

Külügyi Szemle

XXI. ÉVFOLYAM, 3. SZÁM

KÖZÉPPONTBAN: EURÓPAI MULTILATERALIZMUS

GOTTFRIED PÉTER

Helyreállítási Alap – újra és újra? Kell-e az EU-nak állandó fiskális kapacitás – és konkrétan nekünk?

TÓTH-FERENCI ADRIENN

Az emberi jogi szervezet esete a nagyhatalmi politikával. Az Európa Tanács dilemmája és döntése Oroszország kizárásáról

BERÉNYI MÁRK

Az Olasz Köztársaság választójogi törvényének a külföldi szavazatokra vonatkozó rendelkezései – tanulságok és tapasztalatok Magyarország számára

CSORBA ÉVA

A ciprusi rendezés lehetőségeinek értékelése az energetikai fejlemények tükrében

ÁZSIA

HORVÁTH MARCELL, BOROS ESZTER ÉS PUHL GYÖRGYI

Eurázsia kora és a globális megatrendek szerepe az eurázsiai együttműködésben

SZRENKA VIKTOR

A Kim Dzsong Űn-korszak első évtizede

KÜLGAZDASÁG

PÓRA ANDRÁS

Vita a nemzetközi szuverénadósság-kezelésről

KÖNYVISMERTETÉS

Extra Hungariam non est vita? (CSABA LÁSZLÓ)

A befejezetlen békemű (JOÓ ANDRÁS)

2022. ŐSZ



Külügyi Szemle

A Külügyi és Külgazdasági Intézet folyóirata

Kiadó: Schőberl Márton igazgató

Szerkesztőség

1016 Budapest,
Bérc utca 13–15.
Telefon: 279-5700
E-mail: kulugyiszemle@ifat.hu
Internet: <http://kki.hu>

Főszerkesztő:
Klinghammer István

Felelős szerkesztő:
Vasa László

Szerkesztés és tördelés:
Tevelyné Kulcsár Andrea

Szerkesztőségi titkár:
Horváth Ildikó

Előfizethető és megvásárolható
a szerkesztőségénél.
Előfizetési díj egy évre 12.000 Ft.

ISSN 1587-9089 (Nyomtatott)
ISSN 2060-4904 (Online)

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2022.3

A szerkesztőbizottság tagjai:

Martonyi János elnök

Baranyi Tamás Péter
Csaba László

Frank Tibor

Gottfried Péter
Halmai Péter
Komlósi László Imre
Rostoványi Zsolt
Salát Gergely
Tarrósy István

A kiadvány a
Külgazdasági és Külügyminisztérium
támogatásával valósult meg.



KÜLGAZDASÁGI ÉS
KÜLÜGYMINISZTERIUM

Tartalom

Középpontban: Európai multilateralizmus	3	<i>Gottfried Péter:</i> Helyreállítási Alap – újra és újra? Kell-e az EU-nak állandó fiskális kapacitás – és konkrétan nekünk?
	19	<i>Tóth-Ferenci Adrienn:</i> Az emberi jogi szervezet esete a nagyhatalmi politikával. Az Európa Tanács dilemmája és döntése Oroszország kizárásáról
	53	<i>Berényi Márk:</i> Az Olasz Köztársaság választójogi törvényének a külhoni szavazatokra vonatkozó rendelkezései – tanulságok és tapasztalatok Magyarország számára
	84	<i>Csorba Éva:</i> A ciprusi rendezés lehetőségeinek értékelése az energetikai fejlemények tükrében
Ázsia	114	<i>Horváth Marcell, Boros Eszter és Puhl Györgyi:</i> Eurázsia kora és a globális megatrendek szerepe az eurázsiai együttműködésben
	142	<i>Szrenka Viktor:</i> A Kim Dzsong Űn-korszak első évtizede
Külgazdaság	162	<i>Póra András:</i> Vita a nemzetközi szuverénadósság- kezelésről
Könyvismertetés	188	Extra Hungariam non est vita? (Csaba László)
	194	A befejezetlen békemű (Joó András)

E számunk szerzői:

Berényi Márk, a Külgazdasági és Külügyminisztérium Nyugat- és Dél-Európa Főosztálya munkatársa

Boros Eszter, a Magyar Nemzeti Bank nemzetközi szakértője

Csaba László egyetemi tanár, az MTA rendes tagja, a Nemzetközi és Fejlesztési Tudományos Bizottság elnöke

Csorba Éva diplomata, Külgazdasági és Külügyminisztérium (Európai Külügyi Szolgálat); a Pécsi Tudományegyetem doktorandusza

Gottfried Péter egyetemi doktor, a Monetáris Tanács tagja; korábban a miniszterelnök főtanácsadója európai uniós ügyekben

Horváth Marcell, a Magyar Nemzeti Bank nemzetközi kapcsolatokért felelős ügyvezető igazgatója

Joó András főiskolai tanár, a Veritas Történetkutató Intézet, Horthy-kori kutatócsoport tudományos főmunkatársa

Póra András egyetemi tanársegéd, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, Gazdálkodástudományi Kar, Pénzügyek Tanszék

Puhl Györgyi, a Magyar Nemzeti Bank vezető nemzetközi szakértője

Szrenka Viktor, a Koreanista főszerkesztője

Tóth-Ferenczi Adrienn, a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok és Politikatudományi Doktori Iskola doktorjelöltje; a Külgazdasági és Külügyminisztérium Biztonságpolitikai és Non-proliférációs Főosztályának osztályvezetője

Helyreállítási Alap – újra és újra? Kell-e az EU-nak állandó fiskális kapacitás – és konkrétan nekünk?

Recovery Fund – Again and Again?

Does the EU – or Specifically Hungary – Need Permanent Fiscal Capacity?

Gottfried Péter

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2022.3.1

Összefoglaló: A Covid-pandémiára adott uniós válaszlépések egyik legfontosabbikaként felfüggesztették a tagállamok költségvetési fegyelmére és adósságára vonatkozó szabályokat. Ma a 3, illetve a 60 százalékos szabálytól minden tagországban jelentős eltérések mutatkoznak, s egy szabályozott rendhez való visszatérés elkerülhetetlen. De mik legyenek az új előírások? Változtatás nélkül a régiék, részben vagy teljesen újak? A lépés kapcsolódjon-e össze az integráció jövőjét érintő strukturális változtatásokkal? Legyen-e állandó eszköz a közös kötvénykibocsátás, amelyet eredetileg egyszeri válságkezelő intézkedésként fogadtak el? Milyen megfontolások merülhetnek fel a magyar érdekek szempontjából? Egyáltalán vannak-e az általános európai előnyökön belül speciális magyar érdekek, és azok illeszkednek-e a nagy egészbe? A tanulmány ezekre a kérdésekre igyekszik választ adni. Az Ukrajna elleni háború elkerülhetetlen és tartós hatással lesz az európai integrációra is. Mivel azonban a jelen írás az orosz agresszió előtt készült, arra nem tér ki. Ugyanakkor a már addig felmerült kérdések relevánsak lehetnek az új környezetben is. A hírek szerint arra lehet számítani, hogy az Európai Bizottság ez év november végéig teszi meg a költségvetési szabályok felülvizsgálatára vonatkozó javaslatát.

Abstract: *As one of the most important measures at the EU level, the rules applicable to Member States' budgets and debts have been suspended. Deviations from the 3 and 60 percent rules have become significant and the return to a rule-based system is unavoidable. But what rules should be applicable? The old ones, without change, or should we create new ones? Should that step be connected to other structural changes affecting the future of the integration? Should the joint*



issuance of bonds at EU level, which was originally adopted as an exceptional crises management measure applicable only in the context of the Covid crisis, become a permanent instrument? Which aspects should be considered from a Hungarian perspective? Are there any specific Hungarian interests within the overall European benefits, and do they fit into them? No doubt, the war against Ukraine will exert a far-reaching impact on the future of European integration. But in this paper, prepared before the Russian aggression, we do not discuss those effects. However, the unresolved EU issues will remain relevant in the new European environment as well. According to the latest information, the European Commission intends to table its proposal on the supervision of the budget rules by the end of November 2022.

A pandémiára adott uniós szintű intézkedések sorában az elsők között szerepelt a költségvetési deficitre és az államadóságra vonatkozó szabályok felfüggesztése. Ezt a Stabilitási és Növekedési Paktum (*Stability and Growth Pact*, SGP) által biztosított mentesítési záradék (*general escape clause*) tette lehetővé (*European Commission*, 2020), és a lépés indokoltsága nem vitatott. A paktum felülvizsgálata már a járvány előtt megkezdődött, de 2021 vége felé a gondolkodás egyre inkább afelé tolódott, hogy a válság kifizetését követően az EU változatlan formában állítsa-e vissza a korábbi – a központi költségvetés hiányát 3, illetve az államadóságot 60 százalékban maximalizáló – szabályokat, vagy használja-e ki a helyzetet arra, hogy a korábban is sokat bírált és ellentmondásos szabályokat módosítsa. Ez utóbbi felvetés azért is indokoltá vált, mert a válságkezelés során a tévyszámok nagyon messzire kerültek a céloktól, így felmerült, hogy a mechanikus visszaállítás az átlagosan 100 – de esetenként 120, 150 vagy 200 – százalékot is elérő adósságok mellett betarthatatlannak bizonyulhat, vagy a kitűzött értékek csak katasztrofális reálgazdasági és társadalmi áron lennének betarthatóak (*European Commission*, 2021; *SUERF*, 2021).

Bár Magyarország szempontjából mindkét eshetőség nagy jelentőséggel bír, ez az írásom mégsem azokat mérlegeli, itt csupán néhány szóban kívánok rávilágítani a lehetséges következményükre. Egyrészt ugyanis érdekünk, hogy az Európai Unió minden tagországában átláthatóan, egyöntetűen és egyszerűen alkalmazható szabályok érvényesüljenek, másrészt viszont az európai és a világgazdasági integrációnk kiemelkedő

szintje miatt hazánk kereskedelmi és pénzügyi tekintetben oly mértékben a piaci értékítéletnek kitett ország, hogy az intézményi-politikai megítélésnél korábban és erőteljesebben reagál a piacra. A jelenlegi deficit- és adósságszámok alapján ezért Magyarországnak a számszerű SGP-kritériumokra való érzékenysége nem különösebben erős. Más szóval: számunkra nagy valószínűséggel elfogadható lesz az a szabály, amelyet a leginkább kitett tagországok el tudnak viselni. Megint másképp: *minket elsősorban nem az uniós szabályok, hanem a piaci megítélés fégyelmez.*

A szabályok felfüggesztése utáni helyzet felvetett azonban egy újabb kérdést: az Európai Helyreállítási Eszköz mintájára legyen-e egy új, állandó fiskális kapacitás. A dilemma részben váratlanul jelentkezett, részben nem.

Nem váratlanul, hiszen a tagországok azon csoportja, amely már jóval a pandémia előtt is sürgette egy közös, a válságok kezelésében segíteni képes fiskális kapacitás létrehozását, elérte, hogy a járvány okozta krízis orvosolásának egyik kiemelkedő eszközeként létrejöjjön a *Next Generation EU* (NGEU) nevű európai helyreállítási terv, illetve annak kulcselemeként közös hitelfelvétellel egy pénzügyi alap, a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz (*Recovery and Resilience Facility*, RRF), amely elsősorban a rászorultság, és csak kisebb mértékben a jövedelemszint alapján támogatja vissza nem térítendő pénzekkel és esetleg hitellel a tagországokat (*Financial Times*, 2021).

Ugyanakkor váratlanul, mert az eszköz létrehozásának annak idején a világos és egyértelmű feltétele az volt, hogy az egy egyszeri intézkedés, amely a jövőben nem tekinthető precedensnek vagy hivatkozási alapnak egy hasonló eszköz létrehozásához.

Eltekintve a kezdeményezés körülményeitől, nézzük, melyek az új, állandó pénzügyi alap mellett és ellen szóló megfontolások!

Mellette szól, hogy a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) létrejötte óta az elméleti szakemberek többsége egyetért abban, hogy a közös pénz a monetáris unió mellett az abban részt vevő országok fiskális politikáinak a fokozatos közelítését, vagyis a fiskális unió felé történő előrelépést feltételezi. Vitathatatlan ugyanakkor az is, hogy sokszori nekifutás ellenére sem volt soha elég politikai akarat arra, hogy az adók egy fokozatosan növekvő részét európai szinten vessék ki.



Elég példaként az úgynevezett öt elnöknek – az Európai Tanács (EiT), az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság), az Európai Központi Bank (EKB), az eurócsoport (*Eurogroup*) és az Európai Parlament (EP) vezetőjének – a 2015-ös közös jelentésére emlékeztetni (*European Commission*, 2015), amely világos utat jelölt ki ugyan, de azt a tagországok egyetértésének hiányában nem követte a végrehajtás. Hasonló okok miatt torpant meg – legalábbis eddig – a bankunió harmadik pillérének, a betétbiztosítási alapnak a megvalósítása. A fiskális unió várának felvonóhídját tehát minden nyilatkozat és erőfeszítés ellenére sem sikerült leengedni. Ezért tekinthető kritikus lépésnek, hogy a pandémia okozta sokk kikényszerítette az egyetértést egy olyan alapkérdésben, mint a közös kötvénykibocsátás. Még akkor is, ha ezt egy ünnepélyes ígéret kísérte arról, hogy nem lesz belőle precedens.

A felvetés mellett érvelők arra is hivatkoznak, hogy a nemzeti erőfeszítéseken felül uniósakra is szükség van ahhoz, hogy az adósságok leépítésével párhuzamosan forrásokat tudjanak mobilizálni a versenyképességhez szükséges, de költséges reformok, továbbá az olyan közös célok, mint a zöldítés és a digitalizáció finanszírozásához.

A kezdeményezéssel kapcsolatban – az ígéret betartásán túl is – felmerülnek súlyos és eddig megválaszolatlan kérdések. Talán a legnagyobb közülük, hogy miként oldható meg egy állandó alap finanszírozása. Elvileg modellnek tekinthető az RRF, amely harmincéves lejáratú közös kötvénykibocsátáson alapul. Az azonban már akkor is komoly morális kérdést vetett fel, amikor egyszeri megoldásként éltek vele a tagállamok. Miközben ugyanis a klímavédelem során az áldozatvállalás kérésének a hivatkozási alapja az, hogy a mai generáció felelősséggel tartozik a jövő nemzedékekért, és nem élhetjük fel a Föld erőforrásait, elképzelhető-e, hogy rendszerszintűvé tesszük az utódaink eladásítását a mai pénzügyi problémáink kezelése érdekében?

Esetleg a tagországok egyszeri vagy rendszeres befizetése lenne a forrás? De ilyen mechanizmus már van. Így működik az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) az eurózónán belül (*European Council*, 2021), amelyet azonban a benne rejlő lehetőség ellenére nem használják ki a tagországok. Pedig olyan módosítások is történtek, amelyek célja az IMF-hitelekhez hasonló stigmatizáló hatás és politikai következmények elkerülése volt. De akkor miért hozzunk létre egy másikat?

További kérdés, hogy ha létezne ilyen alap, akkor pontosan mire lenne felhasználható.

