szerepelmélet alkalmazása, hiszen ez az elméleti keretrendszer az egyes államok cselekedeteinek magyarázatát teszi lehetővé döntéshozatali perspektívából. Az elmélet azzal az előfeltevéssel indít, hogy az államok cselekvései közti összefüggések cselekvési mintákat alkotnak, amelyek megfeleltethetők egy-egy szerepnek. Egy K.J. Holsti nevéhez fűződő tanulmány szerint a szerepelmélet a szerepre vonatkozó elvárásokat és normákat, valamint a pozíciót elfoglaló szerepének teljesítése közti interakciót mutatja be.⁶ Egy másik szakértő, Marijke Breuning úgy gondolja, hogy a kormányok általi szerepteljesítés elsődlegesen a döntéshozók saját elképzeléseit tükrözi az országuk által regionális, illetve nemzetközi szinten betöltendő szerepről.⁷ Mindezek alapján szándékozom tehát feltárni Japán kilencvenes évektől kezdődő klímapolitikáját meghatározó főbb intézkedéseket, illetve a 2015-re tehető szakpolitikai váltás meglétét és az irányváltáshoz hozzájáruló tényezőket.

A szerepelmélet alkalmazásához segítséget nyújtott továbbá a diskurzuselemzés eszközrendszere, amely a különböző szereplők véleményének megismeréséhez járul hozzá a japán klímapolitikával kapcsolatban azáltal, hogy a nyelvhasználaton keresztül mutat be többek között kulturális jellegzetességeket, hozzáállást, illetve ideológiai elfogultságot. A diskurzuselemzést a klímapolitika vonatkozásában releváns szereplők megnyilatkozásain alkalmaztam, főleg a környezetügyi miniszter, illetve a miniszterelnök általi közléseket elemezve.

A klímapolitika összekapcsoltsága több szakpolitikai területtel sokféle és nem ritkán egymással ellentétes érdekeltsgű szereplők által befolyásolt döntéshozatalt eredményez. Ebből az okból kifolyólag említésre érdemes vizsgálati módszer az ún. szakpolitikai hálózat-elemzés, mellyel azonosítani lehet a szakpolitikai döntéshozatal során résztvevő szereplőket, valamint a köztük lévő hatalmi viszonyokat.⁸

⁶ HOLSTI, K. J. 1970.

⁷ BREUNING, MARIJKE, 2019.

⁸ CIFOR

II. JAPÁN KLÍMAPOLITIKÁJÁNAK ÁTTEKINTÉSE 2015-IG

Minden ország éghajlatpolitikáját számos tényező befolyásolja, mint például a rendelkezésre álló energiaforrások típusa és mennyisége, a szakpolitikai döntéshozatal módja és szereplői, vagy éppen a nemzetközi szintén többi szereplőjének hozzáállása.⁹ Ezentúl mivel a klímapolitika nem csupán a fenntartható energiaátmenetre korlátozódik, hanem gyökeres társadalmi és gazdasági változtatásokat is megkövetel, szükségszerűen szinte minden szakpolitikával szerves kapcsolatban áll. Ez az összekapcsoltság nehézkes döntéshozatalt eredményez, illetve megnöveli az esélyt arra, hogy az éghajlatpolitika rovására más, jobban beágyazott szakpolitikai területek kerüljenek előtérbe.

A globális környezeti vezető szerepvállalását 1992-ben, az akkori japán miniszterelnök *Miyazawa Kiichi* jelentette be:

„A prosperitás - melyet Japán a föld erőforrásainak felhasználásán keresztül ért el – által hárul Japánra az a vezetői szerep, melyet a környezetért és a fejlődésért tett nemzetközi erőfeszítések élni kell betöltenie.”¹⁰ – a szerző saját fordítása.

Már a bejelentés előtt megkezdődtek az energiaintenzitás¹¹ növelésére irányuló intézkedések, melyek eredményeképpen a szigetország vált a világ legmagasabb energiaintenzitású országává.¹² Ezután Japán rendezte meg az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye részes feleinek harmadik konferenciáját (angolul *Conference of the Parties*, a továbbiakban: COP), ami a Kiotói Jegyzőkönyv elfogadásával zárult.¹³ A Jegyzőkönyv azért volt fontos mérföldkő a globális klímarendszim szempontjából, mert ez volt az első olyan nemzetközi instrumentum, amely specifikus üvegházgáz-kibocsátás-korlátozást és kibocsátáscsökkentési célokat írt elő az iparosodott országok

⁹ YLÄ-ÄNTILÄ ET AL., 2018. 1. o.

¹⁰ „The prosperity Japan has achieved through the utilization of the resources of the earth makes its incumbent upon Japan to play a leading role in the international efforts for both environment and development.” Forrás: DIPLOMATIC BLUEBOOK, 1992. 406-409. o.

¹¹ Energiaintenzitás: a gazdaság számos tényező által meghatározott aggregált energiahasználata. Forrás: CLIMATE POLICY WATCHER, 2021.

¹² PAJON, 2010. 21. o.

¹³ Az Egyesült Nemzetek Éghajlatváltozási Keretegyezményéhez kapcsolódó Kiotói Jegyzőkönyv. (*Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*) (1997.december.11.) hatálybalépés dátuma: 2005. február. 16. UNTS szám: 2303

és az átmeneti gazdaságok számára.¹⁴ Ennek ellenére inkább szimbolikus értelemben volt nagy előrelépés a japán környezeti- és klímapolitika tekintetében, azonban mint szimbólum, hosszú távon is érzékeltette a hatását. A szakpolitikai intézkedések és a kitűzött célok összevetése során megállapítható, hogy egy inkohereus klímapolitika jött létre, mely a hazai szereplők egymással ellentétes érdekei és hatalmi harca, valamint a nemzetközi szinten Japán vezető helyett egyensúlyozó pozícióba való belekényszerülésének tudható be.

Ennek egyik legfőbb oka az érintett minisztériumok közti nehézkes együttműködés volt a koordináció hiánya és a közöttük lévő hatalmi különbségek miatt, melyek a domináns, jelenleg is hatalmon levő politikai párt (a Liberális Demokrata Párt, LDP) hagyományosan erős ipari kapcsolataiból erednek (a politikusok, a bürokrácia és a vállalatok közötti stratégiai viszonyt vasháromszögnek is nevezik).¹⁵ Ez a Gazdasági, Kereskedelmi és Ipari Minisztérium (*Ministry of Economy, Trade and Industry*; a továbbiakban: METI) túlsúlyát eredményezték a kormányzati rendszerben. A METI az általa képviselt vállalatok érdekeinek megfelelően tartózkodik az olyan döntések támogatásától, melyek versenyhátrányt vagy költséges intézkedéseket eredményezhetnek az iparra nézve.¹⁶ Kormányzati szinten fontos szereplő továbbá a Környezetügyi Minisztérium (*Ministry of Environment*, a továbbiakban: MOE), mely az ambiciózus klímapolitika legfőbb támogatója, illetve a Japán nemzetközi pozíciójáért felelős Külügyminisztérium (angolul *Ministry of Foreign Affairs*; a továbbiakban: MOFA).¹⁷ Fontos megjegyezni, hogy ebben az időszakban a nem állami szereplők a kormányzati döntéshozatalra még nem tudtak érzékelhető hatást gyakorolni.

A japán klímapolitika 2015-ig tartó időszakát főleg az ipari érdekek védelme dominálta, ezzel összefüggésben pedig a Párizsi Megállapodás utáni periódusra is jellemző ún. önkéntes megállapodásokat és az innováció központi szerepét kell megemlíteni.¹⁸ A technológiai innovációk nem csak a gazdasági fejlődéshez járulnak hozzá, de egy hatékony klímapolitika implementálásának megkönnyítéséhez is. A piaci alapú eszközök egyik fajtáját képezik az önkéntes megállapodások, melyek szintén elősegítik a hatékonyabb szakpolitikai végrehajtást a vállalatok és a kormányzat közti interakció

¹⁴ KAMEYAMA, Y. 2002.

¹⁵ TIBERGHEN, A. SCHREURS, 2007. 71. o.

¹⁶ ASSELT ET AL. 2009. 322. o.

¹⁷ PAJON, 2010. 29. o.

¹⁸ SAKAGUCHI ET AL. 2021. 129. o.

révén.¹⁹ Ettől eltekintve Japán a minisztériumok közötti egyhangú döntéshozatal miatt hosszú ideig nem tudott bevezetni más piaci alapú mechanizmusokat, mint például a karbonadót.²⁰ Az egyet nem értő fél a METI volt a japán ipart képviselő szervezettel, a *Keidanren*nel egyetemben. Ellenállásuk legfőbb oka volt, hogy a japán elektronikai közműveknek biztosítania kell az energiaellátást a kereslet megugrása esetén is, például hőhullámok idején.²¹ Fontos megjegyezni, hogy Japán klímapolitikáját erősen meghatározza energiapolitikája, a két szakpolitikai terület pedig egyébként is szorosan összekapcsolódik, hiszen az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás egyik sarokköve a fenntartható energiára való átállás. Mivel Japán nyersanyagokban szegény ország, ezért az energiainportra való nagyfokú ráutaltsága miatt klímapolitikáját erősen befolyásolja az energiapolitika. Energiapolitikájának két prioritása az energiabiztonság, valamint az energiahatékonyság, mely területen világviszonylatban az egyik legmagasabb mutatóval rendelkezik az ország – ez a klímapolitika tekintetében egyrészt versenyelőnyt jelent, másrészt viszont hátrányt a költségesebb szén-dioxid kibocsátáscsökkentés révén.²² Az energiapolitika elsőbbségét bizonyítja a 2011-es Nagy Keleti Földrengés és a *Fukushima Daiichi* nukleáris katasztrófa, ami mélyreható és hosszútávú hatást gyakorolt Japán energiapolitikájára.²³ A katasztrófa okán a szigetország a kiesett nukleáris energiát fosszilis energiahordozókkal helyettesítette, az üvegházhatású gázkibocsátások 2013-as tetőzését eredményezve ezzel.²⁴ Megállapítható, hogy a Párizsi Megállapodás előtt Japán számára a szén, mint megbízható és olcsó energiaforrás volt a prioritás a megújuló energiaforrások helyett.²⁵

¹⁹ PAJON, 2010. 32. o.

²⁰ SAKAGUCHI ET AL. 2021. 130. o.

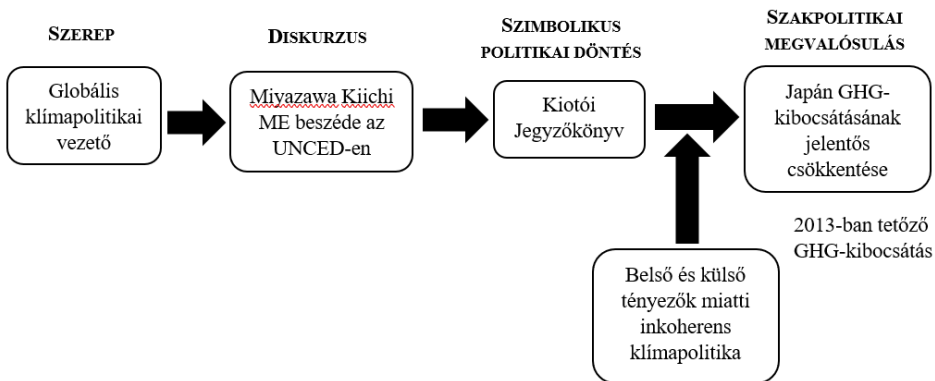
²¹ YAMADA, 2021. 67. o.

²² PAJON, 2010. 22. o.

²³ IGUCHI ET AL. 2015. 123. o.

²⁴ IGUCHI ET AL. 2015. 129. o.

²⁵ YAMADA, 2021. 75. o.



1. sz. ábra: A Japán által vállalt klímapolitikai vezető szerep tényleges megvalósulása szakpolitikai szinten. A szerző saját szerkesztése

III. JAPÁN NEMZETKÖZI KLÍMAPOLITIKÁBAN BETÖLTÖTT SZEREPE

Japán a globális környezeti vezetői szerepvállalását 1992-ben jelentette be, ahogy arról már korábban esett szó. Az új szerep felvételére azonban több olyan tényező ösztönözte a szigetországot, amelyek a későbbiekben is meghatározzák a szerepet, amit a nemzetközi klímapolitikában játszik. Ezek közé sorolható az országra a nyolcvanas évektől kezdve nehezedő nemzetközi nyomás – főleg az Amerikai Egyesült Államok részéről –, ugyanis gazdasági erejével arányos politikai aktivitást, részvételt vártak tőle a nemzetközi politikában.²⁶ A klímapolitika kézenfekvőnek bizonyult Japán számára nemzetközi presztízsének javítására, melynek háttérét biztosította a korábban a szennyezéskezelésben elért siker és a magas fokú energia-intenzitás.²⁷

A szigetország 1997-ben vállalta a COP3 megrendezését Kiotóban, ami alkalmat kínált arra, hogy konkrét kötelezettségek vállalásával tegyen tanúbizonyságot az általa deklarált vezetői szerepről. A konferencia végén egy sikeres egyezmény létrejötte kulcsfontosságú volt a japán diplomácia számára, azonban ehhez ki kellett békítenie az inaktív környezetpolitikát

²⁶ PAJON, 2010. 24. o.

²⁷ PAJON, 2010. 20. o.

folytató Amerika Egyesült Államok és az aktív Európai Unió álláspontját.²⁸ Emiatt az ország egyensúlyozó pozícióba kényszerült, hogy biztosítani tudja a megállapodást és az amerikai részvételt a klímátárgyalásokon.²⁹ Végül megszületett a Kiotói Jegyzőkönyv, mely keretében Japán az 1990-es bázisévhez képest egy viszonylag alacsony, 6 százalékos kibocsátás-csökkentési célt vállalt. A Jegyzőkönyv valójában az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményét léptette működésbe azáltal, hogy az 1990-es üvegházgáz-kibocsátási szinthez viszonyítva jogi kötőerővel rendelkező 5 százalékos csökkentés végrehajtását írja elő az első, 2008-2012 közötti kötelezettségvállalási időszakra.³⁰ Miután az Egyesült Államok 2001-ben kilépett a Jegyzőkönyvből, a japán ipar versenyhátránytól való félelme miatt nagy nehézségek árán sikerült azt ratifikálni 2002-ben.³¹ A japán ipar és a METI eleve elégedetlen volt az 1990-es év, mint bázisév kiválasztásával – hiszen Japán energiaintenzitása már ekkor magas volt –, azonban az Egyesült Államok kilépését a Jegyzőkönyvből a kibocsátáscsökkentési költségek elviselhetetlen mértékűvé duzzadásaként értékelték.³² Az Egyesült Államok kilépésével a Jegyzőkönyv hatályba lépéséhez szükséges volt a japán ratifikáció, így Japán kihasználta az alkalmat és sikerült meggyőznie az Európai Uniót a rugalmassági mechanizmusok³³ és karbon-ellentételezések³⁴ teljes használatának engedélyezéséről.

Japán nemzetközi klímátárgyalásokon elfoglalt pozíciójának keretét az ún. JUSCANNZ (mai nevén Ernyőcsoport) csoport adja. Ez a regionális koalíció a klímátárgyalások során alakult meg, legfőbb célja pedig a tagok

²⁸ PAJON, 2010. 27. o.

²⁹ PAJON, 2010. 34. o.

³⁰ Kötelezettségvállalási időszak: meghatározott időszak, mely során bizonyos (GHG kibocsátáscsökkentési) célokat el kell érni. A Kiotói Jegyzőkönyv végrehajtása két időszakban történt: az első kötelezettségvállalási periódus 2008-2012 között, a második 2013-2020 között valósult meg. Forrás: CLIMATE POLICY INFO HUB

³¹ TIBERGHEN, A. SCHREURS, 2007. 70. o.

³² SAKAGUCHI ET AL. 2021. 130. o.

³³ A Kiotói Jegyzőkönyv három piaci alapú rugalmassági mechanizmust is bevezetett annak érdekében, hogy az országok költségkímélőbb módon tudják csökkenteni kibocsátásukat, illetve a szén-dioxid mennyiségét a légkörben. Ezen három rugalmassági mechanizmus a következő: 1. Tiszta Fejlesztési Mechanizmus, 2. Közös implementálás, 3. Kibocsátás-kereskedelem Forrás: UNFCCC

³⁴ Karbon-ellentételezés: a GHG kibocsátásának csökkentése vagy a karbontárolás növelése (például faültetéssel), amit máshol lévő kibocsátás kompenzálására használnak. Forrás: CARBON OFFSET GUIDE

gazdaságainak védelme a kibocsátáscsökkentések vonatkozásában.³⁵ Tagjai az Egyesült Államok, Japán, Kanada, Ausztrália, Új-Zéland, Norvégia; később csatlakozott Oroszország és Ukrajna is. E csoport tagjaként a poszt-kiotói időszakban Japán számos olyan engedményt tudott kicsikarni, amik könnyítettek a Jegyzőkönyvben rögzített kibocsátáscsökkentési célok végrehajtásán. Ezek közé tartoznak a korábban említett rugalmassági mechanizmusok, illetve a 2000-ben lezajlott COP6-on született megegyezés a földhasználat, földhasználat-megváltoztatás és erdőgazdálkodás ágazatával kapcsolatban, amely a talaj, a fák, a növények, a biomassa és a faanyag használatát foglalja magában.³⁶ Ezeket szénelnyelőknek is nevezik, mert több szén-dioxidot nyelnek el, mint amennyit kibocsátanak.³⁷ A COP6-on arról állapodtak meg, hogy a hazai szénelnyelőket lehet használni a széndioxid kibocsátás csökkentése során, tehát ezek növelése, illetve csökkentése is beleszámít a GHG-kibocsátás számításába.³⁸ Az ezt követő COP7-en a japán diplomácia sikerként könyvelte el a szénelnyelőkkel kapcsolatos tevékenységek belefoglalását az egyik rugalmassági mechanizmusba, illetve a fejlesztési támogatások használatát a mechanizmus projektjeinek finanszírozásában.³⁹ A 2007-es COP13 legfőbb célja a 2012 utáni klímarezsim irányvonalainak meghatározása volt, beleértve az első kötelezettségvállalási időszak utáni kibocsátáscsökkentési célok körvonalazását is.⁴⁰ Fontos megjegyezni azonban, hogy a kibocsátáscsökkentési célok eldöntését a 2009-es COP15-re irányozták elő. Japán a konferencia során az Egyesült Államokkal és Oroszországgal egyetemben elutasított minden konkrét utalást egy középtávú célra vonatkozóan, ami miatt meglehetősen sok kritika érte és gyakran választották meg „*a nap őskövéletének*”⁴¹ a tárgyalások folyamán.⁴²

Japán 2009-ben újabb kibocsátáscsökkentési célt jelentett be, mégpedig egy 15 százalékos csökkentést 2020-ig megcélzó középtávú célt, amelynek bázisévéként 2005-öt jelölték meg. Ez a bázisév valójában az

³⁵ GNAŠ H., 2015. 24. o.

³⁶ AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA, 2017.

³⁷ CLIENTEARTH, 2020.

³⁸ UNFCCC, 2002.

³⁹ PAJON, 2010.

⁴⁰ CHRISTOFF P., 2008.

⁴¹ A nap őskövélete (*Fossil of the Day*) a Climate Action Network International (zöld NGO-kat tömörítő szervezet) által a COP tárgyalások minden napján odaítélt ironikus díj. Annak az országnak adják, amelyik a legtöbbet tette a klímátárgyalások akadályozása érdekében. Forrás: CLIMATE ACTION NETWORK INTERNATIONAL, 2021.

⁴² PAJON, 2010. 49. o.

1990-es bázisévvel összehasonlítva kibocsátásnövelést engedett meg, tehát nem nevezhető ambiciózusnak.⁴³ Ebben az évben került sor a COP15-re Koppenhágában, ahol Japán egy olyan, főbb kibocsátókat is kötő szerződés elfogadásáért küzdött, melyben a fejlett mellett a fejlődő országok is részt vennének.⁴⁴ E pozícióját a szigetország a későbbi tárgyalások folyamán is fenntartotta és egyúttal ellenkezett részt venni a Kiotói Jegyzőkönyv második kötelezettségvállalási időszakában (2013-2020), ha a főbb kibocsátók nélkül folytatnák (példának okáért az Egyesült Államok még mindig nem csatlakozott a Jegyzőkönyvhöz). Kilépési szándékát a következő klíma-konferencián jelentette be hivatalosan is 2010-ben.⁴⁵ A japán álláspont magyarázataként szolgálhat az, hogy a klímaváltozással kapcsolatos intézkedések, főleg az üvegházgázok csökkentése jelentős költségekkel jár. Azonban, ha egyes országok nem vezetik be ezeket az intézkedéseket, a világszínpadon jelentős versenyelőnyhöz juthatnak. Ezen túl fontos szempont az is, hogy az eredményes kibocsátáscsökkentéshez alapvető fontosságú a legnagyobb üvegházgáz-kibocsátók bevonása.

Finanszírozás szempontjából Japánnak hangsúlyos szerepe volt a koppenhágai tárgyalásokon, mert 11 milliárd dollárt biztosított ún. Gyorsfinanszírozás keretében 2010 és 2012 között, amely az összes többi állam felajánlásánál magasabb összeg volt, még az Európai Unióénál is.⁴⁶ Ezen túl a szigetország 15 milliárd dollárt adományozott a fejlődő országok számára az éghajlatváltozás hatásainak enyhítése és a hozzá való alkalmazkodás támogatására egészen 2012-ig. A COP15 továbbá azért volt meghatározó momentum a japán klímapolitika szempontjából, mert az akkori miniszterelnök, *Hatoyama Yukio* az 1990-es bázisévhez képest egy 25 százalékos, 2020-ig megvalósítandó és egy 2050-re kitűzött 80 százalékos csökkentési célt jelentett be azzal a feltétellel, hogy egy olyan igazságos és hatékony nemzetközi keretrendszert hoznak létre, melyben minden fő kibocsátó részt vesz és együtt nagyratörő, jogi kötőerővel rendelkező célokat tűznek ki.⁴⁷ Ez a bejelentés ritkaságszámba ment, mert azelőtt történt, mielőtt elértek volna egy belföldi konszenzust, illetve valószínűleg belpolitikai felhangja is volt (üzenet a közvéleménynek, miszerint a Japán Demokrata

⁴³ SAKAGUCHI ET AL. 2021. 131. o.

⁴⁴ SAKAGUCHI ET AL. 2021. 131. o.

⁴⁵ SAKAGUCHI ET AL. 2021. 131. o.

⁴⁶ IGUCHI ET AL., 2015. 126. o.

⁴⁷ IGUCHI ET AL., 2015. 122. o.

Párt alkotta kormány elhatárolódik az LDP eddigi politikájától).⁴⁸ 2010-ben ez a cél vált Japán fogadalmává a Koppenhágai megállapodás keretében is. A 2011-es Nagy Keleti Földrengés és a *Fukushima Daiichi* nukleáris katasztrófa azonban ellehetetlenítette a kitűzött kibocsátáscsökkentési cél elérését, ezért azt 2013-ban a *Shinzo Abe* által vezetett adminisztráció felülvizsgálta és az 1990-es bázisévhez viszonyítva 3 százalékos növekedést engedett meg.⁴⁹

A Kiotói Jegyzőkönyv első kötelezettségvállalási időszaka 2012-ben ért véget, mialatt Japánnak sikerült teljesíteni a kitűzött célt: az 1990-es szinthez képest összesen 8,4 százalékkal csökkentette a GHG kibocsátásait.⁵⁰ A 6 százalékos csökkentési cél teljesítésének fő eszközei az erdők, mint szénelnyelők és két, a Kiotói Jegyzőkönyv által bevezetett rugalmassági mechanizmus voltak.⁵¹ Eleget téve annak a sürgetésnek, hogy minden ország adja be jövőbeli nemzetileg meghatározott hozzájárulását – ami a 2030-ig tervezett kibocsátáscsökkentéseket jelenti –, 2015-ben Japán 26 százalékos csökkentést jelentett be 2013-as bázisévhez viszonyítva.⁵² 1990-es bázisév szerint ez csupán 18 százalékos csökkentést jelent, hiszen Japán kibocsátása 2013-ban tetőzött a nukleáris baleset utáni fosszilis tüzelőanyagok megnövekedett használata miatt.⁵³ Ez a csökkentési cél kevésbé ambiciózus, ráadásul nincs összhangban Japán hosszú távú, 2050-re kitűzött 80 százalékos csökkentési céljával.⁵⁴

IV. A SZIGETORSZÁG ÉGHAJLATVÁLTOZÁSI SZAKPOLITIKÁJA NAPJAINKBAN

A 2015-ös Párizsi Megállapodás nem csak a globális klímarezsím szempontjából bizonyult fordulópontnak, hanem a japán klímapolitika vonatkozásában is. Japán 2016. november 8-án ratifikálta a Megállapodást, ezt követően pedig számos olyan intézkedésnek lehettünk szemtanúi, melyekre korábban nem volt példa.⁵⁵ Ennek legerősebb megnyilvánulása az

⁴⁸ OKANO-HEIJMANS, 2012.

⁴⁹ IGUCHI ET AL., 2015. 123. o.

⁵⁰ METI, MOE, 2015.

⁵¹ IGUCHI ET AL., 2015. 125. o.

⁵² IGUCHI ET AL., 2015. 123. o.

⁵³ CLIMATE TRANSPARENCY, 2016.

⁵⁴ DIMSDALE ET. AL., 2015. 6. o.

⁵⁵ NAKANISHI, 2020.

előző miniszterelnök, *Suga Yoshihide* 2020. októberi bejelentése (közvetlenül azután, hogy Kína közzétette 2060-ra kitűzött kibocsátáscsökkentési célját),⁵⁶ mely szerint Japán dekarbonizációja 2050-re megvalósul.⁵⁷ Releváns ugyanakkor a 2019-ben kiadott hosszútávú stratégia is, amely az első olyan hivatalos, kormányzati döntés az éghajlatváltozást illetően, amely kijelentette, hogy a GHG kibocsátások csökkentése gazdasági teher helyett ösztönözné a gazdasági növekedést.⁵⁸ Ehhez nagyban hozzájárult a nem állami és az állam alatti szereplők⁵⁹ egyre aktívabb környezet- és klímavédelmi tevékenysége, mely a Párizsi Megállapodást követő időszakban még inkább megerősödött.⁶⁰ A korábban az éghajlatváltozással kapcsolatos döntésekre elhanyagolható befolyással rendelkező nem állami, illetve állami szint alatti szereplők az elmúlt években fokozott cselekvéssel próbálták ösztönözni a klímaváltozás elleni fellépést. Ennek egyik kiemelkedő megnyilvánulása a Japán Klímakedzdeményezés, amit 2018-ban indítottak el azzal a céllal, hogy elérjék a nettó zéró GHG kibocsátást a kormányzat klímapolitikájától függetlenül, illetve végső soron ráhatással legyenek a japán klímapolitikára.⁶¹ Érdemleges befolyása van a klímaváltozással kapcsolatos szabályozásokra és döntésekre a 2009-ben megalakult Japán Klímavezetők Partnersége, amelynek ma több, mint kétszázhat vállalat a tagja.⁶² A koalíció célja egy karbonsemleges társadalom létrehozása, mellyel nem csak az üzleti szektort, de a kormányzatot is nagyobb szerepvállalásra sarkallja és aktívan lobbizik egy törekvőbb japán klímapolitikáért.⁶³

Az üzleti érdekek és a klímapolitika közeledése kapcsán említésre méltó a 2020-ban bemutatott „zöld növekedési stratégia”, ami lényegében egy gazdasági növekedést és környezetvédelmet összekapcsoló iparpolitika.⁶⁴ A stratégia *Suga* korábban említett beszédére épül, miszerint a klímaváltozás már nem jelent korlátot a gazdasági növekedésre nézve – tükrözve az üzleti

⁵⁶ BOUCKAERT, 2021. 3. o.

⁵⁷ REUTERS, 2020.

⁵⁸ KAMEYAMA, 2021. 77. o.

⁵⁹ Állam alatti szereplők: olyan belföldi aktorok, akik befolyással vannak az állam nemzetközi kapcsolataira. Ide tartoznak például az egyes ipari szektorok, akik jól elhatárolható érdekekkel rendelkeznek a külpolitika vonatkozásában (autóipar stb.). Forrás: K.J., 2014.

⁶⁰ KAMEYAMA, 2021. 77. o.

⁶¹ KAMEYAMA, 2021. 76. o.

⁶² JAPAN CLIMATE LEADERS PARTNERSHIP, 2021.

⁶³ LOBBY MAP, 2022.

⁶⁴ IEA, 2021. 13. o.

szféra hozzáállásának változását a klímapolitikával kapcsolatban.⁶⁵ A stratégia által 2050-re előirányzott energiamix 50-60 százalékát a megújuló energia alkotná, 30-40 százalékát a nukleáris és hőenergia adná szén-dioxid-leválasztással, - hasznosítással és tárolással (CCUS)⁶⁶ kiegészülve, valamint a maradék 10 százalék hidrogén és ammónium-termelés által lenne biztosítva.⁶⁷ Már el is kezdődött az energiamix nagyarányúbb diverzifikálása és a megújuló energia arányának növelése, a szigetország azonban nem köteleződött el a széntüzelésű energiatermelés kivezetése mellett.⁶⁸ 2019-ben a fosszilis tüzelőanyagok teljes energiaellátása 88 százalékát alkották,⁶⁹ valamint 2030-ra előrevetített energiamixében 19 százalékot tenne ki a szén, mint energiaforrás – a dekarbonizációhoz szükséges teljes kivezetéssel ellentétesen.⁷⁰ Ezen túl viszont pozitív változásként értékelhető a japán kormány által a tengerentúli szénerőművek finanszírozásának csökkentése, habár Japán még mindig a világ második legnagyobb finanszírozója közé tartozik Kína után.⁷¹

4.1. A klímapolitika állandó elemei

Változatlan maradt a japán klímapolitika innovációs fókuszja, amit a 2020-ban elfogadott hosszútávú innovációs stratégia is rögzít. Az innovációt a japán állam főleg két területen ösztönzi: ezek az alacsony szén-dioxid kibocsátású hidrogén és a CCUS technológiák. A hidrogén központi szerepet foglal el a tiszta energiára való átmenetben, Japán pedig célul tűzte ki, hogy nemzetközi viszonylatban is versenyképessé váljon ezen a területen. Nemzeti hidrogén stratégiájának prioritása a hidrogén olcsóbbá tétele a földgázhoz képest.⁷² A másik kiemelt fontosságú terület a CCUS technoló-

⁶⁵ JAPÁN MINISZTERELNÖKI KABINET, 2020.

⁶⁶ Szén-dioxid-leválasztás, - hasznosítás és tárolás (angol rövidítése CCUS): a szén-dioxid kiválasztása történhet egy fosszilis tüzelőanyagot használó hőerőmű füstgázából, amit ezután egy geológiai képződmény alkotta tárolóba sajtolnak. A leválasztott szén-dioxid ipari vagy vegyi folyamatok nyersanyagaként való felhasználása révén a szén-dioxid árucikké válhat, amellyel kereskedni lehet, és így bevételi forrást jelenthet. Forrás: EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK, 2018.

⁶⁷ IEA, 2021. 14.o.

⁶⁸ IEA, 2021. 195. o.

⁶⁹ IEA, 2021. 14. o.

⁷⁰ CLIMATE ACTION TRACKER, 2022.

⁷¹ GLOBAL ENERGY MONITOR, 2022.

⁷² IEA, 2021. 14. o.

giáké, azon belül is a karbon-újrahasznosításra⁷³ koncentrál a szigetország, amivel csökkenteni tudná a fosszilis energiahordozók használatát.⁷⁴ Továbbra is szabályozó intézkedések és önkéntes megállapodások útján történik a klímapolitika végrehajtása, azonban egyre több piaci alapú eszköz⁷⁵ kerül bevezetésre, ami nagy előrelépést jelent ezen a téren.

Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásban és hatásainak enyhítésében kulcsfontosságú a klímafinanszírozás, vagyis a klímaváltozáshoz köthető projektek finanszírozása és az ezt támogató befektetések. A klímafinanszírozás fontos részét alkotja minden klímapolitikának, hiszen a pénzügyi szektornak nagy jelentősége van az alacsony szén-dioxid kibocsátású energiaátmenet megvalósításában.⁷⁶ Japán nemzetközi környezeti együttműködésének legfőbb eszköze a fejlesztési támogatások nyújtása, mely kormányok, kormányzati ügynökségek által a fejlődő országoknak társadalmi és gazdasági fejlődés céljából nyújtott finanszírozás. A szigetország szerepet játszik továbbá az alacsony szén-dioxid-kibocsátású zöld infrastrukturális beruházások előmozdításában és ezáltal a Párizsi Megállapodás által kitűzött célok elérésében is.⁷⁷ Mint a világ harmadik legnagyobb gazdasága és világviszonylatban számos befolyásos pénzügyi intézettel rendelkező ország, a japán eszköztulajdonosok fenntartható befektetések felé való fordulásának globális hatása lenne a klímafinanszírozásra. Ennek ellenére, a három legnagyobb japán bank még mindig a széntüzelésű erőművek legnagyobb finanszírozói közé tartoznak a fejlett és feltörekvő gazdaságokban.⁷⁸ A fenntartható pénzügyek és befektetések növekvő fontossága a globális piacokon és a szomszédos ázsiai országokban (például a Kínai Népköztársaságban) arra ösztönözték a japán döntéshozókat, hogy proaktívabbak legyenek ezen a téren, főleg a Párizsi Megállapodást követő időszakban. Ezt mutatja a fenntartható pénzügyek, befektetések felkarolása és szorgalmazása nem csak a MOE, hanem a METI és a Japán jegybank

⁷³ Karbon-újrahasznosítás: olyan technológia, mely segítségével a levegőbe kerülő széndioxidot elkülönítik, összegyűjtik és újra felhasználják egyéb termékek előállítására. Forrás: MINISTRY OF ECONOMY, TRADE AND INDUSTRY, 2021.

⁷⁴ IEA, 2021. 14. o.

⁷⁵ A piaci alapú eszközök - mint például a környezeti adók vagy az értékesíthető engedélyek rendszere -, arra ösztönzik a gyártókat és a fogyasztókat, hogy változtassanak viselkedésükön, hatékonyabban használják az erőforrásokat és így csökkentsék a környezetre gyakorolt negatív hatást. Forrás: EURÓPAI BIZOTTSÁG.

⁷⁶ SCHUMACHER ET AL. 2020. 1. o.

⁷⁷ SCHUMACHER ET AL. 2020. 1. o.

⁷⁸ SCHUMACHER ET AL. 2020. 2. o.

által.⁷⁹ Japán regionális vezető szerepre való törekvését tükrözi az általa nyújtott klímafinanszírozás, melyben az egyik legnagyobb szerepet vállalja világviszonylatban. Ezt támasztja alá a korábbi miniszterelnök, *Suga* 2021-es G7-es bejelentése is, amely szerint Japán köz- és privát klímafinanszírozás vállalt 2021 és 2025 között 6,5 trillió yen (körülbelül 55 milliárd USD) értékben.⁸⁰ További aktuális példaként említhető a jelenlegi miniszterelnök, *Kishida Fumio* 2021-es glasgow-i klímakonferencián (COP26)⁸¹ tartott bejelentése is, miszerint Japán tízmilliárd dollár további támogatást ajánl fel a karbonsemlegesség támogatására Ázsiában, illetve megduplázza az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodást és a katasztrófamegelőzést célzó támogatását 14,8 milliárd dollár értékben.⁸² A japán állam által nyújtott éghajlatváltozáshoz köthető támogatások leginkább Délkelet-Ázsiában és a Csendes-óceán térségében összpontosulnak, hiszen ez a régió nagymértékben ki van téve a klímaváltozás kedvezőtlen hatásainak. Ebben a vonatkozásban Japán célja az energiaátmenet megvalósítása a régióban, melyet *Kishida* a Glasgow-ban tartott COP26-on is megemlített:

*„A dekarbonizált társadalom megvalósítása érdekében Japán a lehető legnagyobb arányban bevezeti a megújuló energiát, illetve vezeti a tiszta energiaátmenetet különös tekintettel Ázsiára.”*⁸³ – a szerző saját fordítása.

V. A SZAKPOLITIKAI FORDULAT LEHETSÉGES MAGYARÁZATAI

A Párizsi Megállapodás utáni időszak klímapolitikai fejleményeit tekintve felmerül a kérdés, hogy milyen tényezők járulhattak hozzá ehhez a fordulathoz? Elsőként a globális dekarbonizációs trendek változását szükséges megemlíteni, ami változtatásra ösztökélhette a japán kormányt.⁸⁴ A nagy kibocsátók, többek között az Amerikai Egyesült Államok és a Kínai Népköztársaság is egyre céltudatosabban lépnek fel a globális klímapolitikában, ami nemcsak ambiciózusabb klímacselekvésre sarkallja a sziget-

⁷⁹ SCHUMACHER ET AL. 2020. 3. o.

⁸⁰ MOFA, 2021.

⁸¹ REUTERS, 2021.

⁸² REUTERS, 2021.

⁸³ „To bring about a decarbonized society, Japan will introduce renewable energy as much as possible, and lead the way in the clean energy transition, with a particular focus on Asia.” Forrás: JAPÁN MINISZTERELNÖKI KABINET, 2021.

⁸⁴ METI, 2021.

országot, hanem egyúttal a szakpolitikai intézkedések költségeit is csökkenti a globális versenyképesség szempontjából. Ennek az az oka, hogy az államok többsége tart attól, hogy a szükséges klímaintézkedések bevezetése a nemzetközi versenyképességük csökkenését okozza.⁸⁵ Az első vizsgált periódusban is ez volt az uralkodó nézet az ipari szektorban, ami nehezítette egy hatékony klímapolitika megvalósítását. Felismerve azonban az éghajlatváltozási politikában rejlő technológiai innovációs potenciált és ezáltal a lehetőséget a gazdasági növekedésre, az üzleti és ipari szektor egyre több szereplőjének állt érdekében egy törekvőbb klímapolitika kormányzati szintű támogatása. Ezáltal az ipari érdekeket prioritásként kezelő japán kormányzat is változtatott álláspontján és a Párizsi Megállapodás utáni időszakban még inkább elősegítette a klímapolitikai intézkedéseket.

A kívülről érkező nyomás mellett a japán klímapolitikát (főként a szén kivezetésének elutasítását)⁸⁶ gyakran érő nemzetközi kritika abban nyilvánul meg, hogy rendszeresen megválasztják a „nap őskövületének”, mely címet az az ország kapja, aki a leginkább hátráltatja a nemzetközi klímátárgyalásokat és klímacselekvést. Japán hagyományosan nagy figyelmet fordít a nemzetközi közösség általi megítélésére, így ezek a kritikák is hatással vannak a szakpolitikai döntéshozatalra⁸⁷ – nem utolsósorban pedig az erről megjelenő hírek a japán közvélemény figyelmét is felhívják az éghajlatváltozás kérdésére.⁸⁸

A szakpolitikai fordulatra további magyarázattal szolgálhat a fenntartható pénzügyek és befektetések növekvő fontossága a globális piacokon, valamint a szomszédos ázsiai országokban (például a Kínai Népköztársaságban). Ezt mutatja a fenntartható pénzügyek, befektetések felkarolása és szorgalmazása nem csak a MOE, hanem a METI és a Japán jegybank által.⁸⁹ Az erre irányuló törekvéseket ugyancsak tükrözi a METI által közzétett klímainnovációs pénzügyi stratégia, amely többek között olyan szektorokon átívelő szakpolitikai eszközöket jelenít meg, mint a zöld innovációs alap, említést téve egy lehetséges karbonvámról is.⁹⁰ Mind a japán üzleti, mind

⁸⁵ YAMADA, 2021. 67. o.

⁸⁶ YAMADA, 2021. 65. o.

⁸⁷ PAJON, 2010. 33. o.

⁸⁸ REUTERS, 2019.

⁸⁹ SCHUMACHER ET AL. 2020. 3. o.

⁹⁰ METI, 2021.

pedig a pénzügyi szféra számára növekvő fontossággal bírnak a fenntartható pénzügyek főként a technológiai innováció tekintetében.⁹¹

A külső tényezők mellett belső folyamatok is szerepet játszanak a szakpolitikai irányváltásban. Ilyen a nem állami és az állami szint alatti szereplők megerősödése, mely folyamat globalizálódását az európai és amerikai üzleti szférában történő szemléletváltás is elősegítette: számos üzleti vezető érzekelte a klímaváltozást üzletére nézve a legnagyobb kockázatnak, az enyhítést és alkalmazkodást célzó intézkedésekre pedig teher helyett igyekeztek lehetőségként tekinteni.⁹² Az ehhez a jelenséghez köthető megmozdulások egyre gyakoribbá válnak Japánban is, melyek közül ki kell emelni a Japán Klímakedzdeményezés nevé, a nettó zéró GHG kibocsátás elérését kitűző kezdeményezést.

A dekarbonizációnak a pozitív ökológiai hatásai mellett gazdasági és társadalmi előnyei is vannak: az alacsony szén-dioxid kibocsátású növekedés akár 26 milliárd dollárnyi gazdasági hasznot hozhat globális szinten 2030-ig.⁹³ A japán kormányzat az előzőleg említett zöld növekedési stratégiában nyilvánvalóvá teszi, hogy a klímaváltozással szembeni fellépésre a gazdasági növekedés potenciális forrásaként tekint, ami főként a klímaintézkedésekhez szükséges innovációs bázis kialakításában, illetve a zöld technológia exportálásában jelenik meg. Ez nem csak növeli Japán globális versenyképességét (a korábban az ipari szektor által hangoztatott félelemmel ellentétben), de egyúttal regionális vezető szerepét is megerősíti. A régióban a szigetország szándéka vezetni a karbonsemlegesség, különösképpen az energiaátmenet megvalósítását.⁹⁴

ÖSSZEGZÉS

Jelen tanulmány célul tűzte ki a japán klímapolitika Párizsi Megállapodás előtti és utáni időszakának összehasonlítását a fontosabb szakpolitikai intézkedések számbavételével. Az összevetés során megállapítható, hogy jelentős változások mentek végbe ezen a területen, melyek közül az egyik legfontosabb az ipari szektorban történő szemléletváltás, ami a kormányzati szereplők megváltozott hozzáállásában is nyomon követhető.⁹⁵

⁹¹ YAMADA, 2021. 74. o.

⁹² KAMEYAMA, 2021. 76. o.

⁹³ PFEIFER, 2019.

⁹⁴ REUTERS, 2021.

⁹⁵ YAMADA, 2021. 74. o.

A köz- és privát szférában a klímafinanszírozás egyre nagyobb teret nyer, valamint a fenntartható pénzügyek mára kulcsfontosságú szerepet játszanak az innovációs technológiák vonatkozásában. A döntéshozatalra növekvő hatást gyakorló nem állami és állami szint alatti szereplők általi megmozdulások tovább ösztönözték az ambiciózus klímacelekvést. A belső tényezők mellett a változó globális trendek – főként a nagy kibocsátók aktívabb klímapolitikája -, és a Japánt ért nemzetközi kritika is szerepet játszhatott a fokozottabb japán fellépésben. Ezen túl érezhető hatása van az erősödő nemzetközi versenynek nem csak a megújuló energiaforrások piacán, hanem a pénzügyi szektorban is.

A japán klímapolitikának azonban változatlan elemei is vannak mindkét időszakban: ilyen az erős innovációs fókusz és a klímapolitika önkéntes megállapodások útján való végrehajtása. Az energiapolitika általi erős meghatározottsága szintén megmaradt, amit alátámaszt a szén nagyarányú használata, illetve teljes kivezetésének elutasítása.