A lehetséges célok tartalmi, politikai, jogi és intézményi szempontból két csoportba sorolhatóak, amelyek között mindaddig fontos különbséget tenni, amíg nem minden EU-tagállam használja a közös pénzt. Az egyikbe tartozik a kohézió, a konvergencia, a zöldítés, a digitalizáció, tehát mindazok a célok és feladatok, amelyek az uniós szerződésekből levezethetően közös politikák. Az uniós hatáskörbe tartozó kiadások finanszírozására az EU többéves pénzügyi kerete (*Multiannual Financial Framework*, MFF) és az éves költségvetések szolgálnak. Ha valaki úgy gondolja, hogy azokra nem fordítunk elég uniós forrást, akkor kézenfekvő a megoldás: növeljük meg a közös költségvetést – akár a kétszeresére vagy a többszörösére.

Teljesen más a helyzet, ha a közös kapacitást válságok, tehát sokkok kezelésére akarjuk használni. Gyakran szerepel az érvelések között, hogy erre az eurót használó, de újratermelődő strukturális deficittel küzdő országoknak azért van szükségük, mert önálló pénz hiányában nem áll rendelkezésükre az árfolyamon keresztül történő alkalmazkodás lehetősége. Ebben az esetben viszont az is felmerül, hogy az eszköz csak az eurót használó országok körére korlátozódjon. Ez rendben is lenne, ha a hatása semleges lenne az eurót nem használó országokra nézve. Sajnos, nem ez a helyzet. Számolni kell azzal, hogy a piac minden egyéb körülmény változatlansága esetén is negatívan reagálna arra, hogy az EU-tagok egy része nem rendelkezik olyan védőhálóval, amellyel a többiek igen. Ezt elkerülendő, illetve a semleges, stabil állapothoz pótlólagos védőháló biztosítására lenne szükség a közös pénzt még nem használó országok számára.

Az egyik ilyen lehetne egy *swap* facilitás, tehát egy olyan könnyítés, amely adott keretek között bármikor lehetővé teszi – a likviditási helyzettől függően – a nemzeti valutáért cserébe euró rendelkezésre bocsátását. Ez a megoldás nem példátlan, sőt már bevett gyakorlat. Többek között Magyarország is élhetett vele a 2008–2009. évi pénzügyi válságkezelés során, és ma is működik hasonló több központi és nemzetközi bankkal. Az új elem a stabilitás lenne. Az összeg nagyságának az eurózónával folytatott árukereskedelem volumenéhez kellene igazodnia. Egy másik védőháló egy hitelkeret biztosítása lehetne, a jelenlegi *Balance*



of Payments (BoP) assistance facility alapján. Annak az elnevezését és stigmatizáló jellegét úgy lehetne kiküszöbölni, ahogy az az ESM-mel is történt. (Bár az igénybevétele presztízssokok miatt még így is aggályos.)

A következő kérdés, hogy milyen alapon minősíthetjük pozitívnak az RRF tapasztalatait. Vannak tagországok – ilyen Magyarország is –, amelyeknek még a programját sem hagyta jóvá a Bizottság és az Európai Unió Tanácsa (Tanács) – hazánk esetében annak ellenére sem, hogy az minden uniós szabályrendszernek maradéktalanul megfelel. Ráadásul a jóváhagyást követő szakaszonkénti, specifikus feltételek teljesítéséhez kötött kifizetéseket a mai napig számos bizonytalanság övezi. Az első értékelés legkorábban 2026-ban történhet, de inkább még később. Az eredményesség mércéje végül is nem az, hogy mennyi pénzt sikerül lehívni és befektetni, hanem az, hogy az adott beruházások révén javul-e a versenyképesség, és így elkerülhető-e az egyensúlyi hiányok újratermelődése – attól ugyanis fenntarthatóvá válik a konvergencia és a növekedés, s végül szükségtelenné válnak a rendkívüli tőkeinjekciók. Egyelőre azonban semmilyen bizonyíték nincs erre. Sőt, gyanakvásra adhat okot a részletek ismerete nélkül is, hogy a Bizottság azon tagországok programjait hagyta jóvá a leggyorsabban – hetek alatt –, amelyek évek vagy akár évtizedek óta a legnagyobb akadályokkal küszködnek, amikor a szükséges reformokhoz keresnek belpolitikai támogatást (Bokhorst, 2021). Ugyanakkor azok elfogadása bizonyul a legproblematikusabbnak, amelyek a rendszerváltás óta rekordereknek számítanak a reformok és a reformálhatóság szempontjából.

A fenti szempont felveti azt a kérdést is, hogy milyen erős és milyen minőségű legyen az ún. jogállamisági kondicionalitás. Mindenekelőtt pedig alkalmas-e egy közös hitelből finanszírozott és gazdaságpolitikai célból létrehozott alap a szankcionálásra?

A jogállamisági kondicionalitás kérdése nem fér bele e dolgozat tárgykörébe. A szerző nem vitatja, hogy a szerződés 2. cikkében foglalt értékek, beleértve a jogállamiságot, az uniós lét alappillérei, és nem vonható kétségbe az uniós intézményeknek és a tagországoknak a kritikához való joguk, amennyiben valamely ország kapcsán kétség merülne fel a jogállamiság sérelme tekintetében. Fontos lenne azonban, hogy mielőtt szankciókat vetnének ki, létrejöjjön az egyetértés arról, hogy miként biztosítható a kettős mérce kizárása, tehát a tagországok egyenjogúsága, a

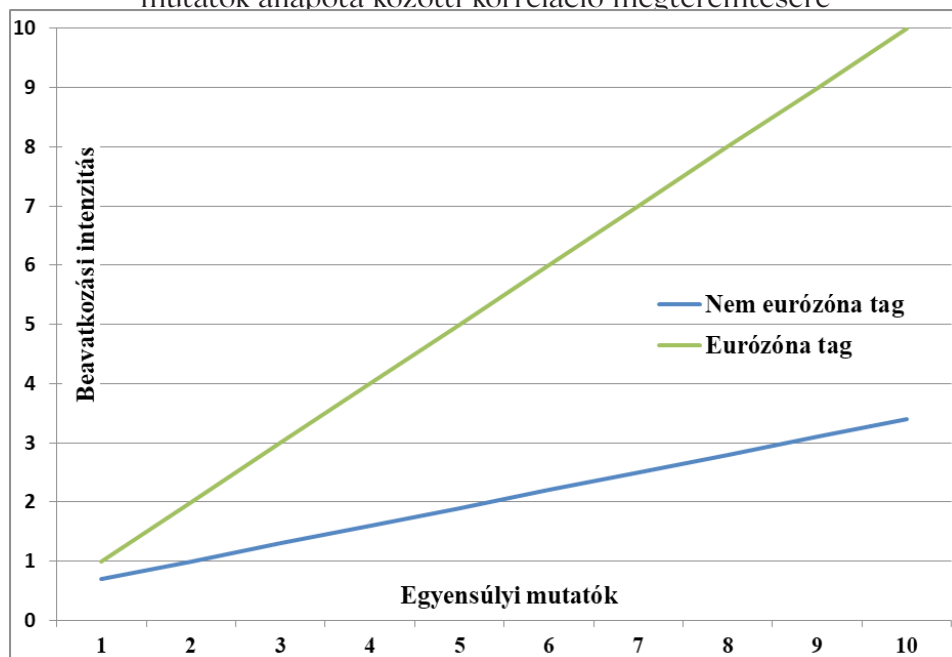
tényeken alapuló objektív megítélés, a pártpolitikai szempontok kizárása. Nem tartunk itt, de ha így lenne, akkor is a szerződés 7. cikke szerint kellene eljárni annak elkerülése érdekében, hogy egyes tagországok politikai-ideológiai okokból kerüljenek hátrányba. Fontos felidézni azt is, hogy a 2020. decemberi európai tanácsi konklúzió a pénzügyi szankciókkal nem általában a jogállamisági sérelmeket fenyegeti, hanem azokat a rendellenességeket, amelyek az Európai Unió pénzügyi érdekeit veszélyeztethetik. Hogy ez a gyakorlatban miként érvényesíthető, arról külön jogszabályt kell alkotni – ami még nem történt meg. Annak készítése során megkerülhetetlen az Európai Bíróság 2022. február 16-ai ítélete, amely szerint a jogállamisági kondicionalitásról szóló rendelet csak akkor alkalmazható, ha egy, a jogállamisággal összefüggő kérdésnek közvetlen hatása van az EU pénzügyi érdekeire.

Ha azonban a kondicionalitás a 2-es és a 6-os csomag, valamint a makrogazdasági egyensúlyt ellenőrző eljárás keretein belül maradna – ami véleményem szerint a helyes döntés lenne –, akkor megfontolásra érdemes annak intenzitását az egyensúlyi helyzet megbomlásának a mértékéhez igazítani. Ha tehát egy tagország esetében nagy az egyensúlyi pályától való eltérés, akkor durvább, ha kisebb, akkor enyhébb legyen a kondicionalitás szigora. Más szóval, ha egy ország az objektív adatok alapján fenntartható egyensúlyi pályán halad, akkor nem indokolt mélyreható reformokra vonatkozó ajánlások megfogalmazása. Ha azonban nyilvánvalóan strukturális reformokra lenne szükség – akár az egyensúlyhoz, akár a növekedéshez, akár azok összhangjához –, akkor viszont az uniós követelmények erőteljesebb érvényesítése során a folyósítás feltétele lehet a konkrét tagországi reformok keresztülvitele. Ez a megközelítés a szemeszter teljes újrahangolását jelentené.



1. ábra

Javaslat az uniós beavatkozás intenzitása és a tagországi egyensúlyi mutatók állapota közötti korreláció megteremtésére



Az európai szemeszter újragondolása elkerülhetetlennek tűnik, a tagországok ugyanis eltérően viszonyulnak az abban megfogalmazott ajánlásokhoz/feltételekhez. Van, ahol kifejezetten szükség van arra, hogy a kormány a belpolitikai ellenállásba ütköző reformok elfogadtatása érdekében külső – például uniós – nyomásra hivatkozhasson. Másutt ez szükségtelen, és olyan is előfordulhat, ahol az kifejezetten ellentétes hatást vált ki. Különösen igaz ez olyankor, ha ideológiai kérdésekben nyilvánul meg a Bizottság, vagy szerződéses kötelezettségeken túli feltételek fogalmazódnak meg. Az utóbbi években alakult ki az a – tagországonként differenciált – gyakorlat, hogy a Bizottság olyan ajánlásokat tesz, amelyek egyrészt kívül esnek az uniós hatáskörben levő politikák keretein, másrészt a belpolitikában a tagországi kormányok ellenében hatnak. Magyarország esetében ilyen témát jelentett korábban a közmunkaprogram, a munkanélküli-ellátások időtartama vagy a szektorális adók kivetése.

Figyelemreméltó változás, hogy a kiskereskedelmi adóra vonatkozóan – amely a Bizottság hajthatatlansága miatt, de tagországi tiltakozás mellett szemeszteri ajánlássá vált – az Európai Bíróság végül a Bizottsággal szemben a kormány álláspontjának a jogszerűségét erősítette meg. Nem vagy nem eléggé érvényesül tehát az elv, hogy az adott tagország legyen a reformok kezdeményezője. Így aztán nem meglepő, ha az ajánlások csalódást keltően alacsony mértékben, mindössze 5 százalékban valósulnak meg teljesen.¹

Helyes-e e helyzetre azzal válaszolni, ami az RRF-módszer állandósításából adódna, vagyis hogy az új költségvetési eszköz kifizetései nem csak a programnak a Bizottság és a Tanács általi jóváhagyásától függnek úgy általában, de az úgynevezett mérföldköveknél egyenként és tételen az egyes reformlépésektől is. Azt gondolom, hogy e mellett akkor lehetne érvelni, ha a Bizottság a tagországok teljes és feltétlen bizalmát élvezné, és pártpolitikai szempontoktól mentesen, objektíven járna el. De még ez esetben is felvethető lenne, hogy ez a feltétel összeegyeztethető-e az uniós és a tagállami felelősség- és hatáskörmegosztásnak az EU-ról szóló szerződésekben rögzített arányával. A tagországok és az uniós intézmények közötti bizalom azonban nem minden esetben áll fenn. (Különösen mióta a Jean-Claude Juncker vezette Bizottság önmagát politikai szereplőként definiálta – ami kérdéseket vet fel az eredeti missziója és szerepvállalása tekintetében, miszerint a szerződések öreként jár el.²) Egy ilyen mechanizmus létrehozása oly mértékben módosítaná a hatásköröket, amely lopakodó módon nem kezelhető, s véleményem szerint szükségessé tenné az EU-szerződések módosítását.

A fentiek alapján *hogyan értékelhető a magyar érdekek szempontjából* az a javaslat, hogy az ideiglenes NGEU és RRF alapján jöjjön létre egy új, immáron állandó eszköz? Azt gondolom, hogy az RRF-re vonatkozó

1 A Pénzügyminisztérium által az európai szemeszter legfrissebb (2011–2019) végrehajtási arányai alapján készített felmérés szerint a vizsgált 23 tagállamban az országspecifikus ajánlások (*country specific recommendation*, CSR) mindössze 5%-át sikerült teljes, 17%-át pedig jelentős mértékben átvenni, míg azok 45%-ban történt részleges előrelépés. Fontos ezzel kapcsolatban azt is megjegyezni, hogy a tagállami arányok jelentősen szóródnak.

2 Ld. például Juncker beiktatási beszédét az Európai Parlament plenáris ülésén, 2014. július 15-én (Juncker, 2014).



magyar tapasztalatok sokkal inkább a kockázatokat, mint az esetleges előnyöket támasztják alá. Ezek közül kiemelek hármat.

Az első és talán a legfontosabb, hogy nehezen lehet eltekinteni annak az *erkölcsi következményétől*, hogy a ma problémáit a jövő generációjának a költségére, annak terhére próbáljuk megoldani. Egy olyan módszer azonban, amely folyamatosan és rendszerszerűen harmincéves lejáratú kötvények – tehát adósságok – kibocsátásából finanszírozná a jelen kiadásait, ezt jelentené. Ha az a struktúra, amit létrehoztunk, nem képes önmagát fenntarthatóan finanszírozni, akkor a struktúrát kell megváltoztatni, nem a gyermekeinket eladósítani. Ráadásul úgy, hogy semmilyen bizonyíték sincs arra, hogy a hitelekből érdemben kezelni tudjuk a problémáink gyökerét, azaz hogy azzal ellensúlyozni tudjuk az európai gazdaság versenyképességének a világpiacon versenytársainkéhoz képest évtizedek óta tapasztalható romlását. Tartós megoldást attól remélhetünk, ha az EU tagországai egyenként és együttesen is vállalják a felelősséget és az erőfeszítést. Rendkívül kockázatos a felelősség szétterítésére alapozni a reményeket. A kohéziót erősíteni kell a közös politikával, mivel a konvergencia erőt ad a közösség egészének, de a tagországok egyensúlytartó növekedési pályái alapvetően a saját erőfeszítéseik révén biztosíthatóak, mással nem helyettesíthetők.

A második, hogy az új eszköz minőségi ugrást okozna a *nemzeti jogszívtványoknak az EU hatáskörébe tolása* irányába – anélkül, hogy ennek a demokrácia vagy a közpolitikák minőségére való pozitív hatása bizonyított lenne. Talán inkább az ellenkezője feltételezhető, ha hiszünk annak az elvnek az érvényességében, hogy a döntéseket azon a szinten – legyen az térségi, tagországi vagy uniós – érdemes meghozni, amelyen biztosítható a demokratikus legitimitás és az átláthatóság, s a polgárok még azonosulni tudnak a döntésekkel. A szubszidiaritás nem egy elvont elméleti szempont, hanem annak a kérdése, hogy hogyan lehet a legnagyobb hozzáadott értéket kihozni az egyes közpolitikai lépésekből. A körvonalazódó javaslat nem ebbe az irányba mutat: intézményi érdekeket fejez ki, de összességében kevésbé látható, hogy növeli a közjót.