Elmondható tehát, hogy a Párizsi Megállapodást követő időszakban egy olyan szakpolitikai fordulatnak lehetünk tanúi, amely lehetőséget ad Japánnak a hatékonyabb klímacelekvésre, egyúttal forrása lehet a gazdasági növekedésnek is. Az ipari szektorból induló szemléletváltás számos klímapolitikához kötődő területen eredményezett előrelépést a karbonsemlegesség kitűzése révén, viszont továbbra is szükséges az erőfeszítések ütemes fokozása – például a szén teljes kivezetése a teljes dekarbonizáció eléréséhez – az éghajlatváltozás hatásainak hatékony enyhítése érdekében.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ASSELT, HARRO VAN; KANIE, NORICHIKA; IGUCHI, MASAHIKO (2009). Japan's position in international climate policy: navigating between Kyoto and the APP. *Int Environ Agreements* 9, 319–336 (2009). DOI azonosító: <https://doi.org/10.1007/s10784-009-9098-6>
- AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA (2017). Az üvegházhatásúgáz-kibocsátás csökkentését és a párizsi vállalások teljesítését lehetővé tevő jobb uniós erdő- és földgazdálkodás Letöltés helye: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/10/13/lulucf/#> (Letöltve: 2021.10.23.)
- BOUCKAERT, ELIAS (2021). Japan's 2050 Net-Zero Emission Policy as a Case for Degrowth? Briefing Paper, 01/2021. European Institute for Asian Studies, 2021. február 3. oldal

- BREUNING, MARIJKE (2019) Role Theory in Politics and International Relations. The Oxford Handbook of Behavioral Political Science Edited by Alex Mintz and Lesley Terris, 2019. DOI azonosító: [10.1093/oxfordhb/9780190634131.013.29](https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190634131.013.29)
- CARBON OFFSET GUIDE. WHAT IS A CARBON OFFSET? Letöltés helye: <https://www.offsetguide.org/understanding-carbon-offsets/what-is-a-carbon-offset/> (Letöltve: 2021.10.23.)
- CIFOR. Policy Network Analysis: Actors and power structures. Letöltés helye: <https://www2.cifor.org/gcs/modules/redd-policies/policy-network-analysis-actors-power-structures/> (Letöltve: 2022.04.03.)
- CLIENTEARTH (2020). What is a carbon sink? Letöltés helye: <https://www.clientearth.org/latest/latest-updates/stories/what-is-a-carbon-sink/> (Letöltve: 2021.10.23)
- CLIMATE ACTION NETWORK INTERNATIONAL. Fossil of the Day. Letöltés helye: https://climatenetwork.org/resource_type/fossil-of-the-day/ (Letöltve: 2021.10.31.)
- CLIMATE ACTION TRACKER (2022). Country summary – Japan. Letöltés helye: <https://climateactiontracker.org/countries/japan/> (Letöltve: 2022.03.27.)
- CLIMATE POLICY INFO HUB. COMMITMENT PERIOD. Letöltés helye: <https://climatepolicyinfohub.eu/glossary/commitment-period> (Letöltve: 2022.05.14.)
- CLIMATE POLICY WATCHER (2021.07.07.) Energy efficiency vs energy intensity. Letöltés helye: <https://www.climate-policy-watcher.org/energy-strategies/energy-efficiency-vs-energy-intensity.html> (Letöltve: 2022.05.13.)
- CLIMATE TRANSPARENCY (2016) Brown to green: G20 transition to a low carbon economy – Japan. Letöltés helye: https://www.climate-transparency.org/wp-content/uploads/2016/09/Japan_Country_Profile.pdf (Letöltve: 2021.11.03.)
- CHRISTOFF, P. (2008) The Bali roadmap: Climate change, COP 13 and beyond, Environmental Politics, 17:3, 466-472, DOI azonosító: [10.1080/09644010802065807](https://doi.org/10.1080/09644010802065807)
- DIMSDALE ET AL. (2015) Rising sun, sinking influence? – Japan’s self-marginalisation from global climate politics. E3G Report, London, 2015
- ÉGHAJLATVÁLTOZÁSI KORMÁNYKÖZI TESTÜLET (2014). Ötödik Értékelő Jelentés. Letöltés helye:

https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ar5-spm-syr_Hungarian.pdf (Letöltve: 2021.10.19.)

EURÓPAI BIZOTTSÁG. Environmental Economics. Letöltés helye: <https://ec.europa.eu/environment/enveco/mbi.htm> (Letöltve: 2022.03.30.)

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK (2018). A szén-dioxid-leválasztás és -tárolás, valamint az innovatív megújuló energiák kereskedelmi léptékű demonstrálása az Európai Unióban: a múlt évtizedben nem sikerült elérni a kívánt eredményeket – különjelentés. Letöltés helye: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/climate-action-24-2018/hu/#chapter7> (Letöltve: 2021.11.03.)

GLOBAL ENERGY MONITOR (2022). Global Coal Project Finance Tracker, Japan. Letöltés helye: <https://globalenergymonitor.org/projects/global-coal-public-finance-tracker/tracker-map/> (Letöltve: 2022.03.27.)

GNAŚ H. (2015) The Kyoto Protocol and the JUSCANNZ/Umbrella Group Countries - Party and Political System-Conditioned Determinants. Annales UMCS, Politologia. 21. DOI azonosító: [10.2478/curie-2013-0002](https://doi.org/10.2478/curie-2013-0002)

HOLSTI, K.J. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. International Studies Quarterly, Sep., 1970, 14 (3), 233-309

IEA (2021). Japan 2021 Energy Policy Review, IEA, Paris. Letöltés helye: <https://www.iea.org/reports/japan-2021> (Letöltve: 2022.03.27.)

IGUCHI, MASAAHIKO; LUTA, ALEXANDRU; ANDRESEN, STEINAR (2015). Japan's climate policy: Post-Fukushima and beyond. Letöltés helye: Elgar Online. (Letöltve: 2020.11.28.) DOI azonosító: [10.4337/9781784714932.00011](https://doi.org/10.4337/9781784714932.00011)

JAPAN CLIMATE LEADERS' PARTNERSHIP (2021). Letöltés helye: <https://japan-clp.jp/en> (Letöltve: 2022.03.27.)

JAPÁN MINISZTERELNÖKI KABINET (2020). A miniszterelnök szakpolitikai beszéde az országgyűlés 203. ülésén. 2020. október 28. Letöltés helye: https://japan.kantei.go.jp/99_suga/statement/202010/00006.html (Letöltve: 2022.03.28.)

JAPÁN MINISZTERELNÖKI KABINET (2021). A COP26 Világvezetői Csúcson Kishida Fumio japán miniszterelnök által 2021. november 2-án tett nyilatkozat. Letöltés helye: https://japan.kantei.go.jp/100_kishida/statement/202111/00002.html (Letöltve: 2021.11.16.)

- KAMEYAMA, YASUKO (2021). Climate Change Policy: Can New Actors Affect Japan's Policy-Making in the Paris Agreement Era? *Social Science Japan Journal* Vol. 24, No. 1, pp 67–84.
- KAMEYAMA, YASUKO (2002). Climate Change and Japan, *Asia Pacific Review*, 9:1, 33-44, DOI azonosító: [10.1080/13439000220141578](https://doi.org/10.1080/13439000220141578)
- KIICHI MIYAZAWA JAPÁN MINISZTERELNÖK BESZÉDE AZ ENSZ KÖRNYEZET ÉS FEJLŐDÉS KONFERENCIÁJÁN (UNCED) Rio de Janeiro, 1992. június 13. *Diplomatic Bluebook 1992, Japan's Diplomatic Activities*, pp. 406-409
- K.J. (2014). *Substate Actors. Lawin.* Letöltés helye: <https://lawin.org/substate-actors/> (Letöltve: 2022.05.13.)
- LOBBY MAP (2022). *Japan Climate Leaders Partnership (JCLP).* Letöltés helye: <https://lobbymap.org/influencer/Japan-Climate-Leaders-partnership-4a4e51e2dbcb41f77e8724fd377591b8> (Letöltve: 2022.03.27.)
- METI AGENCY FOR NATURAL RESOURCES AND ENERGY (2021). 6th Outline of Strategic Energy Plan. 2021, október. Letöltés helye: https://www.enecho.meti.go.jp/en/category/others/basic_plan/pdf/6th_outline.pdf (Letöltve: 2022.03.30.)
- METI, INDUSTRIAL SCIENCE AND TECHNOLOGY POLICY AND ENVIRONMENT BUREAU (2021). Pathways to realize carbon neutrality. Letöltés helye: https://www.meti.go.jp/english/press/2020/0916_001.html (Letöltve: 2022.03.31.)
- METI, MOE KÖZÖS SAJTÓKÖZLEMÉNY. (2015). Achievement of Target for Reduced Emissions during the First Commitment Period Prescribed by the Kyoto Protocol Has Been Confirmed. Letöltés helye: https://www.meti.go.jp/english/press/2015/1117_02.html (Letöltve: 2021.11.01.)
- MINISTRY OF TRADE, ECONOMY AND INDUSTRY, 2021. ROADMAP FOR CARBON RECYCLING TECHNOLOGIES REVISED (2021). Letöltés helye: https://www.meti.go.jp/english/press/2021/0726_003.html (Letöltve: 2022.03.29.)
- MOFA (2021). Japan announced renewed commitment of JYP 6.5 trillion on public and private climate finance over the next 5 years, from 2021 to 2025. 2021. június 15. Letöltés helye: https://www.mofa.go.jp/ic/ch/page24e_000301.html (Letöltve: 2021.11.10.)

- NAKANISHI, Y. (2020). The Paris Agreement and Japan. Letöltés helye: <https://blogdroiteuropeen.com/2020/10/21/the-paris-agreement-and-japan-by-yumiko-nakanishi/> (Letöltve: 2022.05.12.)
- OKANO-HEIJMANS, M. (2012). Japan's 'green' economic diplomacy: environmental and energy technology and foreign relations. *The Pacific Review*, 25:3, 339-364
- UNFCCC. Mechanisms under the Kyoto Protocol. Letöltés helye: <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/mechanisms> (Letöltve: 2021.10.23.)
- UNFCCC (2002). Land use, land-use change and forestry under the Kyoto Protocol: Carbon "sinks" Letöltés helye: <https://unfccc.int/cop6/issues/111.html> (Letöltve: 2021.10.23.)
- PAJON, CÉLINE (2010). Japan's Ambivalent Policy on Climate Change, Health and Environment Reports, n5, Institut français des relations internationales.
- PFEIFER, STEPHANIE (2019). Decarbonisation brings economic benefits. *Financial Times*. Letöltés helye: <https://www.ft.com/content/c5938468-a7ea-11e9-984c-fac8325aaa04> (Letöltve: 2022.03.21.)
- REUTERS (2019). Criticism of Japan's coal policy is raising climate awareness at home: Koizumi. Letöltés helye: <https://www.reuters.com/article/us-climate-change-japan-idUSKBN1YN1AE> (Letöltve: 2022.03.30.)
- REUTERS (2020). Japan lawmakers declare climate emergency after government sets zero emissions goal. 2020. november 19. Letöltés helye: <https://www.reuters.com/article/us-climate-change-japan-resolution-idUSKBN27Z0GX> (Letöltve 2021.11.10.)
- REUTERS (2021). Japan increases climate decarbonisation and adaptation funding pledges. 2021. november 2. Letöltés helye: <https://www.reuters.com/business/environment/japan-increases-climate-decarbonisation-adaptation-funding-pledges-2021-11-02/> (Letöltve: 2021.11.11.)
- SAKAGUCHI, ISAO; ISHII, ATSUSHI; SANADA, YASUHIRO; KAMEYAMA, YASUKO; OKUBO, AYAKO; MORI, KATSUHIKO (2021). Japan's environmental diplomacy and the future of Asia-Pacific environmental cooperation. *International Relations of the Asia-Pacific*, Volume 21, Issue 1, January 2021, Pages 121–156. DOI azonosító: <https://doi.org/10.1093/irap/lcaa020>

- SCHUMACHER, KIM; CHENET, HUGUES; VOLZ, ULRICH (2020). Sustainable Finance in Japan. ADBI Working Paper Series No. 1083. Asian Development Bank Institute, 2020. február
- TIBERGHIE, YVES, A. SCHREURS MIRANDA (2007). High Noon in Japan: Embedded Symbolism and Post-2001 Kyoto Protocol Politics, Global Environmental Politics 7:4, November 2007, Massachusetts Institute of Technology
- VILÁGBANK (2012). Poverty and climate change : reducing the vulnerability of the poor through adaptation Working Paper. Letöltés helye: <https://www.oecd.org/env/cc/2502872.pdf> (Letöltve: 2022.03.12.)
- VILÁGBANK. PRICING CARBON. Letöltés helye: <https://www.worldbank.org/en/programs/pricing-carbon#> (Letöltve: 2022.03.29.)
- YAMADA, TAKAHIRO (2021). Transforming the Dynamics of Climate Politics in Japan: Business' Response to Securitization. Politics and Governance, 2021, (9) 4, 65-78. DOI azonosító: <https://doi.org/10.17645/pag.v9i4.4427>
- YLÄ-ANTTILA, TUOMAS ET AL. (2018). Climate change policy networks: Why and how to compare them across countries. Energy Research & Social Science, Elsevier Ltd. DOI azonosító: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.06.020>

HEGEMÓNIA ÉS BEFOLYÁSSZERZÉS ANKARA POLITIKÁJÁBAN – *SOFT POWER* ELEMEEK A KULTURÁLIS KAPCSOLATOKTÓL A SZUNNITA ISZLÁM VALLÁSI DOMINANCIÁJÁIG¹

Hegemony and Gaining Influence in Ankara's Politics – Soft
Power Elements from Cultural Ties to the Religious Dominance
of Sunni Islam

Biró Dávid²

Absztrakt: A 2000-es évek közepe óta Törökország beépítette külpolitikai programjába a puha hatalmi diskurzust, és figyelmét a puha hatalom infrastruktúrájának kiépítése felé fordította. Diplomáciai hálózatát és nyilvános diplomáciai apparátusát a puha hatalom érvényesítése érdekében bővítette. A puha hatalom megjelenik a török külpolitikában a kulturális kapcsolatok erősödésében, az oktatási és ösztöndíjprogramok népszerűsítésében, az iszlám vallási hegemoniában és a török üzleti körök, hálózatok külföldi aktivizmusában, vagy éppen a médiaszolgáltatások területén is. Természetesen Törökország a külpolitikai aktivizmusa során nem csak *soft power* elemeket alkalmaz. Ám ez a hatalomgyakorlás egyre meghatározóbb például Ankara keleti politikájában, különösen a független türk köztársaságok kapcsolatépítése során. Jelen tanulmány célja, hogy

¹ Az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-21-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválósági Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

² Biró Dávid, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar, Történelemtudományi Doktori Iskola, Új- és Jelenkori Egyetemes Történelem Doktori Program, doktoranduszhallgató. Kutatási területe: Törökország külpolitikája.

ORCID azonosító: <https://orcid.org/0000-0002-3583-1985>

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán:

<https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10073689>

E-mail cím: birodave@gmail.com

röviden ismertesse Ankara külpolitikájának néhány *soft power* elemét a kulturális kapcsolatok szélesítésétől, az erősödő vallási kapcsolatokon át.

Kulcsszavak: MÜSIAD, Maarif Alapítvány, Diyanet, *soft power*, kultúra, média

Abstract: Since the mid-2000s, Turkey has incorporated soft power discourse into its foreign policy agenda and turned its attention to building soft power infrastructure. He expanded his diplomatic network and public diplomatic apparatus to enforce soft power. Soft power appears in Turkish foreign policy in the strengthening of cultural ties, in the promotion of education and scholarship programs, in the religious hegemony of Islam and in the activism of Turkish business circles and networks abroad, or even in the field of media services. Of course, Turkey does not just use soft power elements in its foreign policy activism. But this exercise of power is becoming increasingly important in Ankara's eastern politics, for example, especially in building relations with the independent Turkic republics. The aim of the present study is to briefly describe some of the soft power elements of Ankara's foreign policy, from the broadening of cultural relations to the strengthening of religious relations.

Keywords: MÜSIAD, Maarif Foundation, Diyanet, soft power, culture, media

BEVEZETÉS

Joseph Nye megfogalmazása szerint a hatalom megfoghatatlan, vitatott és nehezen mérhető fogalom.³ A hatalom, bár különbözik az erő alkalmazásának képességétől, magában foglalja a fenyegető hatalmat, tehát a pusztítás képességét, a gazdasági hatalmat és a kapcsolatok létrehozásának képességét és azok összetevőit.⁴

A nemzetközi kapcsolatok területén a hatalom és a politika összefonódik, és a kettő nem választható el egymástól.⁵ Az államok, mint a nemzetközi politika főszereplői, egymás rovására hajszolják a hatalmat,⁶ az

³ NYE, 2011.

⁴ Vö: BOULDING, 1989.

⁵ Részletesebben lásd: CARR, 1941.

⁶ MEARSHEIMER, 2005. 139–152. o.

államok külpolitikai érdekei ennek a hatalomnak a megőrzésében és megszerzésében állnak.⁷ Kijelenthető, hogy a hatalom a politika és a kormányok nélkülözhetetlen eszközének tekinthető.⁸ Számos ország törekszik arra, hogy puha hatalmi (*soft power*) eszközöket felhasználva befolyást szerezzen az adott országban. A puha hatalom alkalmazásának több módja is van. A befolyásszerzés mértéke attól is függ, hogy a befolyásra törekvő ország a sajátjához mérten eltérő, vagy hasonló kulturális közegben kell, hogy alkalmazza befolyásszerző képességeit, eszközeit.

Törökország, különösen az AKP (törökül: *Adalet ve Kalkınma Partisi*, magyar fordításban: Igazság és Fejlődés Pártja) 2002-es hatalomra kerülését követően egyre aktívabban vett részt a regionális külpolitikában, elsősorban a volt Oszmán Birodalom területeit érintően, majd fokozatosan nyitott kelet felé is, ahol a független türk köztársaságok között fokozhatta jelenlétét. A tanulmány célja, hogy vázolja Törökország külpolitikájának azon *soft power* eszközeit, amelyek segítségével Ankara jelentősebb befolyásra törekszik, különös tekintettel az ország keleti politikáját illetően. Éppen ezért kerül kiemelésre az oktatási és kulturális kapcsolatokban rejlő potenciál, a *Maarif* Alapítvány jelentősége, a török üzleti körök hatása, a török média jelenlegi helyzete és szerepe a politikában, vagy éppen az iszlám valláshoz kapcsolódó struktúra dominanciája.

I. *SOFT POWER* ÉS A TÖRÖK KÜLPOLITIKA

A politikában (és különösen a nemzetközi politikában) a puha hatalom a kooptálás képessége, nem pedig a kényszer eszköze. Ezáltal az adott ország képes lehet arra, hogy előnyöket – gazdasági, külpolitikai, kulturális – érjen el a puha hatalom alkalmazásával.⁹ Nye mellett érvel, hogy egy ország elérheti a kívánt eredményeket a világpolitikában a puha hatalom alkalmazásával, mert más országok csodálják értékeit, eredményeit, és ezáltal követik példáját.¹⁰ Nye szerint a puha hatalom egy viselkedést kiváltó tényező, amelyet a vonzalom és a példamutatás vezet. Továbbá Nye számára a hatalom egyfajta képesség arra, hogy befolyásolja mások viselkedését annak érdekében, hogy elérje a kívánt eredményeket.¹¹

⁷ KUNTZ, 2010. 189–208. o.

⁸ CARR, 1941.

⁹ NYE, 2008. 94–109. o.

¹⁰ Ennek részleteit bővebben lásd például: NYE, 2004.

¹¹ FAN, 2008. 147–158. o.

A puha hatalom fogalmát először a 2000-es évek közepén kezdték használni a török külpolitikában, az AKP, azaz az Igazság és Fejlődés Pártja, határozottabb külpolitikai aktivizmusát követően. Törökország külpolitikai aktivizmusa elsőként a Balkánon és a Közel-Keleten és Afrikában¹² jelent meg, majd fokozatosan nyitott a keleti független türk köztársaságok irányába is (Azerbajdzsán, Kazahsztán, Kirgizisztán, Türkmenisztán, Üzbegisztán).

A puha hatalom, mint külpolitikai koncepció Törökországban Ahmet Davutoğlu stratégiai mélységi víziója alapján formálódott meg, egy olyan politikai megközelítésben, amely Törökország történelmi, földrajzi és kulturális kapcsolataiból merít a közeli államokhoz.¹³ Ezen kereten belül Törökország a tágabb értelemben vett törökséggel való kulturális rokonságára támaszkodik. A Balkán, a Közel-Kelet és Közép-Ázsia jelentik azokat a térségeket, amelyekről a doktrína feltételezi, hogy Törökország és a fent említett régiók kölcsönösen és eredményesen fejleszthetik kapcsolataikat. Törökország kulturális örökségének és hagyományainak hangsúlyozása alapvető eleme volt a Davutoğlu-korszak külpolitikai doktrínájának, amelyben Törökország jobb kapcsolatokra törekedett a volt oszmán területeken létrejött nemzetekkel, majd ezeknek a kapcsolatoknak a fokozását Törökország puha hatalmi eszközök alkalmazásával képzelte el. Ezenkívül Törökország közvetítőként lépett fel a Közel-Keleten, hiszen 2010-ig szoros kapcsolatai voltak Izraellel és az arab államok többségével.¹⁴

A kormányzó AKP-kormány első évtizedében Törökország felemelkedő és egyre meghatározóbb regionális szereplőként értékelte magát. Következésképpen Törökország Davutoğlu vezetése alatt a „zéró probléma a szomszédokkal” elv és a regionális biztonság megteremtését szorgalmazta a külpolitikában, ahol a kulturális affinitás, a vonzalom és a példamutatás jelentette a pilléreket.¹⁵

Ankara a COVID-19 pandémia időszakában is arra törekedett, hogy támogassa és segítse azon országokat, amelyek kiváló kapcsolatokat ápolnak Ankarával. A közelmúltban megjelent adatok szerint Törökország több mint 14 nemzetközi szervezetnek nyújtott segítséget, amelyek a COVID-19 pandémia okozta károk enyhítésén dolgoznak.¹⁶ Törökország körülbelül 20

¹² Részletesebben lásd: DUDLÁK, 2018.

¹³ KUCUKKAYA, 2014.

¹⁴ ARAS, 2014. 404–418. o.

¹⁵ TAYLOR, 2022.

¹⁶ DAILY SABAH, 2022.

országoknak adott vakcinákat, köztük nyugat-balkáni és több afrikai államnak¹⁷ egyaránt és az ország jelenleg fejleszti a Turkovac elnevezésű saját vakcináját.¹⁸

II. OKTATÁSI ÉS ÖSZTÖNDÍJPROGRAMOK

Az oktatás a puha hatalom egyik fontos eleme a globális befolyásra törekvő országok számára. Azok a nemzetek, amelyek magas színvonalú oktatási és kutatóintézetekkel rendelkeznek, több nemzetközi hallgatót vonzanak, és ezért fontos forrásai az ország puha hatalmának. Ennél is fontosabb, hogy a minőségi oktatás a gazdasági növekedés egyik legerősebb hajtóereje.

Törökországban 66 egyetem szerepel a *Times Higher Education World University Rankings* általános ranglistáján. A legelőkelőbb helyen lévő törökországi egyetem a Çankaya Egyetem, amely a 401–500 közötti rangsorban szerepel.¹⁹ Törökországban a legjobb egyetemek közé tartozik még a Koç Egyetem, a Sabancı Egyetem, a Bilkent Egyetem, a Hacettepe Egyetem, a Közép-Kelet Műszaki Egyetem, az Isztambuli Műszaki Egyetem, a Boğaziçi Egyetem, és az Atılım Egyetem.²⁰

Törökország jelentős erőforrásokat fektet be az oktatási csereprogramokba annak érdekében, hogy tartós kapcsolatokat építsen ki azon diákokkal, akik különösen olyan országokból származnak, amelyekkel Törökország eredményes és előremutató kapcsolatokra törekszik. Az YTB (*Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı*, magyar fordításban: Elnökség a külföldi törökökért és a kapcsolódó közösségekért) 2010-ben alapított törökországi ösztöndíjai és a Felsőoktatási Tanács (törökül: *Yükseköğretim Kurulu*, YÖK) ösztöndíjai eredményeként Törökország növelte nemzetközi hallgatói mobilitását.²¹ A külföldi hallgatók száma 2011-ben 31 118 fő volt, 2017-ben pedig 125 138 főre emelkedett.²² A tanulmány lezárásától számított elmúlt 10 évben 75 százalékkal nőtt a törökországi felsőoktatási intézményeinkben tanuló külföldi hallgatók száma, és a jelenlegi adatok szerint Törökország a világ egyik legnagyobb nemzetközi

¹⁷ FRANCE 24, 2021.

¹⁸ TOSUN, 2021.

¹⁹ STUDY IN TURKEY, 2022.

²⁰ STUDY IN TURKEY, 2022.

²¹ ARAS – MOHAMMED, 2018. 13. o.

²² ÇEVİK, 2019. 62. o.

diákközösséget fogadó országgá vált, mintegy 110 ezer külföldi hallgatóval, amelyből 25 ezren ösztöndíjas hallgatók.²³ A fentiekén túlmenően Törökország 2023-ig 200 ezer külföldi diák fogadását tűzi ki célul.²⁴ A nemzetközi hallgatók számának ez a növekvő tendenciája jelentős potenciált jelent Törökország puha hatalmi kapacitásában, amelyeket tovább erősítenek különböző rövid távú programok (például: *YEE Turkish Summer School*, ERASMUS, *Mevlana Exchange Program*, *Farabi Exchange Program*).

III. A KULTÚRA HATALMA

A kultúra a puha hatalom azon eszköze, amely az ország történelmi vonzerőjétől, a kulturális sajátosságoktól, a hírességeken át a kulináris hagyományoktól, a filmművészetben, a televíziós sorozatoktól, a sporteredményeken keresztül a Nobel-díjasokig terjed, gyakorlatilag minden kultúrához kapcsolódó jelenséget magában foglalhat. E tekintetben a kultúra Törökország puha hatalmi erőforrásainak domináns jellemzője.

Számos ősi anatóliai civilizáció utódjaként Törökország gazdag történelmi műkincsekkel rendelkezik. Törökország 16 különböző kulturális örökségvédelmi helyszínt tudhatott magáénak az az UNESCO Szellemi Kulturális Örökség listáján 2018-ban.²⁵ A természeti parkok és az ország tájképe szintén fontos tényezők, amelyek fokozzák a turizmust és nemzetközi elismerést generálnak. A dániai székhelyű „Kék Zászló” program, amely a legjobb strandokat értékeli, 2020-ban 486 török strandnak ítélte oda a kiválósági díjat.²⁶

Kulturális téren kiemelendő a TİKA (*Türk İşbirliği ve Koordinasyon İdaresi Başkanlığı*, magyar fordításban: Török Együttműködési és Koordinációs Ügynökség) tevékenysége. A fejlesztési együttműködésre összpontosítva a TİKA több mint 150 országban működik és ez a szervezet felelős Törökország fejlődő országoknak nyújtott hivatalos fejlesztési támogatásának nagy része megszervezéséért, különös tekintettel az afrikai országokra és a közép-ázsiai régióra.²⁷ Az OECD jelentései szerint 2020-ban Törökország hivatalos fejlesztési támogatása 1,2 százalékkal, 8 milliárd

²³ YTB, 2022.

²⁴ YTB, 2022.

²⁵ THE WORLD HERITAGE Convention, 2022.

²⁶ 2020 YILI MAVI BAYRAK ÖDÜLLERİ AÇIKLANDI, 2020.

²⁷ TİKA, 2022.

USD-ra nőtt, valamint 2022 januárjáig a TÍKA 30 000 projektet valósított meg világszerte.²⁸

A sport is fontos területét képezi egy ország puha hatalmi potenciáljának. A világklasszis török-német származású futballista, *Mesut Özil*, valamint az Amerikai Egyesült Államokban szereplő NBA-játékosok, *Mehmet Okur*, *Hidayet Türkoğlu* és *Cedi Osman* egyaránt hozzájárulnak Törökország puha hatalmi kapacitásához. Azonban azt sem szabad elfelejtenünk, hogy az értelmiségi körök növelhetik vagy negatívan is befolyásolhatják Törökország puha hatalmi potenciálját. Számos török értelmiségi külföldön él, és olyan tanulmányterületeken is szerepet vállalnak, mint az akadémia szféra és az újságírás. Törökországban a demokratikus keretek csökkenése a török állampolgárok elvándorlását eredményezte, különösen ezeken a területeken.²⁹ Ezért a Törökországból Európába és Észak-Amerikába irányuló kivándorlási hullámnak olykor több negatív hatása van, mintsem hogy Törökország puha hatalmi kapacitásának érdekét szolgálja.

Kulturális téren kiemelendő a *Yunus Emre* Intézetek működése és tevékenysége. A *Yunus Emre* Alapítvány egy közalapítvány, amelyet 2007-ben alapítottak azzal a céllal, hogy Törökországot, annak nyelvét, történelmét, kultúráját és művészetét megismertesse, és a török nyelv, kultúra és művészet területein külföldön tanulmányokat folytatni szándékozók részére külföldi szolgáltatásokat nyújtson.³⁰ A *Yunus Emre* Intézetek pedig egy alapítványhoz kapcsolódó szervezetek, amelyek a külföldön alapított központokban külföldiek számára történő török nyelvoktatás mellett Törökország megismertetése céljából kulturális és művészeti tevékenységeket végez, továbbá támogatást nyújt tudományos munkálatokhoz.³¹

IV. A MAARIF ALAPÍTVÁNY

A török államhoz több szálon kapcsolódó *Maarif* Alapítványnak (*Türkiye Maarif Vakfı*) több mint 427 iskolája/oktatási intézménye van a világ 67 országában, amelyekben több mint 48 ezer diák tanul.³² Az

²⁸ TURKEY, DEVELOPMENT CO-OPERATION PROFILES, 2022.

²⁹ FREEDOM IN THE WORLD, 2022.

³⁰ YUNUS EMRE ENSTITÜSÜ, 2022.

³¹ YUNUS EMRE ENSTITÜSÜ, 2022.

³² DÜNYADA TÜRKİYE MAARIF VAKFI, 2022.

alapítványt a 6721. számú törvény alapján hozták létre a formális és nem formális oktatás biztosítására.³³ Ösztöndíjakat és képzéseket biztosít minden oktatási szinten az óvodától az egyetemi szintig bezáróan. Az alapítvány feladatai közé tartozik, hogy átvegye a korábban *Fetullah Gülen*³⁴ által vezetett iskolák jó részét. Többnyire Közép-Ázsiában, Afrikában és az Öböl-menti országokban található, török nyelven is tanítanak, és elsősorban az ezekben az országokban élő török diaszpóra oktatása a fő cél.³⁵ A *Maarif* Alapítvány megalakulásával Törökország új szereplőként szervezettebb és komolyabb erőfeszítésbe kezdett a nemzetközi oktatás területén. Földrajzilag több kontinenst lefedve épült ki az alapítványi hálózat, és ezek egy részében a fogadó országok nyelvén tanítanak, legyen az angol, francia vagy arab nyelv.

Az oktatási intézmények fent említett átvételét az a tény alapozta meg, hogy a török kormányzat *Gülen* teszi felelőssé a 2016-os sikertelen puccskísérlet megszervezéséért. A sikertelen puccsot követően több száz *Gülen* által vezetett iskolát, valamint egy tucat főiskolát és egyetemet zártak be Törökországban. Az alapítvány a viták középpontjába került 2021 májusában, amikor a török kormány 300%-kal növelte finanszírozását, így éves költségvetése 140 millió euró fölé emelkedett.³⁶

A törökországi *Maarif* Alapítvány 2021-ben nyitotta meg első iskoláját Közép-Ázsiában, Kirgizisztánban.³⁷ Ennek kapcsán *Mevlüt Çavuşoğlu* török külügyminiszter a kirgiz fővárosban, Bişkekben *Ruslan Kazakbaev*vel kirgiz külügyminiszterrel tartott közös sajtótájékoztatóján kiemelte Törökország és Kirgizisztán együttműködésének újabb mérföldkövét. A *Maarif* Alapítvány által leváltani kívánt iskolák a hivatalos kommunikáció szerint kapcsolatban álltak a *Fetullah Gülen* szervezetével, amelyet a török kormány terrorista csoportként tart számon, ami *Çavuşoğlu* szerint nemcsak Törökország, hanem Kirgizisztán számára is veszélyt jelent.³⁸ A FETÖ Törökországon kívül is jelentős jelenléttel rendelkezik, beleértve a magániskolákat, amelyek bevételi forrásként szolgálnak a gülenista csoport számára.

³³ TÜRKİYE MAARIF VAKFI KANUNU, 2022.

³⁴ Fethullah Gülen (1941–), török muszlim hitszónok, vallástudós. Kezdetben jó kapcsolatot ápolt Recep Tayyip Erdoğannal. A 2016-os törökországi katonai puccskísérlet után Erdoğan őt tette meg az összeesküvés fő felelősévé. Szervezetét a kormány terrorszervezetként tartja számon (Gülenista Terror Csoport, törökül: Fetullahçı Terör Örgütü – rövidítve: FETÖ)

³⁵ THE MAARIF EDUCATIONAL COMPLEX, 2022.

³⁶ BUYUK, 2021.

³⁷ DAILY SABAH, 2021.

³⁸ DAILY SABAH, 2021.

Megalakulása óta az államilag támogatott alapítvány 104 országgal vette fel a kapcsolatot, és 67 országban állított fel missziót. Eddig 19 nemzet adta át a FETÖ-hez kapcsolódó 214 iskola irányítását *Maarif* Alapítványnak, amelyek között megtaláljuk Csádot, Gabont Tunéziát, vagy éppen Venezuelát Irakot és Afganisztánt is.³⁹

A *Maarif* iskolák változatos tantervet kínálnak a természettudományos kurzusoktól az informatikán át a helyi kultúra, a török nyelv és más nyelvek oktatásáig. *Maarif* intézményei természetesen előnyben részesítik a török oktatást, és speciális tantervet állítanak fel, amelynek célja, hogy minden végzős folyékonyan megtanulja a török nyelvet. Oktatási workshopoknak is otthont adnak, hogy külföldi hallgatók számára vonzóbbá tegyék a török egyetemeket.⁴⁰ Törökország és a közép-ázsiai türk köztársaságok erősödő kapcsolatát figyelembe véve várható, hogy a térségben további – korábban *Gülen* fenntartásával kapcsolatba hozott – oktatási intézményt fog átvenni a *Maarif* Alapítvány.

V. A TÖRÖK ÜZLETI SZFÉRA ELŐRETÖRÉSE – A MÜSIAD AKTIVITÁSA

A törökországi üzletemberek az elmúlt harminc évet figyelembe véve egyre nagyobb mértékben szólnak bele a külpolitikai folyamatokba. Érzékelhető, hogy Ankara egyre nagyobb mértékben vonja befolyása alá ezen köröket a nyilvános diplomáciai tevékenységekben. E szervezetek közül a Független Gyáripárosok és Üzletemberek Szövetsége (MÜSIAD) egyre aktívabb szereplője lett a külpolitikát érintő folyamatoknak.

A MÜSIAD 1990-ben alakult, alapvetően a konzervatív, vallási és kulturális értékeket hangsúlyozzák az üzleti életben. A vallási elemek fontos szerepet játszanak a MÜSIAD identitásának meghatározásában, hangot adva olyan értékeknek, mint a család, társadalmi harmónia és nemzeti identitás,⁴¹ így az egyesület mottója, a „*High Morality-High Technology*”⁴² szlogen az erkölcsi értékek fontosságát tükrözi. A MÜSIAD hangsúlyozza, hogy az erkölcs nem korlátozódik a kultúrára, hanem a gazdasági fejlődés szempontjából is jelentős.⁴³ A MÜSIAD az üzleti és erkölcsi értékek

³⁹ AKGÜN – ÖZKAN, 2020. 65. o.

⁴⁰ TURKISH MAARIF FOUNDATION MADE CONTACTS WITH 70 COUNTRIES, 2012.

⁴¹ ZUBAIDA, 1996.

⁴² VARDAN, 2012. 69. o.

⁴³ BÜYÜKTANIR, 2018. 85. o.

szintézisét is megpróbálta megteremteni a modern üzleti értékeket a hagyományos iszlám konzervatív értékekkel ötvözve. Az egyesület tagjait „*Homo Islamicusként*” definiálja,⁴⁴ vagyis olyan személyeknek, akik átlag feletti keresettel/bevételi forrásokkal rendelkeznek, nem pazarolják a pénzüket, és a kamatfelhasználást elkerülik, kivéve azokat a kötelező eseteket, amikor lépést kell tartani az inflációval,⁴⁵ tehát a konzervatív iszlám üzleti szempontokon túl nem hagyja figyelmen kívül a szabadpiaci elveket sem.

A MÜSIAD tagjai pragmatikus álláspontot képviselnek a török politikában. A szervezet taglétszáma 1990 és 1997 között drámaian megnőtt. Az 1997. február 28-i eseményeket⁴⁶ követően azonban a MÜSIAD taglétszáma 2900-ról 2300-re csökkent.⁴⁷ Ennek ellenére a MÜSIAD gazdasági ereje növekedni tudott, a szervezet pedig egyre nagyobb befolyásra tudott szert tenni, és az AKP hatalomra kerülését követően visszanyerte a politika támogatását és társadalmi imázsát. A MÜSIAD taglétszáma az 1997-es események óta több mint háromszorosára nőtt, ami 2013 végére elérte a 8000 főt, majd 2017-ben a MÜSIAD elérte a 11 000 fős taglétszámot.⁴⁸ Az ország szinte minden szektorában aktív MÜSIAD-tagok 2016 végére a török GNP nagyjából 20 százalékát voltak képesek előállítani.⁴⁹ A MÜSIAD-tagok többsége olyan területeken érte el jelentős növekedési ütemét, mint az építőipar, textil-, média- és élelmiszerágazatban.

A 60 000 vállalatot magában foglaló MÜSIAD központi irodája Isztambulban található, továbbá 86 fióktelepet és kapcsolattartó irodát tartott fent, amelyek 2017-re Törökország szinte minden régióját képviselték.⁵⁰ A közvéleményhez jobban illeszkedő profil kialakítása érdekében a MÜSIAD – különösen a feltörekvő középosztály igényeit kielégítve – fórumok, vásárok, konferenciák szervezésével erősíti kapcsolatait az anatóliai származású üzletemberekkel.⁵¹

⁴⁴ WEBB, 2014. 6. o.

⁴⁵ BUĞRA, 2002. 194. o.

⁴⁶ A török katonai vezetés ezen a napon hajtotta végre az ún. posztmodern puccsot Necmettin Erbakan miniszterelnök és iszlamista pártja ellen. 1997 elején a hadsereg követelések egy hosszú listájával szembesítette a kabinetet. Ezeknek a követeléseknek az volt a célja, hogy meggátolják az iszlám befolyás növekedését az állami gazdasági, oktatási szférában. A követelések hatására Erbakan június 19-én lemondott.

⁴⁷ BÜYÜKTANIR, 2018. 85. o.

⁴⁸ BÜYÜKTANIR, 2018. 85. o.

⁴⁹ BÜYÜKTANIR, 2018. 85. o.

⁵⁰ MÜSIAD, 2022.

⁵¹ TEMELLI, 2015. 46. o.

A MÜSIAD a közép- és kelet-ázsiai, afrikai és különösen a muszlim országoknak nagy jelentőséget tulajdonít, nemcsak gazdasági, hanem társadalmi és kulturális szempontból is.⁵² Ez a preferencia fontos szerepet játszott az egyesület külpolitikai szemléletének alakításában. Annak ellenére, hogy a szövetség tisztában volt az európai piac jelentős méretével és erejével, a MÜSIAD az 1990-es években a közel-keleti és közép-ázsiai országokra és piacra az Európai Unió alternatívájaként tekintett.

A MÜSIAD által szervezett legjelentősebb esemény a muszlim országok Nemzetközi Üzleti Fóruma (angolul: *International Business Forum*, IBF). A vásárokon részt vevő üzletemberek és cégek növekvő száma azt mutatja, hogy az IBF-találkozók egyre nagyobb népszerűsége tettek szert. Ennek köszönhetően 2012-ben már 22 ország 36 minisztere és 71 ország 3402 külföldi üzletembere vett részt az Isztambulban tartott 14. IBF-találkozón.⁵³

A fentiekben ismertetett szerteágazó kapcsolatok intézményi változásokat is hoztak, és a MÜSIAD nagymértékben bővítheti tengerentúli szervezetét. A külkapcsolatokat kezelő szakosztály struktúrája 2011-ben módosult, amikor az MMN-en (MÜSIAD *Multi-National*)⁵⁴ kívül négy szakosztályt hoztak létre azzal a céllal, hogy kihasználják a szövetség külföldi kapcsolatait. Ez az intézményi fejlődés nemcsak azt mutatja, hogy a MÜSIAD egyre nagyobb jelentőséget tulajdonít a külkapcsolatoknak, hanem a török üzletemberek és a külföldi vállalkozók együttműködésekre irányuló törekvését is tükrözi.

Ezen üzleti szervezetek nyilvános diplomáciai erőfeszítései segítettek a török kormánynak megfékezni a negatív felfogásokat egyes országokban, amelyek fontosabbak a török külkapcsolatok szempontjából. Mindezek a közdiplomáciai tevékenységek példának tekinthetők arra, hogy az üzleti szervezetek hogyan segítették az AK-párt kormányát az ország imázsának megerősítésében más országokban.

A MÜSIAD nagyszabású nemzetközi kereskedelmi vásárai és magas szintű kétoldalú találkozási számos üzletember részvételével – főleg muszlim országokból – érezhetően támogatták az AKP külpolitikáját. Annak ellenére, hogy fontosnak tartja az európai országokkal való kapcsolatokat, a MÜSIAD arra törekszik, hogy az iszlám országokkal, valamint a közép-kelet-ázsiai és afrikai országokkal való kapcsolatokat helyezze előtérbe.

⁵² TEMELLI, 2015. 47. o.

⁵³ HISTORY OF IBF. INTERNATIONAL BUSINESS FORUM

⁵⁴ MÜSIAD, ÇALIŞMALARINI DÜNYAYA AÇACAK, 2010.

VI. A TÖRÖK MÉDIA ÉS A POLITIKA KAPCSOLATA

A törökországi tömegmédiát, illetve az ország médiapolitikáját hosszú évek óta számos kritika övezi a nemzetközi szinten. Ezen kritikák egyik metszéspontja, hogy jóllehet a médiapiacra ugyan megjelenhetnek különböző beállítottságú/ideológiájú termékek, azonban a kiegyensúlyozatlan (erő)viszonyok következtében a véleményszabadság sérül, illetve az erős politikai ráhatás következtében a sajtószabadság sem érvényesül kellőképpen.⁵⁵ A fent leírtak egyik kiváltó oka az, hogy a különböző médiatermékek tulajdonjoga mindössze néhány meghatározó médiacsoport kezében összpontosul, amelyek jellemzően tehetős személyek által irányított szélesebb konglomerátumok részét képezik. Mindez egyfelől lehetővé teszi a piactorzító hatások megjelenését, másfelől pedig a közvetlen vagy közvetett politikai üzenetek hatékony és széleskörű közvetítését.⁵⁶ A média erős befolyást gyakorol a közvéleményre, és a cenzúra jelenléte is érzékelhető. A 2016. július 15-i sikertelen puccskísérlet után a török kormány több mint 150 médiaszervezetet, köztük újságokat, televízió- és rádiócsatornákat, hírügynökségeket, folyóiratokat és kiadókat zárt be, és 160 újságíróat zárt börtönbe.⁵⁷

A Török Rádió és Televízió Társaság (*Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu*, rövidítve: TRT) Törökország nemzeti közszolgálati műsorszolgáltatója, amelyet 1964-ben alapítottak. A TRT hosszú éveken át volt az egyetlen televízió- és rádiószolgáltató Törökországban. A kereskedelmi rádió 1990-es, majd a kereskedelmi televíziózás 1992-es bevezetése előtt a műsorszolgáltatás állami monopólium volt. A TRT hivatalosan egy pártatlan közjogi szervezetnek számít.⁵⁸ A tanulmány lezárásának idején a TRT közszolgálati műsorszolgáltatónak 11 országos televíziós csatornája van. A TRT GAP regionális csatornát sugároz Törökország délkeleti régiójában, valamint kiemelendő a TRT nemzetközi csatornái, a TRT World, amely a nap 24 órájában sugároz angol nyelven. Utóbbi hírekről, aktuális eseményekről tudósít.⁵⁹ A TRT Türk a Balkánon, Közép-Ázsiában és a Kaukázusban sugároz.⁶⁰ A TRT Türk a török világ közös csatornája lett,

⁵⁵ FREEDOM IN THE WORLD 2022, 2022.

⁵⁶ OZGUNES – TERZIS, 2000. 410. o.

⁵⁷ REUTERS, 2018.

⁵⁸ TURKISH RADIO AND TELEVISION LAW NO. 2954.

⁵⁹ TRT WORLD

⁶⁰ TRT TÜRK

ennek keretében a csatorna közös produkciók mellett más, Törökországgal szoros kapcsolatokat ápoló országok által készített műsorokat is tervez műsorra tűzni. A TRT Avaz 2009-ben indult Törökországban, amelyet a Balkánon, Közép-Ázsiában, a Közel-Keleten és a Kaukázusban sugározzák. A televíziós műsorokat, dokumentumfilmeket, *talkshow*-kat, kulturális és zenei műsorokat, valamint régióspecifikus filmeket és szappanoperákat,⁶¹ azeri, bosnyák, türkmén, kazah, kirgiz és üzbég nyelven török nyelvű felirattal sugározzák. A demokratizálódási folyamat keretében 2009-ben indult egy kurd nyelvű csatorna a TRT 6 (amelynek nevét megváltoztatták TRT Kurdî-ra),⁶² valamint az arab nyelvű TRT Arapça televíziós csatorna 2010-ben kezdte meg a műsorszolgáltatást.⁶³ A 2016-os puccskísérlet után a TRT-ből sok embert elbocsátottak, vagy nyugdíjaztak.⁶⁴ A 2018. júliusi rendelettel a TRT a Kommunikációs Igazgatósághoz került, amely voltaképpen azt jelenti, hogy közvetlenül az elnökség irányítása alá tartozik.⁶⁵

Az *Anadolu Ügynökség* (*Anadolu Agency*, rövidítve: AA) szintén meghatározó platformja a török médiaszolgáltatásnak. Az Anadolu Ügynökséget 1920-ban, a török szabadságharc idején alapították.⁶⁶ A TRT-hez hasonlóan az elmúlt években az AA szerkezetét egyaránt átalakították, hogy jobban tükrözze a kormányzati irányvonalat. Az Anadolu Ügynökség fontos láncszeme a törökországi székhelyű nemzetközi hírszolgáltatásnak. A nemzetközi szintéren való hatékonyságának növelése érdekében az Anadolu Ügynökség a közelmúltban 42-re növelte nemzetközi együttműködéseinek számát, és olyan globális hírügynökségekkel tart fenn kapcsolatokat, mint a *Reuters*, *AFP*, *Getty Images*, és a *DPA*.⁶⁷

Megkerülhetetlen szerepet tölt be a török médiában a Rádió és Televízió Legfelsőbb Tanácsa (RTÜK), amely 1994-ben jött létre a Rádió- és TV-kezdeményezések és műsorszolgáltatás létrehozásáról szóló törvény értelmében.⁶⁸ A műsorszolgáltatók szabályozása, az engedélyek kiadása és a műsorszolgáltatók auditálása a hatóság feladatai közé tartozik. Az RTÜK

⁶¹ TRT AVAZ

⁶² TRT KURDÎ

⁶³ TRT ARAPÇA BUGÜN AÇILIYOR

⁶⁴ TURKEY SHUTTERS MORE THAN 100 MEDIA OUTLETS AS PURGE CONTINUES, 2016.