A harmadik lehetséges megfontolás az *újraelosztásra* vonatkozik. E tekintetben kiindulópont lehet, hogy azokat a közpolitikákat érdemes a tagállami helyett a közös költségvetésből finanszírozni, amelyek így nagyobb hatékonyságot vagy egyéb hozzáadott értéket kínálnak.

Ezek mellett megfontolandó annak az érvrendszernek a helytállósága is, amelyre alapozva az intézmények az RRF létrehozását javasolták. Ilyen a válságkezelési képesség vagy a hatékonyabb, kevesebb adminisztrációval járó forrásfelhasználás. A tapasztalatok szerint azonban erre a már bevált kohéziós politikai keretrendszer legalább annyira alkalmas, mint amit e tekintetben az RRF-től a tagállamok elvárnak. Példaként felhozható a szintén az NGEU-csomag részét képező *React EU* eszköz, amely néhány hónap alatt – az RRF-nél sokkal gyorsabban – integrálható volt a kohéziós politikai programokba, és éppen ezért a válságra adott válaszreakció is jóval hatékonyabban érvényesült. Egy másik példa az RRF által bevezetett teljesítményfüggő finanszírozás,³ amely ugyanúgy lehetséges (ha – a már létező jogszabályi alapoknak megfelelően – a Bizottság is jóváhagyja az alkalmazását) a kohéziós programok esetén.

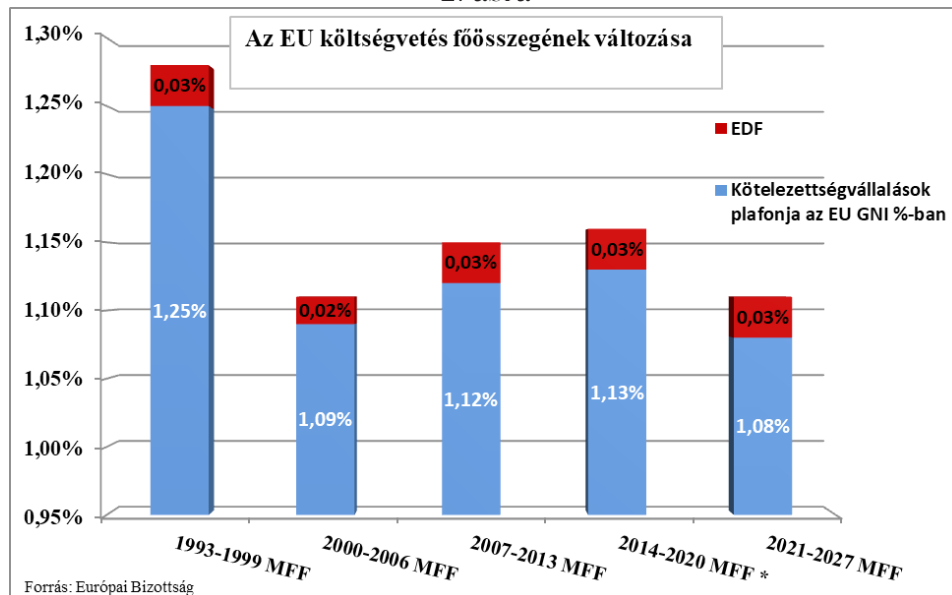
Az RRF célszerűségének értékelése során érdemes tekintettel lenni arra is, hogy az elvileg egy válságkezelési eszköz, ugyanakkor a tagállamok többsége már a felhasználás megkezdése előtt képes volt a gazdasági helyreállításra, és éppen az a kettő – Lengyelország és Magyarország – vezeti a növekedési rangsort GDP/fő alapon, amelynek az arra irányuló terveit az Európai Bizottság azóta is blokkolja. Megállapítható tehát, hogy a gazdasági helyreállítás eredményessége eddig semmilyen összefüggésben sincs az annak megvalósítását segítő új uniós helyreállítási eszközök bevezetésével.

Közös cél lehet a konvergencia, amely nem csupán a felzárkózók érdeke, hanem mindenkié, aki az egységes piacon működik. Ilyen lehet a transzeurópai közlekedési- vagy energiahálózatok kiépítése, mivel azok meghaladják a nemzeti határokat és dimenziókat, vagy akár az olyan kutatási programok, amelyek nemzetközi együttműködésben valósíthatók meg, de sok más is. Meg kell azonban állapítani, hogy – minden politikai nyilatkozat ellenére – a közös áldozatvállalás mértéke trendszerűen csökkent az utóbbi évtizedekben, ha a közös költségvetést a tagországok összesített bruttó nemzeti jövedelmének (GNI) arányában tekintjük: ez a ráta 1993–1999 között még 1,28 százalék volt, de 2007 és 2013 között 1,15 százalékra esett vissza (2. ábra), miközben pedig az EU diverzitása a

3 A kohéziós politikai eszköztárban költségfüggetlen finanszírozásnak nevezik, és az alkalmazási lehetőségét a közös rendelkezésekről szóló rendelet (*Common Provisions Regulation*, CPR) már tartalmazza.



2. ábra



bővítések révén megnőtt. A folyamat eddig a 2020–27-es többéves költségvetési perspektívában is folytatódott.

A volumen mellett ugyanakkor a 2013–2020-as MFF idején elkezdődött, majd a 2020–2027-essel felerősödött egy új tendencia: a források újraelosztásának az EU-n belül keletről déli irányba történő fokozatos áttérése. E folyamat radikális felerősítését hozta az RRF, amely a források odaitélésekor sokkal kisebb súlyt fektet a jövedelemszintek érvényesítésére, mint az olyan paraméterek „díjazására”, amelyek akár a reformok több évtizedes elmaradásának is lehetnek a következményei. Ilyen például a magas munkanélküliség, a rossz munkaerőpiaci helyzet háttérében álló képzési és szakképzési problémák, illetve a gyenge CO₂-kibocsátási teljesítmény.

1. táblázat
Tagállami allokációk az összesített keret arányában

	Kohézió 07–13	Kohézió 14–20*	Kohézió 21–27	RRF (hitel nélkül)
Belgium	0,65%	0,65%	0,73%	1,75%
Bulgária	1,98%	2,17%	2,75%	1,86%
Csehország	7,71%	6,34%	5,89%	2,10%
Dánia	0,18%	0,16%	0,14%	0,47%
Németország	7,61%	5,55%	4,99%	7,57%
Észtország	1,00%	1,04%	0,90%	0,30%
Írország	0,26%	0,32%	0,32%	0,30%
Görögország	5,90%	4,43%	5,79%	5,27%
Spanyolország	10,18%	7,97%	9,58%	20,56%
Franciaország	4,14%	4,49%	4,56%	11,66%
Horvátország		2,47%	2,45%	1,86%
Olaszország	8,32%	9,31%	11,39%	20,38%
Ciprus	0,18%	0,21%	0,26%	0,30%
Lettország	1,33%	1,29%	1,25%	0,59%
Litvánia	1,99%	1,96%	1,77%	0,65%
Luxemburg	0,02%	0,02%	0,02%	0,03%
Magyarország	7,31%	6,31%	6,10%	2,13%
Málta	0,25%	0,21%	0,23%	0,09%
Hollandia	0,55%	0,41%	0,35%	1,78%
Ausztria	0,42%	0,36%	0,31%	1,04%
Lengyelország	19,44%	22,31%	20,31%	7,07%
Portugália	6,22%	6,15%	6,38%	4,11%
Románia	5,68%	6,61%	8,20%	4,20%
Szlovénia	1,21%	0,88%	0,89%	0,53%
Szlovákia	3,35%	4,02%	3,48%	1,86%
Finnország	0,50%	0,42%	0,45%	0,62%
Svédország	0,55%	0,60%	0,52%	0,98%
Egyesült Királyság	3,07%	3,36%		
Összesen	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
V4-részesedés	37,81%	38,98%	35,78%	13,17%
ES+FR+IT részesedése	22,64%	21,77%	25,53%	52,60%

* Ellenőrzés alatt.



Nem vitatom a kohéziós politika eddigi eredményeit, amelyekből az új tagországok sokat profitáltak és profitálnak, továbbá megértem, hogy miért merül fel, hogy a forrásokat oda akarják terelni, ahol a legnagyobb gondok vannak, de érdemes felhívni arra is a figyelmet, hogy konzisztenciára lenne szükség a támogatások és a szankciók tekintetében. El kell dönten, hogy mikor és milyen mértékben alkalmazandó a répa, illetve a bot. Az RRF jelenlegi logikája ezt a konzisztenciát nem mutatja se a kohéziós politika, se az alkalmazandó szankciós mechanizmus logikájával. Mindezek mellett érzékelhető az arra irányuló szándék is, hogy a közös költségvetésbe történő befizetések szakadjanak el a tagországok jövedelemszintjétől. Azon úgynevezett új saját források, amelyek az indoklás szerint növekvő mértékben szolgálnának az adósságok törlesztésére, arányosan mind nagyobb terhet jelentenek az alacsonyabb jövedelmű országokra, mint a gazdagabbakra nézve. Ilyen a 2021–2027 közötti időszakra már bevezetett, a nem újrahasznosított műanyag alapú új saját forrás,⁴ valamint a Bizottság által 2021. decemberben nyilvánosságra hozott, az új saját forrásokra vonatkozó javaslatcsomagban szereplő elemek: az EU kibocsátás-kereskedelmi rendszeréből (ETS) vagy a karbonvámokra vonatkozó mechanizmus (*Carbon Border Adjustment Mechanism*, CBAM) bevezetéséből származó bevételek. A költségvetésnek mind a bevételi, mind a kiadási oldalát lényegesen a magyar érdekektől eltérően módosítaná az újjáépítési alap rendkívüli megoldásként alkalmazott formulájának az állandóvá tétele.

Ha az 1. táblázat alapján összevetjük az egyes tagállamoknak a kohéziós politikai programokból (MFF) és az RRF-ből járó forrásokat, szembeütő különbségek látszanak. Az új típusú eszköz azoknak a tagállamoknak kedvezőbb, amelyek hosszabb távon adóssok maradtak a társadalmi ellenálló képességet és gazdasági versenyképességet eredményező, indokolt reformok végrehajtásával. Ezzel szemben azok az országok, amelyek az elmúlt évtizedben sokat tettek, érdemi reformintézkedéseket

4 A műanyag csomagolási hulladék alapú saját forrás esetében Magyarország hozzájárulása közel két és félszerese annak, mint amennyi a GNI-alapú befizetése alapján lenne a 2021 és 2027 közötti időszakban. A GNI-arány alapján e saját forrás öt legnagyobb befizetője Észtország, Magyarország, Portugália, Lengyelország és Bulgária, míg a sor végén a legfejlettebb tagállamok, Luxemburg, Dánia, Hollandia, Finnország és Svédország található.

hajtottak végre a fenntartható egyensúlyi pálya és a versenyképesség érdekében, jellemzően hátrányos allokációkban részesülnek. Amennyiben az RRF típusú finanszírozási eszköz kerülne előtérbe a jövőben, az a reformoktól tartózkodó vagy azokat bevezetni nem képes országokat favorizálná az olyan – többségében kelet-európai – tagokkal szemben, akik – a saját fejlődésük érdekében – elvégzik a szükséges „házi feladatokat”.

A fenti megfontolásokhoz hozzá kell tenni, hogy e pillanatban konkrét, az egyszerű helyreállítási alap mintájára kialakítandó állandó eszközre vonatkozó javaslat hivatalosan nincs az asztalon. Szándékok azonban vannak. Épp ezért érdemes a szempontjainkat időben megfogalmazni, hogy azok figyelembe vehetők legyenek már a javaslatok esetleges felmerülésekor, a döntés-előkészítés minél korábbi szakaszában. Ez magyar és európai érdek, hiszen adott esetben egyhangú döntésekre is szükség lehet, beleértve az európai szerződések módosítását is, ami minden tagország szempontjainak az érvényesülését feltételezi.

A kézirat leadásának ideje: 2022. február 7.

Irodalomjegyzék

Bokhorst, David (2021). The Influence of the European Semester: Case Study Analysis and Lessons for Its Post-Pandemic Transformation. *Journal of Common Market Studies*, 60(1), 101–117.

European Commission (2015). The Five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union. A letöltés ideje: 2022. augusztus 22. https://ec.europa.eu/info/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en.

European Commission (2020). Communication from the Commission to the Council on the Activation of the General Escape Clause of the Stability and Growth Pact. A letöltés ideje: 2022. augusztus 22. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/2_en_act_part1_v3-adopted_text.pdf.

European Commission (2021). European Commission Launches Public Consultation on the Targeted Revision of the Financial Regulation. A letöltés ideje: 2022. augusztus 22. https://ec.europa.eu/info/news/european-commission-launches-public-consultation-targeted-revision-financial-regulation-2021-jul-12_en.



- European Council* (2021). Agreement Amending the Treaty Establishing the European Stability Mechanism Between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Republic of Estonia, Ireland, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Grand Duchy of Luxembourg, the Republic of Malta, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, the Portuguese Republic, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic and the Republic of Finland. A letöltés ideje: 2022. augusztus 22. https://www.consilium.europa.eu/media/48069/agreement-amending-the-treaty-establishing-the-european-stability-mechanism-27-january-2021_en.pdf.
- Financial Times* (2021). Mario Draghi and Emmanuel Macron: The EU's Fiscal Rules Must Be Reformed. A letöltés ideje: 2022. augusztus 22. <https://www.ft.com/content/ecbdddad-fcb0-4908-a29a-5a3e14185966>.
- Juncker, Jean-Claude (2015). A New Start for Europe. Opening Statement in the European Parliament Plenary Session. *European Commission*. A letöltés ideje: 2022. augusztus 22. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_14_567.
- SUERF* (2021). Optimism Is Bad for Fiscal Outcomes. A letöltés ideje: 2022. augusztus 22. https://www.suerf.org/docx/f_153f1e0bb44b5a2fa89752a5dfcd50d7_36995_suerf.pdf.

Az emberi jogi szervezet esete a nagyhatalmi politikával. Az Európa Tanács dilemmája és döntése Oroszország kizárásáról

*The Case of the Human Rights Organization with Great Power Politics.
The Dilemma and Decision of the Council of Europe Regarding the
Exclusion of Russia*

Tóth-Ferenci Adrienn

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2022.3.2

Összefoglaló: Az Ukrajna ellen 2022. február 24-én megindított orosz támadás ismételten igazolta a multilaterális szervezetek számára is egyre nyilvánvalóbbá váló tényt, hogy a nagyhatalmi érdekeket tükröző geopolitikai konfliktusok kezelésére a nemzetközi emberi jogi szervezeteknek semmilyen eszközük sincs. A tanulmány az Oroszországgal az Európa Tanácson keresztül megvalósuló nemzetközi együttműködés jövőjét vizsgálja – azt a döntéskényszert, miszerint az emberi jogi szervezetnek mindenképpen válaszolnia kell egy ilyen támadásra, ugyanakkor az Emberi Jogok Európai Egyezménye¹ értelmében az orosz állampolgárok számára az eddigi jogorvoslati lehetőség jövőbeni biztosítását is mérlegelnie szükséges. Az elemzés áttekinti a korábbi fegyveres konfliktusokat és azok tagsági következményeit, a szervezetnek a közelmúltban épphogy rendeződött pénzügyi válságát, és mindezek fényében is vizsgálja az Oroszországgal való formális együttműködés megszakításának az opcióiról folytatott ez év február végi, március eleji egyeztetéseket, azok intézményi, jogi és nem utolsósorban pénzügyi hatásait. A kvalitatív elemzést követően az eddigi lépésekre adott orosz reakció alapján az Európa Tanács és Oroszország közötti hosszú távú együttműködés kilátásairól is következtetéseket fogalmaz meg.