⁶⁵ POLITICAL AFFILIATIONS, 2022.

⁶⁶ HISTORY OF ANADOLU AGENCY

⁶⁷ GUNDOGMUS, 2022.

⁶⁸ RTÜK, 2022.

kilenc tagból áll, akiket a parlament választ a pártok jelöltjei közül. A 2018. júliusi rendelettel az RTÜK a Kulturális és Idegenforgalmi Minisztérium fennhatósága alá került.⁶⁹

Nem kérdés, hogy egy ország a média területén betöltött hegemon szerepét kihasználva azt nemzete és kormánya előnyös színben történő bemutatására használja fel. Az egyre szélesedő török műsorszolgáltatási paletta belföldön és külföldön is lehetőséget biztosíthat arra, hogy az ország puha hatalmi potenciáljai érvényesüljenek. A médiában betöltött hegemon szerep alkalmas lehet arra, hogy előtérbe kerüljenek a külpolitika területén tapasztalt kooperációk, fejlesztések eredményei, ám korlátozhatják a kritikus hangok megjelenését az adott témákban.

Egyes felmérések szerint a televízió társaságok 41 százaléknak, a nyomtatott sajtó 58 százaléknak és a rádióadóadók 42 százaléknak van valamilyen szoros politikai kötődése. A 10 legolvasottabb napilapból 8 olyan tulajdonoshoz tartozik, aki kapcsolatban áll a regnáló kormányzattal.⁷⁰ A *Freedom House*-hoz hasonlóan a Riporterek Határok Nélkül is rangsorolja az országokat sajtószabadságuk alapján. A vizsgált 180 ország közül Törökország 2002-ről 2018-ra 100-ról 157-re esett vissza,⁷¹ 2021-es adatok alapján Törökország a 153. helyet foglalja el ezen a listán.⁷²

VII. *DIYANET*– TÖRÖKORSZÁGI VALLÁSI ÜGYEK IGAZGATÓSÁGA

A tágabb értelemben vett „török világ” – azaz Törökország, valamint a Kaukázus és Közép-Ázsia nagy része – a közel 1300 évvel ezelőtti arab hódítások óta szoros kapcsolatokat ápol az iszlám világgal. A XX. századi orosz és szovjet uralom ellenére a közép-ázsiai és a kaukázusi régió heterogén népei továbbra is fontosnak tartották az iszlámhoz fűződő identitásukat.⁷³ A Szovjetunió fennállása alatt az iszlám oktatás részben elérhető maradt elsősorban a türk köztársaságokban, Kazahsztánban, Kirgizisztánban, Üzbegisztánban, Tádzsikisztánban, Türkmenisztánban és Azerbajdzsánban.⁷⁴ Az államilag kikényszerített ateizmus ellenére a

⁶⁹ POLITICAL AFFILIATIONS, 2022.

⁷⁰ POLITICAL AFFILIATIONS, 2022.

⁷¹ ÇEVİK, 2019. 64. o.

⁷² 2021 WORLD PRESS FREEDOM INDEX

⁷³ Részletesebben lásd: JONES, 2017.

⁷⁴ Vö: ACHILOV, 2012. 79-106. o.

vallástanárok a formális iszlám intézményeket magántulajdonban lévő és nagyon gyakran illegális oktatási szervezetekkel helyettesítették.

A Szovjetunió összeomlása széleskörű iszlám újjászületést eredményezett a posztszovjet országokban, valamint növekvő versenyt a különböző iszlám mozgalmak között a Dél-Kaukázusért és Közép-Ázsiáért folyó befolyásért. Mivel több ilyen mozgalom állami támogatást kapott, beleértve Iránból és Szaúd-Arábiából érkező forrásokat, a vallási versengés kulturális gyökerein túl a legtöbb esetben jelentős politikai támogatást is élvezett.

A török Vallásügyi Igazgatóság, a *Diyanet Isleri Bakanligi* (közismertebb nevén *Diyanet*) bizonyítja az állam és a vallás közötti kapcsolatok összetettségét Törökországban.⁷⁵ A *Diyanet* a török köztársasági rendszer jellegzetes teremtménye. A kemalista állam és az iszlám kapcsolatának kezelésére jött létre, így felügyelve a törökországi mecsetek működését és a hitoktatást. Vallási szervezetként a *Diyanet* összeegyeztethetősége a szekularizmussal, valamint a modern kemalista állam alapító ideológiájával a múltban heves viták tárgyát képezte.⁷⁶ Míg a *Diyanet* nagyon aktív volt a török belpolitikában, a török külpolitika alakításában is aktív szereplővé nőtte ki magát, jóval a szovjet összeomlás előtt. Az 1980-as években a *Diyanet* imámokat küldött, és más vallási szolgáltatásokat is nyújtott a kivándorolt törököknek Európa-szerte, valamint a külföldi török nagykövetségeken és konzulátusokon a *Diyanet* képviselői vallásügyi attaséként szolgáltak, akik segítettek és megfigyelték a kivándorolt török közösségeket⁷⁷

A bipoláris világrend felbomlásával, valamint a geopolitikai erőviszonyok átalakulásával párhuzamosan a *Diyanet* közvetlenül bekapcsolódott a Balkán egykori oszmán régióiba, valamint a Kaukázus és Közép-Ázsia tágabb türk világába. Következésképpen a *Diyanet* hirtelen a török politikai befolyás központi eszközévé vált az a volt Szovjetunió meghatározó részében, különös tekinteten etnikai és kulturális szempontból a török köztársaságokban.

Az 1990-es évek elején a török elit határozottan úgy érezte, hogy a volt Szovjetunió török területei nem eshetnek olyan regionális versenytársak befolyása alá, mint Irán vagy Szaúd-Arábia. Valójában sok török tartott attól, hogy az új köztársaságok máshol keresik a muszlim identitás hiteles forrásait. Attól tartva, hogy elveszíti befolyását a türk világban, Törökország

⁷⁵ BALCI, 2014.

⁷⁶ BALCI, 2014.

⁷⁷ CITAK, 2009. 1-16. o.

vallási terjesztési képessége stratégiai eszközzé vált. *Turgut Özal* miniszterelnök volt az első modern török vezető, aki felismerte a török iszlám potenciális stratégiai jelentőségét.⁷⁸ Ezt a vonalat erősítette tovább nem mellesleg az AKP is az elmúlt években is, amellyel fokozta Törökország nemzetközi vallási hatókörét a szélesebb török világ felé.

A török kormány vallási fellépése a türk világban hivatalosan 1995-ben kezdődött az Eurázsiai Iszlám Tanács, az *Avrasya Islam Şurasi* megalapításával.⁷⁹ A szervezet közvetlenül a *Diyanet*nek felelt, és 32 különböző spirituális ügyekkel foglalkozó testületet vont össze a Kaukázusból, Közép-Ázsiából, a Balkánról és az Oroszországon belüli autonóm köztársaságokból.⁸⁰ A tanács célja volt, hogy elősegítse a párbeszédet az iszlám és a regnáló állami hatalom között.

Ez a szervezet elősegítette a török befolyás kiterjesztését, beleértve a Balkánon és a túlnyomórészt síita, bár etnikailag türk Azerbajdzsánban. Itt hiányzik a logikai kapocs: hogyan térünk át a Tanácsról újra a *Diyanet*hez? Míg a *Diyanet* általában nagy eredményeket ért el Közép-Ázsiában, azonban nem mindenhol volt sikeres – különösen Üzbegisztánban nem, ahol a kormányzat egyre ellenállóbbá vált az összes külföldi szervezettel és vallási intézménnyel szemben.⁸¹

A Szovjetunió összeomlása óta a török kormány érezhetően befolyásolta a török iszlám újjáélesztését a posztszovjet köztársaságokban. A *Diyanet* révén Törökország képes volt mecseteket építeni vagy helyreállítani ezekben az országokban. Üzbegisztán kivételével az összes török nyelvű országban a török *Diyanet* új iszlám elit képzését tűzte ki célul azáltal, hogy a Marmara Egyetem tekintélyes teológiai karának mintájára teológiai tanszékeket hozott létre.⁸² A *Diyanet* különböző teológiai iskoláiba felvett közép-ázsiai és kaukázusi diákok képzésével az a fő céljuk, hogy hazájukba való visszatérésük után szolgálják országukat. Török imámokat küldtek ezekbe az országokba, hogy a helyi vallási vezetőkkel együttműködve a közép-ázsiai és a kaukázusi mecsetekben szólaljanak fel, hirdessék az iszlám igéjét. A próféta életéről, az iszlám etika lényegéről és az iszlám történetéről

⁷⁸ Turgut Özal török elnök kijelentette, hogy a 21. század a „a törökök évszázada” lesz. Jelmondatává tette „az Adriától a kínai falig” (Adriyatik’ten Çin Seddi’ne) kijelentést, ezzel mintegy kijelölve Törökország új érdekövezetét, bővebben lásd. BALCI, 2017. 229. o.

⁷⁹ HISTORY OF EURASIAN ISLAMIC COUNCIL, 2022.

⁸⁰ HISTORY OF EURASIAN ISLAMIC COUNCIL, 2022.

⁸¹ NAJIBULLAH, 2009.

⁸² BALCI, 2018.

szóló kiterjedt iszlám alapú irodalmat Törökországban nyomtatták ki, amelyeket ingyenesen terjesztettek Közép-Ázsiában és a Kaukázusban.

Míg a török kormány különösen nagy befolyást gyakorolt, a központi kormányzathoz nem, vagy kevésbé kapcsolódó magánszervezetek is sikeresek voltak a török vallási tanítások terjesztésében a volt Szovjetunió területén. Az elsődleges mozgalmak *Suleyman Tunahan*,⁸³ *Osman Nuri Topbaş*,⁸⁴ valamint és *Fethullah Gülen* vallási vezető mozgalmak voltak. Közülük a *nakshibendiyya* testvériséghez tartozó *Osman Nuri Topbaş* és *Suleyman Tunahan* rendkívül eredményesek voltak a közép-ázsiai térségben. A legbefolyásosabb mozgalom azonban a szúfi vezető, *Sait Nursi* tanításain alapuló⁸⁵ és a *Nurcu* mozgalomhoz szorosan kapcsolódó, *Fethullah Gülen* által alapított *Hizmet*⁸⁶ mozgalmak voltak. A *Nurcu* mozgalomhoz köthető szervezetek nem hivatalos oktatási intézményeken keresztül működnek, hanem magán- és informális hálózatokon keresztül, amelyeket gyakran a külföldi törökök vezetnek.⁸⁷ Fontos, hogy ezekben a vizsgálati csoportokban résztvevők nem is tartják magukat egy koherens vagy felismerhető vallási mozgalom tagjának. Ez nyilvánvaló abból a tényből, hogy soha nem kérték a vallási közösségként való hivatalos elismerést a működésük szerinti országok megfelelő hatóságaitól. *Fethullah Gülen*, Közép-Ázsia legbefolyásosabb mozgalmaként éppen ebben a kérdésben tűnt ki a többi török mozgalom közül.

A tanulmány lezárásának idején Törökország befolyása a tágabb török világban sokkal kisebb, mint amit a pántürkizmus hívei egykor reméltek a Szovjetunió összeomlása után. Az elmúlt két évtized során Ankara erőfeszítései egy nagyobb török politikai unió létrehozására általában ellenállásba ütköztek a türk világban, amely például Üzbegisztán esetében jóval hevesebben is kiütközött. Bár Törökország nem tett szert az áhított/remélt mértékű politikai befolyásra, az ország vallási és kulturális befolyása így is jelentősen megnőtt, köszönhetően a *Diyanet* befolyásszerzési tevékenységének.⁸⁸

⁸³ Bővebben lásd: VAKKASOĞLU, 2003.

⁸⁴ OSMAN NURI TOPBAŞ, BIOGRAPHY, 2022.

⁸⁵ A *Nurcu* egy szunnita mozgalom, amelyet a huszadik század elején alapítottak Said Nursi (1877–1960) írásai alapján. Filozófiája a Hanafi törvényen alapul, és a szúfizmus elemeit is magában foglalja. Részletesebben lásd: CORNELL, 2011. 283. o.

⁸⁶ A *Hizmet* jelentése szolgálat. A 2016-os törökországi puccskísérlet egyik következményeként Gülen mozgalomát terrororganizációként tartják nyilván.

⁸⁷ Bővebben: YAVUZ, 1999. 584-605. o.

⁸⁸ ABRAMSON, 2010. 52. o.

Amikor a török vezetők 1991-ben úgy döntöttek, hogy a vallást használják fel a nagyobb török világ felé való nyitáshoz, alapvető szándékuk a geopolitikai befolyásuk kiterjesztése volt. Törökország, valamint a közép-ázsiai és kaukázusi köztársaságok között húsz éven át tartó, többszintű együttműködés után a török kapcsolattartás a vallási és kulturális szférában volt a legsikeresebb. A török világ új felső középosztálybeli vagy az elithez tartozó vezetői, akiket a *Diyanet* és különösen a *Hizmet* iskolái képeztek, egyértelmű sikert jelentenek a török puha hatalom megvalósításában. Ezek az új középosztálybeli szereplők már fontos szerepet játszottak a Törökország és a régió közötti szorosabb kapcsolatok elősegítésében az üzleti élet, a nyelv és a civil társadalom területén és feltételezhető, hogy ezek a kapcsolatok meghatározóak lesznek a tágabb török világ koncepciójának jövőbeli fejlődése szempontjából is.

KONKLÚZIÓ

A 2000-es évektől kezdődően jelentősen átalakult a török külpolitika. Törökország, mint feltörekvő regionális hatalom egyre nagyobb hatalmi ambíciókkal és kapacitásokkal rendelkezik. Törökország célja, hogy a befolyási övezetét a kemény hatalomtól eltérő eszközökkel is bővítse. Ennek eredményeként egyre nagyobb szerepet kaptak a puha hatalmi elemek alkalmazása. Törökország tudatosan és jól felépített stratégia mentén alkalmazza puha hatalmi eszközeit. Ezek az eszközök számos elemet tartalmaznak és attól függően változik hatékonyságuk, hogy azokat melyik régiókban, melyik országokban alkalmazzák. A jelen tanulmányban bemutatott elemek elsősorban a volt Oszmán Birodalom területein és a tágabb értelemben vett török világ kapcsán érik el legnagyobb hatásfokukat. A tanulmány arra tett kísérletet, hogy néhány meghatározó ponton keresztül vázolja Ankara azon hegemon, vagy befolyásszerzésre törekvő külpolitikai eszközeit, amelyek érintik a kulturális és oktatáshoz kapcsolódó nemzetközi projekteket, a befektetéseket, vagy éppen az iszlám vallás és kultúra térnyerését, nem beszélve az állami média hegemoniájáról. Természetesen ezen eszközök alkalmazásai számos előnnyel járnak a fogadó fél számára, hiszen számos afrikai, vagy közép-ázsiai ország tehetséges, ám nehéz sorsú kiválóságai juthatnak oktatási programokhoz, amely tudást a későbbiekben hazájukban kamatoztatni tudják. Ankara számára az egyik fő cél, hogy országát és kultúráját vonzóbbá tegye azon országok számára, amelyekkel meghatározó külpolitikai kapcsolatok kiépítésére törekedhet. Ugyanezen

politikának van egyfajta hegemon, befolyásszerzésre épülő aspektusa, de nem zárhatjuk ki ennek az aktivitásnak a fogadó fél szempontjából kínálkozó pozitív lehetőségeit sem, amelyekkel az érintett országok rendszerint próbálnak is élni.

Törökország érdeklődése a Balkán, a Kaukázus és Közép-Ázsia irányába tovább növekszik, amely magában foglalja az oktatási, kulturális, kereskedelmi és vallási együttműködések is. Törökország puha hatalmi kapacitása ennek megfelelően erősödik, de annak fogadtatása régióként és országonként is eltérő képet mutat. További vizsgálat tárgyát képezi, hogy Törökország a jövőben képes-e a puha hatalom erőforrásait eredményesen hasznosítani a külpolitikai céljainak elérésében, vagy Ankara puha hatalmi potenciálja fokozatosan visszaszorul és egyre inkább a kemény hatalmi elemek kerülnek majd előtérbe, ahogy azt az elmúlt évek török külpolitikai gyakorlatában is megfigyelhettük például az észak-afrikai és a közel-keleti régió fegyveres konfliktusai kapcsán is.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- 2020 YILI MAVI BAYRAK ÖDÜLLERİ AÇIKLANDI (2020). Letöltés helye: [http://www.mavibayrak.org.tr/userfiles/file/2020%20Mavi%20Bayrak%20Ödüllü%20Plaj%2C%20Marina%20ve%20Yatlar\(1\).pdf](http://www.mavibayrak.org.tr/userfiles/file/2020%20Mavi%20Bayrak%20Ödüllü%20Plaj%2C%20Marina%20ve%20Yatlar(1).pdf) (Letöltve: 2022. 04.15.).
- 2021 WORLD PRESS FREEDOM INDEX. REPORTERS WITHOUT BORDERS. Letöltés helye: <https://rsf.org/en/ranking/2021> (Letöltve: 2022. 04.16.).
- ABRAMSON DAVID (2010). Foreign Religious Education and the Central Asian Islamic Revival: Impact and Prospects for Stability, Central Asia-Caucasus Institute, Silk Road Papers, March. Letöltés helye: https://isdpc.org/content/uploads/publications/2010_abramson_foreign-religious-education.pdf (Letöltve: 2022. 04.16.)
- ACHILOV, DILSHOD (2012). Islamic Education in Central Asia: Evidence from Kazakhstan, Asia Policy No. 14., JULY. 79–106. Letöltés helye: <https://www.jstor.org/stable/24905186?seq=1> (Letöltve: 2022. 04.16.)
- AKGÜN, BIROL – ÖZKAN, MEHMET (2020). Turkey's Entrance to International Education: The Case of Turkish Maarif Foundation. Insight Turkey, March, Vol. 22., No. 1. 59-70. Letöltés helye: <https://www.insightturkey.com/file/1222/turkeys-entrance-to-international-education-the-case-of-turkish-maarif-foundation> (Letöltve: 2022. 04.14.)

- ARAS, BÜLENT – MOHAMMED, ZULKARNAIN (2018). The Turkish government scholarship program as a soft power tool. *Turkish Studies* 20(1). 1-21. Letöltés helye: https://www.researchgate.net/publication/326549335_The_Turkish_government_scholarship_program_as_a_soft_power_tool (Letöltve: 2022. 04.13.).
- ARAS, BÜLENT (2014). Davutoglu era Turkish foreign policy revisited. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 16, Issue: 4. 404–418. DOI azonosító: <https://doi.org/10.1080/19448953.2014.938451> (Letöltve: 2022. 04.12.).
- BALCI ALI (2017). *Türkiye Dış Politikası İlkeler, Aktörler ve Uygulamalar*. İstanbul. Alfa Yayınları 3. basım.
- BALCI, BAYRAM (2014). Turkey's Religious Outreach in Central Asia and the Caucasus. *Carnegie*. Letöltés helye: <https://carnegieendowment.org/2014/01/27/turkey-s-religious-outreach-in-central-asia-and-caucasus-pub-54357> (Letöltve: 2022. 04.16.).
- BALCI, BAYRAM (2018). Turkey's Comeback to Central Asia. *Insight Turkey* Fall, Volume 20, Number 4. Letöltés helye: <https://www.insightturkey.com/commentaries/turkeys-comeback-to-central-asia> (Letöltve: 2022. 04.16.).
- BOULDING, KENNETH (1990). *Three faces of power*. Newbury Park: SAGE Publications Inc.
- BUĞRA, AYŞE (2002). Labour, Capital, and Religion: Harmony and Conflict among the Constituency of Political Islam in Turkey. *Middle Eastern Studies*, Vol. 38, No. 2., Apr 187–204. Letöltés helye: https://ata.boun.edu.tr/sites/ata.boun.edu.tr/files/faculty/ayse.bugra/bugra_ayse_labor_capital_and_religion.pdf (Letöltve: 2022. 04.15.).
- BUYUK, HAMDI FIRAT (2021). Turkey Triples Budget for Foundation Established to Rival Gulenist Schools. *Balkan Insight*. Letöltés helye: <https://balkaninsight.com/2021/02/05/turkey-triples-budget-for-foundation-established-to-rival-gulenist-schools/> (Letöltve: 2022. 04.14.).
- BÜYÜKTANIR, DERYA (2018). Public Diplomacy Activities of TÜSİAD and MÜSİAD During the AK Party Era. Letöltés helye: *Akademik Bakış*, Cilt 11 Sayı 23 Kış. 73–98. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/609472> (Letöltve: 2022. 04.14.).
- CARR, E. H. (1941). *The twenty years crisis: 1919–1939*. London, England: MacMillan.

- ÇEVIK, SENEM B. (2019). Reassessing Turkey's Soft Power: The Rules of Attraction. *Alternatives: Global, Local, Political*, Vol. 44(1). 50-71. Letöltés helye: https://www.researchgate.net/publication/334010049_Reassessing_Turkey%27s_Soft_Power_The_Rules_of_Attraction (Letöltve: 2022. 04.15.).
- CIHAD, VARDAN ÖMER (2012). *Cihad ve Müsiad*. İstanbul, Timaş Yayınları.
- CITAK, ZANA (2009). Between 'Turkish Islam' and 'French Islam': The Role of the Diyanet in the Conseil Francais du Culte Musulman. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 1–16. DOI azonosító: <https://doi.org/10.1080/13691830903421797> (Letöltve: 2022. 04.16.)
- CORNELL, SVANTE E. (2011). *Azerbaijan Since Independence*. 1st edition Routledge.
- DAILY SABAH (2021). Turkey to open first Maarif school in Central Asia in Kyrgyzstan. Letöltés helye: <https://www.dailysabah.com/politics/diplomacy/turkey-to-open-first-maarif-school-in-central-asia-in-kyrgyzstan> (Letöltve: 2022. 04.14.)
- DAILY SABAH (2022). Turkey reached out to 160 countries with help amid COVID-19. Letöltés helye: <https://www.dailysabah.com/turkey/turkey-reached-out-to-160-countries-with-help-amid-covid-19/news> (Letöltve: 2022. 04.10.).
- DUDLÁK TAMÁS (2018). A török déli nyitás politikája – soft power eszközök Afrikában. *Afrika Tanulmányok / Hungarian Journal of African Studies*, 12(1-3.), 31–54. DOI azonosító: <https://doi.org/10.15170/AT.2018.12.1-3.2> (Letöltve: 2022.05.18.)
- DÜNYADA TÜRKIYE MAARIF VAKFI (2022). Türkiye Maarif Vakfi. Letöltés helye: <https://turkiyemaarif.org/page/2018-MAARIF-IN-THE-WORLD-16> (Letöltve: 2022. 04.13.).
- FAN, YING (2008). Soft power: Power of attraction or confusion? *Place Branding and Public Diplomacy*, 4, 147–158. DOI azonosító: <https://doi.org/10.1057/pb.2008.4> (Letöltve: 2022. 04.10.).
- FRANCE 24 (2021). Turkey pledges 15 million Covid vaccine doses for Africa in goodwill gesture. Letöltés helye: <https://www.france24.com/en/middle-east/20211218-turkey-pledges-15-million-covid-19-vaccine-doses-for-africa-in-bid-to-strengthen-ties> (Letöltve: 2022, 04.10.).

- FREEDOM IN THE WORLD 2022 (2022). Freedom House. Letöltés helye: <https://freedomhouse.org/country/turkey/freedom-world/2022> (Letöltve: 2022. 04.15.).
- GUNDOGMUS, YILDIZ NEVIN (2022). 102 years on, Anadolu Agency makes difference with its renewed vision. Anadolu Agency. Letöltés helye: <https://www.aa.com.tr/en/corporate-news/102-years-on-anadolu-agency-makes-difference-with-its-renewed-vision/2556565> Letöltve: 2022. 04.16.).
- HISTORY OF EURASIAN ISLAMIC COUNCIL (2022). Eurasian Islamic Council. Letöltés helye: <https://avrasyaislamsurasi.diyonet.gov.tr/en-US/Content/Detail/2> (Letöltve: 2022. 04.16.)
- HISTORY OF IBF. INTERNATIONAL BUSINESS FORUM. Letöltés helye: <http://www.ibforum.org/history-of-ibf> (Letöltve: 2022. 04.16.)
- KUCUKKAYA, EMRE (2014). Restoring Turkish Soft Power With Ahmet Davutoglu. Fair Observer. Letöltés helye: <https://www.fairobserver.com/region/middle-east-north-africa/restoring-turkish-soft-power-with-ahmet-davutoglu-19314/> (Letöltve: 2022. 04.12.).
- KUNTZ, BARBARA (2010). Hans J. Morgenthau's political realism, Max Weber, and the concept of power. Max Weber Studies, Vol. 10, No. 2, 189–208. Letöltés helye: <https://www.jstor.org/stable/24579568?seq=1> (Letöltve: 2022, 04.10.).
- KUSSAINOVA, MEIRAMGUL (2021). Kazakh information minister lauds Turkish media sector. Anadolu Agency. Letöltés helye: <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/kazakh-information-minister-lauds-turkish-media-sector/2197886> (Letöltve: 2022. 04.16.)
- MEARSHEIMER, JOHN (2005). E.H. Carr vs. idealism: The battle rages on. International Relations, 19, 139–152. DOI azonosító: <https://doi.org/10.1177/0047117805052810> (Letöltve: 2022. 04.10.).
- MEET WITH MÜSIAD (2022). Letöltés helye: <https://www.musiad.org.tr/icerik/-meet-with-2?en> (Letöltve: 2022. 04.16.)
- MEHMET TOSUN (2021). Turkey plans to offer domestic vaccine to all humanity. Letöltés helye: <https://www.aa.com.tr/en/health/turkey-plans-to-offer-domestic-vaccine-to-all-humanity/2192551> (Letöltve: 2022.04.10.).
- MIGACHEVA, KATYA – FREDERICK, BRYAN (szerk.) (2018). Religion, Conflict, and Stability in the Former Soviet Union. Santa Monica,

- California, Rand Cooperation. Letöltés helye: <https://silkroadstudies.org/resources/pdf/1801Rand.pdf> (Letöltve: 2022.04.16.)
- MOSQUE DIPLOMACY IN CENTRAL ASIA: GEOPOLITICS BEGINNING WITH THE MIHRAB (2020). Voices of Central Asia. Letöltés helye: <https://voicesoncentralasia.org/mosque-diplomacy-in-central-asia-geopolitics-beginning-with-the-mihrab/> (Letöltve: 2022.04.16.)
- MÜSIAD (2022). Letöltés helye: <https://www.musiad.org.tr> (Letöltve: 2022.04.16.)
- MÜŞİAD, ÇALIŞMALARINI DÜNYAYA AÇACAK, 2010. DÜNYA. Letöltés helye: <https://www.dunya.com/gundem/musiad-calismalarini-dunyaya-acacak-haberi-127564> (Letöltve: 2022.04.16.)
- NAJIBULLAH, FARANGIS (2009). Turkish Schools Coming Under Increasing Scrutiny In Central Asia. April 26. Letöltés helye: https://www.rferl.org/a/Turkish_Schools_Coming_Under_Increasing_Scrutiny_In_Central_Asia/1616111.html (Letöltve: 2022.04.16.)
- NYE, JOSEPH (2004). Soft power: The means to success in world politics. New York, NY: Public Affairs.
- NYE, JOSEPH (2008). Public diplomacy and soft power. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 616, 94–109. DOI azonosító: <https://doi.org/10.1177/0002716207311699> (Letöltve: 2022. 04.10.).
- NYE, JOSEPH (2011). The future of power. New York: NY Public Affairs.
- OSMAN NURI TOPBAS, BIOGRAPHY. Letöltés helye <https://en.osmannuritopbas.com/biography.html> (Letöltve: 2022. 04.16.)
- OZGUNES, NESLIHAN –TERZIS, GEORGIOS (2000). Constraints and Remedies for Journalists Reporting National Conict: the case of Greece and Turkey. Journalism Studies, Volume 1, Number 3. 405–426. Letöltés helye: https://www.researchgate.net/publication/233053235_Constraints_and_Remedies_for_Journalists_Reporting_National_Conflict_the_case_of_Greece_and_Turkey (Letöltve: 2022. 04.16.)
- PANNIER, BRUCE – TAHIR, MUHAMMAD (2021). Majlis Podcast: The Growing Ties Between Turkey And Central Asia. Radio Free Europe Radio Liberty. Letöltés helye: <https://www.rferl.org/a/majlis-podcast-turkic-organization/31594610.html> (Letöltve: 2022. 04.16.)

- PAULINE JONES (szerk.) (2017.) *Islam, Society, and Politics in Central Asia*. University of Pittsburgh Press.
- POLITICAL AFFILIATIONS (2022). Letöltés helye: <https://turkey.mom-rsf.org/en/findings/political-affiliations/> (Letöltve: 2022. 04.16.)
- RADIO AND TELEVISION SUPREME COUNCIL (2022). RTÜK. Letöltés helye: <https://www.rtuk.gov.tr/about-us/1749/en> (Letöltve: 2022. 04.16.)
- SAMI ZUBAIDA (1996). *Turkish Islam and National Identity*. Middle East Report 199, Summer. Letöltés helye: <https://merip.org/1999/06/turkish-islam-and-national-identity/> (Letöltve: 2022. 04.15.)
- STUDY IN TURKEY (2022). *Times Higher Education (THE)*. Letöltés helye: <https://www.timeshighereducation.com/student/where-to-study/study-in-turkey> (Letöltve: 2022. 04.13.)
- TAYLOR, ALICE (2022). *Turkey steps up soft power efforts, neglecting domestic issues*. Euractiv. Letöltés helye: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/turkey-steps-up-soft-power-efforts-neglecting-domestic-issues/> (Letöltve: 2022. 04.08.)
- TEMELLI, CEYHUN (2016). *MUSTAD'ın Söylem ve Pratiklerinde İslam ve Kapitalizm İlişkisi*, Ardahan Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 1 (2). 45–52. Letöltés helye: <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/1599030> (Letöltve: 2022. 04.16.)
- THE MAARIF EDUCATIONAL COMPLEX (2022). Maarif Foundation Letöltés helye: <https://maarif.edu.kg/?lang=en> (Letöltve: 2022. 04.13.)
- THE WORLD HERITAGE CONVENTION (2022). Letöltés helye: <https://whc.unesco.org/en/convention/> (Letöltve: 2022. 04.15.)
- TİKA, (2022). Letöltés helye: <https://www.tika.gov.tr/tr> (Letöltve: 2022. 04.15.)
- TRT ARAPÇA BUGÜN AÇILIYOR. Letöltés helye: <https://web.archive.org/web/20100407201822/http://www.trt.net.tr/Haber/HaberDetay.aspx?HaberKodu=0a615416-2c74-4551-9264-c57fa7febb5e> (Letöltve: 2022. 04.16.)
- TRT AVAZ. Letöltés helye: <https://www.trtavaz.com.tr/canli-izle> (Letöltve: 2022. 04.16.)
- TRT KURDİ. Letöltés helye: <https://www.trtizle.com/canli/tv/trt-kurdi> (Letöltve: 2022. 04.16.)

- TRT TÜRK. Letöltés helye: <https://www.trtturk.com.tr> (Letöltve: 2022. 04.16.)
- TRT WORLD. Letöltés helye: <https://www.trtworld.com> (Letöltve: 2022. 04.16.)
- TURKEY, DEVELOPMENT CO-OPERATION PROFILES, 2022. OECD. Letöltés helye: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/2dcf1367-en/1/3/2/45/index.html?itemId=/content/publication/2dcf1367-en&csp=177392f5df53d89c9678d0628e39a2c2&itemIGO=oecd&itemContentType=book> (Letöltve: 2022. 04.16.)
- TURKEY SHUTTERS MORE THAN 100 MEDIA OUTLETS AS PURGE CONTINUES (2016). Committee to Protect Journalists. Letöltés helye: <https://cpj.org/2016/07/turkey-shutters-more-than-100-media-outlets-as-pur/> (Letöltve: 2022. 04.16.)
- TURKISH COURT ORDERS RELEASE OF JOURNALISTS DURING THEIR TRIAL (2018). Reuters. Letöltés helye: <https://www.reuters.com/article/us-turkey-security-newspaper/turkish-court-orders-release-of-journalists-during-their-trial-idUSKCN1GL2OR> (Letöltve: 2022. 04.16.)
- TURKISH MAARIF FOUNDATION MADE CONTACTS WITH 70 COUNTRIES (2012). Türkiye Maarif Vakfı. Letöltés helye: <https://www.turkiyemaarif.org/post/7-turkish-maarif-foundation-made-contacts-with-70-countries-334?lang=en> (Letöltve: 2022. 04.14.)
- TURKISH RADIO AND TELEVISION LAW NO. 2954. Letöltés helye: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2017\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2017)011-e) (Letöltve: 2022. 04.16.)
- TÜRKIYE MAARIF VAKFI KANUNU (2022). Türkiye Maarif Vakfı. Letöltés helye: <https://turkiyemaarif.org/page/51-tmf-law-11> (Letöltve: 2022. 04.13.)
- VAKKASOĞLU, VEHBI (2003). İz Bırakanlar – Maneviyat Dünyamızda. Nesil Yayınları.
- WALKER, CHRISTOPHER – LUDWIG, JESSICA (2021). A Full-Spectrum Response to Sharp Power: The Vulnerabilities and Strengths of Open Societies. Letöltés helye: <https://www.ned.org/wp-content/uploads/2021/06/A-Full-Spectrum-Response-to-Sharp-Power-The-Vulnerabilities-and-Strengths-of-Open-Societies-Walker-Ludwig-June-2021.pdf> (Letöltve: 2022, 04.15.).
- WEBB, EDWARD (2014). Changing the Player, Not the Game, Ennahda's Homo islamicus. ASPJ Africa & Francophonie - 1st Quarter. 4–18.

- YAVUZ, M. HAKAN (1999). Towards an Islamic Liberalism? The Nurcu Movement and Fethullah Gülen, *Middle East Journal*, Vol. 53, No. 4., Autumn. 584–605. Letöltés helye: <https://www.jstor.org/stable/4329392?seq=1> (Letöltve: 2022. 04.16.)
- YTB (2022). Letöltés helye: <https://www.ytb.gov.tr/en/international-students/international-student-mobility> (Letöltve: 2022. 04.16.)
- YUNUS EMRE ENSTITÜSÜ (2022). Letöltés helye: <https://www.yee.org.tr/en> (Letöltve: 2022. 04.16.)

A TÁLIBOK MÁSODIK HATALOMÁTVÉTELÉNEK TÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEI

The Historical Antecedents of the Second Taliban Takeover

Katona Magda Nasrin¹

Absztrakt: Több évtizedes háború után az afganisztáni tálibok gyors katonai sikereket követően, 2021. augusztus 15-én, csaknem húsz évvel kiűzésük után ismét bevonultak az afgán fővárosba, Kabulba, miután a kormányhatalom összeomlott és a nemzetközi erők utolsó katonái is kivonulásra készültek. Nem Blizkrieigről van szó, hanem hosszú folyamatról, amelynek eredményeként a tálibok kezére jutott egy ország anélkül, hogy kormányzásához kidolgozott politikával rendelkeztek volna. A szövetséges erők háborús kudarcának és a Gháni-rezsim gyors összeomlása okainak megértéséhez néhány történeti tényezőt érdemes megvizsgálnunk. Az ENSZ a szovjet csapatkivonulást (1989) követően tervet dolgozott ki a békés hatalommegosztásra a Nadzsíbullah-rezsim iskolázott szakemberei, a sah és Daúd Khán idejének technokratái, valamint az ellenzéki pártok és a mérsékelt mudzsáhid szervezetek képviselői között. Ezt azonban az Egyesült Államok kormánya és a jecini orosz kormányzat megghiúsították. Az 1992-ben Kabulba bevonuló mudzsáhidok nem tudtak kormányozni. Belharcaiknak egy új erő, a tálibok vetettek véget. Ezeket a kormányzásra alkalmatlan mudzsáhidokat hozta vissza a hatalomba a nemzetközi koalíciós erőknél a tálib rezsim megdöntését célzó hadműveleteit lezáró, az új politikai rendet felvázoló 2001. december 3-5-i bonni konferencia, amelybe az afgán népnek nem volt beleszólása. Ezáltal eleve kudarcra volt ítélve a

¹ Dr. Katona Magda Nasrin, C.Sc., a politikatudomány kandidátusa, Magyar Tudományos Akadémia köztestületi tag (IX. Osztály, Hadtudományi Bizottság), aki évtizedekig dolgozott a térségben, a Magyar Tudományos Akadémia által minősített kutatóhely Afganisztánért Alapítvány igazgatója.

ORCID azonosító: <https://orcid.org/0000-0001-6151-7589>

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán:

<https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10002579>

E-mail cím: nasrin.katona@gmail.com

kormányzás, és a háború nem ért véget. A 2020. február 29-én aláírt megállapodás a tálibok és az Amerikai Egyesült Államok kormánya között nem hatalommegosztásról, békéről szólt, hanem a szövetséges erők kivonásának biztosításáról, és felgyorsította a Gháni-kormány bukását, a fegyveres erők összeomlását. Jelen dolgozatban pusztán az összeomlás közvetlen történelmi okait, az eredménytelen tárgyalások következményeit vizsgáljuk, a történelmi előzmények teljességének vizsgálata nélkül, valamint a tálib mozgalom történetét és felépítését mint széleskörű támogatottságuk és azon képességük lehetséges okait, hogy országszerte közbiztonságot teremtettek. A tálibok újból hatalomra kerülésének politikai és katonai okait egy másik tanulmányunkban vettük górcső alá. Áttekintjük továbbá a tálibok nemzetközi kapcsolatait, amelyek hivatalos diplomáciai elszigetelődésük ellenére kiterjedtek. A többpólusúvá váló világban, a megújult geopolitikai vetélkedés keresztüzében levő ország továbbra is a nemzetközi érdeklődés középpontjában marad.

Kulcsszavak: Afganisztán, tálib mozgalom, geopolitikai vetélkedés, történelmi okok

Abstract: After decades of war, the Afghan Taliban re-entered Kabul, the capital of Afghanistan, on August 15, 2021, almost twenty years after their expulsion and collapse of the government and the last soldiers of the international forces were to leave the country. The Taliban takeover was not a Blitzkrieg but a long process that led to the trouble of governing a country without having experience in state administration and a clear policy in place. To understand the reasons for the failure of the armed forces and the rapid collapse of the Ghani government, some historical factors are worth examining. Following the Soviet withdrawal in 1989, the UN drew up a plan for peaceful power-sharing between educated technocrats of the Najibullah regime, experts of the era of the Kingdom and Daoud Khan, representatives of opposition parties, and moderate mujahideen. However, the successful implementation of the power-sharing plan was prevented by the government of the U. S. and the Yeltsin administration of Russia. The mujahideen that entered Kabul in 1992 were unable to govern. Their internal struggles ruined the country were put an end by a new force, the Taliban: The former were brought back by the Bonn Conference in December 2001, doomed to failure, and the Taliban regrouped and took arms. The agreement signed on February 29, 2020, in Doha between the

Taliban and the U. S. government was not about power-sharing or peace but securing the withdrawal of allied forces, which accelerated the collapse of the armed forces and the failure of the Ghani government. In this paper, we are exclusively examining the historical causes of the collapse of the Afghan government, focused on the consequences of the unsuccessful negotiations, the history and structure of the Taliban movement as potential explanation of their popular support and the ability to create security all over the country. However, the political and military reason for the re-emergence of the Taliban is not analyzed here. We are also reviewing the Taliban's international relations, which, despite its diplomatic isolation, have expanded in the light of the fact that in a multipolar world, the country at the crossfire of renewed geopolitical competition remains a centre of international interest.

Keywords: Afghanistan, Taliban movement, geopolitical competition, historic reason

BEVEZETÉS

Ami e tanulmány készítése során alkalmazott módszereket illeti, tanulmányunk interdiszciplináris megközelítéssel készült, de elsősorban a történettudomány és az etnográfia módszereire fókuszálva. Igaz azonban, hogy napjaink sajtója a holnap történelme. E sorok szerzője évtizedek óta nyomon követi a pastu és dari nyelvű afgán írott és elektronikus sajtót, a politikai kerekasztal beszélgetéseket, politikusok nyilatkozatait, elemzők értékeléseit, a közösségi médiát és első kézből értesül róla, hogyan élnek meg az afgán emberek országuk eseményeit, saját életük alakulását. Együttesében mindez nézetünk szerint elsősorban biztonságpolitikai megközelítés.

Tanulmányunk többek között arra keresi a választ, mik a tálibok sikerének, fennmaradásának fő okai? Ezek az okok mindenekelőtt Afganisztán sajátos történelmi és etnika, valamint földrajzi viszonyaiban keresendők. Társadalmi kapcsolataik, amelyek alulról, helyi tanácsok rendszeréből építkezve kiterjedt helyi támogatást, közbizalmat a pastun etikai kódexen a Pakhtuválín alapuló igazságszolgáltatásuk iránti közbizalmat biztosít számukra, valamint toborzó bázist, kiterjedt informátor hálózatot és népi támogatást. Ennek alapján történelmi sajátságokat jól tükröző mozgalmuk történelmének taglalása mellett részletesen ismertetjük belső felépítésüket, hogy megértsük, mely okokból sikerült országszerte közbizalmat

teremtenuik. A tálibok 2021-es hatalomra kerülése előtt 1973 óta egyetlen kormány hatalma sem terjedt ki az egész országra, amelyre a csupán a nagyvárosokat uraló kabuli kormányok és a vidék ellentéte, a korábbi kormányok és a gyűlölt megszállók kapcsolata, a nemzetközi koalíció hibái szolgálnak magyarázatul. Utóbbi egy másik, a tálibok győzelmének katonai és biztonságpolitikai okait tárgyaló tanulmányunk keretein belül külön tárgyaljuk. A nemzetközi koalíció elhibázott politikai döntéseit, az afgánok feje fölött kötött megállapodásaikról, a 2001-es bonni konferencia hibáit és következményeit, valamint a 2019-es dohai megállapodás sajátosságait és hatásait azonban e tanulmány keretei belül láttuk szükségesnek elemezni.

I. A TÁLIB MOZGALOM TÖRTÉNETE ÉS JELLEMZŐI

1.1. A szervezet kialakulása és első államuk

Az afgánok nemzetté válási folyamata későn történt, csak 1747-ben alakították meg önálló államukat, amely helyi törzsi dzsirgák és tanácsok² alulról építkező horizontális láncolatából álló törekeny állam volt. A helyi közösségek azonban a törekeny szerkezet ellenére nagy ellenálló képességgel rendelkeztek. Az ellenálló képesség a helyi közösségek erejében rejtett és az idegen hódítók elleni harcban erősödött. Ez megnyilvánult az angol-afgán gyarmati háborúk (1838-42, 1878-79, 1919), majd a szovjetek elleni harcok (1979-89) majd a nemzetközi koalíció elleni ellenállás (2001-21) során, amelyek idegen modellek elleni tiltakozást is jelentettek. Utóbbi kohéziós ereje akkor is működött, amikor a háborús dűlások következtében a helyi közösségek fragmentálódtak. Afganisztán mai területe a XIX. század során soknemzetiségű ütközőállamként alakult ki, hogy elválassza a cári Oroszország területeit a brit-indiai gyarmatbirtokoktól. Ebben az államban az afgán/pastun etnikum alig-többségben van³, míg többségük Brit-Indiához

² A dzsirga eredeti értelemben törzsi tanácskozás, noha a parlament két házára (Masrano Dzsirga és Voluszi Dzsirga) és Lója Dzsirga (Naggyűlés) gyanánt rendkívüli nemzetgyűlés értelemben is használatos, míg az arab eredetű súra szó eredetileg a faluközösségek tanácsait, a nem-pastun közösségek tanácsait jelentette. A tálib tanácsok elnevezése súra, utalva arra, hogy a tálibok hiába tradicionalisták, a törzsi intézményekkel szembe mennek. A dzsirga időszakos, a súra állandó.

³ Az ország népességéről és annak megoszlásáról census híján csak becslések állnak rendelkezésre, amelyek a pastunok arányát 67 százalék és 35 százalék közé teszik, mi az 53-55 százalékos arányt tartjuk a legvalószínűbbnek.

került. Így jött létre a világ egyik legtarkább etnikai és nyelvi kaleidoszkópja. Afganisztán nemzetiségei és etnikai csoportjai mindmáig nem értek egységes afgán nemzetté, a törzsi, vallási, etnikai és nemzeti tudat különböző fázisaiban vannak. Az államot a helyi közösségek és a központ közötti ingatag konszenzus tartotta össze, a gyenge állam létét pedig a nemzetközi geostratégiai egyensúly szavatolta. Afganisztánban akkor kezdődtek a gondok, amikor ez az igen érzékeny geostratégiai egyensúly megbillent a vetélkedő nagyhatalmak egyikének vagy másikának a javára, réerőltetett idegen társadalmi berendezkedésekkel. Afganisztán a *proxy* háborúk ősmoделlje. A közel négy és fél évtizedes háborúskodás révén az állam meggyengült, bár archaikus társadalmi szövetei felszakadoztak, mégis az állam archaikus vonásai erősödtek, amely így tulajdonképpen proto-államnak tekinthető. Ezt az államot a teljes fragmentációtól a társadalom fentiekben említett ellenállóképessége mentette meg, az a reziliencia, amely a tálibok mozgalmát életre hívta, majd másodszer is hatalomra segítette.

A tálibok szervezete a szunnita iszlám hanafi irányzatának deobandi iskoláján alapuló fundamentalista, militáns iszlamista mozgalom, amely elsősorban katonai szervezet.⁴ Az ország délkeleti részén a történelmi Lója Paktia térségében⁵ a Ghilzai törzsszövetséghez tartozó Zadrán törzs körében, ahova a Haqqáni klán is tartozik, 1973 előtt a királyság alatt is léteztek tálibok.

Katonai szervezetté 1994 szeptemberében a kandahári tartományban alakult a szovjetek elleni harc veteránjaiból, főleg Kandahár, Uruzgán és Helmand tartományokból származó, a nyugati nagy törzsszövetséget alkotó Durráni pastunokból.⁶ Vezetői zöme Maulavi Nabí Mohammadí *Harakat-e Inkilabi Iszlami* tanzímjának⁷ tagjaként harcolt a szovjetek ellen. 1994 októberében Kandahár tartomány Maivand járás Szang-i Hiszár madraszájából ötven volt szeminarista fegyvert fogott Omár molla vezetésével a zsarnok hadurak ellen, a Nadzsibullah rezsim 1992-es bukását köve-

⁴A tálib szó arabul tanulót jelent, szeminarista és tudáskereső értelemben használatos.

⁵Nagy Paktia, a mai Paktia, Paktika és Khoszt tartományok területe.

⁶AFGHANISTAN POLITICAL PARTIES AND INSURGENT GROUPS, 2013.

⁷A tanzím jelentése szervezet, elsősorban katonai értelemben. A tanzimnokat a szovjetek ellen szervezték nagyobb egységekbe, elsősorban katonai szervezetek voltak, nem rendelkeztek alapszabállyal és politikai programmal csak egy közös cél (A "megszállók és istentelen bábkormányuk" kiűzése) tartotta őket össze. A legtöbb tanzím nem képes politikai pártként működni.

tó káosz, a mudzsáidok belharcai, a helyi vezetők rémtetteinek felszámolására.

Maulana Fazlur Rahmán, *Dzsami'át-i Ulema Pakisztán* vezetője győzte meg Benazir Bhutto akkori pakisztáni miniszterelnököt támogatásukról. Bhutto belügyminisztere, Naszrullah Babar segített a tálibok katonai gerincének kialakításában. A kereskedelmi útvonalak és a közép-ázsiai szénhidrogénekhez való hozzáférés biztosítása végett Pakisztán a TAPI földgázvezeték megépítésében volt érdekelt, ami a türkménisztáni földgázt vezette volna az Indiai-óceánig. Ehhez stabil Afganisztánra volt szükség. A tálibok a vezeték tervezett útvonala mentén végezték hódításait.

A tálibok 1994. november 3-án uralmuk alá vonták Kandahárt. 1995 elejére 12 tartományt tartottak ellenőrzésük alatt. 1995. szeptember 5-én elfoglalták nyugaton Herátot, 1996. szeptember 6-án a keleti nagyvárost Dzsalálábádot, szeptember 27-én a fővárost, Kabult. 1994-1998 között meghódították az ország területének mintegy kétharmadát.

A hódítások többnyire harcok nélkül történtek. A mudzsáhidok kegyetlenkedéseit megeléglő lakosság örömmel fogadta őket, illetve a városok feladása már akkor is háttéralkuk révén történt. De 1995 és 2001 között a tálibok offenzívái megtorpantak az etnikai határoknál. Csak 1998-ban sikerült elfoglalniuk északon Mazar-i Sarif városát Dosztum üzбég hadúr helyettese, Malik tábornok átállása révén. Miután 1997-ben megszerzték a kunduzi tartomány feletti ellenőrzést, 2001-ig Afganisztán mintegy 85 százalékát tartották ellenőrzésük alatt. Badakhsán tartomány és a Pandzsír völgye, ahol nem élnek pastunok, nem került ellenőrzésük alá. Ez tanulsággal szolgált nekik 2021-es stratégiájuk megtervezésénél.

A tálib mozgalom elsősorban katonai szervezet, nincs politikai szárnya, nem tanzím⁸, nincs egységes politikai víziója, ezért nem tud párttá alakulni. Vertikális és horizontális, kettős szerkezettel rendelkezik. Vezető tanács irányítja, amelynek alárendeltségében vertikális parancs struktúrában vannak a tartományi, a járási, a helyi tanácsok, amelyek parancsnokságokként működnek. Ezzel szemben autonómiát élveznek a helyi bizottságok helyi belügyeikben, de a vertikális hierarchia értelmében engedelmességgel tartoznak regionális vagy országos ügyekben a felettük álló bizottságoknak és tanácsoknak. A helyi bizottságok szervezik meg a polgári közigazgatást az uralmuk alatt álló területükön. Katonai mozgósításuk és

⁸ A mudzsáhidok katonai-politikai szervezetei.

hírszerzésük is hierarchikus és koherens, vezetésük és a helyi hálózatok szövetségének kettősségén alapul, így igen hatékony.

Ideologikus vonásaik a sari'a és a militáns iszlám egyvelege, a szunnita iszlám hanafi iskolájának deobandi irányzatának radikális értelmezése keveredve a pastun kulturális és társadalmi normákkal. Hatottak rájuk a pakisztáni *Dzsami'at-ilszlami*, Maudúdi fundamentalista tanai is.⁹ Világnézetük a menekülttáborokban alakult ki. Sem a földműveléshez, sem a pásztorkodáshoz, sem a kézművességhez nem értenek. A madraszáokban sem hittudományt, hanem főleg fegyverforgatást tanultak, akárcsak a menekülttáborokban, elszakadva eredeti lakóhelyüktől, történelmi, törzsi hagyományaiktól, kizárólag férfiközegben élve, ahol a nők nem végezhetik tradicionális, gazdasági jelentőségű tevékenységüket. Az afgán/pastun¹⁰ társadalom eredetileg megbecsüli a nőket, akiknek szerepe a háztáji mezőgazdaságban, a pásztorkodás termékeinek előállításában, a kézművességben igen jelentős, ezért számos helyen a férfiakkal egyenrangú szavazattal bírtak a dzsirgák közösségi döntéshozatali mechanizmusaiban. A menekülttáborok fegyverforgató szeminaristáinak a háború munkalehetőséget, a béke munkanélküliséget jelentett. A több évtizedes háború megrongálta az évszázados öntözőcsatornákat, a kiszáradt földeken már csak a mák terem meg. A menekülttáborokból visszajárnak mákföldjeikre, az eladott ópiumból fegyvereket vesznek, a háborúskodás gerjeszti kábítószer-, fegyver-, ember-, sőt műkincscsempész tevékenységüket. Ezek igen gazdag jövedelemforrások, melyeknek bevételei fenntartják a hadviselést.

Vezető tanácsuk a Rahbari Súra többnyire az alapító atyákból állt, Kandahárban székel. A vezetés titkos társasághoz hasonlít: valójában a vezető tanács kormányzott az emír nevében kiadott dekrétumok révén.¹¹ 1996. április 4-én Omár molla felöltötte a Próféta Palástját, Amír Ul-Mu'mininnak (a Hívők Emírjének) kiáltotta ki magát. A tálib rezsim megdöntését követően 2002 májusában a vezető tanácsot a pakisztáni beludzsisztáni Quettában újjászervezték.

A tálibok – pragmatikusak lévén – bűnözői szindikátusokkal is szövetséget kötöttek. 1996-ban már az ópiumföldek 96 százalékát tartották ellenőrzésük alatt, azok megadóztatása volt fő bevételi forrásuk. 1996 és 1998 között, azt tilalmasnak minősítve, majdnem teljes mértékben

⁹ MOJ. MOHAMMAD, 2015.

¹⁰Az afgán etnikum eredetileg a pastunok szinonímája.

¹¹ JACKSON – AMIRI, 2019.

felszámolták. Ám 2000-re a világ ópiumtermelésének már 75 százalékát az afganisztáni kábítószer adta, abból pedig finanszírozták háborújukat.

A tálibok kezdeti nyilatkozatukban még a királyság alatti kormányzati rendet és az 1964-es alkotmányhoz való visszatérést ígérték, ám a saríán és a háborús gazdaságon, a menekülttáborok Korán és Kalasnyikov-kultúráján alapuló rendszert vezettek be. Bár a pastun törzsi szokásjog, a Pakhtunvái értékei is beépültek kultúrájukba, Ahmed Rashid¹² szerint harcot hirdettek a „törzsi és feudális értékek” ellen és elmozdították a törzsi vezetőket. A korai iszlámban hiányoztak az állami intézmények, később – noha szemben állnak a vahábitákkal, – államstruktúrájuk emlékeztetett a szaúdi államszerkezetre. 2013-ig Omár molla, majd Akhtar Manszúr molla, 2016-tól Haibatullah Akhundzáda molla az emírjük. Omár molla 2013-ban betegség következtében elhunyt, de ezt 2015-ig nem hozták nyilvánosságra. 2015-től Akhtar Manszúr mollát választotta a tálib tanács emírnek, aki 2015 május végén, amikor Iránból visszatérőben volt Pakisztánba, dróntámadás áldozata lett. Ezt követően Haibatullah Akhundzáda lett a tálibok emírje.

1.2. A tálibok és az Al-Káida

Bin Ládénék 1996-ban Szudánból érkeztek Afganisztánba meghívás nélkül. Először Burhánuddín Rabbáni vette őket szárnyai alá. Bin Ládénék harmadik ország polgárai elleni dzsihadot hirdető fatváit¹³ irritálták Omár mollát. 1998-ban az afrikai amerikai nagykövetségek elleni merényletekkel vívta ki Bin Laden az Egyesült Államok kormányának haragját, aki korábban az amerikai érdekeknek megfelelően politizált. 1998-ban az amerikaiak támadást intéztek az *Al-Káida* afganisztáni kiképzőközpontjai ellen.¹⁴ Mindennek következtében a tálibok és az *Al-Káida* közötti viszony hűvössé vált. Később kapcsolataik és a tálibok a Pakhtunvái vendégjogára hivatkozva visszautasították a Bin Ládén kiadására iránuló szaúdi kérést.¹⁵

¹² RASHID, 2000. 92. o.

¹³ A fatva vallási parancs, útmutatás.

¹⁴ Miután 1998. augusztus 7-én az Al-Káida csaknem szimultán öngyilkos merényletet követett el Kenyában Nairobitan és Tanzániában Dar Es-Salamban az amerikai nagykövetségek ellen, Clinton elnök 13099-es végrehajtási parancsára megkezdődött az Indefinite Reach művelet, csapást mértek az Al-Káida khartoumi vegyi üzemére, valamint az US Columbia hadihajtoról kilőtt 65-70 Tomhawk cirkáló rakétával Afganisztánban a Khoszt tartomány Zsavar Khili mellett található Al-Badr1 és Al-Badr 2 kiképző táboraira. Ez volt 2001 9/11 előtt az egyetlen amerikai megtorló csapás az Al-Káida ellen.

¹⁵ WRIGHT, 2006.

Bin Láden szövetséget kovácsolt az *Al-Káida* és a tálibok között. Segített a 055-ös dandár kiképzésében az egykor a szovjetek ellen harcoló arabokból, akiket 1997 és 2001 között integráltak a tálibok soraiba, ahol 2500 arab harcolt. A táliboknak nem volt közük a 2001. szeptember 11-i merényletekhez, ezt üzeneteiben Bin Láden is elismerte.¹⁶ 2001-ben a tálibok tárgyalásokat folytattak az amerikaiakkal, miszerint megszakítják a kapcsolatot az *Al-Káidával* és mindennemű terrorszervezettel, kiűzik a területükre beszivárgó *Al-Káida* kémeket.¹⁷ 2011-ben Von Linschoten és Kuehn azt állították, hogy a tálibok és Bin Ládenék kapcsolata már a szeptember 11-i támadások előtt megszakadt.¹⁸

2009-től a tálibok titkos tárgyalásokba bocsátkoztak az amerikaiakkal, amelyek során garantálták, hogy sem az *Al-Káida*, sem más terrorszervezet nem térhet vissza Afganisztánba. 2012 júliusában az *Al-Káidát* rájuk mért csapásnak, sőt amerikai kémeknek nevezték. A tálibok zöme ellenséges viszonyban van Bin Ládennel.¹⁹

Miután egyre megtorpantak az amerikai kormány és a tálibok közötti tárgyalások, a nemzetközi terrorszervezet fokozatosan visszaszivárgott Afganisztánba, miután Haqqániek közvetítettek 2016-ban a tálibok és az *Al-Káida* között. 2020-ban egy ENSZ-jelentés szerint vezetőjükkel Zaváhírral egyetemben már az ország 12 tartományában jelen voltak mintegy 400-600 harcossal.²⁰

1.3. A tálib mozgalom főbb összetevői

A tálib mozgalom a külvilág felé egységesnek mutatkozik, valójában több, az alábbiakban ismertetett frakcióra oszlik

1.3.1. A kandahári alapító atyák

A kandahári alapítók csoportját Abdul Ghání Barádar molla, az ügyvivő tálib kormány miniszterelnök helyettesének a neve fémjelzi, aki

¹⁶ STENENSEN, 2017. 121. o.

¹⁷ TALIBAN SPLIT WITH AL QAEDA, SEEK PEACE, 2008.

¹⁸ VON LINSCHOTEN – KUEHN, 2012.

¹⁹ PREVIEW: MICHAEL SEMPLE INTERVIEW WITH A SENIOR MEMBER OF THE TALIBAN, 2012.

²⁰ AL-QAEDA ACTIVE IN 12 AFGHAN PROVINCES UN SAYS, 2020.

régóta kapcsolatban állt az amerikaiakkal.²¹ Mérsékeltőbb, rugalmasabb, pragmatikusabb, mint Haqqániék.

Katonai szárnyuk Omar molla fia, Jácúb molla és “az ifjú forradalmárok” csoportja, aki 2020. május 7-étől a mozgalom katonai vezetője. Kevésbé konzervatív, mint a kandahári nagy öregek. Szívesen látna régi szakembereket a fegyveres erőik kötelékében és ő kardoskodott az általános amnesztia mellett is.²² Külön csoportot alkotnak a helmandi ópium termelők.

1.3.2. A Haqqáni hálózat

A legradikálisabb, keményvonalas csoport. Jelenlegi vezetője Szirádzsuddín Haqqáni, a Zadran törzs Mezi nemzetségéből származik. Csoportjuk az ő apja, Dzsáláuddín Haqqáni vezetésével 1970-ben a királyság elleni harc végett Paktia tartományban, a Ghilzái törzsszövetséghez²³ tartozó pastunokból alakult. Akkoriban a CIA által leginkább támogatott szervezet volt.²⁴ 1975-ben Zevak járás kormányzójának rezidenciája elleni sikertelen támadást követően Pakisztánba menekült, ahol

²¹ Omár molla barátja és harcostársa, aki 1963. szeptember 29-én született Uruzgan tartomány Deh Ravúd térségében Popolzaí törzsbeli Durráni pastun, a Szadozaí nemzetség Zerak klánjából. Az első tálib rezsim alatt Ním්රóz, majd Herát kormányzója volt, később a vezérkari főnök helyettese, majd a Quetta Súra tagja. Már 2004-ben, később 2009-ben is megkísérelt tárgyalásokba bocsátkozni a kabuli kormány képviselőivel a pakisztáni titkosszolgálat tudta nélkül, ezért 2010. február 11-én Karacsiban bebörtönözték. Nyolc esztendő telt el fogságban. Kiszabadulását követően a harmadik tálib emír Haibatullah molla helyettese, majd 2019 januárjától a tálib mozgalom dohai politikai irodájának élén állt, majd az amerikai kormány és az afganisztáni tálib mozgalom közötti tárgyalások vezetője. 2021 augusztusában konfrontációba keveredett Haqqáni embereivel, amelynek következtében csaknem életét veszítette.

²² Az alapítók: Mohamed Omár molla, Akhtar Manszúr molla, Haibatullah Akhundzáda molla, Szirádzsuddín Haqqáni, a mozgalom másik helyettese, Abdul Gháni Barádar molla, a mozgalom helyettese, aki újjászervezte a tálibok katonai erejét, Abdul Qajjúm Zakí molla, Mohamed Hasszán Rahmání, aki 2021. szeptember 7-től ügyvivő miniszterelnök, Ahmad Dzsán Mu'taszim, Mohamed Júnusz, Háfíz Abdul Madzsíd, Amír Khán Muttaqí, 2021. szeptember 7-től ügyvivő külügyminiszter, Abdul Dzsálíl, Abdul Latíf Manszúr, Abdul Razzáq Akhundzáda.

²³ A Ghilzái a keleti pastun törzsek konlomerátuma, az uralkodókat adó nyugati, Durráni törzsszövetség történelmi ellenlábasa. A keleti pastun törzsek kohézívabbak, mint a fragmentáltabb, gyengébb Durráni törzsek és a háborús évtizedekben is kevésbé foszladozott törzsi szerkezetük.

²⁴ COLL, 2004. 201-202. o.

a pakisztáni titkosszolgálat, az I. S. I. támogatását élvezte.²⁵ Ott, Akora Khattakban megalapította hírhedt szemináriumát, a Dár Ul-'Ulúm Haqqánijá-t.

A szovjetek elleni harc megszervezésekor, 1980-ban tagolódott be a *Hezb-i Iszlámi Maulavi* Júnusz Khálisz szervezetébe. 1995-ben csatlakozott a tálibokhoz Dzsáláluddín Haqqáni 1996–2001 között a tálib kormány törzsi- és határügyi minisztere volt. 2002-ben Karzaí miniszterelnöki posztot ajánlott fel neki, amit nem fogadott el.²⁶ 2018. szeptember 3-án bekövetkezett halálát követően fia, Szirádzsuddín Haqqáni áll a szervezet élén, aki a jelen tálib kormány ügyvivő belügyminisztere. Fegyveres konfliktusba került Berádar molla csoportjával, melynek következtében utóbbi megsebesült. A pakisztáni titkosszolgálat főigazgatója Faiz Hamíd vezérőrnagy 2021 szeptember 5-én villámlátogatást tett Kabulban, hogy megbékítse a két csoportot.²⁷

2001 után Paktia, Paktika és Khoszt térségében törzsi kötelékek mentén szerveződött. Négy komponensből áll: előbbieken kívül a *Hezb-i Iszlámi Khálisz* frakciójából leszakadtakból, akik részt vettek a szovjetek elleni harcban, emellett Észak-Vazirisztánban szakadár tálib csoportok, valamint külföldi harcosok is csatlakoztak hozzájuk.

Haqqáni volt az egyetlen tálib vezető, aki külföldi harcosokat vett be soraiba 1980–92 között,²⁸ ott harcoltak Abdullah Azam az *Al-Káida* alapítója és társai, csecsenek, a pakisztáni *Dzsais-i Mohammadi*, *Üzbegisztáni Iszlám Mozgalom*, a *Laskar-i Taiba*, és a *TTP (Tebrik-i Taliban-i Pakisztán) valamint Gul Bahadur szervezeti tagjai*.²⁹ 2001 decemberében ők segítették Bin Ládén szökését a Tora Borán át Pakisztánba.³⁰ A vezetés főleg a Haqqáni klán tagjaiból áll.³¹ Mintegy 12–15000 harcossal rendelkezik. A pakisztáni Miram Sah térségében Sarai Darpa Khel és Danda Darpa Khel térségében található kiképző táboraik.³²

²⁵ SIDDIQUI, 2011.

²⁶ SHAHZAD, 2004.

²⁷ DILAWAR, 2021.

²⁸ RASSLER – VAHID, 2011.

²⁹ RASSLER – VAHID, 2013.

³⁰ BERGEN, 2009.

³¹ GOPAL, 2010.

³² GOPAL, 2009.

Giustozzi szerint a Haqqáni hálózat Iránhoz is közel került. Az iráni kormány 2011-től a fegyverszállításon kívül az amerikaiak, illetve a határos folyón épülő gátak elleni merényleteket finanszírozott.³³

A Haqqáni hálózat képviselői tagadják a hálózat létezését. Azt állítják, hogy nem különböznek a táliboktól, akikhez 1995-ben csatlakoztak.

2016-ban Haqqániék egyesítették a különböző tálib frakciókat, és összebékeltették őket az *Al-Káida*val. 2015-ban a pakisztáni kormány betiltotta a Haqqáni hálózatot,³⁴ amelyet azonban az I. S. I. továbbra sem szűnt meg támogatni.

A hálózat tagjai kábítószer, fegyver- és embercsempészettel foglalkoznak. Ez a szervezet honosította meg a látványos öngyilkos merényleteket afgán földön. Az Egyesült Államok terrorszervezeteket tartalmazó listáján szerepel. 2020 júliusában egy ENSZ-jelentés tanúsága szerint az *Al-Káida* visszatért Afganisztánba, maga Zaváhíri is ott tartózkodik.³⁵

Fia Szirádzsuddín Haqqáni 2015-től Akhtar Manszúr molla tálib emír helyettese lett, 2021. szeptember 7-től pedig az ügyvivő tálib kormány belügyminisztere.³⁶

II. AZ EGYESÜLT ÁLLAMOK LEGHOSSZABB HÁBORÚJA

A 2001. szeptember 11-i merényletek ismét a magára hagyott, elfelejtett Afganisztánra irányították a nemzetközi közösség érdeklődését.

2001. szeptember 20-án George W. Bush elnök a Kongresszus előtt az *Al-Káidát* tette felelőssé a merényletekért, azt állítva, hogy ez a szervezet *“nagy befolyással bír Afganisztánban, és élvezi a tálibok támogatását.”*³⁷

Az amerikai kormányzat az *Al-Káida* vezetői kiadását, a fogvatartott külföldiek szabadon bocsátását, a külföldi diplomaták, újságírók, segélyszervezeti munkatársak védelmét, a terrorista kiképzőtáborok azonnali bezárását, a terroristák és támogatóik kiadását követelte, valamint az illetékes hatóságoknak annak lehetővé tételét, hogy az Egyesült Államok képviselői ellenőrizhessék a terrorista kiképzőtáborok felszámolását. Az ENSZ Biztonsági Tanács elítélte a tálibokat, de nem hatalmazta fel a tagországokat katonai beavatkozásra, ám ezt a NATO megtette szeptember

³³ GIUSTOZZI, 2020.

³⁴ MEHEREEN, 2015.

³⁵ DRESSLER, 2010.

³⁶ WHAT IS THE HAQQANI NETWORK WHICH IS LINKED TO AL-QAEDA? 2021.

³⁷ BASIT, 2020. 8-14. o.

12-én az 5. cikkely alkalmazásával.³⁸ A tálib rezsim pakisztáni nagykövete bizonyítékot kért, megjegyezve, hogy a Világkereskedelmi Központ 4000 beavatott dolgozója aznap nem ment munkába, akiket zsidóknak aposztrofált.³⁹ Október 4-én a tálibok hajlandók lettek volna Bin Ládent kiadni Pakisztánnak, amennyiben nemzetközi bíróság elé állítják, ám az Egyesült Államok ezt visszautasította.⁴⁰

Október 7-én kezdődtek a bombázások. Egy hét elteltével, október 14-én a tálibok a bombázások leállítása fejében késznek mutatkoztak Bin Láden kiadására, ha az amerikaiak bizonyítékokat mutatnak be arra vonatkozóan, hogy köze van a szeptember 11-i merényletekhez.⁴¹ Az amerikaiak visszautasították az ajánlatot, és folytatták a hadműveleteket.

A *CLA Special Activities Division* lépett először afgán földre, csatlakozva az *Északi Szövetség* erőihez. Őket követték a különleges műveleti erők a *Special Operation Forces*. Az amerikai hadtörténelemben először ők álltak a hadműveletek élén, a légierő és a haditengerészet támogatásával. A szárazföldi műveleteket az *Északi Szövetség* csapatai végezték.

November 9-én Dosztum és Atta Núr csapatai bevonultak Mazar-i Sarífba, 2001. november 13-án Bismillah és Fahím csapatai Kabulba, és Dzsalálábádot is kiürítették a tálibok. November végén a *Súra-i Nizár* kötelékében harcoló Daúd tábornok tadzsikokból álló csapatai elfoglalták Kunduzt, és a pakisztáni légihíd menekítette ki a tálibokat gilgiti és csitráli bázisokra. Végül december elején a tálibok feladták Kandahárt és szétszéledtek, anélkül, hogy megadták volna magukat.

2001. december 5-7-én ült össze a Bonni Konferencia, ahol ideiglenes kormány alakult Hamid Karzaí vezetésével. A tálibokat és a Nadzsíbullah rezsim kormányzáshoz értő szakembereit egyaránt kihagyták a tárgyalásokból.

A szétszéledő tálibok 2001-től felkelő csoportként folytatták harcukat a koalíciós erők ellen. 2003-tól már megmutatkoztak a bonni döntések negatív következményei. 2004-től Omár molla felkelést hirdetett a „*megszállók*,” a koalíciós erők ellen. 2006-ban Lakhtar Brahimi, az UNAMA vezetője már úgy fogalmazott, hogy a tálibok kihagyása a bonni konferenciából „*a mi eredendő bűnünk volt*”.⁴² 2007 májusában, a helmandi

³⁸ TALIBAN WILL TRY BIN LADEN IF THE U. S. PROVIDES EVIDENCE, 2001.

³⁹ WRIGHT, 2006.

⁴⁰ SMITH, 2012.

⁴¹ DORRONSORO, 2009

⁴² ODI, 2018.

fegyveres ellenállás vezetője, Dadullah molla meggyilkolását követően megromlott a tálibok viszonya Pakisztánnal. 2009-ben már készek mutatkoztak garanciákat adni, hogy nem engednek támadásokat területükről harmadik ország ellen.⁴³

2014. december 28-án a NATO befejezte az ISAF műveleteket, és a konfliktus lezárására a katonai erő helyett a diplomáciai erőfeszítésekre összpontosítottak. A tálibok ezt kihasználták, és 2016 júliusában már az ország területének mintegy 20 százalékát tartották ellenőrzésük alatt Helmand bázissal.⁴⁴

A harcot pakisztáni tanácsadók irányították. Soraikban külföldi harcosok, állítólag *Al-Káida* egységek is harcoltak, amit a tálibok tagadtak.⁴⁵

III. A TÁLIBOK NEMZETKÖZI KAPCSOLATAI

3.1. Egyesült Államok

2009-től az amerikai kormányzat a tálibokkal szemben jutalmat ígért átálló tálib harcosoknak. 2010-ben az afgán kormány felvette a kapcsolatot Barádar mollával. 2010-ben az Obama-adminisztráció kifejezte tárgyalási készségét a tálibokkal. 2013-ban Dohában tálib politikai iroda nyílt. 2015 júliusában Pakisztánban történtek az első, közvetített tárgyalások az afgán kormány képviselői és a tálibok között, de utóbbiak nem sok hajlandóságot mutattak tárgyalni *“a megszállók bábjaival”*. 2018. február 27-én Gháni elnök egyoldalú békeajánlatot tett, amit a tálibok nem fogadtak el. 2018-ban hivatalosan is megkezdődtek a 18 hónapig tartó tárgyalások Dohában az amerikai kormányzat képviselői és a tálibok között. 2020. február 29-én ugyanott az amerikaiak aláírták a tálibokkal az országból való szabad kivonulásról szóló megállapodást.

Míg a dohai egyezmény és a koalíciós erők kivonása között eltelt másfél év során a tálibok kidolgozták stratégiájukat, az afgán kormány semmiféle stratégiai vízióval nem rendelkezett önmaga túlélésére vonatkozóan sem. A kormányzat kártavárként való összeomlása elsősorban nem a hírszerzés kudarcának volt köszönhető, hanem a legkedvezőbb forgatókönyvben való vakhitnek. Ez ellentétben áll a Nadzsíbullah

⁴³ ZAHID, 2007.

⁴⁴ SHAHZAD, 2016., UNAMA, 2016.

⁴⁵ STENENSEN, 2017. 139. o.

rezsimek a szovjet csapatkivonás utáni kitartásával, amelynek erői hőiesen védték a szovjet csapatkivonulást követően Dzsalálábádot az *Al-Káida* és a pakisztáni erők támadásával szemben, majd a maguk lábán állva évekig kitartottak. A rezsim bukását végül 1992 áprilisába sem a szovjet fegyverszállítások elzárása okozta, hiszen még évekre elegendő fegyverek voltak, hanem belső árulás.⁴⁶

Az amerikai kormányzat a dohai egyezmény megkötésével és a csapatkivonásig eltelt időszakban gyakorlatilag nemcsak ellenségét erősítette, hanem szövetségését gyengítette, erodálva a kormányerők önbizalmát, harci morálját. Ezzel szemben a Szovjetunió a szovjet csapatkivonás 1989. február 15-i befejezését követően is folytatta az afgán erők kiképzését, korszerű fegyverekkel, Luna és Oregon, majd 1989 elejétől Scud rakétákkal történő felszerelését, lőszerrel, alkatrész-utánpótlással és üzemanyaggal való ellátását. Dzsalálábád védelme megmutatta az egész világnak a kormányerők magas harci morálját.⁴⁷

3.2. A feketelista

1998 és 2011 között az ENSZ, Kanada, Törökország, Kazahsztán, Kirgizisztán, Tádzsikisztán a tálib mozgalmat a terrrorszervezetek listájára tette, míg más országok, így az Egyesült Államok egyes vezetőiket helyezte feketelistára.

3.3. Pakisztán

Pakisztánnak a tálibokkal kapcsolatos érdekei és motivációi homlok-egyenest különböznek Iránétól. Pakisztán egy, geopolitikai megfontolásból mindmáig nem túl erős, de egységes, és Iszlámábáddal baráti kabuli kormányzatban, az ország területi integritásában és egyben tartásában érdekelt. 1996-2001 között csak Pakisztán, az Egyesült Arab Emírségek és Szaúd-Arábia ismerte el a tálibok államát. Ezúttal azonban egyik ország sem siet az elismeréssel. A világ többi része a Rabbáni-kormányt tekintette az afgán nép képviselőjének, noha jogilag az sem rendelkezett legitimitással.

A pakisztáni közvélemény a tálibokat „*az imperialisták és istentelen bábkormányaik*” elleni harc hőseinek tekinti, akik felszabadították az afgán

⁴⁶ TOKHÍ, 2021. 284. o.

⁴⁷ KATONA, 2014. 73-91.o.

népet az idegenek igája alól. Számos tálib Pakisztánban talált menedéket, újjászerveződési lehetőséget, kiképzést, logisztikai segítséget kaptak pakisztáni tanácsadók segítették őket. Ennélfogva Pakisztánnak meghatározó szerepe van a tálibok 2021-es győzelmében.

Ám ez kétélű kardnak bizonyulhat az iszlamabadi kormányzat számára. A pakisztáni tálib mozgalom, a *Tebrik-i Talibán-i Pakisztán* komoly veszélyt jelent a pakisztáni kormányzatra.

A másik ellentét a tálibok pastun nacionalista attitűdjeiben rejlik, akik ugyanis nem ismerik el államhatárnak a Durand-vonalat. A Durand-vonal pakisztáni részről kerítéssel való körülkerítése a tálibok részéről számos helyen heves ellenállásba, fegyveres összetűzésekbe torkollik.

3.4. A közép-ázsiai posztszovjet köztársaságok

Kapcsolatukat a tálibokkal a pragmatizmus és az aggodalom kettősége jellemzi. A TAPI-földgáz vezeték megépítésében, illetve a regionális kereskedelemben érdekelt Türkmenisztán és Üzbegisztán jó kapcsolatokra törekszik velük, Tádzsikisztán a tálibok ellenzékét támogatja, így már az első tálib uralom alatt is otthont adott Rabbáni és Maszúd ellenzéki kormányának. A tádzsikisztáni Kulábban az *Északi Szövetség* katonai bázissal rendelkezett, miután előbbieket közvetítették a tádzsikisztáni polgárháború lezárásában. Kazahsztán és Kirgizisztán az Európai Biztonsági és Együttműködés Szervezetének (EBESZ) aggályait osztja abban a tekintetben, hogy a táliboknál jelen lehetnek a térséget destabilizálni szándékozó szélsőséges muszlim szervezetek. Kazahsztán befogadta az UNAMA-t.⁴⁸

3.5. Szaúd-Arábia

Az iráni-szaúdi regionális vetélkedés *proxy* harcainak kontextusában Szaúd-Arábia kezdetben támogatta a tálibokat, ez a támogatás azonban törekeny volt Bin Láden afganisztáni jelenléte miatt, valamint Turki herceggel, a szaúdi titkosszolgálat fejével bekövetkezett kenyértörés és egyéb okok miatt is. Ma már erre árnyékot vet a deóbandí-vahhábi ellentét is.

⁴⁸ *United Nations' Assistance Mission to Afghanistan*. Katonai, politikai, segélyezési és igazgatási osztálya van. 2021. augusztus 15-ig Kabulban székelt. Az ENSZ főtitkára afganisztáni különmegbízottjának segítő missziója, amely 2022-ben alakult az UNSMA, az ENSZ főtitkárának különleges missziója utóda gyanánt alakult, amely az első tálib uralom éve alatt a pakisztáni Pesávarban tevékenykedett.

Noha mindkettő puritanista-fundamentalista mozgalom, jelentős tekintetben különböznek egymástól. A hanafi szunnita többségű Afganisztánban a vahhábi irányzatnak Abdul rabb Raszúl Szajjáf Szajjáf korlátozott számú hívein túlmenően nincs sok követője.

Ma már a katari-szaúdi ellentétek is beárnyékolják a Katarral jó kapcsolatokat ápoló tálib mozgalom és a Királyság kapcsolatait.

3.6. Katar

2013. január 20-án nyílt a tálibok politikai irodája Katarban. Hatalomra kerülésük idején fő evakuációs csatorna, jelenleg logisztikai csatorna gyanánt szolgál.

3.7. Irán

Irán – Pakisztánnal ellentétben – Afganisztán szétesésében érdekelt. A tálibok első kormányát ellenséges államnak tekintette, 1998-ban majdnem háborúba lépett velük. 1998-ban, Mazár-i Saríf elfoglalását követően, amikor a tálib csapatok lemészárolták az iráni konzulátus diplomatáit, Irán kétszázézeres csapatmozgósítást hajtott végre az afgán határ mentén. Teherán támogatta a tálib rezsim megdöntését, 2001-ben titkosszolgálati információkkal látta el az amerikaiakat a tálib állásokról, illetve összekötötte őket – Oroszországhoz hasonlóan – az *Északi Szövetség* erőivel. Később változott a helyzet. Mind a Bin Láden család számos tagjának és más *Al-Káida* vezetőinek, mind Gulbuddín Hekmatjárnak, sőt tálib vezetőknek is menedéket nyújtott⁴⁹, és legalább 2010 óta fegyverekkel is támogatta a tálib ellenállást,⁵⁰ míg 2016-ban a második tálib emír, Akhtar Manszúr molla Iránból visszatérve lett drón támadás áldozata. Irán publikusan azonban a tálibok elleni Nemzeti Ellenállás Frontját támogatja, és tartózkodik a diplomáciai elismeréstől, bár 2022 áprilisától a tálib rezsim diplomatái dolgozhatnak a teheráni afgán nagykövetségen.

2022. január 9-10-én tálib küldöttség látogatott Teheránba külügyminiszteri szinten. Az iráni fél a diplomáciai elismerés feltételül azt szabta, hogy a tálibok vegyék be a kormányba az iráni Mashadban tartózkodó

⁴⁹ GOHEL, 2010.

⁵⁰ IRAN BACKS TALIBAN WITH CASH AND ARMS, 2015., MAJIDYAR, 2017.

Ismáíl Khánheráti hadurat, és Ahmad Maszúdót Abdul Ghafúr Livál helyett nevezzék ki nagykövetté Abdul Qajjúm Szulejmánit, Iszmáíl fivérét és erősítsék meg a Helmand folyó vízmegosztásáról szóló 1972-es egyezményt. Minderre az afgán fél nem volt hajlandó. Irán az egyetlen ország, amely területén engedélyezi az emigráns tálibellenes politikusok tevékenységét.⁵¹

3.8. Kína

Afganisztán Kína nagyszabású infrastrukturális projektjeinek részét képezi. Peking támaszpontot létesített afgán területen a Pamírban a Vakhan völgyében, amelynek védelmében a Karakoramba vezető utat szeretné bővíteni, és Afganisztánon keresztül szárazföldi utat biztosítani magának Irán és Törökország irányába; ugyanis az Indiai-óceánon problémái vannak az amerikai jelenléttel, és a beludzsisztáni instabilitás miatt a pakisztáni Gvadar mélytengeri kikötőjének gigaprojektje sem váltotta be a hozzáfűzött reményeket.

Kína szeretné kitölteni az amerikaiak és szövetségeseik távozásával Afganisztánban keletkezett vákuumot, ugyanakkor tart az olyan radikális iszlám szervezetek, mint a *Kelet-Turkesztáni Iszlám Mozgalom* és az *Üzbejisztáni Iszlám Mozgalom* harcosainak jelenlététől a térségben.⁵²

3.9. Oroszország

Oroszországot aggasztotta a NATO afganisztáni jelenléte, ezért legalább 2015 óta támogatja az afganisztáni tálibokat, nemcsak diplomáciai úton, hanem fegyverrel is.⁵³ Ezt a vitatott ténytet számos forrás alátámasztja. Oroszország gazdasági beruházásokat szeretne eszközölni Afganisztánban. Noha Oroszország nem részesítette diplomáciai elismerésben az afganisztáni tálibok ideiglenes kormányát, tálib misszióvezető kezdte meg munkáját Moszkvában ügyvivői szinten, akinek nem kell *agreement*.

⁵¹Az Egyesült Arab Emírségek, Törökország és Tádzsikisztán kifejezetten megtiltotta afgán emigránsok politikai szervezkedését területén.

⁵²FENG, 2021.

⁵³SAVAGE, SCHMITT, SCHWIRTZ, 2020., AZAMI, 2018., RAMANI, 2021., KOFMAN, STEIN, SUN, 2021., GUL 2021.

Élénk nemzetközi kapcsolatai, érzékeny geostratégiai fekvése, nyersanyagokban gazdagsága, az új hidegháborús nemzetközi konfrontáció mind arra mutatnak, hogy Afganisztán továbbra is a nemzetközi érdeklődés keresztútjében marad.

IV. A TÁLIBOK NEMZETKÖZI KAPCSOLATAI

4.1. A bonni konferencia „eredendő bűne”

2021-ben az új kormány nem az emberek választása volt, akárcsak 2001-ben a rossz emlékű hadurak és belföldi tapasztalattal nem rendelkező, évtizedek óta külföldön élő politikusok importálása a hatalomba, akiknek többsége az afgán társadalom legnagyobb része által nem képviselt bonni konferencia választott meg. Ebből kihagyták a tálibokat és az 1992-ig kormányzó szakembereket, akik támogatottsággal és legitimációval rendelkeztek.

4.2. A dohai megállapodás

A Pentagon 2007 óta kereste a megbékélést a tálibokkal;⁵⁴ akikkel több sikertelen próbálkozást követően 2009-ben felvették a kapcsolatot Barádar molla révén,⁵⁵ akit ezután nyolc évre bebörtönöztek a pakisztáni hatóságok. Ezt követően a tárgyalások megszakadtak.⁵⁶ Végül tizennyolc hónapon keresztül zajló tárgyalásokat követően 2020. február 29-én Dohában az amerikai kormány részéről Zalmay Khalilzád kormány megbízott, a tálibok részéről a pakisztáni börtönből kiengedett, immár főtárgyaló Barádar molla által – Mike Pompeo amerikai külügyminiszter jelenlétében – aláírásra került a *Megállapodás a békekötésről Afganisztánban* néven elhíresült egyezmény, amely első két részét tartalmazta egy „átfogó béke megállapodásnak” amely végül nem született meg, hanem csupán a kivonulási stratégiáról szólt, nem a politikai rendezésről.

Az egyezmény garanciák biztosítását, megerősítő mechanizmusokat, menetrend kialakítását rendelte el: „*az Egyesült Államok és szövetségesei, valamint*

⁵⁴ PENTAGON SEES RECONCILIATION WITH THE TALIBAN, 2009., TISDALL, MCASKILL, 2010.

⁵⁵ FARMER, 2010.

⁵⁶ DEAN, 2011.

*az összes koalíciós partner kötelezettséget vállalnak a katonák mellett a nem-diplomata státuszú civileket is beleértve, biztonsági magáncégek, kiképzők, tanácsadók és mindennemű támogató szolgáltatás kivonására Afganisztánból.*⁵⁷

Kilátásba helyezték, hogy garanciák, megerősítő mechanizmusok kidolgozásával megakadályozzák, hogy felhasználják a tálibok, az *Al-Káida* vagy bármely egyéb csoport vagy egyén Afganisztán területét az Egyesült Államok és szövetségese elleni támadáshoz, de megegyezés végül nem történt erről.

Ez a megállapodás nem tisztázta továbbá, hogy mi történik a 2014 októberében aláírt, az afgán és az amerikai kormány által bilaterális biztonsági megállapodással.

Ehhez járult a 2019-es, csalásokkal terhelt elnökválasztás botránya, ami teljes érdektelenségbe fulladt. Mindössze a lakosság 9 százaléka voksolt, viszont mindkét jelölt Gháni és Abdulla is győztesnek kiáltotta ki magát. Február 26-áról az elnöki beiktatást elnapolták a dohai megállapodás hatályba lépését követő napra március 9-ére, amelyből majdnem kettős beiktatás lett. Mivel az állandó tűzszünet nem szerepelt feltétel gyanánt, a tálibok csak a szövetségeseket nem támadták, az afgán erőkre minden korábbinál erősebb csapásokat mértek.

Az afgánközi béketárgyalásokat a dohai egyezmény értelmében március 10-én kezdték volna el, ám a tálibok vonakodtak közvetlen tárgyalásokba bocsátkozni a „bábkormány” képviselőivel. A tálibok kötelezettsége a második pontban foglaltakon kívül csak arra terjedt ki, hogy a szabadon engedett tálib foglyok ne térjenek vissza a harcmezőkre, ám szinte mind a 7000 fogoly hamarosan ott kötött ki. A tálibok mindössze arra vállaltak kötelezettséget, hogy megakadályozzák a külföldi harcosok toborzását, kiképzését, a számukra való adománygyűjtést területükön, de kiűzésükre nem.

Az amerikai fél kötelezettsége jelentősebb volt: közre kellett működnie az 5000-5000 fős fogolycserében és 2020. május 29-ig fel kellett volna oldania a tálibokkal kapcsolatos szankciókat, pozitív kapcsolatokat és gazdasági együttműködést kellett volna kialakítania velük. Az amerikai kormány megígérte, hogy Afganisztán belügyeibe nem fog beavatkozni, továbbá az ENSZ Biztonsági Tanács jóváhagyását megszerzi a dohai megállapodást illetően.

⁵⁷ RUTTIG, 2021.

A dohai megállapodás a gyakorlatban békeegyezménynek álcázott kivonulási egyezmény volt az Egyesült Államok kormányzata és az afganisztáni tálib mozgalom között. A megállapodás nyilvánosan mindössze négy pontot tartalmazott – a tárgyalási elv az volt, hogy mindenről megállapodnak ezek közül, vagy semmiről sem. A megállapodás értelmében az amerikai csapatkivonás ütemét meg kellett határozni. Az első ütem feltétel nélküli, csak a második és az utolsó fázis volt feltételhez kötött. 135 nap múlva, 2020 július közepére 8600 főre tervezték csökkenteni az amerikai csapatok létszámát. Ezzel párhuzamosan a szövetséges erőket NATO bázisokról is fokozatosan kivonták. Az afgán kormánnyal kötött megállapodás ugyanazokat a pontokat tartalmazta, valamint bizalomépítő intézkedéseket írt elő, fogolycserét és a tálibok levételét az ENSZ szankciók listájáról. E megállapodás szerint az Egyesült Államok kormányzata kötelezi magát, hogy a jövőben nem vet be katonai erőt Afganisztánban, ám ha az afgán állam kéri, továbbra is fellép az *Al-Káida* vagy az *Iszlám Állam* ellen. Gyengítette az afgán kormány pozícióját, hogy a csapatkivonás nem kötődött a béke megállapodás véglegesítésének feltételéhez és nem szánt közvetlen szerepet a kormánynak a jövőben, csak „*az afgán felek*” között vázolt fel párbeszédet. A legnagyobb hátrány, hogy a dohai egyezmény csak az amerikaiakat és a szövetségeseket védte, az afgán lakosságot, kormányt és fegyveres erőket nem. Az egyezmény a következőket tartalmazta: az amerikai és NATO csapatok Afganisztánból történő kivonását, a tálibok ígéretét, miszerint megszakítanak mindennemű kapcsolatot az *Al-Káidával*, nem engednek be külföldi terrorszervezeteket területükre és nem tesznek lehetővé onnan támadásokat más ország ellen, valamint 5000 tálib fogoly feltétel nélküli kiengedését az afgán kormány börtöneiből. Utóbbit az afgán kormány, amely nem volt a megállapodás részese, ellenezte. 2020. szeptember 12-én kezdődtek közvetlen tárgyalások a tálibok és a Gháni-kormány képviselői között, ám sok eredményre nem vezettek.