Kulcsszavak: Európa Tanács, fegyveres konfliktus, Oroszország, felfüggesztés, kilépés, kizárás, költségvetési kilátások

¹ Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről (a továbbiakban: Emberi Jogok Európai Egyezménye, EJE), 1950, Róma (*European Convention of Human Rights*).



Abstract: *The Russian aggression against Ukraine on February 24, 2022 has definitively demonstrated the more significant fact also for the multilateral institutions that international human rights organizations have no means to tackle geopolitical conflicts reflecting great power interests. The present paper seeks to assess the future of the international cooperation with Russia in the Council of Europe, evaluates the need for decision by which the Organization was obliged to react for such an aggression while considering at the same time the possibility of future legal remedy guaranteed by the European Convention on Human Rights for the citizens of the Russian Federation. The study reviews the former armed conflicts with their impact on the Council of Europe's membership, the financial crisis just settled recently in the Organization and, in the light of these facts, examines the consultations held at the end this February and at the beginning of March, on the options for interruption of the formal cooperation with the Russian Federation, as well as its institutional, legal, and financial implications. Following a qualitative analysis, the paper formulates conclusions on the long-term cooperation prospects between the Council of Europe and the Russian Federation.*

Keywords: *Council of Europe, armed conflicts, the Russian Federation, suspension, withdrawal, exclusion, budgetary prospects*

Bevezetés

2022. február 24-én az Európa Tanács (ET) egyik szuverén tagállama, Oroszország támadást indított az ET egy másik szuverén tagállama, Ukrajna ellen. A szervezet másnap felfüggesztette az Oroszországi Föderáció tagságát (*Council of Europe*, 2022a). Diplomáciai értesülések szerint már akkor is voltak olyan vélemények, hogy a szervezet alapokmányában (*Council of Europe*, 1949) foglaltak nyílt és brutális megsértése miatt az agresszort azonnal ki kell zárni, de legalábbis hivatalosan felkérni az önkéntes kilépésre. De vajon precedens nélküli-e a fegyveres támadás az ET-térségben? Mennyiben más ez az 1974-es észak-ciprusi török invázióhoz, az orosz csapatok 2008-as georgiai/grúziai katonai beavatkozásához vagy a Krím félsziget 2014-es annektálásához képest? E fegyveres konfliktusoknak ugyanúgy az Európa Tanács szuverén államai voltak a részesei, de egyik sem váltott ki olyan heves reakciót a szervezet részéről, mint a jelenleg is zajló ukrajnai háború.

A teljes képhez az is hozzátartozik, hogy az Európa Tanács több mint 70 éves története során eddig egyetlen tagállam kizárására sem volt példa. A katonai junta által vezetett Görögország 1969-ben önként hagyta el a szervezetet, s ezzel megelőzte a kizárását (*Council of Europe*, 1969).² A Görögország és Ciprus egyesítését célzó görög katonai erőfeszítésekre válaszul azonban 1974 júliusában Törökország megszállta a sziget török ciprióták által lakott északi részét (Morelli, 2011. 1. o.) – ami annak a mai napig tartó kettéosztását eredményezte –, és kikiáltotta a csak Törökország által elismert Észak-Ciprusi Török Köztársaságot (United Nations Security Council, 1993). Törökországot az Európa Tanács nem zárta ki, és nem kérte fel a kilépésre, a tagságát még csak fel sem függesztette.

Az Oroszországi Föderáció akkor vált az Európa Tanács 39. tagállamává 1996. február 28-án (*Council of Europe*, 1996), amikor még javában zajlott az első csecsenföldi háború. Egy tagállamnak a saját területén alkalmazott fegyveres erőszak is nehezen egyeztethető össze az Európa Tanács Alapokmányával (a továbbiakban: Statútum), amely kimondja, hogy a szervezet tagállamai elismerik a jogállamiság érvényesülését és a joghatóságuk alá tartozó polgárok emberi jogainak és alapvető szabadságjogainak a védelmét (*Council of Europe*, 1949, 3. cikkely). Az Oroszországhoz tartozó Csecsenföldön kialakult fegyveres konfliktus nyilván nem állt összhangban a Statútum egyéb rendelkezéseivel sem, nem is beszélve az Emberi Jogok Európai Egyezményéről, amelyet Moszkva a tagfelvétel napján írt alá, ám a ratifikációja és így az Oroszországra vonatkozó hatályba lépése csupán két évvel később, 1998-ban történt meg (*Council of Europe*, 2022b).

A mostani orosz agresszióra adott ET-reakció szemmel láthatóan igyekszik megfelelni a nemzetközi hangulatnak és elvárásnak, a gyorsaságát pedig minden bizonnyal az indokolja, hogy az orosz kizárás főpróbája a Krim anektálását követően, az orosz delegációnak a Parlamenti Közgyűlésből (PKGY) való 2014–2019 közötti önkéntes távolmaradásával már megtörtént. A szervezet számára is fájdalmas tapasztalat akkor az volt, hogy Moszkva 2017-től nem fizette be az éves tagdíját sem, ami 2019-re komoly pénzügyi válsággal szembesítette az Európa Tanácsot. A tény, hogy Oroszország a Krim anektálása utáni PKGY-szankciókból

2 Görögországot 1974-ben vették vissza.



lényegében semmit sem „tanult”, eleve erősebb fellépést igényelt a szervezet részéről. Ugyanakkor az orosz tagdíj hiánya még ma is érezteti a hatását az Európa Tanács működésében, mivel Oroszországnak máig tagdíjhátraléka van (*Council of Europe*, 2022c). Ennek a pénzügyi válsághoz vezető szankciós próbálkozásnak a kézzelfogható eredménye a Statútumot kiegészítő mechanizmus, amely a tagállamok esetleges súlyos jogsértései nyomán követendő forgatókönyvet és szankcionálási lépéseket határozza meg (*Council of Europe*, 2020). Az ukrajnai háborút megindító Oroszországgal szemben azonban mégsem aktiválták azt. A Moszkvával való fájdalmas tapasztalat még túl friss volt ahhoz, hogy hosszadalmas jogi folyamat vegye kezdetét, így azonnali politikai üzenetre volt szükség, amelyet ráadásul Ukrajna kifejezetten el is várt.³

A felfüggesztés tehát megtörtént, és némi dilemmát követően az Európa Tanács gyorsan döntött. Bár 2022. március 15-én Oroszország hivatalosan bejelentette a kilépését, már másnap – a szervezet 70 éves fennállása óta először – az ET Miniszteri Bizottsága is meghozta a döntését egy tagállama kizárásáról (*Council of Europe*, 2022d). Azóta egyre nagyobb hangsúly helyeződik arra, hogy hogyan tovább Oroszország és főként az általa fizetett tagdíj nélkül. A következő fejezetekben a geopolitikai konfliktusok áttekintését, illetve a jogi és pénzügyi következmények értékelését követően erre is keressük a választ.

Fegyveres konfliktusok az Európa Tanács tagállamai között és a szervezet eddigi reakciói

Ahogy az előbbiekben arról már szó volt, az ET-nek a 2007-re már 47 tagállamot, az egész földrajzi Európát, sőt Oroszország révén azon túli területet is lefedő térségében nem az Ukrajna elleni háború az első fegyveres konfliktus. Nem képezi jelen tanulmány tárgyát, de egy külön vizsgálatot érdemelne az, hogy a geopolitikai érdekeken kívül még milyen tényezők vezettek el az említett esetekben a fegyveres agresszióig. Anynyi különösebb elemzés nélkül is nyilvánvaló, hogy az etnikai, nyelvi, kulturális, vallási különbségek rendkívül jelentős szerepet játszanak. Mivel

³ Diplomáciai értesülések az ET Miniszteri Bizottsága és Parlamenti Közgyűlése együttes üléséről (*Joint Committee*), 2022. február 25-én.

e tanulmány kifejezetten az ET-tagállamok területén kirobbant konfliktusokat vizsgálja, nem tér ki a délszláv háborúra, amelynek az egyik legfőbb hadviselő fele, Szerbia csupán 2003-ban vált az ET tagjává – akkor még Szerbia és Montenegró államszövetségének részeként (*Council of Europe*, 2003).

A második világháborút követően létrehozott nemzetközi intézményrendszer az alapokmányai révén rögzítette az új nemzetközi rendet, amely a nemzetközi béke és biztonság fenntartását és a nemzetek közötti békés kapcsolatok előmozdítását tűzte ki célul (*United Nations*, 1945, I. cikkely). Ahogy a Statútum is fogalmaz, „az igazságra és nemzetközi együttműködésre épülő béke elengedhetetlen az emberi társadalom és civilizáció megőrzéséhez” (*Council of Europe*, 1949, Preambulum). Ez az intézményrendszer azonban nem tudta megakadályozni újabb fegyveres konfliktusok kirobbanását az európai kontinensen, és nem csupán annak a keleti felén. Azok ugyanis mélyebbek voltak, sok esetben évszázados történelmi gyökerű etnikai múlttal és több esetben is a népek önrendelkezésének az igényével jelentkeztek. Olyan kulturális, nyelvi, vallási, etnikai feszültségek húzódtak a háttérben, amelyeket épp a nemzetközi intézményrendszert is létrehozó, a békeszerződésekben is rögzített, felülről kialakított nagyhatalmi rend hagyott figyelmen kívül.⁴

Az európai fegyveres összecsapások, véres incidensek beazonosításához nagyon érdekes megvizsgálni az Emberi Jogok Európai Bíróságának az államközi ügyekre vonatkozó statisztikáit (*European Court of Human Rights*, 2022a). Nem nehéz felfedezni a kapcsolatot az államközi beadvány dátuma és a politikai-katonai konfliktusok között. 1997-ig tízenkét államközi ügy kivizsgálására nyújtottak be igényt, amelynek alperese kivétel nélkül régi ET-tagállam.⁵

Így például két államközi beadvány fűződik Görögországhoz, amelyeket az Egyesült Királyság ellen nyújtott be 1956-ban és 1957-ben, amikor Ciprus még brit ellenőrzés alatt állt (Rosenbaum, 1970, 623. o.). Ausztria Olaszország elleni ügye Dél-Tirol autonóm státuszának a kivívása érdekében elkövetett erőszakos cselekményeket idézi. Dánia, Norvégia, Svédország és Hollandia szintén két-két beadvánnyal élt Görögország

4 A szerző véleménye.

5 A „régí” kifejezés alatt e tanulmány az 1990, vagyis a keleti bővítés előtti tagságot érti.



ellen 1967-ben, illetve 1968-ban, amikor a szélsőjobboldali katonai junta irányította az országot (Ganser, 2005, 220–223. o.). Írország is két panaszt nyújtott be az Egyesült Királyság ellen (1971-ben és 1972-ben) az észak-írországi protestáns unionisták és a katolikus nacionalisták közötti véres események következtében (McGlinchey, 2019, 161–162. o.). Ciprus négyszer tett panaszt Törökország ellen 1974 és 1994 között az észak-ciprusi török megszállás és az Észak-Ciprusi Török Köztársaság 1983-as kikiáltása miatt. Bár ez utóbbit nemzetközileg nem ismerték el, sőt az ENSZ Biztonsági Tanácsa is a függetlenség kikiáltásának a visszavonására szólította fel az érintetteket (*UNSCR*, 1983), a sziget megosztottsága a mai napig megmaradt.

Az alábbiakban a tanulmány azokat a fegyveres összecsapásokat és a rájuk adott ET-reakciókat vizsgálja, amelyek két szuverén ET-tagállam között az egyik területi integritásának a kárára, a nemzetközi jog által elismert területi határok megváltoztatása céljából kezdődtek.

Észak-Ciprus török megszállása

Rendkívül érdekes az Európa Tanácsnak a fegyveres konfliktusokra adott hivatalos reakciója. Ahogy fentebb már említettem, a szervezet történetében a jelenlegi fejleményeken kívül eddig egyszer, Görögország esetében történt meg, hogy egy tagállam – az ET négy másik tagjának nyomására – végül önként lépett ki, 1969. december 12-én (*Council of Europe*, 1969), hogy megelőzze a kizárást. Az ügy előzménye, hogy Dánia, Norvégia, Svédország és a később csatlakozott Hollandia 1967. szeptember 20-án keresetet nyújtott be Görögországgal szemben (*European Commission of Human Rights*, 1967, 159–161. o.) az állandó Emberi Jogi Bíróság elődjénél, az Emberi Jogok Európai Bizottságánál.⁶ Az indok: Görögország megszegte az EJEE-ben vállalt kötelezettségeit. Ez esetben szó sem volt egy másik állam megtámadásáról, „csupán” egy belső katonai puccsról,⁷ amelynek következtében

6 Bár az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) az EJEE 19. cikkelye nyomán már 1959-ben létrejött, az állandó bíróság csupán az EJEE II. kiegészítő jegyzőkönyvének a hatálybalépésétől kezdve, 1998-tól működik.

7 A katonai puccs okainak széles szakirodalma van, ld. többek között Sulzberger, 1973, 575. o.

azonban nagymértékben sérültek az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok Görögországban.⁸

Az észak-ciprusi török inváziót azonban az váltotta ki 1974-ben, hogy a görög katonai junta támogatta Görögország és Ciprus egyesülését, az *enóziszt* célul kitűző ciprusi katonai puccsot. Ankara válaszlépésként, a török ciprióták védelmében, 1974 júliusában megszállta a sziget északi részét (Morelli, 2011, 1. o.). A török hadsereg hasonlóképpen kimerítette az EJEE megsértésének fogalmát, és ennek jogi következményeként Ciprus 1994-ben szintén az EJEB-hez fordult. Az időközben állandó bírósággá alakult testület 2001. május 10-én hozott döntésében elmarasztalta Ankarát (HUDOC, 2001). Az Európa Tanács azonban Észak-Ciprus török megszállására nem reagált szankcióval. Törökországot senki sem kérte fel a kilépésre (*Parliamentary Assembly*, 1974a; 1974b), nem született döntés sem a felfüggesztéséről, sem az azonnali kizárásáról. A Miniszteri Bizottság (MB) 1974. augusztus 21-i ülésén, az eseményeket értékelő vita során Törökország a Ciprus területi integritását szavatoló 1960-as garanciaszerződésre (*United Nations Peacemaker*, 1960) hivatkozott, és azt hangsúlyozta, hogy azt nem török, hanem görög oldalról szegték meg (*Council of Europe*, 1974. 45. o.).

Míg tehát az egyik esetben a belső puccs eredménye az Európa Tanácsból való távozás lett, a szuverén Ciprus területi integritásának megsértése nem járt semmilyen szankcióval a Miniszteri Bizottság és Parlamenti Közgyűlés fórumain, és semmi esetre sem érintette Törökország ET-tagságát. Ennek magyarázata valóban a sziget területi integritása felett őrködő garanciaszerződésben keresendő. Annak 1. cikkelye értelmében ugyanis Ciprus kötelezettséget vállalt arra, hogy egyetlen állammal sem lép politikai vagy gazdasági unióra, a 4. cikkely pedig a szerződés megszegése esetére felhatalmazza a garanciát biztosító államokat a benne rögzített állapotok helyreállítását célzó beavatkozásra (*United Nations Peacemaker*, 1960).

8 Görögország újrafelvételéről az Európa Tanács 55. külügyminiszteri értekezlete döntött, 1974. november 28-án (*Council of Europe*, 1974a).



Az orosz–grúz, avagy a dél-oszétiai háború

A Grúzia⁹ és Oroszország közötti, Dél-Oszétiáért és Abháziáért 2008-ban folytatott ötnapos háborút a szakértők a 21. század első európai háborújának tartják (Emerson, 2008, 1. o.). Az elemzők arra is felhívják a figyelmet, hogy a grúziai és az ukrajnai helyzet között számos analógia figyelhető meg. Az esetleges ukrán NATO-tagság elleni orosz tiltakozás régóta közismert, és annak idején Grúzia euroatlanti integrációjának a megakadályozása is folyamatosan az orosz külpolitika céljai között szerepelt (Kiss, 2022). A NATO fokozatos keleti bővítése – főként a balti államok 2004-es csatlakozása – Oroszországban bekerítettségérzést váltott ki, és Moszkva mindent elkövetett az észak-atlanti szervezet posztszovjet térségben való térnyerésének a megakadályozására (Benes, 2018, 73. o.). A NATO állam- és kormányfőinek a 2008. április 2–4. között Bukarestben rendezett csúcstalálkozóján Ukrajnának és Grúziának a jövőbeli tagságra vonatkozóan tett ígéret (*NATO*, 2008) a tagállamok belső megosztottsága miatt nem jelenthetett konkrét és kézzelfogható menetrendet ugyan (Sztáray, 2008, 25. o.), Oroszország számára nyilván mégis olaj volt a tűzre.

Habár az Európai Unió független tényfeltáró bizottságának (*European Court of Human Rights*, 2009, 41. o.), illetve az annak vezetője, a svájci diplomata Heidi Tagliavini után Tagliavini-jelentésnek (*European Court of Human Rights*, 2009, 12. o.) a megállapítása szerint a 2008-as fegyveres konfliktust Grúzia kezdte, az orosz csapatok békefenntartói célú bevonulását, valamint Dél-Oszétia és Abházia Oroszország általi elismerését (*TASS*, 2008) a nemzetközi közösség, így az ET sem fogadta el (*Parliamentary Assembly*, 2008). Az EU 2018-ban megismételte a kérését, hogy Oroszország vonja vissza ez irányú döntését (*Európai Parlament*, 2018). Moszkva azonban Koszovóra mutogatott, amely 2008. február 17-én egyoldalúan kikiáltotta a függetlenségét, és az Amerikai Egyesült Államok már másnap hivatalosan el is ismerte (*U.S. Department of State. Archive*, 2008), sőt a hágai Nemzetközi Bíróság 2010. július 22-i döntése szerint a függetlenség kikiáltása nem sérti a nemzetközi jogot (*International Court of Justice*, 2010). Az Európa Tanács tagállamainak a

9 Grúz kérésre a magyar hivatalos szervek 2011 óta a Georgia kifejezést használják (Benes, 2018, 14. o.).

többsége is független államként ismeri el Koszovót (*Parliamentary Assembly*, 2016).¹⁰

Az Európa Tanácsnak a grúz–orosz háború kapcsán adott lépéseit az ET MB akkori soros elnökének a jelentése foglalja össze. Bár felmerült a Statútum 8. cikkelyének a megfontolása (a képviseleti jog felfüggesztése vagy felkérés a kilépésre), tekintettel arra, hogy a konfliktust formailag Grúzia kezdte,¹¹ az ET soros svéd elnöksége mindkét érintett fél részéről a nemzetközi kötelezettségek betartására apellált (*Council of Europe*, 2008a), és azok szorosabb ellenőrzését javasolta (*Council of Europe*, 2008b). A Parlamenti Közgyűlés is csupán azt rögzítette a vonatkozó határozatában (*Parliamentary Assembly*, 2008), hogy mindkét tagállam megsértette a nemzetközi humanitárius jogot, a konfliktusok békés rendezésének elvét és az ET alapelveit, amikor Grúzia a saját területén vetett be fegyvereket, Oroszország pedig önvédelemre hivatkozva aránytalan ellentámadást indított. Felszólította továbbá a feleket az EU-közvetítéssel létrejött tűzszüneti megállapodás maradéktalan végrehajtására, a nemzetközi tényfeltárókkal való együttműködésre, az emberi jogi jogsértések kivizsgálására, az elkövetők felelősségre vonására, és felszólította Oroszországot Dél-Oszétia és Abházia elismerésének visszavonására. Szankciókat viszont ekkor sem fogantatosítottak. A szakértők a későbbiekben többek között erre is vezették vissza az Ukrajnában bekövetkezett eseményeket. „Ha Európa megfelelően lép föl tíz évvel ez előtt az orosz–grúz konfliktusban, később megakadályozhatta volna azt is, hogy Moszkva rátegye a kezét a Krím félszigetre” (*Euronews*, 2018).

A második hegyi-karabahi háború

A többségében örmények lakta, de a nemzetközi jog alapján azerinek számító terület feletti ellenőrzésért folyó, több alkalommal fegyveres összecsapásig fajuló konfliktus színhelye, a Hegyi-Karabah az ET-térség

10 Az ET jelenlegi 46 tagállama közül 34 ismerte el Koszovó függetlenségét. Az el nem ismerő ET-tagállamok: Azerbajdzsán, Bosznia-Hercegovina, Ciprus, Grúzia, Görögország, Moldova, Románia, Örményország, Spanyolország, Szerbia, Szlovákia, Ukrajna.

11 Oroszország érvelése szerint részéről az erőszak jogtalan alkalmazására adott, az ENSZ-alapokmányban is rögzített jogos önvédelmi reakcióról volt szó.



egyik állandó háborús gócpontja. Elemzők szerint az Azerbajdzsán és Örményország közti ellentét klasszikus etnikai feszültség, amelyet az Oszmán Birodalom által elkövetett 1915-ös „örmény népirtás” (Ferguson, 2006, 177. o.) is súlyosbít. A „rendkívül ellenséges örmény–török viszony [...] az azeri–török nyelvi és kulturális hasonlóságokon alapuló „két ország – egy nemzet” elv és a szoros török–azeri együttműködés miatt Azerbajdzsánra is kisugárzik. Ilyen légkörben a két nemzetiség békés egymás mellett élése teljesen utópisztikus” (Tölgyesi, 2021).

A konfliktus először 1988–1994 között fajult háborúvá (Gyene, 2012), és a jelentőségét továbbra is az adja, hogy nem tekinthető lokális ellentétnek. Azerbajdzsánt a kulturális, vallási, nyelvi kötelékek miatt a NATO-tag Törökország, míg Örményországot, amely a Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezetének a tagja (Lipusz, 2012, 19. o.), Oroszország támogatja, és Törökország kétségbe vonta a Kaukázus feletti orosz dominanciát (Chausovsky, 2020). A nemzetközi elemzők által időközben második hegyi–karabahi háborúnak elnevezett fegyveres konfliktus azerbajdzsáni offenzívával indult 2020. szeptember 27-én, amelynek a fő célja a kevésbé hegyes déli Hegyi–Karabah visszafoglalása volt (Kofman, 2020). A november 9-én aláírt tűzszüneti megállapodás idejére az azerieknek sikerült elfoglalniuk a Hegyi–Karabah fővárosaként számon tartott Şuşát (Kramer, 2020).

A rövid háborúra adott nemzetközi reakció a szokásos gyakorlatot követte. Az ENSZ Biztonsági Tanácsa (*Internet Archive*, 2020), az Európai Unió (*European Council. Council of the European Union*, 2020), az EBESZ Minszki Csoportjának társelnökei¹² a további humanitárius válság megelőzése érdekében a fegyveres harcok leállítására és a tárgyalásos rendezésre szólították fel a feleket.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése az őszi ülészakán, 2021. szeptember 27-én folytatott vitát az örmény–azeri konfliktus humanitárius következményeiről, amelyen a két ország képviselői egymást vádolták a helyzet eszkalálódásáért. A Törökország szerepével kapcsolatban

12 Az EBESZ 1992-es külügyminiszteri értekezletén született döntés a hegyi–karabahi konfliktus rendezését segítő formáció létrehozásáról, amelynek a mandátumát az EBESZ soros magyar elnöksége alatt, 1995-ben fogadták el. A Minszki Csoport társelnökei: Franciaország, Oroszország és az Amerikai Egyesült Államok.

elhangzott állításokat a török képviselők határozottan visszautasították (*Parliamentary Assembly*, 2021a, 16–58. o.). Az azeri képviselők Azerbajdzsánnak az ENSZ BT-határozatok¹³ által elismert területi integritására hivatkoztak, és Örményországon kérték számon a jogsértést, de a nemzetközi közösséget is hibáztatták, amiért az az elmúlt három évtizedben elnézte a nemzetközi jog alapján Azerbajdzsánhoz tartozó Hegyi-Karabah örmény megszállását (*Parliamentary Assembly*, 2021a, 12. o.). Bár a nemzetközi jog ez esetben Azerbajdzsán oldalán áll, a terület – ahol a Szovjetunió létrejöttékor még 80 százalékban örmények laktak (Tölgyesi, 2021) – az első hegyi-karabahi háború kitörése előtt népszavazáson nyilvánította ki az akaratát: Örményországhoz való csatlakozási szándékát (De Waal, 2013). Törökország lényegében ugyanilyen körülmények között támadta meg a török ciprióták védelmében Ciprust 1974-ben, s kiáltották ki önkényesen a *de facto* ma is létező Észak-Ciprusi Török Köztársaságot.

Az Európa Tanács Hegyi-Karabah ügyében is szigorúan a nemzetközi jog és a humanitárius helyzet oldaláról közelítette meg a kérdést, és a PKGY közel egy évvel a hathetes háború és a tűzszüneti megállapodás után fogalmazta meg az elvárásait mindkét fél felé. A 2021. szeptemberi ülészakon elfogadott határozat többek között a következőkre szólította fel az érintetteket: a hadifoglyokkal való bánásmódról, illetve a polgári lakosság háború idején való védelméről szóló genfi egyezményben foglaltak végrehajtása; a fogva tartott személyek kicserélése; a jogsértések kivizsgálása; a lakóhelyük elhagyására kényszerülőkrol való gondoskodás; a nemzetközi emberi jogi monitoring mechanizmusoknak – köztük az illetékes ET-szerveknek a konfliktus által sújtott ún. sűrű zónákba történő korlátozás nélküli belépésének – a biztosítása. Továbbá elítélte az örmény és az azeri kulturális emlékhelyek kölesönös pusztítását, valamint a gyűlöletbeszédnek és a bűncselekményeknek a konfliktus idején tapasztalt aggasztó szintjét. Nem utolsósorban utasította a feleket, hogy a humanitárius károk csökkentése céljából segítsék az ET illetékes mechanizmusait (*Parliamentary Assembly*, 2021b). Örményország és Azerbajdzsán között ennek ellenére 2022. szeptember 12-én kiújultak a

13 Az ENSZ Biztonsági Tanácsa négy (822., 853., 874., 884.) határozatot fogadott el 1993 folyamán (*United Nations Security Council Resolutions*, 1993a; 1993b; 1993c; 1993d).



harcok, melyekre az ET Parlamenti Közgyűlés is reagált az őszi ülészakén lefolytatott aktuális ügyek vitával (*Parliamentary Assembly*, 2022). Tiny Kox, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének elnöke, és Simon Coveney ír külügyminiszter, az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának elnöke pedig közös nyilatkozatban figyelmeztette a feleket az ET csatlakozáskor vállalt kötelezettségeik teljesítésére (*Parliamentary Assembly News*, 2022).

A Krím annektálása, az orosz kizárás főpróbája?

Tekintettel arra, hogy a jelen tanulmány középpontjában a fegyveres konfliktusok ET-tagsági következményei állnak – amelyek segíthetik annak a megértését, hogy miért csak 2022-ben reagált a szervezet prece-densteremtően –, azok geopolitikai kontextusának az elemzése a Krím esetén sem képezi a vizsgálat tárgyát.

A Krím félsziget Oroszország által történt 2014-es annektálása az Ukrajna ellen zajló háború kapcsán manapság sokat idézett előzmény. Mint ismeretes, 2014. március 1-jén Oroszország fegyveres erőket vetett be a félszigeten – a hivatalos orosz narratíva szerint az ottani oroszajkú lakosság védelmére –, majd a helyi hatóságok március 11-én kikiáltották a Krím függetlenségét (*Európai Parlament*, 2014). Az így létrejött Krími Autonóm Köztársaság és Szevasztopol területén március 16-án népszavazást tartottak az Oroszországhoz való csatlakozásról. Másnapra befejeződött a Krím annektálása, a terület jelenleg is *de facto* Oroszországhoz tartozik. A nemzetközi közösség azonnal és határozottan reagált Ukrajna területi integritásának a megsértésére. Az ENSZ Biztonsági Tanácsa azonban az orosz vétó miatt nem tudott elítélő határozatot elfogadni, csak ENSZ-közgyűlési határozat megszavazására volt mód (*United Nations*, 2014). Az uniós Külügyek Tanácsa azonban már március 3-ára soron kívüli ülést hívott össze, majd rendkívüli állam- és kormányfői találkozót tartott, március 17-én pedig az uniós miniszterek döntést hoztak az első szankcióról (*European Council. Council of the European Union*, 2014). Azt követően folyamatosan bővült a szankciós intézkedések köre, és hosszabbodott a hatályuk is. Az orosz-ukrán háború kitörését megelőző, utolsó meghosszabbításukról az Európai Unió Tanácsa 2022. január 13-án döntött (*Európai Tanács. Az Európai Unió Tanácsa*, 2022).

Az Európa Tanács az ukrán állandó képviselő kérésére az ukránjai helyzet áttekintése érdekében 2014. március 3-ára összehívta a Miniszteri Bizottság rendkívüli ülését, de azon döntés nem született. A krími referendumot követően – szintén Ukrajna kérésére – az MB felszólította a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezményhez rendelt, független szakértőkből álló tanácsadó bizottságot, hogy soron kívül tájékozzon az ukránjai, főként a Krím félszigeten élő nemzeti kisebbségek helyzetéről. Egyúttal arról is döntöttek, hogy felkérik a Velencei Bizottságot a krími népszavazás jogszerűségével kapcsolatos állásfoglalás kialakítására (*Council of Europe*, 2014a). Az MB az április 4-i ülésén, a Velencei Bizottság véleménye alapján (*European Commission for Democracy Through Law*, 2014), elítélte a krími referendumot, és illegitimnek nyilvánította az azt követő annexiót (*Council of Europe*, 2014b). A Miniszteri Bizottság ülésein mégsem merült fel Oroszország tagságának bármilyen formában való korlátozása.

A Parlamenti Közgyűlés azonban az ukránjai demokratikus intézményeket ért fenyegetés címén folytatott sürgősségi vitát követően határozatot fogadott el, amelyben – a Miniszteri Bizottsághoz hasonlóan – alkotmányellenesnek minősítette a krími népszavazást, és elítélte az orosz agressziót. További fegyveres konfliktustól tartva felszólította a Budapesti Memorandum (*United Nations Treaty Collection*, 1994) aláíróit az Ukrajna függetlenségét és területi integritását biztosító biztonsági garanciák kidolgozására (*Parliamentary Assembly*, 2014).