A dohai megállapodás Gháni technokratáinak kizárásával a tálibok és a hadurak szövetségét akarta létrehozni az utóbbiak befagyasztott számláinak feloldása fejében – köztük olyanokét is, akik ellen büntetőeljárás zajlik az Egyesült Államokban, illetve beutazási tilalmi listán szerepelnek.⁵⁸ 15 fős listát adtak át az amerikaiak, akiknek a kormányzásba bevonását követelték a táliboktól a diplomáciai elismerés és a Gháni-kormány által

⁵⁸ Ezek Atta Núr, Iszmáil Khán, Dosztum fia Bator Dosztum, Júnusz Qánúni, Mohaqqiq, Khalilí, Abdullah, Szajjáf, Hamid Karzaí, Szima Szamar, Gulbuddín Hekmatjár többek között. Interjú Sahabuddín Delávar ügyvivő tálib bányászati és olajipari miniszterrel.

amerikai bankokban elhelyezett állami pénzek befagyasztásának feloldása fejében. Ennek egyenes következménye lett volna az ország széthullása.

Az amerikai kormányzat, a világon a legnagyobb katonai erővel rendelkező globális hatalom, a vezetésével létrehozott afgán kormány megkerülésével tárgyalásokba bocsátkozott egy, általa terroristának elismert nem-állami szereplővel. A tárgyalások 18 hónapja, az azóta eltelt idő során folyamatosan romlott a fegyveres erők és az államapparátus morálja, és bekövetkezett totális eróziója. Ismételten hangsúlyozzuk, hogy ez nem pár hetes, de több éves folyamat volt.

KONKLÚZIÓ

A tálib mozgalom és az Egyesült Államok afganisztáni háborúinak történetének vizsgálatából, és a szerző véleménye szerint hibás „békeegyezmények” elemzéséből a következő tanulságok szűrhetők le.

Míg az afgánok 2001-ben örömet éreztek a tálibok veresége felett, most pesszimisták. A régi patrónusi hálózatok és szervezeti struktúrák tovább éltek. Ez a fegyveres erőket is jellemezte az eltelt húsz évben a professzionalizmus rovására. Az államnak nem volt szüksége önálló bevételekre, mert azokat az óriási nemzetközi segélyek biztosították, amelyek korrupciós csatornákon keresztül a tényleges hasznosulás előtt elvesztek. Infrastrukturális beruházások a Karzai-kormány idején nem történtek, a korrupt vezetők és az állampolgárok között függés nem alakult ki.

2001-ben is a rendszerszintű gondok ellenére a lakosság körében óriási vágy volt a békére. Ezt a lehetőséget a táliboknak a politikai rendezésből való kizárásával, az etnikai viszonyokba való durva beavatkozással, a húszéves háború ellentmondásaival tönkretették. 2021-ben a Gháni kormány veresége elkerülhetetlen volt és visszafordíthatatlannak tűnt. Omár molla felajánlotta, hogy a tálibok megadják magukat, amit nem fogadtak el,⁵⁹ a tálibok hazamentek, hogy békében éljenek, vagy átmentek Pakisztánba azzal a szándékkal, hogy biztonsági garanciákat kapjanak az új kormányzattól. Az üzbég, tadzsik és hazara hadurak pastun közösségeket vettek célba. Mindezt büntetlenül teheték, mind katonai, mind politikai téren elharapózott a büntetlenség kultúrája, amelyet a 2005-ös parlamenti választásokat követően megalakult parlament 2007-ben törvényerőre emelt.

⁵⁹ KNOWLTON, 2001.

A tálibok fokozatos erőre kapását a fentiekén kívül nagy mértékben elősegítették az amerikai politikai stratégia árnyékában hozott, gyakran változó és át nem gondolt katonai döntések, a koalíciós erők hibái.

Ami némi optimizmusra ad okot ad, azok a tálibok nemzetközi kapcsolatait, akik a közhiedelmek ellenére nem élnek elszigeteltségben. Noha mindezülig hivatalosan egyetlen ország sem részesítette őket diplomáciai elismerésben, mégsem fordul el tőlük a világ. Geostratégiai pozícióik okán a megújult "Nagy Játzsma", geopolitikai vetélkedésének fontos szereplői. Bár a hatalomra kerülésük óta eltelt időszakban eddig erre kevés hajlandóságot tanúsítottak, előbb-utóbb mégis alkalmazkodniuk kell a nemzetközi szereplőkhöz.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- AFGHANISTAN (2018). Letöltés helye: <https://www.c-r.org/accord/afghanistan/lessons-bonn-victors%E2%80%99-peace>
(Letöltve: 2022.05.31.)
- AFGHANISTAN ANALYSTS NETWORK (2017). The Non-Pashtun Taliban in the North: A Case Study from Badakhshan. Letöltés helye: <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/war-and-peace/the-non-pashtun-taleban-of-the-north-a-case-study-from-badakhshan/>
(Letöltve: 2022.05.31.)
- AZAMI, DAWOOD (2018). Is Russia arming the Afghan Taliban?, BBC News. Letöltés helye: <https://www.bbc.com/news/world-asia-41842285>
(Letöltve: 2022.05.31.)
- BASIT, ABDUL (2020) The U. S. -Taliban Deal and Expected U. S. Exit from Afghanistan Impact on South Asian Military Landscape, Counter Terrorist Trends and Analyses, Nany and Technological University Singapore, International Centre of Political Violence and Terrorism Research 12 (4) 8-14.
- BERGEN, PETER (2009). The Battle for Tora Bora: Bin Laden's Escape, The New Republic
- BOKHARI, KAMRAN - SENZAI, FARID (eds) (2013). Reject or Islamists: The Taliban and Nationalist Jihadism. Political Islam at the Age of Democratization. New York, Palgrave Macmillan, 119-133.
- BOYCE, GEORGE D. (1999). From Assaye to Assaye: Reflections on British Government, Force and Moral Authority in India, Journal of Military History, LXIII. 643-69.

- COLL, STEVE (2004). *Ghost Wars*, New York, Penguin, 201-202.
- DAVIS, ANTHONY (1998). *How the Taliban became a military force?*, W. Maley (ed) *Fundamentalism reborn?*, London
- DEAN, NELSON (2011). *Secret peace talks with Taliban collapsed over leaks*, The Telegraph. Letöltés helye: <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/afghanistan/8693247/Secret-peace-talks-between-US-and-Taliban-collapse-over-leaks.html> (Letöltve: 2022.05.31.)
- DEOBANDI ISLAM (2001). *The Religion of the Taliban*. U.S. Navy Chaplain Corps, 15. October 2001
- DILAWAR, ISMAIL (2021). *Pakistan's Spy Chief Visits Kabul for Meeting With Taliban*. Letöltés helye: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-09-05/pakistan-s-spy-chief-visits-kabul-for-meeting-with-taliban> (Letöltve: 2022.05.31.)
- DORRONSORO, GILLES (2009). *The Taliban's Winning Strategy in Afghanistan*, Carnegie Endowment for Peace. Letöltés helye: https://carnegieendowment.org/files/taliban_winning_strategy.pdf (Letöltve: 2022.05.31.)
- DRESSLER, JEFFREY (2010). *The Haqqani Network, A Strategic Threat*, Insitute for the Study of War
- FARMER, BEN (2010). *Hamid Karzai held secret talks with Mullah Baradar*, The Telegraph, London
- FARMER, BEN (2011). *America has opened peace talks with Taliban says Afghan President Hamed Karzai*, The Telegraph, London
- FENG, EMILY (2021). *Here's what a Taliban-controlled Afghanistan may mean for China*. Letöltés helye: <https://www.npr.org/2021/08/23/1029622154/heres-what-a-taliban-controlled-afghanistan-may-mean-for-china?t=1642077551188> (Letöltve: 2022.05.31.)
- GIUSTOZZI, ANTONIO (2004). *The demodernization of an army: Northern Afghanistan 1992-2001*, *Small Wars and Insurgencies*
- GIUSTOZZI, ANTONIO (2019). *Decoding the new Taliban: Insights from the Afghan field*. Columbia University Press
- GIUSTOZZI, ANTONIO - FRUD, BEZHAN (2020). *Iranian Links: New Taliban Splinter Group Emerges that Opposes U. S. Peace Deal*. Letöltés helye: www.rfer.org (Letöltve: 2022.05.31.)
- GOHEL, SAJJAN H. (2010). *Iran's Ambitious Role in Afghanistan' CT Sentinel March 2010 Vol. 3, Issue 3.*

- GOPAL, ANAND – MAHSUD, MANSUR KHAN – FISHMAN, BRIAN (2010). Inside the Haqqani Network, Foreign Policy. Letöltés helye: <https://foreignpolicy.com/author/anand-gopal-mansur-khan-mahsud-brian-fishman-june-3-2010/> (Letöltve: 2022.05.31.)
- GOPAL, ANAND (2009). The most deadly U.S. foe in Afghanistan, Christian Science Monitor
- GUL, AWAZ (2021). Moscow hosts international talks with Taliban to discuss Afghan crisis. Letöltés helye: <https://warontherocks.com/2021/08/after-withdrawal-how-china-turkey-and-russia-will-respond-to-the-taliban/> (Letöltve: 2022.05.31.)
- HAQQANI NETWORK DENIES LINKS WITH I.S.I. (2021). The Express Tribune Agence France
- INTERJÚ HAMDULLAH MOHIBBAL VOA DARI (2021). Letöltés helye: <https://www.facebook.com/voadari/videos/611551793603961> (Letöltve: 2022.05.31.)
- IRAN BACKS TALIBAN WITH CASH AND ARMS (2015). The Wall Street Journal. Letöltés helye: <https://www.wsj.com/articles/iran-backs-taliban-with-cash-and-arms-1434065528> (Letöltve: 2022.05.31.)
- JACKSON, ASHLEY – AMIRI, RAHMATULLAH (2019). Insurgent's Bureaucracy how the Taliban makes policy, Peaceworks, Washington D.C. United States Institute of Peace. Letöltés helye: <https://www.usip.org/publications/2019/11/insurgent-bureaucracy-how-taliban-makes-policy> (Letöltve: 2022.05.31.)
- JALALI, ALI AHMAD (2002). Rebuilding Afghanistan's National Army, Perimeters, 72-86.
- KATONA MAGDA NASRIN (2014). Az Al-Káida első csatája: A dzsalálábádi csata máig ható tanulságai Hadtudomány, 2014/1-2. 73-91. Letöltés helye: https://www.mhht.eu/hadtudomany/2014/1-2/2014_1_2_8.pdf (Letöltve: 2022.05.31.)
- KNOWLTON, BRIAN (2001). Rumsfeld rejects plan to allow Mullah Omar to live in dignity. Taliban fighters agree to surrender Kandahar”, International Herald Tribune
- KOFMAN, MICHAEL - STEIN, AARON, SUN, YUN (2021). After withdrawal, how China, Turkey and Russia will respond to the Taliban, War on the Rocks. Letöltés helye: <https://warontherocks.com/2021/08/after-withdrawal-how-china-turkey-and-russia-will-respond-to-the-taliban/> (Letöltve: 2022.05.31.)

- MAJIDYAR, AHMAD (2017). Top Afghan military official: We have evidence Iran provides weapons to Taliban, MEI 75. Letöltés helye: <https://www.mei.edu/publications/top-afghan-military-official-we-have-evidence-iran-provides-weapons-taliban> (Letöltve: 2022.05.31.)
- MEHREEN, ZAHRA MALIK (2015). Pakistan bans Haqqani Network after security talks with Kerry, Reuters. Letöltés helye: <https://www.reuters.com/article/us-pakistan-militants-haqqani-idUSKBN0KP1DA20150116> (Letöltve: 2022.05.31.)
- MOHIB INTERJÚ (2022). Deutsche Welle. Letöltés helye: <https://www.dw.com/ps/taliban-qatar-turkey-kabul-airport/a-60597314?fbclid=IwAR1m5TYrv-t23O-JEv8OghvGyfT-gkppnHKyyQoUfLzV7yjXWCCchRPdJo> (Letöltve: 2022.05.31.)
- MOJ. MOHAMMAD (2015). The Deoband Madrasah Movement: Countercultural Trends and Tendencies, Anthem Press
- ODI (2001) Taliban will try Bin Laden if the U.S. provides evidence. The Guardian
- ODI (2002). Lessons from Bonn: The victors' peace? Letöltés helye: <https://odi.org/en/publications/lessons-from-bonn-the-victors-peace> (Letöltve: 2022.05.31.)
- RASHID, AHMED (2000). Taliban: Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia, Yale University Press
- RASSLER, DON, VAHID, BROWN (2013). Fountainhead of Jihad: The Haqqani Nexus 1973 -2012, Hurst Publisher, London
- RASSLER, DON, VAHID, BROWN (2011). The Haqqani Nexus and the Evolution of Al-Kaeda, Harmony Program Combating Terrorism Center
- RAMANI, SAMUEL (2021). Russia and the Taliban: Perspective partners?, RUSI. Letöltés helye: <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/russia-and-taliban-prospective-partners> (Letöltve: 2022.05.31.)
- ROGGIO, BILL (2021). "Taliban squeezes Afghan government by seizing key border towns," FDD 's Long War Journal
- RUTIG, THOMAS (2021). „From Doha to Peace? Obstacles rising in the way of intra-Afghan talks”. Letöltés helye: <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/war-and-peace-from-doha-to-peace-obstacles-rising-in-the-way-of-intra-afghan-talks/> (Letöltve: 2022.05.31.)
- SAVAGE, CHARLIE, SCHMITT, ERIC, SCHWIRTZ, MICHAEL (2020). „Russia secretly offered bounties to kill U. S. troops, intelligence says” The New York Times. Letöltés helye:

- <https://www.nytimes.com/2020/06/26/us/politics/russia-afghanistan-bounties.html> (Letöltve: 2022.05.31.)
- SIDDIQUI, ABUBAKR (2011), “Questions Raised About Haqqani Network’s Ties with Pakistan”, International Relations and Security Network
- SHAHZAD, SYED SALEEM (2004). “Through the eyes of the Taliban”, Asia Times
- SHAHZAD, SYED SALEEM (2016).”Hello Al Qaeda, goodbye America”, Asia Times
- STENENSEN, ANNE (2017). Al-Qaeda in Afghanistan, Cambridge University Press
- SOMMERLAD, JOE (2021). What is the Haqqani network which is linked to al-Qaeda?, The Independent. Letöltés helye: <https://www.independent.co.uk/asia/south-asia/haqqani-network-afghanistan-taliban-husain-haqqani-b1915556.html> (Letöltve: 2022.05.31.)
- TISDALL, EWEN – MCASKILL, SIMON (2010). „White House shifts Afghanistan strategy towards talks withT aliban”, CNN
- UNAMA (2016). Report on the protection of civilians in armed conflict. Letöltés helye: <https://unama.unmissions.org/protection-of-civilians-reports> (Letöltve: 2022.05.31.)
- VON LISCHOTEN, ALEX STRICK – KUEHN, FELIX (2012). The Enemy we created. The Myth of Al-Qaeda-Taliban Merger in Afghanistan, Oxford University Press
- WRIGHT, LAWRENCE (2006). “The Looming Tower: Al-Qaeda and the Road to 9/11” Letöltés helye: <https://www.pulitzer.org/winners/lawrence-wright> (Letöltve: 2022.05.31.)
- ZAHID, HUSSAIN (2007). Frontline Pakistan: the Struggle with militant Islam, Columbia University Press

AZ UTOLSÓ ERŐTLEN *PRONUNCIAMIENTO* ÉS A SPANYOL DEMOKRATIKUS ÁTMENET

The Last Powerless *Pronunciamiento* and the Spanish Democratic Transition

Kontra Réka¹

Absztrakt: Spanyolország két évszázadon keresztül alkalmazta a *pronunciamiento* intézményét egy-egy politikai rendszer megrendülése esetén. Az utolsó, sikertelen próbálkozás 1981. február 23-án zajlott le *Antonio Tejero Molina*, *Alfonso Armada* és *Jaime Milans del Bosch* kivitelezésében. Az események arra engednek következtetni, hogy egy eleve bukásra predesztinált kísérletre vállalkozott a három katonatiszt. A történetek 41. évfordulója alkalmából érdemes megvizsgálni a háttéresemények mellett, a puccskísérlet létrejöttének és sikertelenségének okait, hiszen utóbbi a spanyol történelem egy olyan mérföldkövét jelzi, amely megtörte a XIX. század óta fennálló politikai tradíciókat. A jelenség mellett fókuszba kerül a három vezéralak személye is, akik tükrözik a francóista viszonyokhoz való merev ragaszkodást, illetve az adott időszak politikai körein belül fennálló véleménykülönbségeket.

Kulcsszavak: *Guardia Civil*, *Francisco Franco*, *don Juan Carlos*, 23-F, katonai kormányzat, államcsíny, demokratizálódás

¹ Kontra Réka, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar, Történelemtudományi Doktori Iskola Új- és Jelenkori Egyetem Történelem Doktori Program, doktoranduszhallgató. Kutatási területe a spanyol-magyar diplomácia, valamint Spanyolország.

ORCID azonosító: <https://orcid.org/0000-0001-9581-0521>

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán:

<https://m2.mtmt.hu/api/author/10069988>

E-mail cím: reka920202@gmail.com

Abstract: Spain applied *pronunciamientos* during two centuries in cases of political instability. The last unsuccessful intention was prepared by army officers - *Antonio Tejero Molina, Alfonso Armada and Jaime Milans del Bosch* - on the 23rd of February 1981. The events let us draw the inference that the three conspirators undertook an action that was by failure predetermined from the first time. On the occasion of the 41st anniversary of this coup d'état it is worth researching the background, the reasons for formation and failure as in Spanish history this event signifies a milestone that eliminated the political traditions of the long XIX. century. Besides this phenomenon the character of these three soldiers stand on focus that reflect the strict adherence to Francoism furthermore the inside antagonism in certain political groups of this period.

Keywords: *Guardia Civil, Francisco Franco, don Juan Carlos, 23-F, coup d'etat, democratization, military government*

BEVEZETÉS

A tanulmány középpontjában a spanyol politikai viszonyok állnak, elsősorban az 1981-es puccskísérlet. A vizsgálat az esemény okaira, előzményeire és a demokratikus átmenetet övező körülményekre terjed ki, érintve e jelenség a polgárháborút megelőző időszakhoz hasonló mivoltát. A spanyol politikatörténet ciklikusan ismétlődő tendenciákat mutat mind a *pronunciamientók* – katonai hatalomátvétel – mind a szükséges reformok hiánya és a széthúzó politikai csoportosulások esetében. Az utolsó katonai kísérlet maga ugyan nem kivételes jellegű, azonban létrejötté és bukása egyszerre tükrözi a spanyol politikai tradíciók őrzését és a hagyománnyal való társadalmi szintű szakítást.

Kezdetben érdemes megismerkedni a *pronunciamiento* rövid történeti háttérével és lényegi definíciójával. A *pronunciamiento* intézménye a XIX. században jutott jelentős szerephez, amelynek keretein belül “*a hadsereg válik az állam politikai életének elsődleges szereplőjévé*”.² Az első valódi *pronunciamiento* 1820-ban zajlott le *Rafael del Riego* vezérezredes irányításával. A hadsereg célja VII. Ferdinánd abszolutizmusának lebontása, gazdasági reformok bevezetése és az alkotmányozás volt. Az 1823-33 közötti “*Decada Ominosa*” –

² FERNÁNDEZ LÓPEZ

“gyászos évtized” kezdetétől folyamatossá vált a katonai jelenlét a politikai életben, főként II. Izabella uralkodása során, aki mellett régensként állt *Baldomero Espartero* tábornok. 1868-ban II. Izabella egy lázadás következtében Franciaországba menekült, így ismét katonai kormányzat irányította az országot *Francisco Serrano* és *Juan Prim* tábornokok vezetésével. 1870-73 között *Amadeo a Rey Caballero* – lovagkirály – került a trónra, azonban részben a republikánus többségű parlament következtében lemondásra kényszerült, így született meg az első Spanyol Köztársaság. 1875-ben *Manuel Pavia* tábornok *pronunciamentója* felszámolta ezt az államformát, a Bourbon-restauráció kezdetével XII. Alfonz foglalta el a trónt. Utószülött fiának, XIII. Alfonznak az uralkodása konkretizálta és szilárdította meg a *pronunciamento* intézményét. Korábban Izabella alatt is létezett a katonai-uralkodói együttműködés, azonban az 1923-as katonai beavatkozás tette nyilvánvalóvá e fogalom jellegét. *Miguel Primo de Rivera* és XIII. Alfonz konszenzusaként 1923 és 1930 között katonai kormányzati rendszer alakult az országban, az együttműködés stabilitását és magát a *pronunciamento* kialakult mivoltát az uralkodó nyilatkozata érzékelteti leginkább: „*Elfogadtam a katonai diktatúrát, mert Spanyolország és a hadsereg véget akart vetni az anarchiának, a parlamentáris zűrzavarnak és a tehetetlen politikusok bukácsolásának*”.³

A XX. századra megszilárdult a spanyol katonai beavatkozások jellege, az aktuális uralkodóval közös megegyezés útján távolítják el a civil kormányzatot, melynek helyére ideiglenesen egy katonai testület lép. A Második Spanyol Köztársaság (1931-36/39) felszámolása csupán annyiban különbözött, hogy Alfonz a lázadaskor már évek óta elhagyta trónját, azonban *Franco* tisztelte a királyság intézményét, ami megmutatkozott *don Juan Carlos* államfői utódként történő kijelölése során is.

I. A MEGRENDÜLT DIKTÁTOR ÉS ROSKADOZÓ RENDSZERE

Franco egészségi állapotával párhuzamosan az 1939 óta fennálló rendszer is a politikai romlás útjára lépett. Az instabilitást megelőzően az 1960-as évektől azonban “*elindult a spanyol gazdaság történetének legbosszabb s legnagyobb arányú fellendülése, amely 1973 ősziéig szinte töretlen volt*”.⁴ Ez a gazdasági felívelés, a diktatúra merev mivoltából kifolyólag nem vonta automatikusan

³ TARJÁN M.

⁴ NÉMETH ET AL., 2005. 341. o.

magával a politikai élet reformját, amely csupán a társadalom igényei közt volt jelen. A polgárháború előtti problémák visszatértek az 1970-es évekre a diktatúra ellenes mozgalmak képében, valamint ismét különböző politikai nézeteket valló csoportok bomlasztották az aktuális vezetést. Az egyelőre még illegalitásban ténykedő kommunisták és szocialisták, katolikus aktivisták, anarchoszindikalisták, lázadó falangisták és újdonságként a hazatért vendégmunkások fejezték ki elégedetlenségüket és tömörültek új szakszervezeti ellenzékbe.⁵ A polgárháborút megelőzően a Második Spanyol Köztársaság nem volt képes kordában tartani a különböző politikai körök fellépéseit, gyakorivá váltak a zavargások, elmélyült a tartományok fejlettsége közötti szakadék és a szeparatizmus intenzitása is. *“Elvileg minden köztársasági párt elfogadta a kismegzettek autonómiához való jogát, de ennek tényleges tartalmát illetően már megoszlottak a vélemények”*.⁶ Ezekre a problémákra Franco 1936-ban deus ex machina-féle beavatkozással reagált, fentről érkező elnyomással elfojtotta, azonban meg nem szüntette e jelenséget, ami élete utolsó éveiben visszaköszönt. A regionalizmus problémája már 1973-ban kicsúcsosodott Carrero Blanco miniszterelnök meggyilkolásával, amelyet az ETA⁷ követett el. A baszk autonomista-szeparatista csoportok szaporodó terrorista-jellegű fellépése 1976-tól a 2000-es évek elejéig több mint 800 ember életébe került.⁸ A Caudillo felismerte a politikai reformok iránti igényt, hiszen komolyan veszélyeztette hatalmát életének hátralévő néhány évében, ami rábírta, hogy 1969-ben don Juan Carlost hivatalosan is államfői utódjaként mutassa be. Francót a 40 év alatt sosem pusztá nagyvonalúság vezérelte, jelen esetben a már említett politikai megingás, a teljes nemzetközi befogadás reménye, illetve saját részleges tehermentesítése motiválta, hogy konkrét gyakorlati lépéseket tegyen a demokratizálódás felé. 1969 és 1975 között az ország politikai palettáját öt érdemi típusba lehet sorolni: kereszténydemokraták (baloldali katolikusok és liberál-konzervatívok), Opus Dei, régi falangisták, illegális baloldal (kommunisták, szocialisták) és a nemzeti kisebbségek. Ez a hatéves periódus jelentőségteljes demokratikus reformot aligha hozott, érdemes azonban megemlíteni Carlos Arias Navarro 1974-es miniszterelnöki kinevezését és az olyan politikai társaságok, illetve pártok

⁵ NÉMETH ET AL., 2005. 341. o.

⁶ ZALAI, 2011. 186. o.

⁷ 1958-ban alakult baszk függetlenségi mozgalom, napjainkra szélsőbaloldali szeparatista terrorszervezetté fejlődött.

⁸ HARSÁNYI, 2005. 146. o.

alapítását, amelyek a Nemzeti Mozgalom⁹ alapelveivel még összeegyeztethetőek voltak. Mindazonáltal intézkedéseivel, mint *don Juan Carlos* megnevezése és *Navarro* miniszterelnöksége csupán egy “rugalmas diktatúra” irányába tett lépéseket, amelyben limitáltan a korábban említett csoportok valamilyen formában megnyilvánultak.

II. A DEMOKRATIKUS ÁTMENET TRAGÉDIÁJA

A spanyol jogállami átmenet pontos dátuma nem definiálható, hiszen maga a folyamat – legalábbis az igény elismerése – *don Juan Carlos* a diktátor utódként való megnevezésével kezdetét vette. “*Jogi szempontból az új alkotmány 1978. december 29-i hatálybalépésével tekinthetjük lezártnak*”,¹⁰ azonban 1969 és 1978 között több, történeti szempontból a demokratizálódási folyamatra hatást gyakorló esemény¹¹ is történt. A kézzelfogható változások *Francisco Franco* 1975. november 20-án bekövetkezett halálával kezdődtek, ami az addigi tétlenségből viszonylagos kapkodásba váltott át, hiszen a hatalmi vákuum kész tények elé állította az ország vezetését.

Az uralkodó székfoglaló beszédére a diktátor halála után 1975. november 22-én került sor, “*a kulcskérdés azonban [...] az volt, hogy Spanyolország hercege, Franco 1969 óta kijelölt utódja ott fogja-e folytatni, ahol Franco abbahagyta*”.¹² Az eseményről készült jegyzőkönyvben¹³ *Juan Carlos* monológja három oldalt foglal el, amelyben számos alkalommal hangsúlyozza, hogy az államforma átalakításán túl valódi politikai, társadalmi és gazdasági reformok bevezetése mellett kötelezi el magát. Az újdonsült uralkodó üzenete, illetve maga az eskütételi ceremónia azonban egy alaposabb vizsgálat során bizonytalanságra ad okot a teljes rendszerváltozást illetően. A jogutódlási törvény keletkezési körülményeire visszatekintve nem szabad elfelejteni, hogy 1947-től kezdve 1969-ig az ezzel kapcsolatos változások magától *Francótól*, az ő akaratától származnak. Amellett, hogy a rendszerváltás maga a diktátor jóváhagyásán és instrukcióin alapult, fontos tényező, hogy *Juan Carlost* is maga a *Caudillo* készítette fel az ország

⁹ A Franco-rendszer irányelveit adó intézmény.

¹⁰ FARKAS, 2009. 180. o.

¹¹ Luis Carrero Blanco miniszterelnök elleni merénylet, Carlos Arrias Navarro miniszterelnök lemondása, Adolfo Suarez miniszterelnöki kinevezése, Francisco Franco halála.

¹² ELLWOOD, 1997.272. o.

¹³ BOE, 1975.

vezetésére. Ez a két jelenség alapjaiban vet fel kétségeket az esetleges demokratizálódás terén. A továbbiakban érdemes megvizsgálni a ceremónia ezzel kapcsolatos kérdéses tényezőit. A királyi eskütételt a Királyi Tanács elnöke, *Alejandro Rodríguez de Valcárcel y Nebreda* vezette le. Az első kiemelendő pont, hogy az uralkodó a Királyság Alaptörvényeinek betartása mellett felesküdt a Nemzeti Mozgalom alapelveire is, ami azért jelent problémát a demokratizálódás esetén, mert ez adta a fennálló francóista rendszer irányvonalait. A második jelenség a Franco-rendszer protokolláris formulája, amely *don Felipe* beiktatási ceremóniájának is része volt 2014-ben. Az eskütételt a *¡Viva el Rey! ¡Viva España!* szófordulattal zárták, amely korábban *¡Viva Franco! ¡Viva España!* formában volt használatos a diktatúra során. Az elmúlt században ugyan alkalmazták a 'Viva' kezdetű felkiáltást, azonban a letűnt rezsim politikai hatása kisajátította e formulát, ennek okán nehézkessé vált elvonatkoztatni a közelmúlttól, főként egy ilyen zavaros rendszerváltás során. Székfoglaló beszéde kezdetén *Juan Carlos* ugyan csak egy rövid bekezdést szentelt *Franco* emlékének, azonban nem határolódott el sem személyétől, sem politikájának egyes árnyoldalaitól. A tábornokról szóló megemlékezést *“egy kivételes alak vált most a történelem részévé”*¹⁴ kezdetű mondattal nyitotta meg. *“Franco neve [...] egy olyan mérföldkővé válik, mely nélkül lehetetlen lenne megérteni jelenkori politikai életünk kulcsát. [...] Spanyolország sohasem feledheti azt, aki katonaként és államférfiként egész létét annak szolgálatára áldozta.”*¹⁵ - mondta *don Juan Carlos*, ami aggodalomra adhatott okot a demokrácia után vágyakozó csoportok számára. Ezzel párhuzamosan a *Francóhoz* hű erők bizakodhattak a rendszer minél csekélyebb mértékű módosításában. Az uralkodói beszéd kétértelműen hatott, mert a diktátor méltatása után a *Francói* szemléletmóddal ellentétes kijelentéseket is tett. *“Teljes tudatában vagyok annak, hogy egy olyan nagy nemzet, mint a mienk, egy kulturális fejlődésben, generációváltásban és anyagi növekedésben gazdag periódushoz, gyökeres tökéletesedést igényel. [...] Egy igazságos rend, ahol mindenki egyenlő, lehetővé teszi a Királyság és az Állam egységén belül a regionális sajátosságok elismerését [...]”*¹⁶ *Juan Carlos* világossá tette, hogy az új nemzedék új állami berendezkedést is hoz, továbbá beszünteti a negyven éven át zajlott nemzetiségi terrort, elfogadva a kasztíliaitól eltérő régiók gallego, baszk vagy katalán lakosság autonómiaigényét. Valódi állásfoglalására, amely tettekben mutatkozott meg, 1981. február 24-re virradó éjjel került sor.

¹⁴ BOE, 1975. 3. o.

¹⁵ BOE, 1975. 3. o.

¹⁶ BOE, 1975. 4. o.

A 7/1974. törvényerejű rendelet¹⁷ következtében, amely nyitott a pluralizmus felé, különböző pártok és társaságok engedélyezésével rengeteg politikai szervezet született, ami a spanyol belpolitikai palettát kaotikussá tette. Az eddigi szolid nyitás és reform helyébe viszonylagos cselekvés-kényszer lépett 1975 végétől. Felmerül a kérdés, hogy a hirtelen változásokra mennyire volt felkészülve az ország vezetése és lakossága. A szaporodó politikai pártok száma is megugrott az addigi kizárólagos állampárt mellett, amelyek kezdeti stádiumban kiforratlanok voltak mind programban, mind a politikai vezetés terén. Az 1977-es demokratikus választások időszakában 34 résztvevő kívánta képviseltetni magát a nemzetiségi régiók szervezeteivel együtt,¹⁸ ami látványosan mutatja, mennyi eltérő elképzelés kínálkozott Spanyolország politikai jövőjére nézve. Ilyen széles repertoárra nem volt felkészülve a lakosság, illetve a konszenzus hiánya és a töredezett politikai irányvonalak alapján pedig maga a vezető elit sem. A rendszerváltás során egy kérdésben uralkodott többségi egyetértés, az pedig a *Franco*-rezsim megszüntetésének igénye volt. A demokratikus átmenet tragédiája a kezdeti óvatos reform és a hirtelen cselekvés elegyében gyökerezett. A letűnt rendszer 36 éven át tartott, ezen időszak alatt felnőtt egy olyan generáció, amely kizárólag a diktatúra államszerkezetét és mindennapjait ismerte. A közel 40 év alatt a lakosság nem vett részt tényleges, önálló politikai döntéshozatalban, pártok választásában, sőt saját igényeinek kifejezésében sem, hiszen a *Caudillo* patrónusa által "biztonságos kontroll" alatt állt. Súlyos következményei a jogállami átmenet kialakításában mutatkoztak meg, hiszen a változás szükségességén kívül egyéb téren nem született megegyezés. Visszatértek a Második Spanyol Köztársaság politikai viszonyai, ahol minden politikai tényező elégedetlen volt az addigi reformokkal és kivitelezésükkel, vagy épp azok hiányát kifogásolták. A *Franco*-rendszer generációja nehéz helyzetbe került a választásokkal, ahogy az új vezetés is, rádöbbenve arra a tényre, hogy egy alapjaiban új államjogi felépítést a korábbi alaposabb előkészületek hiányában nem képesek rövid időn belül megteremteni. A demokratizálódást úgy kívánták levezényelni, "hogyan a rendszer alapvető elemei, struktúrája, intézményei ne változzanak".¹⁹ A rendszerváltás az előző vezetés áldásával vette kezdetét, ennek következményeként a politikai szereplők személye nem cserélődött jelentős mértékben, csupán a szélsőséges és kompromittálódott falangista elemek

¹⁷ BOE, 1974.

¹⁸ ELECCIONES GENERALES 15 DE JUNIO DE 1977.

¹⁹ FARKAS, 2009. 180. o.

kerültek mellőzésre. *“Mind a tizenegy katonai körzet élén francoista tábornok állott. Valamennyien harcoltak a polgárháborúban Franco oldalán. Majd mindegyikük harcolt az orosz fronton is Hitler oldalán.”*²⁰ A “demokrácia spanyol módra” módszere és a politikai konszenzus hiánya már előrevetítette a *Molina-Armada-Milans del Bosch*-féle *pronunciamientót*, amelynek legkifejezőbb definíciója Révész Sándor kifejezésével élve a: *“mindenki puccsa mindenki ellen.”*

III. A KULCSFIGURÁK: ANTONIO TEJERO MOLINA, ALFONSO ARMADA, JAIME MILANS DEL BOSCH

A szervezőket egyrészt a reformokkal szembeni elégedetlenség, másrészt az előző rendszer iránti elkötelezettség készítette cselekvésre 1981. február 23-án. Legfőbb közös vonásuk katonatiszti mivoltuk és a katonai kormányzat iránti lojalitás, így mindannyian elutasították, hogy a megoldás lehetősége civil politikusok kezébe kerüljön. Érdemes röviden áttekinteni, kik is indították el a 41 évvel ezelőtti puccsot.

A rangidős katonatiszt *Jaime Milans del Bosch y Ussía* altábornagy, aki 1915-ben született Madridban. A *Caudillo*hoz hasonlóan nemesi származású, katonai tradíciókat őrző család gyermeke, e körülményeket figyelembe véve potenciális támogatója volt az 1936-ban kirobbant felkelésnek. Nagypapja a *Cuarto Militar* vezetőjeként szolgálta XIII. Alfonz királyt. 19 éves korában felvételt nyert a Katonai Akadémiára, megszerzett ismereteit hamarosan kamatoztathatta 1936-ban. A polgárháborút végigharcolta *Franco* oldalán, a toledói *Alcazar* erődítmény védelmét látta el, majd a *División Azul*²¹ kötelékében a szovjet frontra vonult. Nagyon hasonló életpályát futott be és korban is közel állt az altábornagyhoz *Alfonso Armada Comyn*, aki 1920-ban született szintén Madridban. Származása azonban magasabb társadalmi körökből eredeztethető, arisztokrata családja a királyi házzal is kapcsolatban állt, keresztanyja maga Habsburg-Lotaringiai Mária Krisztina, az 1931-ig regnáló XIII. Alfonz édesanyja volt. Életpályájában ugyanaz a két meghatározó momentum van jelen, mint *Milans del Bosch* esetében, aktív részese volt mind a polgárháborúnak, mint az önkéntes *División Azul* harcainak a Szovjetunióban. Mindketten számottevő politikai erőt

²⁰ RÉVÉSZ, 2012. 31. o.

²¹ Kék Hadosztály: spanyol önkéntes hadosztály, amely 1941-ben német alakulatokkal közösen a Szovjetunió ellen vonult.

képviseltek a diktatúra politikai életében, *Armada* 1975-ben az uralkodó kabinetminiszterévé lépett elő.

Antonio Tejero Molina csendőr alezredes két társától eltérő személyiségként tűnik fel, 1932-es születési dátuma a különbséget már előre körvonalazza. Míg *Armada* és *Milans del Bosch* ismerték a királyság, majd az 1931-ben kikiáltott köztársaság viszonyait, tehát a *Franco*-rendszeren kívülre is kiterjedt politikai szemléletmódjuk, addig *Tejero* tulajdonképpen a rezsim saját neveltje, hiszen annak megszilárdulásakor csupán hét éves volt. Családi tradíciókat követve, ahogy apja, ő is a *Guardia Civil* testületéhez csatlakozott, nemesi felmenők hiányában ő kizárólag e fegyveres szervezetben elért előmenetelére támaszkodhatott. *Tejero* már a *Caudillo* halálától fogva folytonosan hangot adott a kialakuló új politikai viszonyokkal való elégedetlenségének és az 1981-es kísérlet sem az első tervezett puccs volt életében. 1977-ben a baszk zászló – *ikurriña* – legalizációját követően táviratban fejezte ki ellenérzését a belügyminiszternek – *Rodolfo Martín Villának* – az intézkedéssel kapcsolatban. A következő incidens még ez év októberében lezajlott, ugyanis akadályozott egy olyan legális tömegrendezvényt, amelyet a hatóságok korábban engedélyeztek, amikor az ETA merénylet következtében végzett a vizcayai képviselő-testület elnökével. Egy évvel később az új alkotmány iránti ellenszenvét fejezte ki levélben, melyet egyenesen *don Juan Carlosnak* küldött. A demokratikus átmenet elleni fellépés csúcspontja a levél mellett 1978-ban az *Operación Galaxia* fedőnevű puccskísérlet megtervezése volt. Az akció keretein belül céljaik között szerepelt a *Moncloa*-palota megszállása, a teljes kabinet letartóztatása, valamint ahogy egy *pronunciamiento* esetében szokás, ajánlat a király számára egy nemzeti megmentő kormány megalakítására.²²

Tejero két év alatt négy politikai konfliktust produkált, ami lobbanékony személyiségéből és a letűnt rendszerhez való merev ragaszkodásából adódott. *Tejero* és a két idősebb katonatiszt szemléletmódjának eltérő vonásai adják az 1981-es bukott vállalkozás egyik magyarázatát. Annak ellenére, hogy mindhármuk elkötelezett híve volt a *Franco*-rezsimnek, ez a modern triumvirátus kevésnek bizonyult az eredményes kivitelezéshez.

²² EL TENIENTE CORONEL TEJERO, UNA BIOGRAFÍA REPLETA DE INCIDENTES, 1981.

IV. EGY BUKÁSRA PREDESZTINÁLT ÁLLAMCSÍNY ANATÓMIÁJA

„A spanyol gazdaság a szakadék szélén táncol, a terrorizmus elszabadul, az intézmények és képviselőik iránti bizalmatlanság egyre mélyebben beivódik a nép lelkébe, a feudális örökség és a túlsúlyos autonóm kormányzatok szétrombolják az államot, a spanyol külpolitika egy merő kudarccal... Az államcsíny a levegőben lóg.” Ezt írta a Paris Match három nappal a puccs előtt.²³

A közhangulat jellege mellett érdemes betekinteni, hogy a demokratizálódási folyamatnak melyik politikai aktusát szakította félbe *Tejero* és csendőreinek betörése a *Cortesbe*. *Adolfo Suárez* miniszterelnöksége kudarcba fulladt, ezt látván az uralkodó lemondatta. Utódként *Leopoldo Calvo Sotelo*t jelölték, éppen *Manuel Nuñez Encabó*t²⁴ szólították szavazatának leadására, amikor *Tejero* és a *Guardia Civil* tagjai 18.23-kor berontottak az ülésre.²⁵ Az adott pillanat kiemelkedően fontos volt a puccs időzítése szempontjából, hiszen *Suárez* lemondatása és az új jelölt megválasztása között nem volt konkrét szilárd vezető. A megüresedett miniszterelnöki pozíció lehetőséget teremtett, hogy a puccsisták valamelyike, elsősorban *Alfonso Armada* egy katonai nemzeti megmentő kormány miniszterelnöke legyen, ahogy *Miguel Primo de Rivera* fellépett 1923-ban.

A körülmények alapján két fél politikai ellentéte rajzolódik ki: a *Franco*-rendszerhez ragaszkodó keményvonalas falangisták, és a demokratikus Spanyolország iránti elköteleződött körök konfliktusa. A valóság azonban ennél összetettebb, mely részben már ismertetésre került a demokratikus átmenet körülményeit illetően. Meginagthatatlan tény, hogy az ország lakossága és maga a politikai vezetés is többszörösen megosztott álláspontot képviselt Spanyolország jövőjét illetően. Mind a rengeteg párt és szervezet, amely a bőség zavarát okozta a választók számára, mind a politikusok bizonytalansága és a kormányváltások tükrözik, hogy messze sem csupán két alternatíva fogalmazódott meg az ország számára. A puccs esetében sem volt ez másként, a résztvevők eltérő elképzelésekkel bírtak az aktuálisan zajló politikai folyamatokkal kapcsolatban.

Az utókor és a köztudat számára *Tejero* alezredes számít a kulcsfigurának, holott az eltérő tervek és kivitelezés miatt mindhárman egyéni és kiemelkedő szereplői a rövid *pronunciamientónak*. A csendőralezredes 1977-től

²³ RÉVÉSZ, 2012. 29. o.

²⁴ Manuel Nuñez Encabó (1940-): jogász, politikus, a madridi Complutense Egyetem oktatója, Spanyol Szocialista Munkáspárt tagja.

²⁵ ACTAS OFICIALES DE LOS SECRETARIOS DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, 1981, 2. o.

kirajzolódó tevékenysége nyomán következtethetünk arra, hogy *Tejero* nem a kialakult ingatag belpolitikai helyzet stabilizálását, hanem annak kivitelezési módját, magát a rendszerváltást utasította el. A *Franco*-generáció tagjaként elképzelhetetlennek tartotta, hogy a rezsimet, még ha fokozatosan is, de alapjaiban számolják fel. Számára elfogadhatatlan volt az is, hogy *Franco* országát valaha is vezethesse *“egy olyan rothadt civil egységkormány, amelyben még szocialista és kommunista, tehát ócska hazááruló miniszterek is vannak”*.²⁶ Egy másik nagy különbség az idősebb két résztvevővel szemben, hogy a monarchikus államforma tapasztalatainak hiányában vélhetően a királyi pozíció létébe csupán belenyugodott szemben *Armadával* és *Molins de Boschsal*. Az uralkodót *Tejero* feltehetőleg a *Franco* iránti tiszteletből fogadta el, mint a szeretett *Caudillo* utolsó politikai aktusának következményét, tekintve, hogy a király akarata ellenére is végre kívánta hajtani az államcsínyt. *Alfonso Armada* és *Jaime Milans del Bosch Tejerótól* eltérő szemléletmóddal vágtak neki e bukott vállalkozásnak, annak kivitelezését és jövőképét illetően egyaránt. Mindketten politikai tényezőként számoltak *don Juan Carlossal*, mint Spanyolország királyával és nem kívánták szétzúzni a frissen helyreállított monarchiát.

A történetek több mint negyven év elteltével is foglalkoztatják a spanyol társadalmat és politikai életet. Az *El País* országos napilap a puccs előkészületeit illetően szentelt egy hosszabb cikket²⁷ a 2021-ben esedékes 40. évforduló alkalmából, hogy rekonstruálja az eseményeket. *Tejero* csendőralezredes már az *Operación Galaxia* miatti börtönbüntetés letöltését követően 1980 májusától hozzáfogott a szervezkedéshez, kapcsolatba lépett a hasonló aggodalmakkal teli *Milans del Boschsal* és *Armadával*. 1981. január 10-én gyűltek össze, *Armada* közölte társaival, hogy *“a királynak már elege van Suárezból, és meglátta a lebetőséget a miniszterelnöki pozícióra”*.²⁸ *Milans* szerint *Armada* a találkozón egy kevésbé erőszakos fellépést, azonban a Képviselőház elfoglalását javasolta. A csendőralezredesnek vérontás nélkül kellett kivitelezni a puccsot, belépésekor pedig a *¡Viva el Rey! ¡Viva España!* kiáltással tudatni a képviselőkkel, hogy a király beleegyezésével cselekednek. *Tejero* állítása alapján *Armadával* néhány nappal a puccs előtt egy madridi lakásban találkozott, ahol *Armada* azt mondta, hogy az uralkodó teljes meggyőződéssel viseltetik e beavatkozás szükségességéről. Az előkészületek során az alezredes számos fényképet készített a Parlament minden

²⁶ RÉVÉSZ, 2012. 34. o.

²⁷ EL PAÍS, 2021.