Több mint 70 képviselő pedig indítványt nyújtott be, amelyben azt kezdeményezték, hogy vizsgálják felül a Parlamenti Közgyűlésbe delegált orosz küldöttség tagjainak a 2014. év első közgyűlési időszakán (január végén) már jóváhagyott mandátumát (*Parliamentary Assembly*, 2014b). A vizsgálat nyomán a testület határozatot fogadott el (*Parliamentary Assembly*, 2014c) az orosz parlamenti delegáció bizonyos jogainak a korlátozásáról.¹⁴ Ők azonban nem fogadták el a felfüggesztést, és válaszul teljesen kivonultak a Parlamenti Közgyűlésből. Mivel a PKGY a döntését folyamatosan meghosszabbította, az orosz delegáció öt éven keresztül egyáltalán nem vett részt annak munkájában. A PKGY a 2015. januári

14 A PKGY döntése értelmében az orosz delegáció szavazati jogát, a Közgyűlés házbizottságában (*Bureau*), Elnöki Bizottságában és Állandó Bizottságában, valamint a PKGY választási megfigyelési misszióiban való részvételi jogát felfüggesztették fel 2014 végéig (*Parliamentary Assembly*, 2014c, 15.1, 15.2, 15.3).



ülésszakán, az orosz delegáció képviselői mandátumairól szóló döntésében rögzítette azokat a feltételeket, amelyek teljesülését elvárta a jogaik helyreállítása fejében (*Parliamentary Assembly*, 2015).¹⁵ Moszkva azonban nem teljesítette az ET PKGY elvárásait, sőt 2017. június 30-án bejelentette, hogy nem fizeti be az éves tagdíja hátralévő részét sem (Batchelor, 2017).

Az Európa Tanácsot – kormányközi szervezetként – a saját tagállamai finanszírozzák. Az Alapokmány rögzíti, hogy a főtitkár kötelessége az éves tagdíj összegéről minden évben tájékoztatni a tagokat (*Council of Europe*, 1949. 39. cikk).¹⁶ A szervezet pénzügyi szabályzata arról rendelkezik, hogy a tagdíj egyharmadát a január 1-jétől december 31-ig tartó pénzügyi év első két hónapjának végéig kell befizetni, a fennmaradó résznek pedig június végéig kell beérkeznie. A befizetési határidő a két-éves költségvetési ciklusra való átállást követően is megmaradt. Ellenkező esetben a be nem fizetett tagdíjra először 0,5, majd 1 százalékos késedelmi kamatot számítanak fel (*Council of Europe*, 2011, 10. cikk) Az Európa Tanács öt nagybefizető tagállama közül Oroszország az egyik: megközelítőleg évi 33 millió euró a tagdíjfizetési kötelezettsége, ami a 2016. évi adatok alapján a szervezet éves költségvetésének a 10,06 százaléka.¹⁷

Ezért Oroszország azon döntése, hogy a 2017-es tagdíja kétharmadát (mintegy 22 millió euró) nem fizeti be, ráadásul a 2018-ban esedékes teljes összeget visszatartja, valamint az a tény,¹⁸ miszerint Törökország

15 A PKGY feltételei között szerepelt többek között a Krim státuszának a visszaállítása, a régióba küldött paramilitáris erők felosztatása, az orosz „önkéntesek” kivonása a kelet-ukrajnai konfliktusból, és a résztvevők ellen eljárás indítása, az összes orosz csapat kivonása Ukrajna területéről, a túsok és a hadifoglyok elengedése, az orosz védelmi törvénynek a Velencei Bizottság véleményével való harmonizálása.

16 Az MB 2010-ben döntött arról, hogy a szervezet 2012-től kétéves költségvetésre tér át (*Council of Europe*, 2010).

17 2016/2017-ben a legnagyobb befizető Franciaország volt (11,54%), amelyet Németország (10,97%), Olaszország (10,65%), Törökország (10,29%), Oroszország (10,06%) és az Egyesült Királyság (9,86%) követett (*Council of Europe*, 2015. 210. o.).

18 Az ET PKGY úgy értékelte, hogy a 2016. július 15-én lezajlott törökországi katonai puccskísérlés és az azt követően elrendelt rendkívüli állapot során számos emberi jogi jogsértést követtek el, így a török monitoring újraindításáról döntött. A török kormánypárti képviselők ezt az országgal szembeni diszkriminatív lépés-

visszalépett a nagybefizetői státuszából, rendkívül érzékenyen érintette az Európa Tanácsot (*Parliamentary Assembly*, 2018a).

Nem véletlen, hogy már 2017 végén megkezdődött a helyzet rendezésén való közös gondolkodás, amely magában foglalta az orosz parlamenti delegáció visszatérési eljárásának az előkészítését. Ez a tagállami álláspontok – az ellene és a mellette szóló politikai érvek – függvényében prioritásnak számított. Ugyanakkor az ET költségvetési szempontjai mellett amiatt is egyre fontosabbá vált, mert komoly legitimációs kérdések jelentkeztek az Emberi Jogi Bíróság Oroszországra vonatkozó ítéletei kapcsán. Ugyanis a PKGY választja az ET vezető tisztviselőit – a főtitkárt, a helyettesét, az emberi jogi biztost, illetve a bíróság bíráit (*Parliamentary Assembly*, 2022a) –, és ahogy azt orosz részről a 2019 januárjában kiadott nyilatkozatban szóvá is tették, a delegációjuk többéves távolmaradásának következtében az Emberi Jogi Bíróság bíráinak több mint felét, valamint az új emberi jogi biztost is nélkülük választotta meg a testület.¹⁹ Oroszország a PKGY felelősségének nevezte a szükséges eljárási döntések elmaradását, ezért úgy döntött, hogy 2019 januárjában nem nyújtja be a képviselői mandátumokra vonatkozó kérelmét (*The State Duma*, 2019).

Az idő azért sűrgetett, mert az ET-alapokmány 9. cikke kimondja, hogy ha egy tagállam nem teljesíti a tagdíjbefizetési kötelezettségét, akkor a Miniszteri Bizottság felfüggesztheti a részvételét az MB-ben is, ráadásul közeledett a 2019. júniusi ülészak, amelyen a PKGY-nak az Európa Tanács új főtitkáráról is döntenie kellett. Az orosz nyilatkozat fényében a szervezet nyilvánvalóan nem kívánta felvállalni annak az ódi-umát, hogy a főtitkár legitimitását az egyik nagybefizető tagállam megkérdőjelezze. A Parlamenti Közgyűlés a 2019. áprilisi ülészakán ezért egy olyan határozatot fogadott el, amely rögzítette, hogy az ET-tagság annak a Statútum szerinti mindkét szervében – a Miniszteri Bizottságban és a Parlamenti Közgyűlésben – való részvételt is jelenti, ezért felszólította az Oroszországi Föderációt a parlamenti küldöttsége kijelölésére és a tagdíjbefizetési kötelezettsége teljesítésére (*Parliamentary Assembly*, 2019a).

nek tartották – ez pedig hozzájárult ahhoz, hogy Ankara nem kívánt a nagybefizetők között maradni (*Parliamentary Assembly*, 2017).

¹⁹ Dunja Mijatović emberi jogi biztost a PKGY 2018 januárjában választotta meg, hat évre (*Council of Europe*, 2018a).



A PKGY döntéshozatali eljárásáról, illetve a képviselői mandátumokról a felülvizsgálati jelentés alapján, a 2019. júniusi ülészak első napján született határozat, amely rögzítette, hogy a képviselők szavazati, felszólalási és képviseleti joga nem függeszthető fel, és nem vonható vissza. Az eddigi ilyen automatizmus ezért az eljárási szabályzatból kikerült, és úgy rendelkeztek, hogy súlyos jogsértés esetén a Parlamenti Közgyűlés dönt arról, hogy milyen jogokat érint az esetleges szankció (*Parliamentary Assembly, 2019b*, 10. o.). Annak érdekében, hogy az Oroszországgal szemben határozottan elutasító képviselők is elfogadják a határozatot, az kiemeli, hogy a PKGY elkötelezett egy későbbi, ún. közös reagálási eljárás (*joint procedure of reaction*) bevezetése iránt, amellyel a jövőben az MB és a PKGY együttesen léphet fel az ET alapelveinek, alapértékeinek a megsértése esetén (*Parliamentary Assembly, 2019b*, 4. o.).

Az orosz parlamenti delegáció mandátumát a PKGY a 2019. június 26-án elfogadott határozatában végül jóváhagyta, így ők a vitában és az azzal párhuzamosan zajlott főtitkárválasztáson is részt vehettek. A határozat az orosz képviselők visszaengedése fejében elvárta viszont a korábbi PKGY-határozatokban foglaltak teljesítését, és felszólította Moszkvát az elmaradt tagdíj befizetésére (*Parliamentary Assembly, 2019c*).

A PKGY-ban zajlott túlfűtött politikai viták és a fentiekben ismertett megfontolások alapján összességében megállapítható, hogy a PKGY kénytelen volt meghajolni a politikai realitás és a költségvetési kényszer hatására, de az oroszok lényegében feltétel nélküli visszaengedése miatt sokan megkérdőjelezték a szervezet hitelességét, és súlyos hibának tartották a döntést. Egyes elemzők szerint mindez világos bizonyíték volt arra, hogy Európának nincs egységes álláspontja, még kevésbé egységes stratégiája Oroszországgal szemben. A jogsértések szankció nélkül hagyása szerintük precedenst teremt, és rendkívül káros jelzés a többi tagállam számára: az emberi jogi jogsértések mindaddig büntetlenül maradnak, amíg az érintett tagállam a tagdíjat befizeti. A kelet-európai országok felé ráadásul azt az üzenetet közvetítette, hogy egy orosz biztonsági fenyegetés esetén egyáltalán nem számíthatnak a nyugat-európai szövetségeseikre, ezért inkább az Amerikai Egyesült Államoknál kell keresniük a biztonsági garanciákat. Több szakértő úgy véli, az orosz civil társadalom is képmutatásként élte meg a döntést: úgy érzik, hogy Nyugat-Európa számára a lényeg az orosz tagdíj, és csak figyelemelterelő

kommunikáció volt az orosz állampolgároknak és civil szférának az emberi jogai iránti aggodalom (*The Moscow Times*, 2019; Gigitashvili, 2018; Jozwiak, 2018; Mounier, 2018).

Ugyanakkor Oroszországnak az ET-ben és az EJEE-ben tartása mint az emberi jogok érvényesülésének a biztosítója azért sem volt teljesen hiteles érvelés a szervezet részéről, hiszen az Emberi Jogi Bíróság ítéletei az utóbbi években egyre kevésbé kikényszeríthetőek – és nem csak Oroszország vonatkozásában. Ez a tendencia, valamint az egyes ET-tagállamok²⁰ által kiadott, a nemzeti alkotmánynak a strasbourgi bírósággal szembeni elsőbbségét hirdető hivatalos állásfoglalás komoly kihívást jelent az Európa Tanács számára, hiszen a szervezet reputációja nagymértékben az emberi jogi egyezményrendszerre és a strasbourgi bíróság ítélezési gyakorlatára épül.

Az Ukrajna elleni orosz agresszió megindítása 2022. február 24-én

A 2014-es krími események kapcsán részletesen bemutatott ET-válasz ismerete mindenképpen szükséges az Európa Tanácsnak a 2022-es orosz–ukrán háborúra adott reakciója megértéséhez. Ahogy korábban jeleztem, a jelen tanulmány célja elsősorban az ET-nek a fegyveres konfliktusokra való reagálása, így a 2022. február 24-én Ukrajna ellen indított orosz támadás kiváltó okaival, geopolitikai kontextusával nem fogunk foglalkozni. Az ET idejének fellépése éppen az előző fejezetben taglaltak fényében válik érdekessé: a Krim annektálásával kapcsolatosan utólag igen óvatosságnak tűnő, és szankciókat kizárólag a PKGY szintjén bevezető szervezet reakciója most ellentmondást nem tűrően határozott volt, ráadásul a döntéseknek a Miniszteri Bizottság volt a motorja.

A külső szemlélő úgy érzi, az ET most gyorsan döntött. Oroszország 2022. február 21-én ismerte el a két ukrainai szakadár államot – a „Donnyceki Népköztársaságot” és a „Luhanszki Népköztársaságot” (*Council of Europe*, 2022e) –, másnap engedélyezte az orosz fegyveres erők külföldi bevetését (*Ministry of Foreign Affairs of Ukraine*, 2022). Február 24-én

²⁰ Eddig formálisan Oroszország és Lengyelország adott ki ilyen nyilatkozatot: az előbbi 2016-ban, az utóbbi 2021 őszén. Az Orosz Alkotmánybíróság döntéséről lásd: *Library of Congress*, 2016; a lengyel határozat elérhetősége: *Euractiv*, 2021.



pedig megindította a katonai támadást Ukrajna ellen (*Council of Europe*, 2022f). Az Európa Tanács február 25-én, tehát már az azt követő napon felfüggesztette Oroszország MB- és PKGY-képviselési jogát (*Council of Europe*, 2022a). A PKGY március 14–15-én rendkívüli ülést tartott a szóba jöhető bevezetendő szankciókról, és állást foglalt az orosz tagság megszüntetése mellett (*Parliamentary Assembly*, 2022b). Moszkva március 15-én hivatalosan jelezte az ET főtitkáránál, hogy kilép a szervezetről, és felmondja az EJEE-t (*Council of Europe*, 2022g). Az MB pedig március 16-án döntött az ország kizárásáról (*Council of Europe*, 2022d). A strasbourgi Emberi Jogi Bíróság március 22-én jelentette be, hogy Oroszország 2022. szeptember 16-tól nem lesz már részese az egyezménynek, azonban az addig általa elkövetett jogsértésekkel kapcsolatos beadványok vonatkozásában továbbra is illetékes marad (*European Court of Human Rights*, 2022b). A katonai támadás megindítását követő egy hónap alatt került pont Oroszország és az ET közötti 26 évnyi együttműködés végére.

A szervezet a korábbi fegyveres konfliktusok során többnyire csak félrenézett, és a humanitárius vonatkozásokon kívül mással nem nagyon törődött. Oroszországot lényegében az első csecsenföldi katonai intervenció (*Parliamentary Assembly*, 1996) alatt vette fel a tagjai közé.²¹ A szintén független és szuverén Ciprust 1974-ben megtámadó Törökországot nem szankcionálta, a 2022-es ukrajnai eseményekkel kísérteties analógiát mutató 2008-as orosz–grúz háború miatt egyetlen szankciót sem fogantatosított, a Krim annektálását pedig öt éves huzavona után lényegében tudomásul vette. 2022-ben azonban úgy tette ki Oroszországot, hogy sem az orosz állampolgárok emberi jogait, sem a költségvetési hiányt nem mérlegelte. Vele szemben jóformán minden szankciós lehetőségét felhasználta: a felfüggesztéstől a kilépésen át a kizárásig mindent élesített. Csak éppen a súlyos jogsértések esetére a 2019-es válság idején kidolgozott, Oroszországnak a PKGY-ba való visszatérése által okozott presztízsveszteség kompenzálására kezdeményezett ún. közös reagálási eljárást (*Council of Europe*, 2020) nem aktiválta. Diplomáciai értesülések szerint ez az opció azért nem merült fel, mert Ukrajna azonnali politikai hatást kiváltó döntést várt el a szervezettől.

²¹ Oroszország meghívásáról a Miniszteri Bizottság az 1996. február 8-i ülésén döntött (*Council of Europe*, 1996).

A kizárásról 2022. március 16-án született döntést azonban csak látószólag hozták meg gyorsan. Az orosz katonai támadás napján Ukrajna megszakította a diplomáciai kapcsolatokat Oroszországgal (*Government Portal*, 2022). Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága rendkívüli ülést hívott össze a helyzet értékelésére és a lehetséges ET-válasz megvitatása céljából. Az elfogadott döntés értelmében határozottan elítélte az erőszakot és a kelet-ukrajnai két köztársaság orosz elismerését, továbbá kiállt Ukrajna szuverenitása és területi integritása mellett. Ugyanakkor arra az elhatározásra jutott, hogy a lehetséges intézkedéseket az ET-főtítkárral és PKGY-val együtt kell megvitatni (*Council of Europe*, 2022a). A február 25-én tartott rendkívüli miniszteri bizottsági ülésen – az MB és PKGY közös bizottságán zajlott vita figyelembevételével – született döntés értelmében azonnali hatállyal felfüggesztették Oroszország képviseleti jogát mindkét szervezetben (*Council of Europe*, 2022a).

A színtfalak mögött tehát megint érzékelhetőek voltak a törésvonalak, folytatódott a szokásos érvek mérlegelése, az orosz kilépés jogi és pénzügyi hatásainak az intenzív elemzése, az EU gyors és azonnali szankciónak a figyelembevételé.²² Bizonyára nem volt elhanyagolható szempont az sem, hogy Oroszországnak a PKGY-ba való 2019-es visszatérésekor felmerült kritikák miatt a szervezetnek az akkori bizonyos fokú és elkerülhetetlen arvesztését mindenképpen szépíteni kellett a hitelesség jövőbeni fenntartása érdekében. Mindezek alapján úgy tűnik, hogy a Krím kapcsán lezajlott ötéves tagsági huzavona, az orosz delegációnak a pénzügyi okok miatti visszafogadása, valamint az elemzők által egyre gyakrabban emlegetett kritikák nélkül – amelyek szerint az orosz-grúz háborúra Európa nem adott határozott választ – az ET nem reagált volna ilyen határozottan az ukrajnai háborúra. Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy az Európa Tanács – az EU-tól eltérően – kormányközi szervezet, ahol most lényegében a tagállamoknak az Oroszországgal szembeni saját külpolitikája került előtérbe. Ezért úgy vélem, az ET-nek az Ukrajna elleni orosz agresszióra adott válasza az országgal szembeni összeurópai, illetve euroatlanti politika lecsapódásaként fogható fel.

22 Nyilvános, de nem publikált külügyi jelentések alapján.



Felfüggesztés, önkéntes kilépés és kizárás

Az ET alapokmánya a tagság megszüntetésére három opciót tartalmaz. A 7. cikk lehetővé teszi az önkéntes kilépést, amely nem azonnal lép hatályba, hanem – a bejelentés dátumától függően – az aktuális vagy a következő pénzügyi év végétől, vagyis addig az érintett ország hivatalosan tagja marad a szervezetnek és az EJEE-nek, a strasbourgi bíróság joghatósága érvényes rá, és a tagdíjbefizetési kötelezettsége is fennáll (*Council of Europe*, 1949, 7. cikk).

A Statútum 8. cikke arról rendelkezik, hogy az alapokmány 3. cikkelyének súlyos megsértése következtében a Miniszteri Bizottság felfüggesztheti az adott tagállam képviseleti jogát, és felkérheti a kilépésre. Amennyiben az önkéntes kilépés nem történik meg, akkor az MB dönthet a tagság megszüntetéséről (*Council of Europe*, 1949, 8. cikk). A kilépés és a kizárás közötti nagyon fontos különbség a hatályosságuk. Ahogy arról már szó volt, a kilépésnek hosszabb átfutási ideje van, míg a kizárás dátumát az MB döntheti el. Ez utóbbira a szervezet 70 évvel ezelőtti alapítása óta nem volt példa, és eddig önkéntes kilépés is csak egyszer, Görögország esetében történt 1969-ben, megelőzendő a kizárásról szóló döntés elfogadását (*Council of Europe*, 1969).

A már kilépett Oroszország kizárására tehát azért volt szükség, hogy arra azonnali hatállyal kerülhessen sor. Ez az ET 2019-es döntése és az ahhoz vezető viták fényében meglepőnek tűnhet, és kompenzációs lépésként értékelhető. Bár Ukrajna az orosz agresszió megindításától kezdve követelte a Statútum 8. cikkelyének az érvényesítését, és ebben számos, az orosz agresszió által korábban érintett vagy annak jövőbeni fenyegetésétől tartó tagállam támogatta, voltak óvatos próbálkozások az elhamarkodottnak tartott döntés elodázására. Végül minden bizonnyal a szervezet hitelességének a kérdése kerekedett felül, hiszen még élénken élt a Parlamenti Közgyűlésben az orosz delegáció visszatéréséről hozott 2019-es döntés, valamint a szervezetet akkor ért vád, amely szerint engedett Oroszország pénzügyi zsarolásának, és csupán másodlagos számára az ET alapértékeinek, az emberi jogoknak a súlyos megsértése. Úgy gondolom, nem elhamarkodott arra a következtetésre jutni, hogy a Krim annektálására adott PKGY-válasz nélkül 2022. március 16-án nem feltétlenül került volna sor Oroszország kizárására.

A kizárásnak azonban számos jogi, pénzügyi és intézményi hatása van és lesz az Európa Tanácsra. A pénzügyi vonatkozásokat illetően már elindult a közös gondolkodás a kieső orosz hozzájárulás átmeneti pótlásáról. A német Bundestag kezdeményezésére a PKGY elnöke már a kizárásról szóló döntés megszületése előtt nyilatkozatban fordult a többi 45 ország parlamentjéhez, hogy szükség esetén a saját tagdíjbefizetési kötelezettségeiken felül is biztosítsák a szervezet pénzügyi fenntarthatóságát (*Parliamentary Assembly*, 2022c). Emellett szükség van a 2021 novemberében meghozott, a szervezet 2022–2025-ös szakmai tevékenységét és a tagállamok 2022-es tagdíjbefizetési kötelezettségeit rögzítő döntés felülvizsgálatára, ami akár a kormányközi struktúra több évre előre meghatározott programjait is módosíthatja.

A jogi és intézményi következmények már tudhatóak, azokkal kapcsolatosan az MB a 2022. március 23-i ülésén döntést is hozott. Így a kizárással az ET zárt egyezményeiben, élükön az Emberi Jogok Európai Egyezményével, megszűnik Oroszország tagsága, a továbbiakban csak azokban maradhat jelen, amelyek nyitottak a külső államok előtt. Azon egyezmények, amelyeket aláírt, de nem ratifikált, felfüggesztettnek tekintendők. Az ET tevékenységében, programjaiban, konferenciáin való részvételére a jövőben a külső államokra vonatkozó szabályozás lesz érvényes. Megszűnik a tagsága az összes olyan részegyezményben, amelynek a tevékenységében eddig részt vett. A tagdíjbefizetési kötelezettsége a tagság megszűnéséig állt fenn, így a 2022. évre meghatározott 34.353.428,33 millió eurós hozzájárulás (*Council of Europe*, 2021, 216. o.) első harmadát köteles lenne befizetni. Ugyanígy mindazon részegyezményeknek a tagdíját is köteles befizetni, amelyeknek a fent jelzett dátumig a tagja volt. Az MB határozata emellett rögzíti azt is, hogy a tagság megszűnéséig már fennállt fizetési hátralékát is rendeznie kell (*Council of Europe*, 2022c).

Következtetések

A páneurópai jogi–emberi jogi együttműködést szimbolizáló Európa Tanácsnak az egyik tagja kizárásáról hozott történelmi döntése elmentmond a szervezet által mindig is hirdetett és képviselt párbeszédre való törekvésnek. Az ET egyik hozzáadott értéke éppen az volt, hogy



Oroszországot a tagjai között tudhatta, és ha az együttműködés nem is volt zökkenőmentes vele, a kialakított felülvizsgálati mechanizmusokban való – önkényes – részvétele (Roter, 2017, l. o.) lehetőséget adott a számonkérésre. Az oroszok kizárásakor az ET-n belül nagy valószínűséggel felülkerekedett a kompenzáció igénye: mintha az az orosz parlamenti delegáció 2019-es visszaengedése nyomán megfogalmazott éles kritikákra adott válasz lenne; annak a bizonyítása, hogy Európa tud egységes is lenni, értékalapú politikát folytatni, van határozott stratégiai válasza az orosz nagyhatalmi törekvésekre, és végül, de nem utolsósorban, nem áldozza fel az európai biztonságot az orosz ET-tagdíj oltárán.

Az emberi jogi szervezet életre hívása a jogállamisági és emberi jogi normák előmozdítása révén, közvetett módon, eleve az ilyen konfliktusok megelőzését lenne hivatott szolgálni, ám az erőfeszítései kudarcát az elmúlt évtizedek történései is bizonyítják. A nemzetközi kötelezettségvállalás és a párbeszéd békeidőben működik, de látjuk, hogy minden szerződés csak addig érvényes, amíg azt annak részesei magukra nézve kötelezőnek ismerik el.²³ A jogi érveket nélkülöző, geopolitikai megfontolásokon alapuló orosz támadásra ezért az Európa Tanács is politikai döntéssel válaszolt, amelynek véleményem szerint éppen ezért nincs visszafordíthatatlan következménye az ET és Oroszország közötti együttműködésre. Jogi értelemben, ahogy Görögország esetében is, van visszaút a szervezetbe.

Az Európa Tanács ugyanis széles körű eszközrendszerrel rendelkezik a külső államokkal való együttműködéshez. Számos olyan egyezménye, mechanizmusa van, amelyek nyitottak a tagsággal nem rendelkezők számára. A Miniszteri Bizottság és a Parlamenti Közgyűlés tevékenységében is részt vesznek külső államok – nyilvánvalóan korlátozott jogkörrel, szavazati jog nélkül. Párbeszédre tehát van, lenne mód, és a szervezet részéről nyilvánvalóan igény és elvárás is, hiszen többek között az Oroszországgal szemben az Emberi Jogi Bírósághoz 2022. szeptember 16-a előtti jogsértések kapcsán benyújtott panaszok vizsgálatához, majd a bírósági ítélet meghozatalát követően a végrehajtás tekintetében is az alperes kormány szoros együttműködésére lenne szükség.

23 Oroszország ugyanis – az Egyesült Királysággal és az Amerikai Egyesült Államokkal együtt – a Budapesti Memorandumban kötelezettséget vállalt Ukrajna függetlenségének, szuverenitásának és fennálló határainak a tiszteletben tartására (*United Nations Treaty Collection*, 1994, l. cikkely).

Ahogy az ET-tagság megszüntetését a nagyhatalmi politika összefüggésében szükséges nézni, ugyanez a koordináta-rendszer fogja meghatározni az ET és Oroszország rövid- és középtávú együttműködésének a feltételeit is, hiszen abban kezd egyetértés kialakulni a katonai szakértők között is, hogy az orosz-ukrán háború a „legnagyobb hagyományos katonai konfliktus Európában a második világháború óta” (Turcsányi és Molnár, 2022). Az ukrajnai háború elhúzódása, az esetleges orosz-ukrán béketárgyalások és megállapodás tükrében alakul majd az ET Oroszország-politikája, illetve az euroatlanti intézményrendszer felé tanúsítandó orosz magatartás. Oroszország visszatérhet az Európa Tanácsba, de ehhez nyilvánvalóan a politikai körülmények változása és döntően közös politikai akarat szükséges.²⁴ Azonban a háború eszkalálódása és ennek következtében az álláspontok megmerevedése, sőt a háború rövid- és hosszútávú következményeivel kapcsolatos borúlátó helyzetértékelések mindenestre jelenleg még középtávon sem valószínűsítik az ET és Oroszország közötti kapcsolatok normalizálódását.²⁵

Irodalomjegyzék

Batchelor, Tom (2017). Russia Cancels Payment to Council of Europe After Claiming Its Delegates Are Being Persecuted over Crimea. *Independent*. A letöltés ideje: 2022. március 28. <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/russia-cancels-council-of-europe-payment-members-persecuted-a7816951.html#>.

Benes, Károly (2018). *A 2008-as orosz-grúz háború hatása az európai biztonságra*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. A letöltés ideje: 2022. március 25. https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12605/web_PDF_2008_orosz_gruz_haboru.pdf;jsessionid=5B286889E18E35D973A4BBC5DE782F8E?sequence=1.

Chausovsky, Eugene (2020). Turkey Challenging Russia's Monopoly in the South Caucasus. *Newlines Institute for Strategy and Policy*. A letöltés ideje: 2022. március 27. <https://newlinesinstitute.org/turkey/turkey-challenging-russias-monopoly-in-the-south-caucasus/>.

Conclusions of the Two hundred and thirty-four meeting of the Ministers' Deputies held in Strasbourg in Strasbourg on 21 and 22

24 A következtetések a szerző véleményét tükrözik.

25 A szerző saját véleménye.



- August 1974. A letöltés ideje: 2022. március 29. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680515dde>
- Council of Europe* (1949). Statute of the Council of Europe. A letöltés ideje: 2022. április 3. <https://rm.coe.int/1680935bd0>.
- Council of Europe* (1969). Resolution (69) 51 (Adopted by the Committee of Ministers on 12 December 1969) on Greece. A letöltés ideje: 2022. március 13. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804faa01>.
- Council of Europe* (1974a). Resolution (74) 34. Invitation to Greece to Rejoin the Council of Europe. A letöltés ideje: 2022. március 13. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680535dlb>.
- Council of Europe* (1974b). Conclusions of the Two Hundred and Thirty-Fourth Meeting of the Ministers' Deputies. A letöltés ideje: 2022. március 13. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680515dde>.
- Council of Europe* (1994). Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Restructuring the Control Machinery Established Thereby (ETS No. 155). A letöltés ideje: 2022. március 13. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=155>.
- Council of Europe* (1996). Resolution (96) 2. Invitation to the Russian Federation to Become a Member of the Council of Europe. A letöltés ideje: 2022. április 1. https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectId=090000168062e4fa.
- Council of Europe* (2003). Council of Europe Committee of Ministers Resolution Res (2003)3. Invitation to Serbia and Montenegro to Become a Member of the Council of Europe. A letöltés ideje: 2022. március 26. https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectId=09000016805e042f.
- Council of Europe* (2008a). Report by the Chairman of the Committee of Ministers in View of the Informal Meeting of Ministers for Foreign Affairs of the Council of Europe. A letöltés ideje: 2022. március 25. https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectId=09000016805d2906.
- Council of Europe* (2008b). Informal Meeting of Ministers for Foreign Affairs of the Council of Europe. A letöltés ideje: 2022.