²⁸ EL PAÍS, 2021.

szegletéből, majd a biztonsági intézkedésekről is információkat gyűjtött és a 288 résztvevő csendőr szállítására hat darab ötven férőhellyel rendelkező buszt is vásárolt. *Suárez* lemondatását, majd *Calvo-Sotelo* miniszterelnök-jelölt és *Alberto Oliart* védelmi miniszter-jelölt megnevezését azonban *Armada* tábornok megfelelő megoldásnak tartotta, így nem ragaszkodott feltétlenül a puccshoz. *Milans del Bosch* a kihallgatás során állította, hogy a tábornok a következő mondatot intézte hozzá: *“Nem tudom megállítani Tejerót, ez a helyzet”*²⁹ - így az akció kezdetét vette.

Armada az uralkodót bevonva egy diszkrét és agressziómentes *pronunciamento* útján kívánta átvenni a hatalmat. Amíg a *Tejero*-vezette csendőrség pánikot kelt mind a *Cortesben*, mind a lakosság köreiben, akik a rádióból értesülnek az eseményekről, addig a tábornok erre hivatkozva magára vállalja a rendfenntartó szerepét, aki leszereli a puccsistákat. A király egykori kabinetminisztereként indult a *Zarzueta* palotába, hogy felajánlja segítségét az uralkodónak a krízishelyzetben. Az ajánlat köre természetesen nem csupán a *“Tejero-puccs”* leszerelésére terjedt ki, hanem saját személyének kormányfőként való fellépésére, hiszen *Armada* tábornok a hadsereg szemében is egy elfogadható alternatíva volt az ország vezetésére. Terve azonban félresiklott, az aktuális kabinetminiszter tudatta az uralkodóval, hogy a *“lázadók abban a hiszemben vannak, hogy Armada a királyi palotából, a király támogatásával irányítja az eseményeket”*.³⁰ *Juan Carlos* végső döntéshozatalának egy másik tekintélyes katonatiszt is részese volt. Negyven évvel az események után a *“Rey Emérito”* felfedte *José Juste* tábornok döntő szerepét a puccskíséret végkimenetelében. *Juste* amint értesült a Képviselőház elfoglalásáról a királyi rezidenciára telefonált, hogy tisztázza a helyzetet, miszerint az aktuális kormány feloszlata a uralkodói részvétellel folyik. *“Juste tábornok volt, aki valójában elintézte, hogy Armada ne lépjen be a Zarzuelába és ne hitethesse el az érintettekkel, hogy a puccs részese vagyok. Ráadásul, elrendelte, hogy a Brunete Páncélos Hadosztály maradjon a laktanyában és ne vonuljon ki Madrid utcáira”*.³¹ - nyilatkozta az ex-király. A pillanat sorsfordító volt a kíséret számára, a visszafogott hatalomátvétel lehetetlenné vált miután a király értesült az új információról. Ugyan hét óra elteltével, de *Juan Carlos* a spanyol televízió előtt elmondta híres üzenetét, melyet elsősorban a lakossághoz és a fegyveres erőkhöz intézett. *“A Korona, a hazá egységének és létének szimbóluma, nem tolerálhatja az olyan személyek tetteit és akcióit, akik*

²⁹ EL PAÍS, 2021.

³⁰ RÉVÉSZ, 2012. 34. o.

³¹ EL PERIÓDICO, 2021.

erőszakokkal kívánják megszakítani a demokratikus folyamatot, a spanyol lakosság által megszavazott alkotmányt [...]”.³² Két lehetőség állt rendelkezésre a puccsisták számára: visszavonulás vagy a fegyveres konfliktus.

Utóbbira nem sok lehetőség kínálkozott tekintve, hogy az országban a *Cortesen* kívül viszonylagos nyugalom uralkodott, Valenciát kivéve nem alakult ki egyetlen gócpont sem, mint 1936-ban, ami jelzésértékű volt a lakosság és a hadsereg részéről egyaránt. Valencia esete *Jaime Milans del Bosch* közreműködése miatt vált egyedivé. A katonai körzet parancsnokaként rendfenntartás céljából hadiállapotot és kijárási tilalmat rendelt el, valamint kihirdette kizárólagos hatalmát a városban, hangsúlyozva, hogy körzete egyébként nem csatlakozik a puccshoz. “[...] *Kötelességem garantálni a rendet a régióban [...], amíg az illetékes szervek megkapják Ófelsége utasításait*”.³³ – jelentette be a parancsnok. Meglehetősen gyors intézkedéseket foganatosított, ugyanis a bejelentéssel párhuzamosan már rendelkezett is egy tízpontos cikkellyel az események további menetéről. A szöveg tartalmát rádióon tudatták a fogvatartott képviselőkkel. “*A Guardia Civil egy tisztje a mikrofonhoz ment és azt mondta: Pillanat uraim, egy bejelentés kerül felolvasásra. A valenciai katonai körzet parancsnokának üzenete a rádióban. [...] A bejelentés tartalmát a III. Katonai Körzet rádióin keresztül sugározták*”.³⁴ Felmerül a kérdés, hogy mi célt szolgáltak *Milans del Bosch* intézkedései, amelyek nyilvánvalóan egy valódi, a lakosságot intenzíven érintő krízishelyzet során szükségesek, azonban ilyen jellegű krízis nem állt fenn. Hangoztatta az uralkodó iránti lojalitását, miközben jelentősebb ok nélkül teljhatalma alá vonta és militarizálta Valenciát. Módszere megegyezik *Armadaéval*, mindketten látványosan az 1936 előtti *pronunciamientók* tradíciójához nyúltak, ahol az uralkodó bevonásával ment végbe a politikai átalakulás. *Milans del Bosch* a puccs végéig fenntartotta az adott állapotokat, különösebb tennivalója nem akadt a várakozáson kívül, a feladat oroszlánrésze a lelepleződött *Armada* tábornoknak jutott.

Ugyan a király felhatalmazásának hiányában, de a *Tejero* által megszállt *Cortesbe* indult azzal a teljes meggyőződéssel, hogy tárgyalások útján még konszolidálható a puccs. Úgy vélte, hogy a képviselőket sikerül meggyőzni arról, hogy az ország jövőjére nézve megfelelő alternatíva lenne egy általa vezetett egységkormány. Véleményüket azonban már nem volt lehetősége

³² Don Juan Carlos üzenete a spanyol televízióban lásd MENSAJE DE JUAN CARLOS I EL 23F.

³³ EL PAÍS, 1981. 13. o.

³⁴ ACTAS OFICIALES DE LOS SECRETARIOS DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, 1981, 12. o.

kikérni, ugyanis *Tejero* erről hallani sem akart. Elsősorban azért utasította el a javaslatot, mert nem kapott ígéretet a katonai kormány felállítására, a marxizmus illegalitására, az alkotmánymódosításra az autonómiával rendelkező régiók esetében, illetve bizonytalan választ kapott a terrorizmus elleni intézkedésekkel kapcsolatos kérdésére is. Megegyezésük hiányában végleg meghiúsult az államcsíny. Az egyezkedés befejeztével a politikai kérdésekről a személyes következményekre került a hangsúly. *Armada* felajánlotta *Tejerónak*, hogy repülőgépet biztosít a külföldre szökéshez, azonban az alezredes úgy döntött, hogy vállalja a felelősséget és a tárgyalást.³⁵

Az események végkimenetelét több tényező is befolyásolta, maga a kudarc egy szerteágazó jelenség eredménye. A három résztvevő eltérő szemléletmódja mellett fontos szerepkör jutott a lakossági hozzáállásnak és az uralkodó fellépésének. Az eddigi *pronunciamientók* során a népesség valamilyen formában kifejezésre juttatta akarátát az adott katonai hatalomátvételek támogatásával vagy épp beleegyezésével. Jelen esetben nem lobbant fel felkelési láz az utcákon, mindenki feszülten és szinte politikai apátiába süllyedve várta a végkifejletet. Ez a várakozás egyben azt is kifejezte, hogy elsősorban az erőszakos eseményeket kívánja az ország elkerülni, akár elfogadva egy katonai egységkormány és az uralkodó közös irányítását is. Az uralkodó éppen ellentétes fellépési módot választott, nemcsak a társadalommal összehasonlítva, hanem elődjeit illetően is. A korábbi *pronunciamientóknak* az aktuális uralkodó is gyakran részese és támogatója volt, biztonságos politikai támaszként tekintett a katonai kormányra.

1981-ben azonban a fegyveres szervezetek, mint a *Policía Nacional*, a *GEO*³⁶ és a *Guardia Civil* is a puccsot elítélő uralkodó mellé állt és a *Palacio de Congreso* épületét körülveve szólították fel *Tejero* csapatát tevékenységük felfüggesztésére. Az állami erőszakos szervezetek és az alkotmányos rend kapcsolata is szabályozásra került egyéb szerepei mellett az 1978-as alkotmányban. Az alaptörvényben lefektetett funkciói közé tartozik az alkotmányos rend garantálása, az ország szuverenitásának és függetlenségének biztosítása. *Don Juan Carlos* kivonta magát a partnerséget feltételező tradíció alól és a hadsereg főparancsnokaként a televízióban szólított fel mindenkit a demokratikus alkotmány és a legitim kormány védelmére.

³⁵ EL PAÍS, 2021

³⁶ A spanyol Nemzeti Rendészeti Testület speciális feladatokra szakosodott fegyveres szervezete, rendőri taktikai egység.

Utasítására az államtitkárok kabinetet alakítottak, hogy ideiglenesen a puccs lezárultáig ellássák az ország vezetését.³⁷

KONKLÚZIÓ

A lakossági és az uralkodói tényező adja ennek a *pronunciamentónak* a mérföldkövét, amely azért is jelentős, mert Spanyolország történetében napjainkig nem történt újabb kísérlet. Megkérdőjelezhető a *pronunciamento* terminológiájának alkalmazása a február 23-i eseményeket illetően, hiszen az uralkodónak kezdetben nem volt tudomása a puccsisták konkrét tervéről, ráadásul a katonaság töredéke vett részt benne. Ezt az elemet leszámítva ugyan besorolható e kategóriába, hiszen fegyveres erők egy része politikai szereplővé kívánt előlépni eltávolítva a civil vezetést, azonban XIX. és XX. századi vonások keverednek az 1981-es kísérletben. A körülményekből nyilvánvalóvá válik, hogy szervezetlensége mellett, a társadalom, a hadsereg és az uralkodó hozzáállásán bukott el a vállalkozás. Egyértelmű üzenet volt az ország részéről, hogy a *Franco*-rendszert megelőző vérontás kockázatát már nem vállalja újra. 1981-től napjainkig kétségtelenül megszilárdult a demokrácia, amely az egész ország alapvető konszenzusává vált, azonban a tartósan instabil belpolitika – 2015 és 2019 között négy választás, négy országos párt mandátumformáló hatása³⁸ – és a korábbi problémák gyakori felbukkanása a XXI. század folyamán hozhat még esetleges hasonló fordulatokat. A jövő kérdése, hogy a hadsereg feléleszti-e az évszázados politikai tradíciót. Egy másik fontos üzenete a történeteknek, hogy egy kizárólagos döntéssel rendelkező vezetés évtizedekig tartó hatalmának vége - függetlenül diktatórikus mivoltától - súlyos következményekkel járó hatalmi vákuumot és politikai válságot okoz egy ország életében.

FELHASZNÁLT IRODALOM

ACTAS OFICIALES DE LOS SECRETARIOS DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (1981). Letöltés helye: https://e00-elmundo.uecdn.es/documentos/2011/02/21/informe_secretarios.pdf (Letöltve: 2022.05.23.)

³⁷ EL PAÍS, 1981. 14. o.

³⁸ TÓTH, 2020. 264. o.

- BOE (1974). Decreto ley 7/1974, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto Jurídico del Derecho de Asociación Política. Letöltés helye: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1974-2049 (Letöltve: 2022.05.23.)
- BOE (1975). X. Legislatura, Núm. 21. Letöltés helye: https://www.congreso.es/docu/PHist/docs/09cons/Diario%20Sesiones_22-11-1975.pdf (Letöltve: 2022.05.23.)
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, X LEGISLATURA NÚM 21. JURAMENTO Y PROCLAMACIÓN COMO REY DE ESPAÑA DE DON JUAN CARLOS DE BORBÓN Y BORBÓN. 22 DE NOVIEMBRE DE 1975 (1975). Letöltés helye: https://www.congreso.es/docu/PHist/docs/09cons/Diario%20Sesiones_22-11-1975.pdf (Letöltve: 2022. 02. 25.)
- EL REY JUAN CARLOS ELOGIA EL PAPEL DEL GENERAL JUSTE PARA FRENAR EL 23-F (2021). El Periódico. Letöltés helye: <https://www.elperiodico.com/es/politica/20210221/rey-emerito-general-juste-golpe-estado-11534538> (Letöltve: 2022. 03. 24.)
- EL REY ORDENA A LOS SUBSECRETARIOS Y SECRETARIOS DE ESTADO QUE ASUMAN LA GOBERNACIÓN DEL PAÍS (1981). El País, Año VI. Número 1.494
- EL TENIENTE CORONEL TEJERO, UNA BIOGRAFÍA REPLETA DE INCIDENTES (1981). El País. Letöltés helye: https://elpais.com/diario/1981/02/24/espana/351817210_850215.html (Letöltve: 2022. 03. 24.)
- ELECCIONES GENERALES 15 DE JUNIO DE 1977. Letöltés helye: <https://www.historiaelectoral.com/e1977.html> (Letöltve: 2022.05.23.)
- FARKAS VAJK (2009). Rendszerváltás spanyol módra. Hasonlóságok és különbségek a spanyol és a magyar jogállami átmenetben, Iustum Aequum Salutare, 5. évfolyam 3. szám. Letöltés helye: http://epa.oszk.hu/02400/02445/00014/pdf/EPA02445_ias_2009_3_1_71-194.pdf (Letöltve: 2022. 03. 20.)
- HARSÁNYI IVÁN (2005). A regionalizmus a spanyol történelemben, Studia Caroliensia, 2005/ 4. szám. Letöltés helye: http://www.kre.hu/portal/doc/studia/Cikkek/2005.4.szam/145.Harsanyi_Ivan.pdf (Letöltve: 2022. 03. 24.)
- HISTORIA ELECTORAL. Letöltés helye: <https://www.historiaelectoral.com/e1977.html> (Letöltve: 2022. 03. 21.)
- JUSTO FERNÁNDEZ LÓPEZ: PRONUNCIAMIENTOS MILITARES EN LA HISTORIA DE ESPAÑA. Letöltés helye:

<http://hispanoteca.eu/Espa%C3%B1a/Pronunciamientos%20militares%20en%20Espa%C3%B1a.htm> (Letöltve: 2022. 04. 03.)

MENSAJE DEL REY JUAN CARLOS TRAS LA INTENTONA GOLPISTA DEL 23-F. RTVE, ARCHIVO. Letöltés helye: <https://www.rtve.es/play/videos/fue-noticia-en-el-archivo-de-rtve/mensaje-del-rey-juan-carlos-tras-intentona-golpista-del-23f/5800871/> (Letöltve: 2022. 03. 26.)

MILANS DEL BOSCH: “ARMADA ME DIJO: NO PUEDO PARAR A TEJERO. ESTO SE HACE” (2021). El País. Letöltés helye: <https://elpais.com/espana/2021-02-22/milans-del-bosch-armada-me-dijo-no-puedo-parar-a-tejero-esto-se-hace.html> (Letöltve: 2022. 03. 13.)

NÉMETH, I. (SZERK.), ARANY, É., EGEDY, G., GALÁNTAI, J., GAZDAG, F., HARSÁNYI, I., HORVÁTH, J., JUHÁSZ, J., KRAUSZ, T., LAGZI, G., LUGOSI, GY., PALOTÁS, E., SIPOS, P., VADÁSZ, S. (2005). 20. századi egyetemes történet I. Európa, Osiris Kiadó, Budapest

RÉVÉSZ, SÁNDOR (2012). Mindenki puccsa mindenki ellen. Mozgó Világ, 38. évfolyam 6. szám. Letöltés helye: https://epa.oszk.hu/01300/01326/00140/MV_EPA01326_2012_06_01_2.htm (Letöltve: 2022. 02. 17.)

SHEELAGH ELLWOOD (1997). Franco. Akadémiai Kiadó, Budapest

TARJÁN M. TAMÁS: Miguel Primo de Rivera puccsot hajt végre Spanyolországban. Rubicon Online. Letöltés helye: <https://rubicon.hu/kalendarium/1923-szeptember-13-miguel-primo-de-rivera-puccsot-hajt-veg-re-spanyolorszagban> (Letöltve: 2022. 04. 07.)

TÓTH LÁSZLÓ (2020). A stabil kormányzás feltételeinek alapvető változása a 2010-es években Spanyolországban. Külügyi Műhely, 2. évfolyam 1. szám. DOI azonosító: <https://doi.org/10.36817/km.2020.1.14> (Letöltve: 2022. 02. 17.)

ZALAI ANITA (2011). Politikai pártok Spanyolországban 1931-1936. Belvedere Meridionale, Szeged. Letöltés helye: <http://acta.bibl.u-szeged.hu/68115/> (Letöltve: 2020. 09. 25.)

PANDÓRA SZELENCÉJE, AVAGY MIKÉNT APOSZTROFÁLJUK A „THATCHER-REAGAN FORRADALMAT”?

Pandora’s Box, or How We Do Epitomise the „Thatcher-Reagan
revolution”?

Pongrácz Alex¹

Absztrakt: Jelen tanulmányban a szerző a Nyugat-Európában három évtizeden keresztül – 1945 és 1975 között – virulens jóléti állam válságát követően érvényesülő monetarista ellenforradalmat vizsgálja. Bemutatja a jóléti állam említett krízisére adott első reakciókat, majd az átalakulás fő ideológiai „sarokkövét” jelentő Friedrich August Hayek és Milton Friedman tanait. Ezt követően az említett doktrínát a gyakorlatba áttemelni kívánó, Margaret Thatcher és Ronald Reagan fémjelezte kormányzatok főbb intézkedéseit elemezi, rövid kitekintést nyújtva a neoliberalis gazdaságpolitika tovább élésére is.

Kulcsszavak: Margaret Thatcher, Ronald Reagan, neoliberalizmus, neokonzervativizmus, gazdaságpolitika

Abstract: In this paper, the author examines the monetarist counter-revolution following the crisis of the welfare state that flourished in Western Europe for three decades between 1945 and 1975. It presents the first reactions to this crisis of the welfare state, and then the doctrines of Friedrich August Hayek and Milton Friedman, the main ideological “cornerstones” of the transformation. It then analyses the main measures taken by the Margaret Thatcher and Ronald Reagan administrations to put

¹ Dr. Pongrácz Alex, Nemzeti Közszerológáti Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék, adjunktus.

ORCID azonosító: <https://orcid.org/0000-0001-6572-8682>

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán:

<https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=authors10038387>

E-mail cím: pongrazc.alex@uni-nke.hu

this doctrine into practice, with a brief look at the continued existence of neoliberal economic policy.

Keywords: Margaret Thatcher, Ronald Reagan, neoliberalism, neoconservatism, economic policy

I. A NEOLIBERALIZMUS ÉS A NEOKONZERVATIVIZMUS ETIMOLÓGIÁJA

A közgondolkodást három évtizeden át, a második világháború végétől egészen az 1970-es évek közepéig formáló és meghatározó jóléti konszenzust az 1970-es évek derekától a „monetarista disszenzus” állapota váltotta fel. Ekkoriban viharos gyorsasággal söpört végig a jóléti társadalmakon a jóléti állam végkimerülését hangoztató új ortodoxia, amelynek interpretációjában a jóléti állam a problémák megoldójából a problémák elsődleges forrásává vált. Az eszmeáramlatot – amelynek „apostolai” Friedrich August Hayek és Milton Friedman voltak – felváltva illették az új jobboldal, radikális individualizmus, libertarianizmus, neokonzervativizmus/neoliberalizmus terminusokkal (legtöbbször egyébként az utóbbival). A fogalmi sokféleség „kakofóniájában” azonban hamar rendet tehetünk, ha megnézzük, hogy a „neo” előtaggal ellátott kifejezésben miként kerülhetett – a köznyelvben, a publicisztikában, és gyakorta a tudományos munkákban is – egy platformra a liberalizmus, illetve a konzervativizmus eszméje.

A neoliberalizmus, mint kifejezés a lényegét tekintve arra utal, hogy amint a klasszikus liberalizmus képviselői is fontosnak tartották az állam szerepének lehető legminimálisabbra szorítását, úgy a neoliberális kurzus képviselői is az állam visszaszorítása mellett érvelnek (ezt az attitűdöt a Stiglitz-Serra szerzőpáros a piaci fundamentalizmus titulusával is felruházta).² Dardot és Laval szerint a „neoliberalizmus” szófordulatával a kapitalizmus és az emberek feletti hatalomgyakorlás jelenlegi formáját a verseny egyetemes elvéhez igazító diskurzusok, szokások és eszközök összessége illethető.³ A neoliberalizmus archetípusai között ekként ugyanúgy fellelhetjük a „láthatatlan kéz” és az önszabályozó piac argumentációját zászlóshajójára tűző doktrínát, mint a spenceri szociáldarwinizmust, vagy éppen a

² SERRA – STIGLITZ, 2008. 3. o.

³ DARDOT – LAVAL, 2013. 6. o.

misesi⁴ tanokat. Az ideológiai „kavalkádot” tovább fokozandó érdemes leszögeznünk, hogy a (neo)liberális jelzővel bizton nem illethetők az olyan klasszikus szociálliberális gondolkodók, mint Keynes vagy Hobhouse, de a „szociáldemokráciát” a neoliberális kritériumokkal egy nevezőre hozó, magát kizárólag geneológiai értelemben, esetleg retorikai síkon a szociáldemokráciához kapcsoló, gyakran „harmadik utasként” aposztrofált irányzat képviselői esetében már megállná a helyét az ilyen típusú címkézés. Pontosan az ilyen, a neoliberalizmus tanait világképünkbe beépítő szerzőkkel, illetve politikusokkal szembeni pozicionálás során szokás „alternatív baloldali”, vagy „rendszerkritikus” jelzőkkel illetni azokat a formációkat, amelyek olyan, a *Third Way* által negligált értékeket szándékoznak újra a gondolkodás centrumába emelni, mint a szolidaritás, az igazságosság, vagy a közösségiség. A neoliberalizmus azonban nemcsak gazdaságpolitikai megfontolásokra, hanem társadalmi eszményekre is utalhat; ennyiben rokonítható például a klasszikus liberalizmus individualista felfogásával az a thatcheri állásfoglalás, miszerint nem létezik társadalom, csak egyes férfiak és nők – bár a családra történő, ennyiben pedig konzervatív karaktert hordozó utalás ismételtlen megmutatja, hogy milyen nehéz megvonni a demarkációs vonalat a neoliberalizmus, illetve neokonzervativizmus közötti elhatárolások esetén.

A neokonzervativizmus tipológiáját elsősorban azért szokták használni, mert a neoliberális gazdaságpolitikai felfogással történő azonosulás mellett az „új jobboldal” emblematisztikus képviselői a társadalmi eszményeket tekintve többnyire a keresztény-konzervatív értékekhez állnak közel. A neokonzervativizmus amerikai változata „egyfelől önnön maga is liberális ihletésű, de rezonál az amerikai mítosz nemzeti és sokak számára vallásos (azaz konzervatív) értékeire is. (...) Az amerikai neokonzervativizmust a gazdasági verseny maximalizálásának kívánalma, tehát a neoliberális ökonómia és a kulturális hagyományelvűség, azaz a tradicionális berendezkedés pártolása határozza meg, kiegészülve a külpolitikailag értelmezett messianizmus és a nyers nagyhatalmi érdeket érvényesítő

⁴ Mises szerint az állami intervenció béklyóba szorítja a piacgazdaságot. Az államnak ezért meg kell elégednie azzal, hogy – a beavatkozást mellőzve – biztosítja a társadalmi együttélés feltételeit. Az ellenőrzés szerinte teljes mértékben oszthatatlan, azaz vagy teljesen magán-, vagy teljesen állami kézben összpontosul. Vagy az „állam diktatúrája”, vagy a „fogyasztó szuverenitása” érvényesül; nincsen arany középút az „állami totalitarizmus” és a „fogyasztók demokráciája” között. Az állami automatizmus csak segélyből élő, az állami paternalizmustól függő embereket teremt, szemben a piaci folyamattal, amely kreatív vállalkozókat hoz létre. Bővebben lásd MISES, 1998.

szándék összekapcsolódó együttesével.”⁵ Ronald Reagan világképére jellemző volt az olyan értékek preferálása, mint az antikommunizmus, a kulturális értelemben vett antiliberalizmus vagy a vallási értékek és a családi közösségek felkarolása, illetve az „amerikanizmus” identitása. De Margaret Thatcher harcos piacpárti politikáját is kiegészítették az olyan konzervatív értékek és intézkedések, mint a család szerepének hangsúlyozása, a szigorú büntetőjogi intézkedések bevezetése, a futballhuliganizmus elleni markáns fellépés, vagy éppen a nemzeti érdekekre történő hivatkozás a külpolitikában.⁶

A terminológiai különbségek tisztázását követően az a momentum válik igazán lényegessé, hogy a neoliberális/neokonzervatív ideológia megállapításait a politikai gyakorlatba átültetni kívánó mozgalom a fejlett országokban, a világ gazdaságilag fejletlenebb régióiban, és a nemzetközi szervezetek berkeiben is számottevő sikerre és dominanciára tett szert. Az 1980-as dekád ennyiben joggal nevezhető az „új jobboldal évtizedének”.⁷ Bár napjainkra erősen megkopott a neoliberális zsoltároknak foglaltak hitelessége, és a piaci fundamentalizmus „diszkrét bája”, mindenképpen tisztázásra szorul, hogy miként mehetett végbe a globális léptékű neoliberális/neokonzervatív fordulat, milyen jellemzőkkel, gondolati és logikai struktúrákkal bírt a XX. század utolsó negyedétől uralkodó eszme, és ez milyen hatásokkal járt az államra nézve.

II. A JÓLÉTI ÁLLAM VÁLSÁGA ÉS AZ ERRE ADOTT REAKCIÓK

A vegyes gazdaságú jóléti államok a legtöbb esetben a modern történelem legjobb gazdasági teljesítményeit érték el. A megnövekedett szociális kiadások ellenére a megtakarítások hosszú időn keresztül permanens jelleggel növekedtek, és a bruttó hazai beruházás mértéke is a korábinál magasabb szinten mozgott.⁸ Az aranykor három évtizedét követően a jóléti állammal és a vegyes gazdasággal szemben számos körülmény alapvető szinergiája mellett alapvető és komoly kihívást intézett a globalizálódó, és az (állami) szabályozásokat felszámoló világgazdaság. Ezek

⁵ BÉKÉS, 2011. 27–28. o.

⁶ EGEDY, 2006. 21. o.

⁷ BUJALOS – NYILAS, 7–8. o.

⁸ Maddison, 1995. 195–196. Jellemző adat, hogy míg a Bretton Woods-i rendszer idején a fejlett ipari országok gazdaságai évi átlagban mintegy 4 százalékkal növekedtek, addig 1974 és 2003 között ennek még a felét sem érték el. Lásd SZENTES, 2005. 347. o.

részletes elemzésétől eltekintve az alábbiakban csak a témánk szempontjából releváns tényezők szerepére fókuszálunk.

A jelzett időszakban az inflációs és a munkanélküliségi ráta meredek emelkedésnek indult: az 1970-es évtized első felében 12, a második részében pedig 15 százalék körüli értékre nőtt. Az 1970-es évek végére a munkanélküliségi ráta az Amerikai Egyesült Államokban a *Great Depression* óta mért legnagyobb értéket vette fel, az inflációs ráta pedig rendkívül magas mértékűre szökött. A hagyományos gyárkémiényes iparágak hanyatlásával visszaesett a termelékenység.⁹ Mindezek nyomán a közgazdaságtan is válságba került. Hamarosan a „keynesi gazdaság haláláról” kezdtek értekezni,¹⁰ és teret nyert a monetarizmus doktrínája: a figyelem Keynes keresletmenedzsmentjéről a gazdaság kínálati oldalára helyeződött át. „Miután bebizonyosodott, hogy a keynesi nézetek hívei tévednek, amikor azt gondolják, hogy a munkanélküliség és az infláció nem emelkedhet egyidejűleg, elméletük többi részében is megrendült a bizalom. Megingott az a bizonyosság, amit Keynes hozott a gazdaságpolitikába. »A stagflációval véget ért a naiv keynesianizmus« - jegyezte meg Milton Friedman. Az egykor mindentudónak vélt közgazdászok kétségbeesetten keresték a magyarázatot.”¹¹ Az 1970-es évek megrendülését az állam kudarcának tekintették, és a piac „elixírjét” kezdték el gyógyszerként ajánlani. Az inga ismét a piac irányába lendült, és megerősödtek az állami beavatkozás mérséklését hirdető nézetek. Az állami költekezést pazarlásnak tekintették, és a piac, a „láthatatlan kéz” visszaszorítását kifogásolták. Az infláció leküzdésének szükségessége miatt megindult a központi bankok kormányzattól történő elszakítása, és az önálló gazdaságpolitika szerepét növelő folyamat.¹²

A jóléti állammal való szakítás hívei, a gazdasági liberalizmus és a monetarizmus nézetének képviselői alapjaiban kérdőjelezték meg a keynesiánus makrogazdasági szabályozást, az állami tulajdon létjogosultságát, a progresszív adórendszert, a szociális biztonság védelmét, a magánszektor szigorú szabályozási keretek közé szorítását, különösen a munkajog és a munkavállalói képviselet területén. A növekedés fenntartását és a teljes foglalkoztatást patronáló, keresletbővítő politika a kritikák keresztútjába került. Az elérendő célok között szerepelt továbbá a

⁹ ANDOR, 2002. 230. o.; GÁL, 2010. 76. o.

¹⁰ LUCAS, 1980. 18–19. o.

¹¹ WAPSHOTT, 2014. 240. o.

¹² MURAKÖZY, 2012. 132–133. o.

szakszervezeti befolyás csökkentése, valamint a munkára és a vagyonosodásra való ösztönzés „helyreállítása”.¹³

A jóléti állam ellen indított, gyakorta ideológiai élű támadásokat hűen illusztrálja Jacques Drèze és Edmond Malinvaud összefoglalása, akik a számos más neoliberális szerző argumentációjában is megjelenő érveket sorakoztatnak fel a jóléti állam „negatív hatásaival” szemben. Eszerint a jövedelem-és társadalombiztosítás bevezetése a munkaerőpiacok működésének nem szándékolt merevségéhez vezetett; a jóléti programok megnövelték a kormányzat méretét, és a hatástalanság/eredménytelenség kockázatát; a kormányzati finanszírozás miatt magasabb szintre kellett emelni a bevételeket is, ez pedig növelte a „piactorzító” adóztatást; végül a jóléti programok kumulált hiányhoz vezettek, és növelték az államadósság mértékét. Levont konzekvenciájuk is jellemző a neoliberális gondolkodásmódra: karcsúsítani és jóval hatékonyabbá kell tenni az államot, a kiadásokat pedig drasztikus mértékben le kell faragni (ők a GDP 20 százaléka körüli, vagy az alatti mértéket ajánlották).¹⁴

A kritikusai szerint a virágzó jóléti államokban az egyre jobban kibővített, illetve új szolgáltatások rendkívül költségessé és túlzóvá váltak: túlságosan nagy terhet róttak a gazdaságra, és jelentősen megnövelték a termelési költségeket, ami a versenyképesség rovására ment.¹⁵ Az állampolgári jogon, jogegyenlőségi alapon járó szolgáltatások elvét a gyakorlatban is mindinkább kiegészítette, majd felváltotta a rászorultsági elv alkalmazása.¹⁶ A lassuló gazdasági fejlődés és a globalizálódó világgazdaság éleződő versenyében a nemzeti jóléti politikák mozgásteret is korlátozottabbá vált.¹⁷ Az Egyesült Államokban már Jimmy Carter elnöki ciklusának végén (1978 októberében) megindult a neoliberális diskurzus elvárásainak megfelelő kormányzati politika: az infláció letörését szolgáló megszorításokat fogantatosítottak, a vállalati szféra számára adócsökkentést jelentettek be, befagyasztották a szövetségi állásokat, illetve megígérték a költségvetési deficit megfelezését.¹⁸ Ez a trend azonban csak fokozódott a monetáris ellenforradalom fokozatos kiszélesedésével, és a neoliberális dogmák kormányzati szinten is megvalósuló expanziójával.

¹³ DARDOT – LAVAL, 2013. 271. o.

¹⁴ Idézi: ATKINSON, 1999. 2. o.

¹⁵ BEREND T., 2008. 286. o.

¹⁶ SZIGETI, 2005. 96. o.

¹⁷ ESPING-ANDERSEN, 1996. 3. o.

¹⁸ *Anti-Inflation Program Speech*, October 24, 1978. Idézi: BIVEN, 2002. 186–188. o.

III. HAYEK REHABILITÁCIÓJA ÉS FRIEDMAN DIADALFUTÁSA

Az 1970-es évek derekától kezdve tehát fokozatosan uralkodóvá váltak a piac szerepét előtérbe helyező, és az állam visszaszorítását hirdető közgazdasági nézetek. Hayek a keynesi eszmék mintegy három évtizedes diadalmenete idején joggal érezhette magát a *laissez-faire* perifériára szorult és magányos, ám annál elszántabb harcosának. A jóléti állam válságának tünetei, és az arra adott reakciók azonban helyreállították Hayek megtépázott reputációját. 1974-ben közgazdasági Nobel-díjjal jutalmazták, majd két esztendővel később a monetarizmus üstökösként feltűnő „prófétája”, Milton Friedman is ugyanezen rangos elismerésben részesült.¹⁹ Ezek az események már a keynesianizmus utóvédharcainak, illetve az „új idők új dalainak” egyértelmű szimbólumai voltak.

Milton Friedman, a chicagói iskola vezetője, egyben a monetarizmus megalapítója talán Hayeknél is nyíltabban és félreérthetlenebbül fogalmazott, amikor rögzítette, hogy „a kormány hatáskörét korlátozni kell. Fő feladata szabadságunk mind a kapuinkon kívüli ellenségeinkkel, mind pedig polgártársainkkal szembeni védelmezése kell legyen: hogy őrizze a törvényességet és a rendet, hogy kikényszerítse a magánszerződések teljesítését, és hogy erősítse a versenypiacokat.”²⁰ Felfogásában kitüntetett szerepet tulajdonított az egyéni szabadságnak. A magántulajdon természetes joga véleménye szerint lehetővé teszi, hogy általa az emberek a választási jogok széles skáláját gyakorolhassák. „A szabadpiaci társadalomban elegendő az erőforrások birtoklása. A papír szállítója hajlandó azt eladni a Daily Worker számára csakúgy, mint a Wall Street Journal-nek.”²¹

A keynesiánus keresletélénkítő költségvetési kiadási rendszerrel kapcsolatban Friedman alapvető kritikát fogalmazott meg: szerinte ugyanis ez azt eredményezi, hogy a kormányzat költi el azon adójövedelmeket, amelyek egyébként az adófizetők rendelkezésére állnának.²² Az összkereslet végső soron nem emelkedik, ezért az állam „rossz gazda”, költekezése pedig sokkal ésszerűtlenebb a magánszféráénál.²³ Friedman gazdaságfilozófiájának fundamentumai az önszabályozó piac, a magántulajdonra építő szabad

¹⁹ WAPSHOTT, 2014. 251–253. o.

²⁰ FRIEDMAN, 1962. 2–3. o.

²¹ FRIEDMAN, 1962. 18. A *Daily Worker* az Egyesült Államok kommunista pártjának lapja volt.

²² FRIEDMAN, 1972. 906–950. o.

²³ VERESS, 2009. 83. o.

vállalkozás, illetve a szabad kereskedelem erejébe vetett hit voltak. Egy szabad disputára, és az állampolgárok önkéntes kooperációjára épülő társadalomban szerinte csak a piac biztosíthatja a konformitás nélküli társadalmi konszenzust: a szabadság és a hatékony gazdálkodás követelménye közötti összhangot egyedül a korlátozatlan versenyen alapuló kapitalizmus tudja megteremteni, illetve garantálni.²⁴ A politikai szabadság és a versengő kapitalizmus nála kéz a kézben jártak: „az a fajta gazdasági szerveződés, amely közvetlenül biztosítja a gazdasági szabadságot, nevezetesen a versengő kapitalizmus, egyúttal a politikai szabadságot is támogatja, mert elválasztja egymástól a gazdasági és politikai hatalmat, és ily módon lehetővé teszi az egyiknek, hogy ellensúlyozza a másikat.”²⁵ A „piac megtisztulásának” tézise szerint a rugalmas árak jóvoltából a gazdaság képessé válik önmaga stabilizálására, az állami beavatkozásnak ezért csak ott engedne teret, ahol a piaci integráció nem valósulhat meg, vagy a működése aránytalanul nagy költségöbbséggel járna.²⁶ A klasszikus éjjelőr állam eszményétől Friedman elmélete csak annyiban jelentett eltérést, hogy az állam számára – *ultima ratio* jelleggel, és meglehetősen korlátozott hatókörrel – megengedte, hogy bizonyos közjavakra vonatkozó, a nyomor csökkentése érdekében tett minimális redistribúciós tevékenységet végezzen.²⁷

IV. AZ ÚJ JOBBOLDAL NEOLIBERÁLIS-NEOKONZERVATÍV FORDULATA

Amint a tanulmány elején már utaltunk rá, az 1980-as éveket az Új Jobboldal (*New Right*) évtizedeként aposztrofálhatjuk. A „mozgalom” ezekben az években széles körű választói támogatást szerzett, politikai hatalomhoz jutott az Egyesült Királyságban és az Egyesült Államokban, majd tekintélyes nemzetközi befolyásra tett szert. A neoliberális/neokonzervatív kurzus azt hirdette, hogy nincs (más) alternatíva, azaz szükségszerű a szakítás a jóléti állam ideáljával, és elodázhatatlan a pénzügyi piacok deregulációja, valamint a munka és a tőke között eloszló jövedelmeknek az utóbbiak felé történő csoportosítása is.²⁸ Az 1980-as évtized

²⁴ EGEDY, 2010. 31. o.

²⁵ FRIEDMAN, 1962. 9. o.

²⁶ FORGÁCS, 1987. 48–49. o.

²⁷ BARR, 2009. 95. o.

²⁸ PINTÉR, 2010. 7–8. o. Margaret Thatcher a szinte védjegyévé vált szlogent („*There is no alternative*”) a Nők Konzervatív Konferenciáján 1980-ban tartott beszédébe szötte bele.

ideológiai metamorfózisát követően, a „*Thatcher-Reagan forradalom*” győzelmével a szabad versenyes piacok felsőbbbbségét hirdető közgazdaságtan valódi reneszánszát kezdte élni. E nézetek szerint az államok akadályozzák a piacot, illetve minden, ami a szabad kereskedelmet gátolja, „olyan aberráció, amit meg kell szüntetni.”²⁹

Margaret Thatcher 1979-ben kiadott választási kiáltványa, a *Konzervatív Manifesztum* mindennél lényegre törőbben foglalta össze, hogy a vezetése alá kerülő brit Konzervatív Párt radikálisan szakítani kíván a munkáspárti kormányzás által képviselt irányvonallal. „A Munkáspárt háromféle módon is súlyosbította a helyzetet. Először azzal, hogy az irigység politikáját folytatta, és a gazdagság növelésével aktívan szembeszállt. (...) Növelte az állam, és csökkentette az egyén szerepét, s ezáltal megbénította a vállalkozó kedvet és erőfeszítésre való törekvést. (...) Rengeteg kiváltsággal ruházták fel a szakszervezeteket, azok felelősségének hangsúlyozása nélkül.”³⁰ Egy 1993-ban vele készített interjúban a „Vaslady” azon meggyőződésének adott hangot, miszerint „a vállalkozási szellemet éveken keresztül megnyomortotta a szocializmus a maga túlságosan magas adóival, a túlságosan sok szabályával és a túlságosan magas kiadásaiával. Ez a filozófia az államosításról, a központosításról, az ellenőrzésről és a szabályozásról szólt. Ennek véget kell vetni.”³¹ Thatcher ezzel nyíltan szembement a háború után a konzervatívok és a Munkáspárt között köttetett jóléti kompromisszummal, ám 1979 májusban megnyerte a választásokat.

Az amerikai választási kampány során Ronald Reagan sem fukarkodott a „túlméretezett állam” bírálatával. Programjának céljai főként a kínálati gazdaságtan (adócsökkentés) és a monetarista tanok (a költségvetési programok csökkentése) megállapításai köré csoportosultak.³² Talán a színészi képességeit is latba vetette, amikor egy kortesbeszédében kijelentette, biztos benne, hogy „képesek vagyunk levetni az államot a hátunkról és kipurancsolni a zsebünkéből”, sokat idézett formulája szerint pedig „nem a kormány a megoldás, a kormány maga a probléma”.³³ A túlzott költsékezésről így vélekedett: „A kormányzat egy csecsemőhöz hasonlít: nem más, mint

²⁹ RODRIK, 2014. 113. o.

³⁰ EGEDY, 2006. 6. o.

³¹ WAPSHOTT, 2014. 254-255. o.

³² FORGÁCS, 1987. 59. o.

³³ KENGOR – SCHWEIZER, 2005. 34. o.

egy emésztőcsatorna, hatalmas étvágygal az egyik végén, és teljes felelőtlenességgel a másikon.”³⁴

Thatcher és Reagan kormányzati filozófiájára kimutatható hatást gyakoroltak Hayek és Friedman tanai. Thatcher egy nyilvános gyűlésen felmutatta Hayek *The Constitution of Liberty* című művét és kijelentette, hogy „ez az, amiben hiszünk.” Győzelmét követően – amely történetesen egybeesett Hayek 80. születésnapjával – pedig a következő tartalommal írt levelet Hayeknek: „Nagyon büszke vagyok arra, hogy az elmúlt években olyan sokat tanultam Öntől. Azt remélem, hogy azoknak az eszméknek egy részét kormányom a gyakorlatba is át tudja majd ültetni. Mint Önnek az egyik legmélyebb híve, arra vagyok hivatva, hogy mi sikeresek legyünk. Ha így lesz, az Ön hozzájárulása a mi végső győzelmünkhöz mérhetetlenül nagy lesz.”³⁵ Az infláció Friedman által is leírt problémájának centrumba kerülése az Egyesült Államokban csúcsra járatta a monetarista ellenforradalmat: Reagan választási programja, és az új adminisztráció gazdaságpolitikai elképzelései nagymértékben a friedmani tanokon alapultak.³⁶ Reagan 1980 novemberi győzelmét követően Friedman felkérést kapott arra, hogy csatlakozzon Reagan új Gazdasági Tanácsadó Testületéhez.³⁷ Ez különösen gáláns ajánlatnak bizonyult azt követően, hogy Friedman 1975 májusában a Salvador Allende kormányát megdöntő chilei diktátor, Augusto Pinochet szolgálatába szegődött annak érdekében, hogy a neoliberalizmus gyakorlati érvényesíthetőségének chilei laboratóriumában kikísérletezhesse a jóléti állam leépítését, illetve a szabadpiaci kapitalizmus, a szabad kereskedelem és a tőkeáramlás bevezetését, továbbá az üzleti életet gúzsba kötő szabályok deregulálását vegyítő elegyet.³⁸

Az Új Jobboldal ideológiai preferenciái gyökeresen befolyásolták az államhatalom gyakorlását, és annak elméleti alapjait is. A neoliberais gondolkodás az új politikának fegyelmező karaktert szánt: a jogi, monetáris és viselkedési szabályok testőrének szerepét bízta az államra. Rábízta, hogy őrködjön a versenyszabályok betartásán, hogy piaci helyzeteket teremtsen,

³⁴ HAHNER, 2012. 300. o.

³⁵ HOOVER, 2003. 211. o.

³⁶ FORGÁCS, 1987. 44. o.

³⁷ WAPSHOTT, 2014. 256. o.

³⁸ REICH, 2009. 15. o. Friedman a chilei előadássorozatában szokás szerint elismételte, hogy a szabadpiac a politikai szabadság és a fenntartható demokrácia szükséges előfeltétele. Pinochet megfogadta a közgazdász tanácsait, de a politikai szabadság nem szökkenett szárba: a diktatúra még további 15 évig tartott.

és a piac logikájához alkalmazkodó apparátust képezzen. Az 1970-es/1980-as évtized fordulóján egy egész eszközarzenált vonultattak fel annak érdekében, hogy belátható időn belül sikerüljön lebontani a szociális államot, privatizálni az állami vállalatokat, és végrehajtani a további elvárásokat.³⁹ Nézzük meg részletesebben is, hogy melyek voltak az új világkép által vallott főbb tantételek, illetve miként valósították meg a gyakorlatban a Thatcher-, és Reagan-kabinetek eme neoliberais/neo-konzervatív fordulatot.

V. AZ ÚJ JOBBOLDAL ARS POETICÁJA ÉS KORMÁNYZATI POLITIKÁJA

Az Új Jobboldal a minimális állam propagálójaként fellépő libertáriánus gazdasági nézetekre támaszkodott, amikor a „tisza piachoz” történő visszatérést sürgetve az államot a problémák forrásaként tüntette fel. Ez az ideológiai áramlat tehát akként érvelt, hogy az állami szabályozástól mentes piac intézményesülése az egyedüli orvosság a gazdaság bajaira. A Thatcher- és Reagan-kabinetek a monetarista, illetve kínálati gazdaságtani érvekre támaszkodva drasztikus mértékben igyekeztek csökkenteni a kiadásokat és – főként a magas jövedelműekre nézve kedvező szabályozást kiépítve – mérsékelni az adószinteket.⁴⁰ Az új jobboldali kurzus ugyanakkor meglehetősen ambivalens módon építette fel nézetrendszerét: a *laissez-faire* hagyományoknál és a gazdasági individualizmusnál történő újbóli lehorgonyzás mellett ugyanis piederstálra emelték a markáns és határozott vezetői erényeket. Ezt volt hivatott demonstrálni a Falkland-szigetek birtoklásáért vívott brit-argentín fegyveres konfliktus (1982), illetve Grenada amerikai megszállása (1983) is, amely hozzájárult a virtusuk kidomborításához,⁴¹ a két vezető népszerűségének növekedéséhez, és vélelmezhetően az újraválasztásukhoz is.

A *New Right* gondolkodásának középpontjában a vállalkozói kultúra hangsúlyozása, a piaci gondolkodásmód és a verseny előmozdítása, a szegénységből adódó problémák csaknem teljes negligálása, a szegények

³⁹ DARDOT – LAVAL, 2013. 272–273. o.

⁴⁰ BUJALOS – NYILAS, 2002. 216. o.

⁴¹ Thatcher a „falklandi kalandra” utalva a Skót Konzervatív Párt 1982. május 14-i konferenciáján az alábbiakat nyilatkozta: „az az igazán izgalmas, amikor egy valódi válságot menedzselhetsz, miközben fél politikai életedet olyan sivár kérdések megoldásával töltöd, mint a környezetvédelem.” Idézi: ECKERSLEY, 2004. 21.

megregulázására és ellenőrzésére tett kísérletek, a gazdagokat előnyben, a szegényeket hátrányban részesítő adópolitika, a „hivalkodó” fogyasztás propagálása, és az individualizmusnak a társadalmi léttel szembeni hangsúlyozása álltak. A szegényeket és a hátrányos helyzetűeket felelőssé tették helyzetük kialakulásáért, és azt hirdették, hogy az ember értéke jövedelmével és vagyonával egyenlő.⁴² Nemcsak az állam visszaszorítása mellett érveltek, de a paternalizmussal való szakításon túl az önellátó, egoista érdekeket szem előtt tartó, a másik iránti szolidaritást gondolkodásában szűkre szabó egyén ideálját is nyíltan preferálták. Thatcher egy 1987-ben adott interjújában erről így fogalmazott: „Azt hiszem, olyan időszakon megyünk keresztül, amikor túl sok gyermeknek és felnőttnek sugallták az olyan válaszokat, mint: »problémám van, az állam feladata, hogy megbirkózzon velem!«, vagy »megyek segélyért, hogy megoldódjon a problémám!«. »Hajléktalan vagyok, az állam kötelessége, hogy lakhatást biztosítson!«, és így a társadalomra hárítják a problémáikat. De mi is a társadalom? Olyan dolog, hogy társadalom, nem létezik! Csak egyes férfiak és nők vannak, és családok. Az állam nem képes önmagában cselekedni. Erre csupán emberek képesek, ők pedig először önmagukról gondoskodnak. Alapvető kötelezettségünk, hogy önmagunkról gondoskodjunk, és aztán segítsünk a szomszédunknak. Az élet kölcsönösségen alapul, de az emberek túlságosan a jogosultságaikat tartják szem előtt a kötelességeik nélkül, pedig nincs jogosultság anélkül, hogy valaki először ne teljesítene a kötelezettségét.”⁴³

Az Új Jobboldal véleményformálói tehát meglehetősen ridegen viszonyultak a szükségét szenvedő és hátrányos helyzetben lévő emberekhez. Hevesen támadták és megvetették az intézményesült centrista politikát, élén az állam kiterjedt jóléti politikájával. A jóléti állam intézményesítése és a gazdasági tervezés egyes jobboldali csoportokat arra sarkallt, hogy offenzívát indítsanak a második világháború utáni politikát alapjaiban meghatározó centrista modellel, és a gondoskodó társadalom eszményképével szemben.⁴⁴ A *Council of Economic Advisors* új vezetője – egyben a *Fed* későbbi elnöke –, Alan Greenspan hangsúlyozta, hogy bármilyen állami beavatkozás vagy erősen szabályozott rendszer veszélyt jelent az alapvető üzleti szabadságra nézve.⁴⁵

⁴² BUJALOS – NYILAS, 2002. 304–315. o.

⁴³ SEAWRIGHT, 2010. 36. o.

⁴⁴ BUJALOS – NYILAS, 2002. 211. o.

⁴⁵ VERESS, 2009. 316. o.

Thatcher a kormányra kerülését követően azonnal hozzáfogott a piaci folyamatok érvényesülésének elősegítéséhez, az állami szektor csökkentéséhez, a pénzmennyiség szűkítéséhez, az adócsökkentéshez, az üzleti szférát „gúzsba kötő” szabályok enyhítéséhez, az államadósság leépítéséhez, és az állami vagyontárgyak értékesítését jelentő privatizációhoz.⁴⁶ A konzervatív kormány redukálta az állami költekezést, és markáns antiinflációs politikát folytatott. A „reaganomics” képviselői előirányozták a szövetségi költségvetési kiadások lefaragását (Gramm-Rudman-Hollings törvény, 1985), a deficit megszüntetését, a kamatláb csökkentését, illetve az infláció megfékezését. Az 1970-es évek végére a gazdaságpolitika a „vágató infláció elleni harcot, illetve a vállalkozások jövedelemtermelő képességének helyreállítását” tekintette a fő céljának.⁴⁷ A brit és amerikai kabinetek csökkentették a szociális kiadásokat, a közoktatási és környezetvédelmi kiadásokat, illetve politikailag igyekeztek nyomást gyakorolni a magánszemélyekre, valamint a kisebb és nagyobb vállalatokra annak érdekében, hogy profitorientált szociális szolgáltatásokat nyújtsanak. Az Egyesült Államokban számottevően csökkent a családi pótlékra fordított összeg, az iskolai étkeztetés állami támogatása, valamint a szegényeket támogató lakbér-kiegészítés és az élelmiszerjegy-juttatás. Emellett felszámolták azt a 3,8 milliárdos keretet, amellyel a szövetségi költségvetés támogatta a tagállamok közmunkaprogramjait.⁴⁸

A kormányzat számos, korábban köztulajdonban álló vállalatot privatizált. „Egyetlen iparág sem maradhat állami ellenőrzés alatt, hacsak nincs erre valami konkrét és nyomós indok” – summázta a kabinet véleményét Nigel Lawson pénzügyminiszter.⁴⁹ Különösen ellentmondásos volt a közüzemi vállalatok (*British Gas*, *British Telecom*) magánkézbe juttatása, tekintve, hogy mindkettő nyereségesnek bizonyult, és komoly bevételt eredményezett a kincstárnak. 1979 és 1992 között 39 vállalatot értékesítettek, mintegy 40 milliárd fontnyi privatizációs bevételre téve szert. Ezzel párhuzamosan az önkormányzatok a bérlakások jelentős hányadát (egy-és negyedmilliót) kedvezményes áron adták el a bérlőknek. Az állami tulajdon aránya a GDP-hez viszonyítva a korábbi érték ötödére, 2 százalékra csökkent. A befolyt összegeket a kormány a kiadásai kiegyenlítésére,

⁴⁶ DALY, 2011. 96–97. o.

⁴⁷ VERESS, 2009. 89. o.; DARDOT – LAVAL, 2013. 277. o.

⁴⁸ ANDOR, 2002. 255. o.

⁴⁹ EGEDY, 2010. 33. o.

valamint a jövedelemadó csökkentésére használta fel, ezzel is fokozva a társadalmi egyenlőtlenségeket.⁵⁰

A privatizáció példáját Németország, Olaszország, majd az 1980-as évek derekától Franciaország is követte. Hamarosan felzárkózott a Franco utáni Spanyolország, majd az 1989-1990. évi változásokat követően a volt szovjet blokk országai is.⁵¹ A gazdaság magánosításával a piac erői visszavették a mindenkor a magántulajdon túlsúlyára épült, de alapvetően vegyes gazdaságot. A köztulajdon átlagos részesedése a nemzeti össztermékből a korábbi 25 százalékos mértékről 2-5, legfeljebb 8-10 százalékos részarányra redukálódott. A gazdaságok 90 százalékban magánjellegűekké váltak, és az ehhez kapcsolódó érdekviszonyokat, illetve politikai befolyást erősítették fel.⁵²

A kínálati gazdaságtan logikájának megfelelően a vállalkozások, illetve az egyéni kezdeményezések élénkítését célzó adócsökkentésekre került sor. Az 1981. évi adóreform három esztendő alatt az adókulcsok 23 százalékkal történő csökkentését tűzte ki célul, a legmagasabb jövedelmi csoport adókulcsát pedig 70 százalékról 50 százalékra csökkentette.⁵³ Az Egyesült Államokban az 1981. évi Kemp-Roth-féle adócsökkentés kedvezményezett körének vizsgálata azt mutatta, hogy a kedvezmények 85 százaléka az évi 50.000 dollárnál magasabb jövedelmű adófizetőknel összpontosult. Nagy-Britanniában az adófizetők felső egy százalékánál összpontosult a kormány által felszabadított négy milliárd font 44 százaléka, míg a legszegényebb 25 százalék csupán az összeg 3 százalékához jutott hozzá.⁵⁴ A szövetségi kormányzat adóbevételeinek csökkenése ráadásul óriási mértékű költségvetési hiányt is eredményezett.

Komoly támadássorozat érte a közhatalom részéről a szakszervezeteket is. A szakszervezeti hatalom gyengítését célzó kormányzati ostrom főként Hayeknek azon a meglátásán nyugodott, miszerint a szakszervezetek „túlzó követeléseket támasztanak, és akadályozzák a termelési folyamatot.”⁵⁵ Nagy-Britanniában emellett a szakszervezetek mozgásterét szűkítő jogszabályok elfogadottságát az is biztosította, hogy a szénbányászok kabinettel szembeni ellenállása (1984-1985) végül megbukott. Az Egyesült Államokban

⁵⁰ BUJALOS – NYILAS, 2002. 218. o.; VERESS, 2009. 329. o.

⁵¹ BEREND T., 2008. 289. o.

⁵² SZIGETI, 2002. 104. o.

⁵³ ANDOR, 2002. 254. o.

⁵⁴ Az adatok forrása: BUJALOS – NYILAS, 2002. 217–218. o.

⁵⁵ HAYEK, 2009. 73–74. o.

hasonló vereséget szenvedtek el a légirányítók Reagannel szemben. Ezt követően sor került a munkaerő-piaci szabályozás többirányú visszafejlesztésére is.⁵⁶

Az új jobboldal kormányzati pozícióba kerülésének időszakában tehát uralkodóvá váltak a piac szerepét előtérbe helyező, és az állam visszaszorítását hirdető közgazdasági nézetek. Az európai gazdaságban azonban az állam szerepe tovább nőtt. Az 1980-as évtized végére a közszektor kiterjedése békeidőben soha nem látott mértékűre bővült. Az államháztartási kiadások súlyát szemlélve megállapítható, hogy az 1990-ben a fejlett európai országokban a GDP 45-60 százaléka közötti sávban volt megtalálható.⁵⁷ A közszektor nagysága összességében nem csökkent az 1980-as évtizedben. A költségvetési politika eredményeként csupán a szociális kiadásokat csoportosították át a hadügyi és az igazgatási kiadások felé. A kiadások szerkezetében Reagan drasztikus mértékben növelte a katonai kiadásokat: 2000-es dolláron számolva 1980-ban a 267 milliárd dollárnyit kitevő védelmi költségvetés a GDP 4,9 százalékát, az összes szövetségi kiadás 22,7 százalékát jelentette, az 1988-ban elért 393 milliárd dolláros szint viszont már a GDP 5,8 százalékát, valamint az összes szövetségi kiadás 27,3 százalékát tette ki.⁵⁸ Ezt a jelenséget nevezte Joan Robinson „*elfajzott keynesianizmusnak*”, ahol az jelenti a fő differenciát a keynesianizmus korábbi formájához képest, hogy a költségvetési kiadások iránya 180 fokos fordulatot vett: a szociálpolitikai ágakból a hadiiparba kezdtek áramolni a kiadások. „Furcsa, katonai értelemben vett keynesi időket élünk, amikor Marsot, a háború istenét állították csatasorba, hogy foglalja el a piacgazdaság által üresen hagyott tereket” – fogalmazott már 1950-ben Richard Hofstadter történész.⁵⁹

A neoliberais/neokonzervatív kormányzatok fentebb elemzett teljesítményét értékelve alapvetően negatív trendekről számolhatunk be. A pénzmennyiség szigorú szabályozására építő thatcheri gazdaságpolitika egyértelmű kudarcot vallott. A monetarista tanok doktriner alkalmazása következtében a nyolcvanas évek derekára drámai mértékű szintre ugrott a szigetországban a munkanélküliség: elérte, sőt időnként meg is haladta a 3,5 millió főt. A gazdasági mélyrepülés 1979 és 1982 között jelentős bevételkiesést jelentett az állam számára, miközben Thatcher nem tágított a

⁵⁶ Ennek részleteire nézve lásd BUJALOS – NYILAS, 2002. 289. o.

⁵⁷ MURAKÖZY, 2012. 155. o.

⁵⁸ KOZMA, 2013. 424. o.

⁵⁹ HOFSTADTER, 1950. 35. o.

kiegyensúlyozott költségvetés ideáljától. Gazdaságpolitikája polarizáló hatásait demonstrálja, hogy miközben nőtt azon családok aránya, ahol mindkét felnőtt munkát végzett, azon családok aránya is emelkedett, ahol egyetlen főállású kereső sem volt. Az ipar leépülése az északi körzetekben súlyos problémákat okozott, tovább mélyítve az Egyesült Királyság északi és déli része között tátongó szakadékot.⁶⁰ Reagan elnökségének nyolc éve (1980-1988) messze nem teljesítette azokat a nagystílusú ígéreteket, amelyek az elnökké választását megelőző kampányban elhangzottak. Két elnöki ciklusa alatt csökkent ugyan az inflációs ráta, de elmaradt a nagyobb gazdasági növekedés, nőtt a munkanélküliség, és fokozódott az állami költségvetés belső, továbbá a nemzetgazdaság külső eladósodottsága.⁶¹ A kitűzött kormányzati *téloszt*, az államadósság csökkentését nem sikerült elérni: Reagan kormányzása idején annak mértéke 914 milliárd dollárról 2,7 billió dollárra emelkedett, az éves deficit pedig 155 milliárd dollárra. Életrajzírói szerint ez az óriási adósság tekinthető az elnök legnagyobb kudarcának.⁶²

KITEKINTÉS

A szabad versenyes piacok elméleteinek uralma mindezek ellenére hosszabb időre konzerválni tudta magát a neoliberais konszenzus keretei között, sőt a bipoláris világrend felbomlásával, a posztszocialista térség, valamint egyes ázsiai és afrikai országok „világgazdasági nyitásával” szinte az egész glóbuszt a neoliberais laboratórium kísérleti terepévé tudta változtatni. 1989 és 1991 között a *reaganomics* gazdaságfilozófiáját a globálissá váló neoliberais pénzügyi-és gazdaságpolitikával váltották fel, a gazdasági és pénzügyi kihívásokra adott válasz pedig rendre az amerikai üzleti körök képviselőinek érdekeit tartotta szem előtt.⁶³ Ez a filozófia „mindenütt a liberalizálás, dereguláció és privatizáció politikáját, a piaci spontaneitás szerepét helyezte előtérbe az állami szabályozás ellenében, és nagymértékben hozzájárult a nemzetgazdaságok világgazdasági nyitottságának fokozódásához, az interdependenciák kiszélesedéséhez és elmélyüléséhez.”⁶⁴

A neoliberais eszme véleményünk szerint azért tudott ebben az időszakban olyan „átütő erejűvé” válni, mert argumentációjában a liberális

⁶⁰ ANDOR, 2008. 86. o.

⁶¹ ANDOR, 2002. 260. o.

⁶² HAHNER, 2012. 303. o.

⁶³ FORGÁCS, 2012. 96. o.

⁶⁴ SZENTES ET. AL., 2005. 70. o.

demokrácia és a gazdasági liberalizmus/liberális piacgazdaság szimbiózisát feltételezte. A XX. század végén ugyanis gyakran tettek egyenlőséjletet a kapitalizmus és a demokrácia közé. „A piacok kiterjesztése, mely a fogyasztók számára a gazdasági választás szabadságát adta meg, úgy tűnt, hogy együtt jár a szavazati folyamatok kiterjesztésével, mely az állampolgárok számára az államközösségben hozott választás lehetőségét biztosította. Továbbá (...) mivel a diktatúrák »nagy államapparátusokat« is jelentettek, a demokráciára úgy tekintettek, mint ami olyan államközösséget jelent, amelyben a polgárok a kormányokat arra kérik, hogy tegyenek kevesebbet, és következésképpen a piacokat arra, hogy többet.”⁶⁵

Az ekkoriban eluralkodó optimizmus atmoszférájában divatossá vált a gazdasági liberalizmust és a szabad piacgazdaságot a liberális demokrácia „kötelező tartalmi kellékeként” kezelni. A politikai demokrácia és az állami beavatkozásoktól mentes szabadpiac léte eme érvelés szerint elválaszthatatlan egymástól. A neoliberais értékek iránt elkötelezett gondolkodókat napjainkban sem hatja meg, hogy a gazdasági liberalizmus és a politikai demokrácia egymáshoz horgonyzása mára meghaladottá vált: az „annál rosszabb a tényeknek” típusú érvelések ma is állandó eszköztárát képezik a globális kapitalizmus jelenlegi viszonyainak fenntartásában érdekelt köröknek. Hérakleitosz cáfolataként például az IMF Ukrajnát és a „trojka” (IMF, Európai Bizottság, Európai Központi Bank) Görögországot érintő, 2014. és 2015. évi hitelmegállapodásai is azt bizonyítják, hogy többször is bele lehet lépni ugyanabba a folyóba. A hitel folyósításának feltételeként ugyanis még mindig a neoliberais gazdaságpolitikai programpontok érvényre juttatását kívánják meg az elviekben szuverén nemzetállamoktól, és a „strukturális kiigazító programokat” a demokratikus értékekkel összekötő retorika sem változott jottányit sem: a felszínen éppen a demokrácia elmélyítése, és az emberi jogok tiszteletben tartása égisze alatt várták el például Ukrajnától a kiigazító intézkedések hatályba léptetését.⁶⁶

⁶⁵ CROUCH, 2012. 49. o.

⁶⁶ Lásd a *Támogatási csomag Ukrajna számára* címmel az Európai Bizottság által kibocsátott munkaanyagot.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ANDOR LÁSZLÓ (2002). Amerika évszázada. Budapest, Aula Kiadó
- ANDOR LÁSZLÓ (2008). Globalizmus és amerikanizmus. In Csáki György – Farkas Péter: A globalizáció és hatásai. Európai válaszok. Budapest, Napvilág Kiadó, 79–103.
- ATKINSON, ANTHONY BARNES (1999). The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State. Cambridge, MIT Press
- BARR, NICHOLAS (2009 [1987]) A jóléti állam gazdaságtana. Budapest, Akadémiai Kiadó
- BEREND T. IVÁN (2008). Európa gazdasága a 20. században. Budapest, História Könyvtár Monográfiák – MTA Történettudományi Intézete
- BÉKÉS MÁRTON (2011). Az amerikai neokonzervativizmus a kezdetektől 2008-ig. Doktori disszertáció. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar
- BIVEN, CARL W. (2002). Jimmy Carter’s Economy: Policy an Age of Limits. Chapel Hill, The University of North Carolina Press
- BUJALOS ISTVÁN – NYILAS MIHÁLY (2002). Az új jobboldal és a jóléti állam. Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület – ELTE Szociális Munka és Szociálpolitikai Tanszék
- CROUCH, COLIN (2012). Privatizált keynesianizmus. Egy el nem ismert közpolitikai rendszer. In Fordulat, 4. szám, 48–71.
- DALY, MARY (2011). Welfare. Cambridge, Polity Press
- DARDOT, PIERRE – LAVAL, CHRISTIAN (2013). A globálrezon. A neoliberalizmus múltja és jelene. Budapest, Egykettő Kiadó
- ECKERSLEY, ROBYN (2004). The Green State. Rethinking Democracy and Sovereignty. Cambridge – Massachusetts, The MIT Press
- EGEDY GERGELY (2006). Thatcherizmus: (neo)liberalizmus vagy (neo)konzervativizmus?. Politikatudományi Szemle, 2-3. szám, 5–24.
- EGEDY GERGELY (2010). A neokonzervatív állam, Thatchertól Camerorig. Politikatudományi Szemle, 3. szám, 26–44.
- ESPING-ANDERSEN, GØSTA (1996). Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economics. London – New Delhi , Sage Publications.
- FORGÁCS IMRE (1987). Neokonzervatív fordulat az Egyesült Államokban. Budapest, Kossuth Könyvkiadó
- FRIEDMAN, MILTON (1962). Capitalism and Freedom. Chicago, University of Chicago Press

- FRIEDMAN, MILTON (1972). Comments on the Critics. *Journal of Political Economy*, Vol. 80. 906–950.
- GÁL ZOLTÁN (2010). *Pénzügyi piacok a globális térben*. Budapest, Akadémiai Kiadó
- HÄHNEL PÉTER (2012). *Az USA elnökei*. Budapest, Animus Kiadó
- HAYEK, FRIEDRICH AUGUST VON (2009). *A Tiger by the Tail. The Keynesian Legacy of Inflation*. London, Ludwig von Mises Institute – Institute of Economic Affairs
- HOFSTADTER, RICHARD (1950). *American Perspective. Volume IV*. Washington, D. C., Foundation for Foreign Affairs, Washington
- HOOVER, KENNETH R. (2003). *Economics as Ideology: Keynes, Laski, Hayek and the Creation of Contemporary Politics*. Oxford, Rowman & Littlefield Publishers
- KENNY, PAUL – SCHWEIZER, PETER (2005). *The Reagan Presidency: Assessing the Man and his Legacy*. Oxford, Rowman & Littlefield Publishers.
- KOZMA GÁBOR (2014). A reagani adócsökkentés gazdasági hatásai. *Pénzügyi Szemle*, 4. szám, 418–433.
- LUCAS, ROBERT E. (1980). *The Death of Keynesian Economics. Issues and Ideas* (Chicago, University of Chicago, Chicago, IL), 18–19.
- MADDISON, ANGUS (1995). *Explaining the Economic Performance of Nations. Essays in Time and Space*. Aldershot, Edward Elgar
- MISES, LUDWIG VON (1998 [1949]). *Human Action. A Treatise on Economics*. Auburn, Alabama, Ludwig von Mises Institute
- MURAKÖZY LÁSZLÓ (2012). *Államok kora. Az európai modell*. Budapest, Akadémiai Kiadó
- PINTÉR ANDRÁS (2010). Alternatívakeresőben. Bevezető a Fordulat 11. számához. *Fordulat*, 11. szám, 7–8.
- REICH, ROBERT B. (2009 [2007]). *Szuperkapitalizmus. Az üzlet, a demokrácia és a mindennapi élet átalakulása*. Budapest, Gondolat Kiadó
- RODRIG, DANI (2014 [2011]). *A globalizáció paradoxona. Demokrácia és a világgazdaság jövője*. Budapest, Corvina Kiadó Kft.
- SEAWRIGHT, DAVID (2010). *The British Conservative Party and One Nation Politics*. London, The Continuum International Publishing Group Ltd.
- SERRA, NARCÍS – STIGLITZ, JOSEPH E. (2008). *The Washington Consensus Reconsidered. Towards a New Global Governance*. Oxford, Oxford University Press

Pandóra szelencéje, avagy miként aposztrofáljuk a „Thatcher-Reagan forradalmat”?

- SZENTES TAMÁS ET AL. (2005). Fejlődés. Versenyképesség. Globalizáció. I. kötet. Budapest, Akadémiai Kiadó
- SZIGETI PÉTER (2002). A kormányzás terjedelmének és funkcióinak alakulása a 20. század államaiban. In Bayer József: Politika és társadalom. Tanulmányok. Budapest, MTA Politikai Tudományok Intézete, 89–112.
- SZIGETI PÉTER (2005). Világrendszernézőben. Globális „szabad verseny” – a világgazdaság jelenlegi stádiuma. Budapest, Napvilág Kiadó
- VERESS JÓZSEF (2009). Gazdaságpolitika a globalizált világban. Budapest, Typotex Kiadó
- WAPSHOTT, NICHOLAS (2014 [2011]). Keynes és Hayek. Az összecsapás, amely meghatározta a modern közgazdaságtant. A nagy válságtól a nagy recesszióig. Budapest, Napvilág Kiadó

A COVID-19 JÁRVÁNYKITÖRÉS KORMÁNYZATI KEZELÉSÉNEK KORLÁTAI INDONÉZIÁBAN

Limits on Government Response to COVID-19 Pandemic in Indonesia

Szakáli Máté¹

Absztrakt: A kormányok világszerte megküzdöttek a koronavírusjárvány kitörésére, illetve a gazdasági–társadalmi következményeire adott legmegfelelőbb válaszlépések kidolgozásával és megtételével. A világ negyedik legnépesebb országaként Indonézia válasza a járványkitörésre kivételesen fontos volt. A közegészségügyi szakmai értékelések többsége azonban egyöntetűen vontatottnak, következetlennek és inadekvátnak minősíti Jakarta reakcióját. Jelen tanulmány leíró kutatás keretében, kvalitatív–magyarázó megközelítés segítségével célozza feltárni azokat a rendszerszintű, távlati folyamatokat, amelyek az indonéz központi kormányzat akut reagálási képességét a járványkitörésre jelentősen korlátozhatták. Ezen, a demokratikus hanyatlás tüneteinek minősíthető folyamatok vizsgálata előtt a tanulmány magát a járványkitörésre adott indonéz kormányzati reakciót mutatja be és értékeli, az elemzést követően pedig a konklúzió reflektál arra is, hogy mit jelenthetnek az eredmények mind az indonéz demokratikus berendezkedés tanulmányozása, mind pedig a jövője szempontjából.

Kulcsszavak: Indonézia, COVID-19 járványkezelés, demokratikus hanyatlás

Abstract: Governments around the world have struggled to develop and implement the most appropriate responses to the outbreak of the

¹ Szakáli Máté, Külügyi és Külgazdasági Intézet, külső munkatárs; Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Bölcsész- és Társadalomtudományi Kar, Modern Kelet-Ázsia Kutatócsoport, vendégkutató.

A szerző további munkásságát lásd a Magyar Tudományos Művek Tára oldalán:

<https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10065429>

E-mail cím: szakali.mate89@gmail.com

coronavirus epidemic and its socio-economic consequences. As the world's fourth most populous country, Indonesia's response to the outbreak was seen as exceptionally important. Indonesian government, however, was slow to respond, and when it did react, the response was hesitant and fragmented. This descriptive study is conducted by qualitative-interpretative approach to explore the systemic tendencies that may have significantly limited the Indonesian central government's immediate response to the outbreak. Before examining these processes, which could be considered symptoms of democratic decline, the paper reviews and assesses government reaction to the local outbreak of COVID-19 pandemic and concludes with a reflection on what the findings might mean both for the study of Indonesia as a democratic polity and its future.

Keywords: Indonesia, COVID-19 Response, Democratic Decline

BEVEZETÉS

A kormányok világszerte megküzdöttek a COVID-19-pandémia kitörésére, illetve a gazdasági–társadalmi következményeire adott legmegfelelőbb (szak)politikai válaszlépések kidolgozásával és megtételével. Kezdetben az állami vezetők jellemzően korábban már bevált válságkezelési módszerekhez fordultak, de példátlan intézkedésekkel is kísérleteztek, miközben gyakran módosítottak az álláspontjaikon az eleve rendkívül változékony közegészségügyi helyzet adott körülményei között. Ezen kaotikus döntéshozatali folyamatban egyetlen kormány teljesítménye sem volt kiegyensúlyozott és hibátlan. Mégis, még a válság folytatódása mellett is egyértelmű, miszerint egyes országok megfelelőbben kezelték a világjárvány kitörését, mint mások, miközben számos állam reakciója különösen elégtelennek minősíthető. Az eltérő teljesítmények tekintetében Délkelet-Ázsia országai sem képeznek kivételt. Malajziát, Thaiföldet, Szingapúrt és Vietnámot például széles szakmai körben dicsérték kezdeti hatékony, kezdeményező és szakszerű reakcióikért, más államokat ezzel szemben hangos kritika ért, amiért először jobbra szisztematikusan figyelmen kívül hagyták a problémát, majd nehézkes és hatástalan lépéseket tettek a fertőzés terjedésének megfékezése érdekében. A Fülöp-szigetek és Mianmar ebbe a kategóriába tartozik, akárcsak Indonézia.

A világ negyedik legnépesebb országaként Indonézia válasza a járványkitörésre kivételesen fontos volt, mivel a tömeges megbetegedés

bekövetkezése a mintegy 272 millió indonéz állampolgár mellett a szomszédos országok lakosságát és egészségügyi biztonságát is veszélyeztethette volna. Indonézia megközelítése ennél fogva nemcsak saját polgárainak jólléte, hanem a COVID-19 elleni regionális és globális kampány, illetve a nagy, sokszínű társadalmakat vezető demokratikus kormányok válságkezelő teljesítményének felmérése szempontjából is kulcsfontosságúnak ígérkezett. A valós idejű és az utólagos, a belföldi és a külföldi szakmai értékelések többsége azonban egyöntetűen vontatottnak, következtetlennek és inadekvátnak ítéli Jakarta a „*di rumah aja*” („csak maradj otthon”) mottó köré épülő válaszreakcióját.²

Jelen tanulmány leíró kutatás keretében, kvalitatív adatelemzési módszertan és magyarázó jellegű megközelítés segítségével célozza feltárni azokat a rendszerszintű, távlati folyamatokat, amelyek az indonéz központi kormányzat akut reagálási képességét a járványkitörésre mértékében és minőségében jelentősen korlátozhatták. A kutatás kvalitatív adatelemzési technikája interaktív modellt³ alkalmaz, három összekapcsolódó al folyamatot magába foglalva: az adatredukció, az adatmegjelenítés és a következtetések levonásának és verifikálásának a folyamatát, amelyek az adatgyűjtést megelőzik, azzal párhuzamosan is folynak, és követik is azt. Ez a módszertan lehetőséget ad a többféle módon történő adatgyűjtésre, illetve adatgenerálásra egy célzott tartalomelemzés végrehajtásának keretében a nyilvános szakpolitikai dokumentumok, programok, cselekvési tervek, jelentések, sajtóközlemények, és a kutatási kérdés szempontjából releváns hírek vonatkozásában. Az elemzési keretben a normatív–empirikus demokrácielméletek perspektívája irányítja a jelenség vizsgálatát. A tanulmány kutatási kérdése, hogy mivel magyarázható az indonéz kormányzat elégtelen reagálása a járványkitörésre? A kutatás hipotézise, hogy az indonéz demokrácia hanyatlása és a központi kormányzat járványkezelési teljesítménye között ok-okozati összefüggés mutatkozik. A hipotézis vizsgálatához a kutatás először a járványkitörésre adott indonéz kormányzati reakciót ismerteti. Ezt követően különösen az elmúlt évtizedben megfigyelhető, a kormányzati munka minőségére egyetemesen kiható, a demokratikus hanyatlás tüneteinek tekinthető politikai–társadalmi jelenségek természete kerül tárgyalásra, reflektálva azok konkrét kölcsön- és kihatására a kezdeti járványkezelés formálódására. Ezek a jelenségek, az elemzés sorrendjében: a

² „DI RUMAH AJA UNTUK CEGAH CORONA”, 2020.

³ MILES – HUBERMAN, 1994.

súlyosbodó politikai korrupció, az erősödő populizmus, a nagymértékű vallási konzervativizmus terjedése, az eszkalálódó politikai–ideológiai polarizáció, továbbá a demokráciaellenes indonéz elit növekvő mértékű tettereje és aktivitása.

Mivel a járványkezelés jelen tanulmány lezárásakor is zajlik, ezért az elemzés nem képes átfogóan megragadni a kormányzat és közpolitika változásainak, valamint válaszáinak jelentőségét a pandémia, mint intézményelméleti szempontból esetlegesen „kritikus fordulópontra” tekintetében, ezért a hipotézisvizsgálat eredményének relevanciája időben korlátozott lehet.

I. AZ INDONÉZ KÖZPONTI KORMÁNYZAT REAKCIÓJA A JÁRVÁNYKITÖRÉSRE

Indonéziát különösen súlyosan érintette a járvány első hulláma, a központi kormány számára jelentős nehézséget okozott a fertőzés feltartóztatására irányuló gyors, egységes és hatékony stratégia, illetve technikai utasítások kialakítása.⁴ 2020 márciusában az Egészségügyi Világszervezet (WHO) még a globális egészségügyi vészhelyzet kihirdetése előtt agilisabb reagálást kért Indonéziától. Ezt az ország szoros gazdasági és turisztikai kapcsolatai indokolták Kínával, illetve a külföldi járványügyi szakemberek és diplomaták a megelőzést és tesztelést hiányoló kritikáit sértésnek minősítő indonéz kormányzati kommentárok.⁵ 2020 januárjában és februárjában, amikor a vírus már izolációra készítette Kínát és Dél-Koreát Indonézia kormánya azt állította tévesen, hogy a fertőzés nem jelent meg az országban és nem is jelent komoly fenyegetést.⁶ Az első megbetegedést hivatalosan március 2-án regisztrálták a fővárosban, öt héttel később az ország mind a 34 tartományából jelentettek fertőzötteket; amikorra Délkelet-Ázsia legmagasabb halálozási rátája alakult ki a szigetországban⁷, több mint kétszeresen (9,37 százalék) meghaladva a világátlagot (4,07 százalék).⁸

Március elejétől kezdődően a kormány olyan intézkedéseket fogantatosított, amelyek más országok sikeres járványkezelési próbálkozásainak egy-egy elemét képezték (beleértve a nemzetközi utazások korláto-

⁴ LINDSEY – MANN, 2020.

⁵ SMITH, 2020.

⁶ MULYANTO – FIRDAUS, 2020.

⁷ „COVID-19: INDONESIA RECORDS HIGHEST DEATH TOLL...”, 2020.

⁸ DAMARJATI, 2020.

zását, a tömegrendezvények engedélyezésének felfüggesztését, egy operatív munkacsoport és információs honlap felállítását, egészségügyi kezelő központok kijelölését, vagy pótköltségvetés készítését).⁹ Ugyanakkor a Widodo-kormányzat nemzetgazdasági okokra hivatkozva elutasította az egészségügyi szakemberek által szorgalmazott koherens, kötelező, általános lezárás és karantén elrendelése köré épülő intézkedéscsomag bevezetését, bevallottan képtelen volt a fertőzés terjedésének rekonstruálására és nyomon követésére az egyének szintjén, a halálesetek számát pedig a halálzási és temetkezési statisztikák összevetése alapján tudatosan aluljelentette, miközben a korlátozó intézkedések pontos tartalmának és időtartamának meghatározását a helyi önkormányzatokra delegálta, és a helyi, aktuális fertőzöttségi adatoktól tette függővé.¹⁰

Kézenfekvő lenne az indonéz központi kormány nem megfelelő válaszlépéseit az ország közepes jövedelmű ország státuszával vagy az állami kapacitás hiányával magyarázni. Jóllehet, Indonéziánál szegényebb és szűkösebb erőforrásokkal bíró országok, többek között Vietnám hatékonyabban reagáltak a járványkitörésre, az indonéz állam pedig a múltban már képesnek bizonyult komplex országos szintű közegészségügyi politikák végrehajtására, ahogy azt a családtervezési kampány sikere is példázza.¹¹ Hasonlóképpen, értelemszerű lenne az indonéz kormány képtelenségét egy meggyőző COVID-19 stratégia kidolgozására és végrehajtására az ország demokratikus berendezkedésének tulajdonítani, amelynek következtében erélytelen kényszerítőerővel és apparátussal bír, szemben például Malajziával. A kelet-ázsiai régió más demokráciái, például Dél-Korea és Tajvan, meglehetősen hangos elismerést váltottak ki a hozzáállásaikkal, és az 1998 utáni indonéziai demokrácia is rendelkezik a kényszer és a politikai–gazdasági ösztönzők együttes alkalmazásának tapasztalatával, például a tömegtüntetések esetében.¹² Ennélfogva annak felderítéséhez, hogy miért volt korlátozott és hatástalan Indonézia COVID-19-re adott kezdeti válaszreakciója, szükségesnek tetszik a fejlettségi állapotra és a rezsimtípusra vonatkozó egyszerű kategóriák meghaladása. Jelen tanulmány azt feltételezi, hogy különösen az elmúlt évtizedben megfigyelhető, a kormányzati munka minőségére egyetemesen kiható társadalmi jelenségek sajátos elegye – amely a demokratikus hanyatlás egy formájának tekintendő – volt az, ami előre

⁹ NOVIC – NOVIC, 2020; KANAVINO, 2020.

¹⁰ SIWAGE, 2020.

¹¹ HARI, 2014.

¹² HERIYANTO, 2019.

meghatározta a központi kormány fellépését. Az alábbi hipotézisvizsgálat során az írás azt elemzi a demokratikus hanyatlás jelenségének egyes összetevői, illetve hatásai együttesen milyen módon korlátozhatták a végrehajtó hatalmat a nem csupán a döntéshozók érdekeit megjelenítő katasztrófaelhárító teljesítmény felmutatásában.

II. A KORLÁTOZOTT FELLÉPÉS LEHETSÉGES OKAI

2.1. Krónikus és súlyosbodó politikai korrupció

A hipotézis igazolásához Indonézia demokratikus hanyatlásának alapvető ismérve, az állhatatos és sok esetben súlyosbodó társadalmi-politikai korrupció és klientelizmus relevanciáját erősen indokolt vizsgálni a járványkitörés vonatkozásában. A rendszerváltás utáni reformkorszak ugyanis nem csökkentette a Suharto elnök tekintélyelvű kormányzása alatt (1967-1998) kiterjedt korrupció mértékét, csupán megváltoztatta a dinamikáját és mintáit. A demokrácia lehetőségeket teremtett új korrupciós és klientelista gyakorlatokra, különösen a választott tisztségviselők és a választók közötti tranzakciókat illetően. Az állami kampányfinanszírozás és a rendezett magánadományozási rendszerek szinte teljes hiánya miatt a politikusoknál bevett gyakorlat a korrupció minden olyan formája, amivel bevételeket szerezhetnek az újráválasztásukhoz és a klientúrájuk kiszolgálásához.¹³ Ezen ördögi kör a közpénzekkel való rossz gazdálkodást rendszerszintű problémává teszi, miközben a felszámolására hivatott fő szerv, a Korrupcióellenes Bizottság kapacitáshiánya miatt eleve alacsony a valószínűsége a nem országos pozíciókat betöltő politikusok felelősségre vonásának. Ráadásul a Bizottság nyomozói hatáskörét Widodo elnök támogatásával a parlament 2019-ben csorbította, ami újabb lépés volt az ország demokratikus hanyatlása gyorsulásának irányában.¹⁴

A korrupció által leginkább sújtott ágazatok egyike a közegészségügy. Az egészségügyi költségvetések hagyományosan vonzóak a korrump tisztségviselők számára, mivel az állami finanszírozás viszonylag bőkezű, és kevés pénzügyi ellenőrnek van bátorsága az egészségügyhöz kapcsolódó tranzakciók vizsgálatához, mert attól tartanak, hogy az ügymenet önkényes késleltetése miatt emberéletek kockáztatásával vádolnák őket. Ennek ered-

¹³ MINAN, 2017.

¹⁴ POWER, 2018.

ményeképpen évente több százmillió dollárt vonnak ki az egészségügyi rendszerből a közbeszerzéseken keresztül, ami túlárzott, alacsony minőségű berendezések vásárlásához vezet (vagy ahhoz, hogy az intézmények egyáltalán nem vásárolnak berendezéseket).¹⁵

A korrupció és a klientelizmus következtében Indonézia egészségügyi rendszerét nem csupán felkészületlenül érte a COVID-19 járvány kitörése, a tényleges válságkezelés hatékonysága eleve ellehetetlenült. Amikor a vírus először igazoltan megjelent, Indonézia fejletlen egészségügyi infrastruktúrájában nem álltak rendelkezésre a tesztkészletek gyors beszerzéséhez szükséges erőforrások, így az országban volt az egy főre jutó COVID-19 tesztelés szintje a legalacsonyabb Délkelet-Ázsiában – 2020 április elején 1 millióra főre vetítve mindössze 36 fő.¹⁶ Az elnök emiatt mintegy 75 ezermilliárd rúpia (5 milliárd USD) többletfinanszírozást jelentett be az egészségügyi szektor részére főleg tesztkészletek, védőfelszerelések és légzőkészülékek beszerzésére. A bejelentés után felvásárlási hullám kezdődött az eszközökért, amelyeket a vevők túlárzva értékesítettek tovább vagy a kórházaknak, vagy az egészségügyi ellátórendszeren kívüli ügyfeleknek.¹⁷ A többletfinanszírozás egy körülbelül 45 milliárd dollár értékű pótköltségvetés része volt, ám a tartós korrupció csökkenti a társadalmi-gazdasági segélyintézkedések potenciális hatékonyságát is. A költségvetés több mint kétharmada adókedvezményekre, gazdaságélénkítésre, a hitelek átstrukturálására és a vállalkozásoknak nyújtott garanciákra lett elkülönítve.¹⁸ Ám mivel az indonéz hatóságok jellemzően félrekezelik az üzleti szektornak szánt gazdasági támogatási csomagokat a társadalmi-gazdasági válságok idején, valószínű, hogy a pénzeszközök jelentős része el fog veszni. Ennek a kockázatát az is növeli, hogy a kormány jogi mentességet biztosított magának a büntetőeljárás alól a válságkezelő alapok kezelésére vonatkozóan.

Az öngerjesztő és potenciálisan vég nélküli korrupció ezen szisztematikus tolerálása a legerősebb érv az ellen, hogy Indonézia COVID-19-re adott válaszát a közepes jövedelmű országok szokásos kapacitáshiányának szemszögéből értelmezzük.

¹⁵ PRASETYO, 2019.

¹⁶ BATA, 2020.

¹⁷ ANAM, 2020.

¹⁸ HAKIM, 2020.

2.2. Erősödő populizmus

Az egyik további tendencia, amely aláássa az indonéz kormányzás minőségét és a hipotézis alapján korlátozta a kormányzat reakálási képességét a járványkitörésre, az a populizmus erősödése, különösen a 2014-es elnökválasztás óta. A „*populizmus nem egy teljes értékű (mint a szocializmus, a liberalizmus, vagy a nacionalizmus stb.), hanem vékony-középpontú ideológia, amely a társadalom végeredményben két homogén és egymáshoz antagónisztikusan viszonyuló csoportra (a »tisztá emberek« és a »korrupt elit«) tagolódását vélelmezi, és amely szerint a politikának a közakaratot kellene kifejeznie*”.¹⁹ A fogalom magjában álló „nép” és a rousseau-i elképzeléssel rokonítható „népakarat” önmagában egy bármely tartalommal kitölthető keretet alkot. Ezért a variációit egyfelől azok a teljes értékű ideológiák adják, amelyekhez kapcsolódnak, másfelől az adott környezetük jellegzetességei. A populizmus így az adott társadalmi–politikai és gazdasági kontextus színét veszi fel, ami Indonéziában jellemzően vagy az iszlámizmus vagy a nacionalizmus.²⁰

A 2014-es és a 2019-es indonéz elnökválasztás során ugyanaz a két jelölt indult az elnöki köztársaság legfelsőbb vezetői posztjáért. Mindketten a hagyományos pártrendszeren kívülállónak számítottak, és magukat a korrupt elitpolitikától mentesnek állították be. A két jelölt közül Prabowo Subianto minősíthető a radikálisabb populistának, aki Hugo Chávez stílusában nacionalista, idegengyűlölő és a politikai *status quo* elleni támadásokban gazdag kampányokat folytatott.²¹ Joko Widodo ezzel szemben mérsékeltebb, egyfajta középbaloldali populista stílust alkalmazott, második kampányába az iszlamista populizmus elemeit is beemelve.²² A két jelölt közül mindkétszer Widodo győzött, akinek második adminisztrációja a kormányon lévő populisták világszerte standard választát alkalmazta a pandémia első hullámára: lekicsinyelte a veszély mértékét és intenzitását, szűkszavú, tudományellenes és ellentmondásos stílusban kommunikálta a tervezett és a bevezetett intézkedéseket, valamint azzal vádolta az ellenzéket és kritikussait, hogy azok az ügyet politikai zavarkeltésre és alaptalan karaktergyilkosságra használják föl. A kormányzat a közegészségügyi megfontolások következetes érvényesítése helyett jobbára eklektikusan vett át

¹⁹ MUDDE, 2004. 523. o.; TAGGART, 2002; LEVITSKY – LOXTON, 2013. 110. o.

²⁰ BENEDEK, 2019. 23. o.

²¹ ASPINALL, 2015.

²² KENNY, 2019. 54. o.

bizonyos elemeket a világszerte követett populista járványstratégiákból (Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Brazília, India, Fülöp-szigetek stb.), ami egy töredezett és töredékes politikát eredményezett. A járványkitöréssel kapcsolatos kormányzati kommunikáció nagy részét az elnök kezdetben az indonéz orvosi kamara tiltakozása ellenében kinevezett egészségügyi miniszterére és a minisztérium tisztviselőire bízta, akik a megbetegedések látszólagos hiányát a trópusi éghajlattal, a malájok erős immunitásával, esetleg a sok imádsággal indokolták.²³ A kabinet egyes vezető miniszterei még a fertőzés igazolt megjelenése és terjedése után is támogatták a tudományos hitelességet nélkülöző gyógymódokat, például az eukaliptuszolaj inhalálását és a pálmaolaj fogyasztását.²⁴ Widodo nem rendelte el a vészhelyzeti állami kapacitások mozgósítását a járvány elleni aktív védekezéshez, elnöksége gazdasági örökségét védendő pedig ellenezte a kötelező távmunka vagy karantén szabályok bevezetését. Később az ilyen jellegű döntéseket helyi megfogalmazáshoz, de központi jóváhagyáshoz kötötte. Következésképpen a járványügyi szabályozásoknak számtalan helyi változata alakult ki, akár szomszédos települések között is.

A populizmus a központi kormány kezdeti járványkezelésének formáját és tartalmát ekképpen komolyan befolyásolta, ami tetten érhető többek között a tudományellenes érzelmek döntéshozatalt befolyásolni képes szerepében, a gazdaság felvállalt prioritizálásában a lakosság védelmével szemben, továbbá az ellenzékkel szembeni támadásokban.

2.3. Növekvő mértékű vallási konzervativizmus

A járványt megelőző években az indonéz társadalom vallási toleranciájának gyengülése, a vallási konzervativizmus erősödése és számottevőbb politikai tényezővé válása szintén tetten érhető volt a populizmus erősödésével egyidejűleg. Vízválasztónak e tekintetben a 2016-os év tekinthető, amikor egy politikai indíttatású iszlamista tömegmozgalom szerveződött Jakarta keresztény-kínai kormányzója, Basuki Tjahaja Purnama ellen istenkáromlás vádjával, amely ügyben végül börtönbüntetésre ítélték.²⁵ Purnama politikai bukását nem kizárólag személyének vallás- és identitáspolitikai tematizálása okozta, ám az több szempontból annak a konzervatív fordulatnak a termékeként értelmezhető, amely az indonéz rendszerváltás

²³ MAWARDI, 2020; NURITA, 2020; WURAGIL, 2020.

²⁴ ADJIE, 2020.

²⁵ PRISKA, 2017.

(1998) óta bekövetkezett. Ezt a tendenciát alapvetően a rendkívül hatékony, élénk és ötletes konzervatív csoportok és vezetők növekvő (lét)száma hajtja, amelyek karizmatikus vezetőjük vonzerejét és a digitális marketinget fölhasználva eredményesen terjesztik a konzervatív tartalmakat főként az Y és a Z generáció köreiben. A közvélemény-kutatások, a közbeszéd és a média-tartalmak elemzése, illetve a fogyasztási trendek is azt mutatják, hogy a vallási szempontból konzervatív és intoleráns nézeteket valló indonéz muszlimok száma a nagy publicitással járó Purnama-ügyet követően különösen meredek ütemben emelkedett.²⁶

Az iszlám konzervativizmus terjedése a választói elvárások és szokások megváltozásán keresztül jelentős hatással volt a politikai diskurzusra és napirendre, teret engedve a vallási tartalmak nyíltabb és hangsúlyosabb politikai artikulációjának. A központi kormányzat szintjén ez abban nyilvánult meg, hogy a Purnama elleni tüntetéseket követően Widodo egyfelől befogadott egyes iszlamista követeléseket a politikai programjába a 2019-es elnökválasztási kampánya során, majd iszlamista politikusokat a kormányába, továbbá rációlvá a vele szembeni bizonyos választói igényekre és reményekre, nem javított a (vallási) kisebbségek helyzetén. Másfelől a legszélsőségesebb iszlamista csoportokat és vezetőik tevékenységeit kriminalizáltatta, és/vagy büntetőjogi eljárásokat indított velük szemben. Így az erősödő iszlám konzervativizmus két fronton is képessé vált károsítani a demokráciát: tovább gyengítette a kisebbségek védelmét, és fokozta a kormányzati elnyomás alkalmazását az ellenzékiekkel szemben.²⁷ Widodo 2019-ben főként a *mainstream*, ám konzervatív iszlamista pártok, például a Nemzeti Ébredés Pártja (PKB), illetve szervezetek, például Indonézia és egyúttal a világ legnagyobb szunnita muszlim szervezete, a Nahdlatul Ulama (NU) támogatása és szavazóik mozgósítása révén tudott újraválasztást nyerni, amely körülményre ezen csoportok kormányzati és/vagy parlamenti lobbizásuk során előzékenyen emlékeztetik őt.

Ennélfogva a kormány a COVID-19 járvány kitörésére adott válaszána kialakításakor Widodonak figyelembe kellett vennie az őt támogató iszlamista csoportok álláspontját is. A csoportok és az imámok álláspontja a COVID-19 terjedésének kezelésével kapcsolatban mindazonáltal gyakran zavarkeltően ambivalens volt. Az NU központi vezetése, továbbá a másik két fő *mainstream* szunnita civil szerveződé, a

²⁶ MIETZNER – MUHTADI, 2020.

²⁷ POWER, 2018.

Muhammadiyah és az Indonézia Ulema Tanácsa is adott ki fatvákat²⁸ a járványhelyzetben követendő vallásgyakorlatról. Ezek jellemzően nyugalomra, arányosságra és a kormányzati intézkedések követésére, illetve tünetmentesség esetén a közösségi imák megtartására szólították föl a híveket. A három szervezet és vezetőik állásfoglalásai alapvetően az objektív és reális járványkezelést szorgalmazták, ugyanakkor az állami kapacitáshiány és a kormányzat lassú, megkésett és kétértelmű válaszlépései következtében vallásjogi döntéseik tartalmának pontos értelmezése és megfogadása nehézségekbe ütközött a hívők részéről. A nehézségeket pedig súlyosbította, hogy a konzervatív és a szélsőséges iszlamista csoportosulások és vezetőik jellemzően indokolatlannak minősítették a „járvány” megnevezés használatát. A vírust a cionizmus, a WHO, vagy az Egyesült Államok találmányaként, Kína és az iszlám többi ellensége által kifejtett gyarmatosítási kísérletként azonosították.²⁹

A gyülekezeti imák domesztikálásának kérdése mellett a kormányzat és a muszlim civil szervezetek számára a fő problémát a *Ramadan* és az *Eid al-Fitr* során esedékes vallási kötelességek közegészségügyileg fenntartható elvégzése jelentette. Ennek érdekében a Muhammadiyah és az NU előzetesen kiadott rendelkezéseket, amelyekben azt tanácsolták a tagjaiknak, hogy ne végezzék el a *tawaribot* (gyülekezeti ima a *Ramadan*³⁰ alatt) a mecsetekben.³¹ Jelentősebb kihívásként azonban az *Eid*³² jelentkezett, mert ahhoz jellemzően egy több tízmillió embert megmozgató, *mudik lebaran* és *halal bi al-halal* elnevezésű belső migrációval együtt járó, udvariassági kézfogást és bocsánatkérést magában foglaló haza- és rokonlátogatási tevékenységek kapcsolódnak, amelyeket az indonézek többsége, nem csak a muszlimok végeznek el. A muszlim szervezetek kommunikációja a tekintetben ez esetben is kétértelmű volt, hogy nem javasoltak, vagy nem ítélték

²⁸ A fatva egy arra képzett (mufti) személy által hozott vallásjogi döntés olyan esetben, mikor egy konkrét hitelméleti vagy vallásgyakorlati kérdésre nincs válasz sem a Koránban (a legutolsó isteni kinyilatkoztatások gyűjteménye, az iszlám szent könyve), sem a hadiszokban (a Prófétaának tulajdonított mondások és szokások gyűjteménye), sem az idzsmában (a muszlim tudósok közmegegyezése).

²⁹ SYAFIQ, 2020.

³⁰ A böjt, a testi és szellemi megtisztulás, az önfegyelem és az imádság hava, az iszlám naptár 9. hónapja. Betartása minden egészséges felnőtt muszlim számára kötelező.

³¹ IVANY, 2020.

³² Az Eid al-Fitr a böjt megtörésének ünnepe, amely a Ramadánt követő Savvál hónap első három napjára esik.

szükségesnek a *mudikot*, ám nem tiltották be.³³ A kormány pedig tartott attól – nem alaptalanul –, hogy az erősödő személyes vallásosság és konzervativizmus légkörében a tiltással elidegenítene magától muszlim hívőket és csoportokat. Az elnök ezért késedelmesen, a tömegközlekedést csupán ideiglenesen és részlegesen leállítva, névleg tiltotta be az időközben a növekvő városi munkanélküliség által is ösztönzött *mudikot*, így a migráció kisebb mértékben és hosszabb időtáv alatt, de lényegében lezajlott, jelentősen hozzájárulva ahhoz, hogy a városokról a falvakra is áterjedjen a járvány, főleg Jáván.³⁴

2.4. Fokozódó politikai–ideológiai polarizáció

Az erősödő vallási konzervativizmus együtt jár a fokozatosan növekvő mértékű politikai és ideológiai polarizációval. Az ország pártrendszerén belül az államalapítás- és formálódás óta változó intenzitással, de mindig megfigyelhető volt egy bizonyos ideológiai megosztottság az iszlamista pártok között, amelyek szerint az iszlám normáknak és vallásjognak kell az állam- és társadalomszervezés alap- és vezérelvének lennie, illetve a pluralista pártok között, amelyek szerint az államnak vallási szempontból pluralistának kell lennie (*Pancasila* államideológia). A politikai kampányok mégis általában befogadó jellegűek voltak. A pártok és politikusok rendszeresen együttműködtek az ideológiai megosztottság ellenében is, mivel elsődleges céljuk a kormányra kerülés és az állam patronázsforrásaihoz való hozzáférés volt. 2014 óta azonban az ország politikai polarizációja fokozódik az addig látens politikai törésvonalak felszínre kerülésével párhuzamosan.

A 2014-es és 2019-es törvényhozási és elnökválasztások, valamint a 2017-es fővárosi kormányzóválasztás folyamányaként az indonéz politikai megosztottság szintje évtizedek óta precedens nélküli szintet ért el. Általánosságban Widodo az indonéz politika pluralista tábora képviselőjének tekintették a választók, míg Prabowo az iszlamista oldalhoz igazodott. Ennek a polarizációnak a mértéke abban is kifejeződött, hogy Widodo kapta a nem muszlim indonéz szavazatok 97 százalékát 2019-ben. Annak ellenére is, hogy a kampányban nem őket, hanem a konzervatív, de nem radikális muszlimokat törekedett megszólítani. Ez rávilágít arra, hogy a választók

³³ PRADITO, 2020a; PRADITO, 2020b.

³⁴ HOWELL, 2020.

többsége továbbra is a pluralista–iszlamista megosztottság keretein belül érzekelte a Widodo–Prabowo rivalizálást.³⁵ Ráadásul mindkét táborban az a nézet érvényesült, hogy indokoltak az ellenféllel szembeni antidemokratikus intézkedések, mivel a másik fél egzisztenciális fenyegetést jelent az országra.

Ennek megfelelően a COVID-19 járvány kitörésekor a polarizáció is meghatározó hatással volt a járványelleni kampányra. Az elnök a gazdaság folyamatos működését lehetővé tevő, puha és helyileg diverzifikált közösségi távolságtartási szabályrendszert preferálta. Kormánya ragaszkodott az irreálisan alacsony fertőzési és halálozási adatok közléséhez, feltehetően azért, hogy megnyugtassa a lakosságot, és ne okozzon se pánikot, se tömeghisztériát. Az ellentétes megközelítést alkalmazta a fővárosi régió ellenzéki, az ultrakonzervatív muszlim csoportok által is támogatott kormányzója, Anies Baswedan, aki a szigorú lezárást ösztönözte, jóval magasabb halálozási számokat tett közzé, és le akarta állítani a helyi és regionális tömegközlekedést.³⁶ Az elnök és a kormányzó, illetve szövetségeseik meglepő intenzitással bírálták és próbálták adminisztratív eszközökkel akadályozni egymás döntéseinek a végrehajtását, minden incidens esetén élénk médiafigyelem kíséretében szemléltetve a fokozódó politikai–ideológiai polarizáció akadályozó folyamányát a kulcspozícióban lévő politikai szereplők összehangolt, ideológiamentes, járványellenes erőfeszítéseire.

A járvány első hullámára a közegészségügyi szükségleteken alapuló járványstratégia érvényesítése helyett a kormány populista politikai választ adott, melyet a számos vallási, gazdasági és személyes követelmény teljesítésére való törekvés kevésbé hatásossá erodált. Ez önmagában ugyanakkor kevésbé lett volna elegendő a kormány–ellenzék kooperáció megghiúsításához, az jobbra az indonéz elit mély vallási–politikai megosztottságából adódott.

2.5. Demokráciaellenes szereplők növekvő önbizalma és asszertivitása

Az Indonézia demokratikus hanyatlását okozó számos tendencia előidézése és fenntartása mögött ezen vallási-politikai elitek állnak, amelyek az 1998 utáni az egységállamból inkább kvázi föderális államot és egy

³⁵ PEPINSKY, 2019.

³⁶ SULAIMAN, 2020.

plurálisabb, egalitáriusabb társadalmat eredményező politikai-jogi reformok megdöntésére törekednek. Már a 2000-es évek végén ezek az elitiek – amelyek a pártok, a képviselőtestületek, a bürokrácia, a vallási szervezetek és a biztonsági szervek társadalmi-politikai tekintetben konzervatív vezetőiből állnak – hangoztatni kezdték az álláspontjukat, miszerint a Suharto bukása óta bevezetett demokratikus változások túlzóak, és némelyeket vissza kell vonni. A kiemelt célterületeik a visszalépésre a korrupcióellenes politika, továbbá a polgári, választói, munkaügyi és környezetvédelmi jogok. Törekvéseiket elősegíti, hogy az antidemokratikus lépéseket rendszerint hangosan és sokszor sikeresen bíráló, a választókat adott ügyekben mobilizálni képes civil szervezetek és NGO-k többsége az elmúlt években térfélváltásra kényszerült a politikai-ideológiai polarizáció következtében, és önérdék-követő módon az adott térfélen a privilegizált pozíciójuk megőrzését elősegítő antidemokratikus intézkedéseket az elveikkel ellentétben is hajlamossá váltak tolerálni.³⁷

A járványhelyzet hatására bevezetett új, közösségi távolságtartásra vonatkozó rendelkezések komoly korlátokat szabtak a civil csoportok tiltakozási és mozgósítási képességének, ideális feltételeket teremtve a végrehajtó és törvényhozó pozícióban lévő konzervatív politikusok számára, hogy a társadalom figyelme és ellenállása nélkül munkálkodjanak. Ez jóllehet nem csupán a demokráciát tette egyre sebezhetőbbé, hanem aláásta a COVID-19 elleni küzdelmet is. A COVID-19-re adott politikai válasz egyik eleme, amelyet a konzervatív elit megpróbált kihasználni, az a jó szándékú és egészségügyileg indokolt kezdeményezés volt, hogy néhány elítéltet idő előtt szabadon engedjenek a túlszűfolt börtönrendszerre nehezedő nyomás enyhítése érdekében. Az igazságügyi miniszter azonban nem a kisebb vétségekért börtönbüntetésre ítélt több tízezer rab szabadon bocsátását kezdte előkészíteni, hanem a túlszűfolttság szempontjából marginális csoport, a néhány száz, korrupcióért elítélt fogolyét.³⁸ A közfelháborodás hatására az elnök végül megvétózta a miniszter tervét, de maga a vita is elterelte a tisztviselők figyelmét és tevékenységét a járványkezelésről.

Egy másik kezdeményezés, amelynek a konzervatív politikusok a COVID-19 válság közepette igyekeztek érvényt szerezni, a korábban a polgári tiltakozások hatására felfüggesztett tanácskozások újraindítása volt két vitás törvényjavaslatról: a büntető törvénykönyv módosításáról és az új

³⁷ ASPINALL – MIETZNER, 2019.

³⁸ RATRI – SHOLAHUDDIN, 2021.

bányászati törvényről. A büntetőtörvénykönyv tervezete azért váltott ki tiltakozásokat, mert többek között kriminalizálná a házasságon kívüli szexuális kapcsolatokat, cenzúrázná a fogamzásgátlás oktatását és a termékek reklámozását, kiterjesztené és súlyosítaná az istenkáromlás bűncselekményét, illetve ismét büntethetővé tenné az elnök bírálatát.³⁹ A törvényjavaslat így komoly veszélyt jelent az indonéz polgári szabadságjogaira, mind az életük erkölcsi túlszabályozása, mind a személyes szabadságjogok korlátozása szempontjából. Hasonlóképpen, a bányászati törvényjavaslat parlamenti vitáját is felgyorsították a járvány kezdetén és azt a törvényhozás 2020 májusában el is fogadta. A járvány miatt felfüggesztett társadalmi tiltakozásra ez esetben az adott okokat, hogy a törvény új kedvezményeket biztosít a bányavállalatoknak (például automatikus engedélyhosszabbítást és a bányák méretkorlátozásának eltörlését), miközben tovább csökkenti az általuk követendő környezetvédelmi és szociális standardok szintjét.⁴⁰

Az elit antidemokratikus tagjainak a 2010-es évek óta egyre agresszívebben artikulált érdekei tehát elszántan terelték el a politikai döntéshozók figyelmét és erőforrásait a pandémiával szembeni válaszlelések körének és hatékonyságának növelését célzó igazgatástól; ártva a törvényhozás és a kormány válságkezelési képességeinek, továbbá azokon keresztül visszahatva magának a demokráciának is.

KONKLÚZIÓ

Indonézia demokratikus hanyatlása kapcsán számos, e tendenciával együtt járó negatív hatást sorolhatunk föl: többek között az indonéz állampolgárok szabadságjogainak korlátozódását, a választási mechanizmusok hitelességének csökkenését, a kisebbségek a politikai és társadalmi perifériára szorulását, valamint az elittel szembeni ellenőrzési és számonkérési mechanizmusok meggyengülését.

A COVID-19 válság azonban rávilágít, hogy Indonézia demokratikus hanyatlása még ennél is egzisztenciálisabb következményekkel jár. Amint a hipotézisvizsgálatból körvonalazódik, az indonéz demokrácia sajátos eróziójának különböző aspektusai komoly károkat okoztak a COVID-19-re adott kormányzati válaszreakció megfogalmazásakor, illetve végrehajtásakor. A

³⁹ 2019/2881(RSP) EP ÁLLÁSFOGLALÁS, 2019.

⁴⁰ „INDONESIAN MINING BILL PASSED...”, 2020.

központi adminisztráció nem mutatott olyan kompetens vezetést és eredményorientált döntéshozatalt, amelyet a járványkitörés súlyossága indokolt volna, és amely a veszélyhelyzet kihirdetése teremtette jogalkotási lehetőségekkel arányban állt volna.

A fenti elemzés eredményei alapján a felállított hipotézis, miszerint ok-okozati összefüggés mutatkozik az indonéz demokrácia hanyatlása és a kezdeti járványkezelés kudarca között, igazoltnak minősíthető. Ennek megfelelően a kutatási kérdésre megfogalmazható válasz a következő: a vizsgált politikai-társadalmi jelenségek önmagukban és együttesen számottevő mértékben hozzájárultak az indonéz kormányzat elégtelen reakciójához a járványkitörésre.

Bár a halálos áldozatok száma folyamatosan emelkedik, és a pontos szám valószínűleg soha nem lesz ismert, egyértelmű, hogy Indonézia fokozódó demokratikus hiányosságai emberek tízezeinek életébe kerültek.⁴¹ Az indonéz kormány fájdalmasan lassan reagált, és amikor mégis megtette, a válaszlépés tétova és töredékes volt. Kezdetben a populista tudományellenesség gátolta a kormányt, később a végrehajtó hatalom válaszlépéseit akadályozták a vallási hagyományokkal való szembe szegülésre való önmaga által vélt képtelensége, a politikai riválisok akadályozásának kicsinyes megfontolásai, valamint a mélyen gyökerező korrupciós gyakorlatok, amelyek már a válság előtt és alatt is károsították az ország egészségügyi szektorát.

A COVID-19 járványnak minden bizonnyal súlyos politikai, társadalmi és gazdasági következményei lesznek Indonéziára és a világra nézve. De míg a rövid- és középtávú kilátások borúsak, a hosszú távúak messze nem előre meghatározottak. A válság Indonéziában ugyanis bepillantást enged Widodo és szövetségesei ajánlatát meghaladó alternatív vezetési modellekbe is. Helyi szinteken a nyílt, átlátható és gyakorlatias válságkezelő megközelítéseikkel a kormányzók és polgármesterek népszerűvé, mintaadóvá és a közösségi elvárások formálóivá tudtak és tudnak válni. A közvélemény-kutatások valóban azt mutatták, hogy a polgárok a helyi vezetők COVID-19 válaszát általában hatékonyabbnak ítélték, mint a

⁴¹ 2020. január 3-a és 2022. május 3-a között 156 305 COVID-19 halálesetet jelentett Indonézia a WHO-nak. A tényleges halálozási adat ennél minden bizonnyal magasabb. Az eltérés elsősorban a tesztelesek hiányának, illetve a halálomegállapítás változó gyakorlatának tudható be. Az Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME) becslése szerint a tényleges COVID-19 halálesetek száma az országban körülbelül 680 000-re tehető. Forrás: COVID-19 PROJECTIONS, 2022.

központi kormányét, amelyet ugyanakkor a spontán polgári társadalmi aktivizmus gyakran helyettesít segélykonyhák nyitásával, maszkgyártással, önkéntes karanténok szervezésével. Így, ha Indonézia maradék demokratikus szubsztanciája túléli a világjárványt, ha nem is valószínű, ám nem is elképzelhetetlen, hogy a következő választásokon 2024-ben nem szavaznak további bizalmat olyan jelölteknek, akik a jelenlegi, a súlyos külső sokkhatásokkal szembeni hatékony ellenállásra képtelen politikai berendezkedést propagálják.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ADJIE, PRAWIRA (2020). Agriculture Ministry claims to have developed eucalyptus-based COVID-19 treatment. TheJakartaPost.com. Letöltés helye: <https://www.thejakartapost.com/news/2020/05/09/agriculture-ministry-claims-to-have-developed-eucalyptus-based-covid-19-treatment.html> (Letöltve: 2022.03.20.)
- ANAM, KHAIRUL (2020). Duit panas di tengah pandemik. Tempo. Letöltés helye: <https://majalah.tempo.co/read/laporan-utama/160134/mengapa-pengadaan-alat-rapid-test-covid-19-lamban?hidden=login> (Letöltve: 2022.03.17.)
- ASPINALL, EDWARD (2015). Oligarchic populism: Prabowo Subianto's challenge to Indonesian democracy. Indonesia 99.1, 1–28.
- ASPINALL, EDWARD – MIETZNER, MARCUS (2019). Southeast Asia's troubling elections: nondemocratic pluralism in Indonesia. Journal of Democracy 30.4., 104–118. DOI: 10.1353/jod.2019.0055
- BATA, ANSELMUS (2020). Tes Corona, Indonesia paling rendah di ASEAN. Berita Satu.com. Letöltés helye: <https://www.beritasatu.com/kesehatan/616899/tes-corona-indonesia-paling-rendah-di-asean> (Letöltve: 2022.03.17.)
- BENEDEK ISTVÁN (2019). Populizmus(ok): szükséges fordulat, múltó korszellem, vagy autoriter veszélyforrás? Jelkép 2019.2, 18–28.
- COVID-19: Indonesia records highest death toll in Southeast Asia at 19. 2020. TheJakartaPost. Letöltés helye: <https://www.thejakartapost.com/news/2020/03/18/covid-19-indonesia-records-highest-death-toll-in-southeast-asia-at-19.html> (Letöltve: 2022.03.13.)

- COVID-19 Projections (2022). Healthdata.org. Letöltés helye: <https://covid19.healthdata.org/indonesia?view=cumulative-deaths&tab=trend> (Letöltve: 2022.05.3.)
- DAMARJATI, DANU (2020). Tingkat Kematian Pasien Corona di RI 8,37%, Bagaimana Negara Lain? Detik.com. Letöltés helye: <https://news.detik.com/berita/d-4944800/tingkat-kematian-pasien-corona-di-ri-837-bagaimana-negara-lain> (Letöltve: 2022.03.19.)
- Di Rumah Aja Untuk Cegah Corona. 2020. BukitCikeretegIndah.com. Letöltés helye: <https://www.bukitcikeretegindah.com/di-rumah-aja/> (Letöltve: 2022.03.19.)
- European Parliament Resolution of 24 October 2019 on the proposed new criminal code of Indonesia (2019/2881(RSP). Strasbourg, 2019. október 24. Letöltés helye: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0044_EN.html (Letöltve: 2022. május 3.)
- HAKIM, RAKHMAT NUR (2020). Jokowi gelontorkan Rp 405,1 Triliun untuk atasi Covid-19, ini rinciannya. Kompas. Letöltés helye: <https://nasional.kompas.com/read/2020/03/31/18253871/jokowi-gelontorkan-rp-4051-triliun-untuk-atasi-covid-19-ini-rinciannya> (Letöltve: 2022.03.10.)
- HARI FITRI, PUTJUK (2014). Indonesia's family planning program: From stagnation to revitalization. Devex.com. Letöltés helye: <https://www.devex.com/news/indonesia-s-family-planning-program-from-stagnation-to-revitalization-84387> (Letöltve: 2022.03.22.)
- HERIYANTO, DEVINA (2019). No, Indonesian students are not taking to the streets only to fight sex ban. TheJakartaPost. Letöltés helye: <https://www.thejakartapost.com/community/2019/09/27/no-indonesian-students-not-taking-to-streets-only-to-fight-sex-ban.html> (Letöltve: 2022.03.13.)
- HOWELL, OWEN (2020). Indonesia experiences major surge in confirmed COVID-19 cases. Wsws.org. Letöltés helye: <https://www.wsws.org/en/articles/2020/05/27/indo-25m.html> (Letöltve: 2022.05.3.)
- Indonesian mining bill passed into law, poses new challenges and opportunities. (2020). Hoganlovells.com. Letöltés helye: https://www.hoganlovells.com/-/media/hogan-lovells/pdf/2020-pdfs/2020_06_24_ierp_alert_indonesian_mining_bill_passed_into

[law_poses_new_challenges_and_opportunities.pdf](#)

(Letöltve:

2022.03.18.)

IVANY ATINA ARBI (2020). COVID-19: Muhammadiyah advises Muslims to not perform mass ‘tarawih’, Idul Fitri prayers. TheJakartaPost.com.

Letöltés

helye:

<https://www.thejakartapost.com/news/2020/03/31/covid-19-muhammadiyah-advises-muslims-to-not-perform-tarawih-idul-fitri-prayers.html> (Letöltve: 2022.03.13.)

KANAVINO, AHMAD RIZQO (2020). Menko Mahfud: Keppres Bencana Nasional Tak Bisa Jadi Dasar Force Majeur! Detik.com. Letöltés helye:

https://news.detik.com/berita/d-4976489/menko-mahfud-keppres-bencana-nasional-tak-bisa-jadi-dasar-force-majeur?tag_from=wp_nhl_26

(Letöltve: 2022.03.24.)

KENNY, PAUL (2019). Populism in Southeast Asia. Cambridge: Cambridge University Press.

LEVITSKY, STEVEN – LOXTON, JAMES (2013). Populism and competitive authoritarianism in the Andes. Democratization 20.1, 107–136.

LINDSEY, TIM – MANN, TIM (2020). Indonesia was in denial over coronavirus. Now it may be facing a looming disaster. TheConversation.com.

Letöltés

helye:

<https://theconversation.com/indonesia-was-in-denial-over-coronavirus-now-it-may-be-facing-a-looming-disaster-135436> (Letöltve: 2022.03.23.)

MAWARDI, ISAL (2020). Ahli sebut RI aman dari Corona karena ras Melayu, ini penjelasannya. Detiknews.com. Letöltés helye:

<https://news.detik.com/berita/d-4919669/ahli-sebut-ri-aman-dari-corona-karena-ras-melayu-ini-penjasannya> (Letöltve: 2022.03.27.)

MIETZNER, MARCUS – MUHTADI, BURHANUDDIN (2020). The myth of pluralism: Nahdlatul Ulama and the politics of religious tolerance in Indonesia. Contemporary Southeast Asia 42.1, 58–84.

MILES, MATTHEW B. – HUBERMAN, MICHAEL A. (1994). Qualitative data analysis: An expanded sourcebook (2nd ed.). Sage Publications.

MINAN, AHSANUL (2017). Menggagas reformasi pendanaan partai politik melalui subsidi negara pada partai politik. Jurnal Tashwirul Afkar 36, 1–13.

MUDDE, CAS (2004). The Populist Zeitgeist. Government and Opposition 39.4, 541–563.

MULYANTO, RANDY – FIRDAUS, FEBRIANA (2020). Why are there no reported cases of coronavirus in Indonesia? Aljazeera.com. Letöltés

helye: <https://www.aljazeera.com/news/2020/2/18/why-are-there-no-reported-cases-of-coronavirus-in-indonesia>

(Letöltve: 2022.03.16.)

NOVIC, YUNITA – NOVIC, ELISA (2020). Indonesia: A cacophonous legal response to the Covid-19 pandemic to the expense of human rights. Asf.be. Letöltés helye:

<https://www.asf.be/blog/2020/08/19/indonesia-a-cacophonous-legal-response-to-the-covid-19-pandemic-to-the-expense-of-human-rights/>

(Letöltve: 2022.03.27.)

NURITA, DEWI (2020). Terawan sebut doa jadi salah satu alasan Indonesia bebas COVID-19. NasionalTempo.co. Letöltés helye:

<https://nasional.tempo.co/read/1313016/terawan-sebut-doa-jadi-salah-satu-alasan-indonesia-bebas-covid-19> (Letöltve: 2022.03.12.)

PEPINSKY, TOM (2019). Religion, ethnicity and Indonesia's 2019 presidential election. New Mandala. Letöltés helye:

<https://www.newmandala.org/religion-ethnicity-and-indonesias-2019-presidential-election> (Letöltve: 2022.03.13.)

POWER, THOMAS (2018). Jokowi's authoritarian turn and Indonesia's democratic decline. Bulletin of Indonesian Economic Studies 54.3, 307–338.

PRADITO RIDA PERTANA (2020a). Pesan NU DIY ke perantau di tengah pandemi Corona: tidak harus mudik. Detik. Letöltés helye:

<https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-4963277/pesan-nu-diy-ke-perantau-di-tengah-pandemi-corona-tidak-harus-mudik> (Letöltve: 2022.03.11.)

PRADITO RIDA PERTANA (2020b). Saat NU-Muhammadiyah kompak serukan: lebih baik tak mudik dulu! Detik. Letöltés helye:

<https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-4963616/saat-nu-muhammadiyah-kompak-serukan-lebih-baik-tak-mudik-dulu> (Letöltve: 2022.03.21.)

PRASETYO, AJI (2019). Korupsi alkes di Banten dan Tangsel, Wawan didakwa per kaya diri puluhan miliar. Hukum Online. Letöltés helye:

<https://www.hukumonline.com/berita/a/korupsi-alkes-di-banten-dan-tangsel-wawan-didakwa-perkaya-diri-puluhan-miliar-lt5dbb831a87e4d> (Letöltve: 2022.03.13.)

PRISKA SARI PRATIWI (2017). Ahok Divonis Dua Tahun Penjara. CNNIndonesia.com. Letöltés helye:

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170509080949-12-213328/ahok-divonis-dua-tahun-penjara/> (Letöltve: 2022.03.13.)

RATRI, NOVITA ERDIANTI – SHOLAHUDDIN, AL-FATIH (2021). Problematics of release of prisoners in Indonesia in the COVID-19 pandemic. *Journal Kertha Semaya*, 9.10, 1840–1850.

SIWAGE, DHARMA NEGARA (2020). Indonesia faces tremendous challenges in its handling of the public health emergency. *IIAS Newsletter* 86. Letöltés helye: https://www.ias.asia/sites/default/files/nwl_article/2020-06/IIAS_NL86_43.pdf (Letöltve: 2022.03.24.)

SMITH, NICOLA (2020). Indonesian president admits he suppressed data on coronavirus spread. *Telegraph.co.uk*. Letöltés helye: <https://www.telegraph.co.uk/news/2020/03/16/indonesian-president-admits-suppressed-data-coronavirus-spread/> (Letöltve: 2022.03.27.)

SULAIMAN, YOHANES (2020). Indonesia's politicisation of the virus is stopping effective response. *Southeast Asia Globe*. Letöltés helye: <https://southeastasiaglobe.com/indonesia-covid-19-response/> (Letöltve: 2022.03.13.)

SYAFIQ, HASYIM (2020). Covid-19, Islamic Civil Society and State Capacity in Indonesia. *ISEAS Issue* 2020/39. Letöltés helye: https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2020/03/ISEAS_Perspective_2020_39.pdf (Letöltve: 2022.03.18.)

TAGGART, PAUL (2002). Populism and the Pathology of Representative Politics. In MÉNY, YVES – SUREL, YVES (eds.). *Democracies and the Populist Challenge*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 62–80.

WURAGIL, ZACHARIAS (2020). Virus Corona tak cocok dengan cuaca di Indonesia tapi. *Tempo.co*. Letöltés helye: <https://tekno.tempo.co/read/1303411/virus-corona-tak-cocok-dengan-cuaca-di-indonesia-tapi> (Letöltve: 2022.03.14.)

MEGJELENT AZ ÚJ DIPLOMÁCIAI LEXIKON – A DIPLOMÁCIAI LEXIKON MÁSODIK (2021-ES) KIADÁSÁRÓL

The Új Diplomáciai Lexikon (New Lexicon of Diplomacy) Is
Now Released – Thoughts on the Lexicon’s Second (2021)
Edition

Bucsi Anikó¹

Többéves előkészítő munkát követően megjelent a *Diplomáciai Lexikon* második, bővített és átdolgozott kiadása, az *Új Diplomáciai Lexikon* (a továbbiakban: ÚDL).² A kötet a 2018-as első kiadáshoz (a továbbiakban: DL3) képest több jelentős változáson ment keresztül, így megváltozott a szerkesztőbizottság,³ megnőtt a terjedelem, új fejezetek készültek, egyes – már létező – fejezetek pedig kibővültek, továbbá jelentős mértékben növekedett a szerzők (hatvanhatról száznegyre) és a szócikkek (közel ezeröttszázról több mint kétezerre) száma. A jelenlegi formájában két kötetből és tizennégy fejezetből⁴ álló munka teljes terjedelme 3,5 millió leütés, azaz több mint 87 szerzői ív.

¹ dr. Bucsi Anikó, Külgazdasági és Külügyminisztérium, foglalkozás jogász, EU szakjogász. E-mail címe: aniko.bucsi@gmail.com

² Bába Iván – Sáringer János (főszerk.): *Új Diplomáciai Lexikon I–II.* (Bp., Kairosz, 2021. 1040 oldal)

³ A DL3 szerkesztőbizottságának tagjai: Martonyi János (elnök), Marinovich Endre (alelnök), Balogh Csaba, Bérczi István, Csernus Sándor, Ferkelt Balázs, Ígyártó István, Jeszenszky Géza, Magyar Levente, Nagy József Zsigmond. Az ÚDL szerkesztőbizottságának tagjai: Németh Zsolt (elnök), Marinovich Endre (alelnök), Balogh Csaba, Gazdag Ferenc, Nagy József Zsigmond, Sztáray Péter.

⁴ Az ÚDL fejezetei a következők: *Diplomáciai kapcsolatok* (témafelelős: Sáringer János); *Nemzetközi jog, nemzetközi szervezetek* (témafelelős: Baller Barbara); *Külgügyi igazgatás* (témafelelős: Lemák Ella); *Konzuli igazgatás* (témafelelős: F. Tóth Gábor); *Protokoll* (témafelelős: Bába Iván); *Kisebbségvédelem és nemzetpolitika* (témafelelős: Gyurcsík Iván); *Európai Unió* (témafelelős: Ferkelt Balázs); *Biztonságpolitika* (témafelelős: Balogh István); *Nemzetközi gazdasági kapcsolatok* (témafelelős: Becsey Zsolt); *Kulturális diplomácia* (témafelelős: Csernus Sándor); *Nemzetközi sportkapcsolatok* (témafelelős: Janzsó János); *Magyarország*

Tekintettel arra, hogy a közelmúltban e lap hasábjain került bemutatásra a 2018-as kiadás,⁵ érdemes megvizsgálni, vajon a változások mely részeket és milyen mélységben érintették.

Az ÚDL-t érintő legfontosabb változás – mint az a főszerkesztők által jegyzett előszóból⁶ is kiderül – a szemléletmódban történt. Míg a DL3 elsősorban gyakorlati kézikönyvként határozta meg magát, és elsődleges címzettje a külügyes szakembergárda volt, az ÚDL szócikkei elsősorban az érdeklődő laikusokat, illetve – miután a DL3 nagy népszerűsége tette szert az egyetemi oktatásban – a tanulókat kívánják megszólítani. Ez a szemléletmódbeli változás értelemszerűen a szöveg nyelvének egyszerűsítését vonta maga után. Az ÚDL elsősorban tehát a diplomácia iránt érdeklődők szakmai kalauza kíván lenni, amelynek segítségével az egyébként rendkívül összetett szakterület összefüggései átláthatóbbá, a sokszor titokzatosnak tűnő külügyi hírek pedig könnyebben értelmezhetővé válnak.

A DL3 átdolgozása a már meglévő fejezetek többségében a kézirat módosulásával, egyes esetekben (például a konzuli igazgatásról, valamint a magyar diplomatákról szóló részek) bővülésével járt. A két új fejezet közül az első a magyar diplomácia egyik klasszikus területét, a nemzetpolitikát térképezi fel. Ez a téma tulajdonképpen egyidős a magyar külügyi igazgatás létrejöttével, hiszen 1918-ban, a jelenlegi külügyminisztérium jogelődjének megalakulásával egyidőben a magyar országterület kiterjedésében és a népesség összetételében jelentős változások történtek. E folyamatokat, illetve a magyar nemzetpolitika célkitűzéseit a fejezet szerzői nem statikusan, a jelen egy adott pillanatát kimerevítve, hanem éppen ellenkezőleg, a történeti háttérbe ágyazva, folyamatként mutatják be. A másik új fejezet, amelynek megvalósítását már a DL3-ról szóló recenzió is szorgalmazta, országleírásokat tartalmaz. Országleírások először az 1947-ben megjelent DL1-ben szerepeltek, ezeknek az ÚDL-ben való megjelenése mindenképpen növeli a könyv használati értékét. Kifejezetten előremutató, hogy a kötetben mind a 193 ország bemutatására sor kerül, amelyekkel Magyarország jelenleg diplomáciai kapcsolatban áll.

Az ÚDL további erényeként említhető, hogy bővültek a magyar diplomaták életrajzai. Fontos szempont ugyanis, hogy a nemzetközi kapcsolatok oktatása során a magyar diplomáciatörténet és annak jelentős

diplomáciai kapcsolatai (témafelelős: Sáringer János); *Magyarország külügyminiszterei* (témafelelős: Soós Viktor Attila); *Magyar diplomaták* (témafelelős: Soós Viktor Attila).

⁵ BUCSI, 2021.

⁶ ÚDL I/9–11.

alakjai a diplomaták új nemzedékei számára bemutatásra kerüljenek. A diplomata-portrék jelenleg a XX. századra koncentrálnak, amely teljesen érthető, hiszen saját külügyminisztériummal Magyarország csak az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlása óta rendelkezik. Mégis érdemes lenne hangsúlyozni – legalább néhány portré elkészítésével –, hogy az önálló külügyi igazgatás hiánya nem jelenti azt, hogy ne lettek volna magyar diplomaták akár a Monarchia külszolgálatában (erre az ÚDL-ben több példa is található), akár a régebbi korokban. Itt elegendő csupán Mátyás király, a Jagelló uralkodók vagy az erdélyi fejedelmek udvarában tevékenykedő korai magyar diplomatákra (köztük az első magyar „külügyminiszternek” tekinthető Brodarics Istvánra⁷) utalni. Ám azt sem szabad elhallgatni, hogy magyar szabadságharcaink során II. Rákóczi Ferenc vagy Kossuth Lajos (valamint a Batthyány- és a Szemere-kormány) is kiváló szakemberekre támaszkodhatott.⁸ Itt csupán Kray Jakab⁹ (1661–1709) és Teleki László¹⁰ (1811–1861) megemlítésére nyílik lehetőség. E példák azonban jelzik a további bővítés lehetséges irányait, illetve felhívják a figyelmet a magyar diplomáciatörténet oktatásának fontosságára. Ugyanezt a célt – a nemzeti, valamint a közös közép-európai külpolitikai érdekek felismerését és elmélyítését – segíthetné egy, a magyar diplomáciatörténeti témájú szakirodalmi bibliográfia összeállítása is a kötet végén.¹¹

Mindent egybevetve megállapítható, hogy érdemes volt a DL szerkesztői és szerzői gárdájának további éveket eltölteni a Lexikon továbbfejlesztésével. Az ÚDL legnagyobb erénye, hogy jelenlegi formájában egyszerre képes megszólítani a laikusokat és a szakembereket, mindezt pedig közérthető nyelven, ugyanakkor az ismeretterjesztő irodalomban megszokottnál mélyebb és igényesebb formában teszi. Nemcsak kézikönyv, hanem valódi lexikon született, amely több évtizedes távlatban fogja befolyásolni az olvasók, a tanulók és a szakemberek diplomáciáról, valamint a magyar diplomácia célkitűzéseiről és hagyományairól alkotott felfogását.

⁷ Brodarics életéről a közelmúltban jelent meg alapos monográfia (KASZA, 2015.), ismertetését lásd: DOMANICZKY, 2019.

⁸ A XVIII. századi magyar történelemtudós kutatója, Köpeczi Béla II. Rákóczi Ferenc két diplomatájának is megrajzolta a portréját, bővebben lásd KÖPECZI, 1996., KÖPECZI, 2000.

⁹ BRUCKNER, 1927.

¹⁰ Bővebben lásd: HORVÁTH, 1964.

¹¹ Itt csupán utalni lehet az egyébként a magyar diplomaták között (ÚDL II/483–484.) szereplő Herczegh könyvére (HERCZEGH, 2019. és HERCZEGH, 2021.) Jelentőségéről lásd DOMANICZKY, megjelenés alatt.

Egyetlen, korábban már megfogalmazott javaslatot azonban itt is szükséges megtenni: az ÚDL nemcsak egy diplomata-generáció – a rendszerváltozás utáni nemzedék – tudásának tárháza, hanem egyúttal a jó értelemben vett ország-reprezentáció eszköze is. Ehhez azonban szükség volna egy jó minőségű angol fordítás mielőbbi elkészítésére, illetve ennek az igényesen megtervezett, idegen nyelvű kötetnek valamennyi, Magyarországgal diplomáciai kapcsolatban álló állam külügyminisztériumába, külügyi intézetébe és nemzeti könyvtárába való eljuttatására. Érdemes továbbá elgondolkodni – esetleg a kulturális intézményhálózatunk bevonásával – külföldi könyvbemutatók szervezésén is.

Az ÚDL komplexitásának és magas szakmai minőségének köszönhetően ugyanis a könyv nemcsak belföldön, de az országhatáron túl is képes lenne hosszútávon kedvezően befolyásolni a magyar diplomáciáról és annak professzionalizmusáról alkotott képet. Ezt a lehetőséget érdemes lenne megragadni.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BÁBA IVÁN – SÁRINGER JÁNOS (2018). Diplomáciai Lexikon, Ághajlat Könyvkiadó Kft, Budapest
- BÁBA IVÁN – SÁRINGER JÁNOS (2021). Új Diplomáciai Lexikon I–II. Kairosz, Budapest
- BRUCKNER GYŐZŐ (1927) Kray Jakab. A késmárki vértanú, közéleti szereplése és diplomáciai működése II. Rákóczi Ferenc szolgálatában, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest
- BUCSI ANIKÓ (2021). A Diplomáciai Lexikon 2018-as (első) Kiadásáról, Külügyi Műhely, 2021/2. szám. Letöltés helye: <https://kulugyimuhelyalapitvany.hu/2021-evi-2-szam/> (Letöltve: 2022.05.20.)
- DOMANICZKY ENDRE (megjelenés alatt). Herczegh Géza: Magyarország külpolitikája c. könyvének új kiadásáról, Jura
- DOMANICZKY ENDRE (2019). Szapolyai János király magyar diplomatája. Brodarics István új életrajzáról, Jogtörténeti Szemle 2019/2. szám, 79–81. o.
- HERCZEGH GÉZA (2019). Magyarország külpolitikája (896–1919) I., Magyar Szemle Alapítvány, Budapest
- HERCZEGH GÉZA (2021). Magyarország külpolitikája (1919–1945) II., Magyar Szemle Alapítvány, Budapest

- HORVÁTH ZOLTÁN (1964). Teleki László (1811–1861) I–II. Akadémiai Kiadó, Budapest
- KASZA PÉTER (2015). Egy korszakváltás szemtanúja. Brodarics István pályaképe, Kronosz, Pécs
- KÖPECZI BÉLA (1996). Brenner Domokos, a Rákóczi-szabadságharc és a bujdosás diplomatája és publicistája, Akadémiai Kiadó, Budapest
- KÖPECZI BÉLA (2000). Egy cselszövő diplomata, Klement János Mihály, Akadémiai Kiadó, Budapest
- SZONDY VIKTOR-JÓNÁS ENDRE (1947). Diplomáciai lexikon, Kulcsár, Budapest