- március 26. https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectId=09000016805d291a.
- Council of Europe* (2010). Introduction of a Biennial Budget of the Council of Europe. CM(2010)125. A letöltés ideje: 2022. március 26. https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectId=09000016805cdca3.
- Council of Europe* (2011). Financial Regulations and Supplementary Provisions of the Council of Europe. A letöltés ideje: 2022. március 28. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804d9e34.
- Council of Europe* (2014a). Ministers' Deputies. Decisions. CM/Del/Dec(2014)1194. A letöltés ideje: 2022. március 27. https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectId=09000016805c63ca.
- Council of Europe* (2014b). Ministers' Deputies Decisions. CM/Del/Dec(2014)1196. A letöltés ideje: 2022. március 27. https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectId=09000016805c7659.
- Council of Europe* (2015). Draft. Council of Europe Programme and Budget 2016–2017. A letöltés ideje: 2022. március 28. <https://rm.coe.int/16804b321b>.
- Council of Europe* (2018a). Dunja Mijatović Elected Council of Europe Commissioner for Human Rights. A letöltés ideje: 2022. április 3. https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/events/-/asset_publisher/E5WWthsy4Jfg/content/dunja-mijatovic-elected-council-of-europe-commissioner-for-human-rights?_101_INSTANCE_E5WWthsy4Jfg_viewMode=view/.
- Council of Europe* (2018b). Resolution. Execution of the Judgments of the European Court of Human Rights. Five Cases Against the United Kingdom. A letöltés ideje: 2021. március 12. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016808feca9.
- Council of Europe* (2020). Complementary Procedure Between the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly in Response to a Serious Violation by a Member State of Its Statutory Obligations. A letöltés ideje: 2022. április 2. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016809a5214.
- Council of Europe* (2021). Council of Europe Programme and Budget 2022–2025. A letöltés ideje: 2022. október 12. <https://rm.coe.int/0900001680a4d5de>.
- Council of Europe* (2022a). Situation in Ukraine – Measures to Be Taken, Including Under Article 8 of the Statute of the Council of Europe.



- A letöltés ideje: 2022. március 30. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a5a360.
- Council of Europe* (2022b). Chart of Signatures and Ratifications of Treaty 005. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 005). Status as of 03/04/2022. A letöltés ideje: 2022. április 3. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyenum=005>.
- Council of Europe* (2022c). Resolution CM/Res (2022)3 on Legal and Financial Consequences of the Cessation of Membership of the Russian Federation in the Council of Europe. A letöltés ideje: 2022. március 31. https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5ee2f.
- Council of Europe* (2022d). Resolution CM/Res(2022)2 on the Cessation of the Membership of the Russian Federation to the Council of Europe. A letöltés ideje: 2022. március 31. https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5da51.
- Council of Europe* (2022e). Statement by Council of Europe Secretary General Marija Pejčinović Burić on the Recognition of the So-Called “People’s Republics” of Donetsk and Luhansk by the Russian Federation. A letöltés ideje: 2022. március 31. <https://www.coe.int/en/web/portal/-/statement-by-council-of-europe-secretary-general-marija-pejcinovic-buric-on-the-recognition-of-the-so-called-people-s-republics-of-donetsk-and-luhan-1>.
- Council of Europe* (2022f). Statement from Council of Europe Secretary General Marija Pejčinović Burić on the Military Attack by the Russian Federation on Ukraine. A letöltés ideje: 2022. március 31. <https://www.coe.int/en/web/portal/-/statement-from-council-of-europe-secretary-general-marija-pejcinovic-buric-on-the-military-attack-by-the-russian-federation-on-ukraine>.
- Council of Europe* (2022g). The Russian Federation Is Excluded from the Council of Europe. A letöltés ideje: 2022. március 31. <https://www.coe.int/en/web/portal/-/the-russian-federation-is-excluded-from-the-council-of-europe>.
- De Waal, Thomas (2013). *Black Garden Armenia and Azerbaijan Through Peace and War*. New York, NY: New York Press.
- Emerson, Michael (2008). Post-Mortem on Europe’s First War of the 21st Century. *Centre for European Policy Studies, Policy Brief*, (167). A letöltés ideje: 2022. március 25. <http://aei.pitt.edu/9382/2/9382.pdf>.

- Euractiv* (2021). Poland Makes 'Unprecedented' Challenge to European Rights Pact. A letöltés ideje: 2022. március 27. <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/poland-makes-unprecedented-challenge-to-european-rights-pact/>.
- Euronews* (2018). Európa bűne, avagy az orosz–grúz háborúról őszintén. A letöltés ideje: 2022. március 25. <https://hu.euronews.com/2018/08/08/europa-bunc-avagy-az-orosz-gruz-haborurol-oszinten>.
- Európai Parlament* (2014). Az Európai Parlament 2014. március 13-i állásfoglalása az Ukrajna elleni orosz invázióról (2014/2627(RSP)). A letöltés ideje: 2022. március 27. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0248_HU.html?redirect.
- Európai Parlament* (2018). Grúzia által elfoglalt területek 10 évvel az orosz invázió után. A letöltés ideje: 2022. március 26. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0266_HU.pdf.
- Európai Tanács. Az Európai Unió Tanácsa* (2022). Időrendi áttekintés – Az Oroszországgal szemben az ukrán válság nyomán bevezetett uniós korlátozó intézkedések. A letöltés ideje: 2022. március 27. <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/sanctions/restrictive-measures-ukraine-crisis/history-restrictive-measures-ukraine-crisis/>.
- European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (2014). Opinion on “Whether the Decision Taken by the Supreme Council of the Autonomous Republic of Crimea in Ukraine to Organise a Referendum on Becoming a Constituent Territory of the Russian Federation or Restoring Crimea’s 1992 Constitution Is Compatible with Constitutional Principles” Adopted by the Venice Commission at Its 98th Plenary Session (Venice, 21–22 March 2014). *Venice Commission*. A letöltés ideje: 2022. március 27. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)002_e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)002_e).
- European Commission of Human Rights* (1967). The Greek Case. A letöltés ideje: 2022. március 13. https://www.echr.coe.int/Documents/Denmark_v_Greece_1.pdf.
- European Council. Council of the European Union* (2014). Council Condemns the Illegal Referendum in Crimea. A letöltés ideje: 2022. március 27. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2014/03/17/>.
- European Council. Council of the European Union* (2020). Nagorno–Karabakh: Declaration by the High Representative on Behalf of the European Union. A letöltés ideje: 2022. március 26. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/11/19/nagorno-karabakh-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union/>.



- European Convention of Human Rights* (2021). Emberi Jogok Európai Egyezménye. A letöltés ideje: 2022. március 11. https://www.echr.coe.int/documents/convention_hun.pdf.
- European Court of Human Rights* (2009). Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia. Report. Vol. I. A letöltés ideje: 2022. március 25. https://www.echr.coe.int/Documents/HUDOC_38263_08_Annexes_ENG.pdf.
- European Court of Human Rights* (2022a). Inter-State Applications. A letöltés ideje: 2022. április 3. https://www.echr.coe.int/Documents/InterState_applications_ENG.pdf.
- European Court of Human Rights* (2022b). Resolution of the European Court of Human Rights on the Consequences of the Cessation of Membership of the Russian Federation to the Council of Europe in Light of Article 58 of the European Convention on Human Rights. A letöltés ideje: 2022. március 30. https://www.echr.coe.int/Documents/Resolution_ECHR_cessation_membership_Russia_CoE_ENG.pdf.
- Ferguson, Niall (2006). *The War of the World: Twentieth-Century Conflict and the Descent of the West*. New York, NY: Penguin Press.
- Ganser, Daniele (2005). *NATO's Secret Armies: Operation GLADIO and Terrorism in Western Europe*. New York, NY: Frank Cass.
- Gigitashvili, Givi (2018). Russia's Return to PACE. *New Eastern Europe*. A letöltés ideje: 2022. március 29. <https://neweasterneurope.eu/2019/07/10/russias-return-to-pace/>.
- Government Portal* (2022). Statement by the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine Regarding the Severance of Diplomatic Relations with the Russian Federation. A letöltés ideje: 2022. március 30. <https://www.kmu.gov.ua/en/news/zayava-mzs-ukrayini-shchodo-rozrivu-diplomatichnih-vidnosin-z-rosijskoyu-federacijeyu>.
- Gyene Pál (2012). Karabahi konfliktus: ki ütött először? *Kitekintő*. A letöltés ideje: 2022. március 27. <http://kitekinto.hu/europa/2012/09/05/karabahi-konfliktus-ki-utott-elszor&lap=2>.
- HUDOC* (2001). Case of Cyprus v. Turkey. Judgement. A letöltés ideje: 2022. március 13. <https://hudoc.echr.coe.int/Eng#%7B%22item-id%22:%5B%22001-59454%22%5D%7D>.
- International Court of Justice* (2010). Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo. A letöltés ideje: 2022. április 2. <https://www.icj-cij.org/en/case/141>.

- Internet Archive* (2020). UN Security Council Calls for Immediate End to Fighting in Nagorno-Karabakh. A letöltés ideje: 2022. március 26. <https://web.archive.org/web/20201009133111/https://www.france24.com/en/20200930-un-security-council-calls-for-immediate-end-to-fighting-in-nagorno-karabakh>.
- Jozwiak, Rikard (2018). Explainer: Will Russia Return to PACE Next Week? *RadioFreeEurope. RadioLiberty*. A letöltés ideje: 2022. március 29. <https://www.rferl.org/a/explainer-will-russia-return-to-pace-next-week-/30007097.html>.
- Kiss Csaba (2022). Ami most Ukrajnában történik, ahhoz láttunk már valami kísértetiesen hasonlót. *Portfólio*. A letöltés ideje: 2022. március 25. <https://www.portfolio.hu/global/20220222/ami-most-ukrajnaban-tortenik-ahhoz-lattunk-mar-valami-kisertetiesen-hasonlot-527601>.
- Kofman, Michael (2020). Armenia–Azerbaijan War: Military Dimensions of the Conflict. *Russiamatters.org*. A letöltés ideje: 2022. március 27. <https://www.russiamatters.org/analysis/armenia-azerbaijan-war-military-dimensions-conflict>.
- Kramer, Andrew E. (2020). Facing Military Debacle, Armenia Accepts a Deal in Nagorno-Karabakh War. *The New York Times*. A letöltés ideje: 2022. március 27. <https://www.nytimes.com/2020/11/09/world/middleeast/armenia-settlement-nagorno-karabakh-azerbaijan.html>.
- Library of Congress* (2016). Russian Federation: Constitutional Court Allows Country to Ignore ECHR Rulings. A letöltés ideje: 2022. október 10. <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2016-05-18/russian-federation-constitutional-court-allows-country-to-ignore-echr-rulings/>.
- Lipusz Éva (2012). A Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezete. *Hadtudomány*. A letöltés ideje: 2022. március 27. https://www.mhft.eu/hadtudomany/2013/2013_elektronikus/2013_e_lipusz_eva.pdf.
- McGlinchey, Marisa (2019). *Unfinished Business: The Politics of „Dissident” Irish Republicanism*. Manchester: Manchester University Press.
- Ministry of Foreign Affairs of Ukraine* (2022). Statement of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine on the Decision of the Federation Council of the Russian Federation on the Use of the Armed Forces of the Russian Federation Abroad. A letöltés ideje: 2022. március 31. <https://mfa.gov.ua/en/news/statement-ministry-foreign-affairs-ukraine-decision-federation-council-russian-federation-use-armed-forces-russian-federation-abroad>.



- Morelli, Vincent (2011). Cyprus: Reunification Proving Elusive. *UNT Digital Library*. A letöltés ideje: 2022. március 13. https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc93829/ml/1/high_res_d/R41136_2011Jul26.pdf.
- Mounier, Jean-Luc (2018). Russia's Undiplomatic Return to the Council of Europe. *France24*. A letöltés ideje: 2022. március 29. <https://www.france24.com/en/20190628-russia-undiplomatic-return-council-europe-ukraine>.
- NATO (2008). Bucharest Summit Declaration. A letöltés ideje: 2022. március 25. https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm.
- OSCE (1995). Mandate of the Co-Chairmen of the Conference on Nagorno Karabakh Under the Auspices of the OSCE („Minsk Conference”). A letöltés ideje: 2022. március 25. <https://www.osce.org/files/f/documents/f/f/70125.pdf>.
- Parliamentary Assembly* (1974a). Situation in Cyprus. Recommendation 736 (1974). A letöltés ideje: 2022. március 13. <https://pace.coe.int/en/files/14770/html>.
- Parliamentary Assembly* (1974b). Resolution 574 (1974). Situation in Cyprus. A letöltés ideje: 2022. március 13. <https://pace.coe.int/en/files/15987/html>.
- Parliamentary Assembly* (1996). Developments in the Russian Federation in Relation to the Situation in Chechnya. A letöltés ideje: 2022. április 1. <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=7466&lang=EN>.
- Parliamentary Assembly* (2008). The Consequences of the War Between Georgia and Russia. Resolution 1633 (2008). A letöltés ideje: 2022. március 26. <https://pace.coe.int/en/files/17681/html>.
- Parliamentary Assembly* (2014a). Resolution 1988 (2014). Recent Developments in Ukraine: Threats to the Functioning of Democratic Institutions. A letöltés ideje: 2022. március 27. <https://pace.coe.int/en/files/20873/html>.
- Parliamentary Assembly* (2014b). Motion for a Resolution. Credentials of the Russian Delegation. A letöltés ideje: 2022. október 10. <https://pace.coe.int/en/files/20581>.
- Parliamentary Assembly* (2014c). Resolution 1990 (2014). Reconsideration on Substantive Grounds of the Previously Ratified Credentials of the Russian Delegation. A letöltés ideje: 2022. október 10. <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20882&lang=en>.

- Parliamentary Assembly* (2015). Resolution 2034 (2015). Challenge, on Substantive Grounds, of the Still Unratified Credentials of the Delegation of the Russian Federation. A letöltés ideje: 2022. március 27. <https://pace.coe.int/en/files/21538/html>.
- Parliamentary Assembly* (2016). Resolution 2094 (2016). The Situation in Kosovo and the Role of the Council of Europe. A letöltés ideje: 2022. március 26. <https://pace.coe.int/en/files/22499/html>.
- Parliamentary Assembly* (2017). Appendix – Dissenting Opinion Presented by Mr Talip Küçükcan (Turkey, EC), Chairperson of the Turkish Delegation to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. A letöltés ideje: 2022. október 10. https://pace.coe.int/en/files/23525/html#_TOC_d19e1403.
- Parliamentary Assembly* (2018a). Resolution 2208 (2018). Modification of the Assembly’s Rules of Procedure: the Impact of the Budgetary Crisis on the List of Working Languages of the Assembly. A letöltés ideje: 2022. március 28). <https://pace.coe.int/en/files/24545/html>.
- Parliamentary Assembly* (2018b). 2018 Ordinary Session (Fourth Part). Report. Thirty-First Sitting. Tuesday 9 October at 3.30 p.m. A letöltés ideje: 2022. március 29. <https://assembly.coe.int/Documents/Records/2018/E/1810091530E.pdf>.
- Parliamentary Assembly* (2019a). Resolution 2277 (2019). Role and Mission of the Parliamentary Assembly: Main Challenges for the Future. A letöltés ideje: 2022. március 29. <https://pace.coe.int/en/files/27662/html>.
- Parliamentary Assembly* (2019b). Strengthening the Decision-Making Process of the Parliamentary Assembly Concerning Credentials and Voting. A letöltés ideje: 2022. október 10. <https://pace.coe.int/en/files/27980>.
- Parliamentary Assembly* (2019c). Challenge, on Substantive Grounds, of the Still Unratified Credentials of the Parliamentary Delegation of the Russian Federation. A letöltés ideje: 2022. március 29. <https://pace.coe.int/en/files/28049/html>.
- Parliamentary Assembly* (2021a). Official Report of Debates. Opening of the Sitting No. 24, 27 September 2021. A letöltés ideje: 2022. április 2. <https://pace.coe.int/pdf/63fe9685671277bf7ca209c5e0db02be52e2fdbacb5840c86f099e25c4aad46b/verbatim.pdf>.
- Parliamentary Assembly* (2021b). Humanitarian Consequences of the Conflict Between Armenia and Azerbaijan / Nagorno-Karabakh Conflict. A letöltés ideje: 2022. március 27. <https://pace.coe.int/en/files/29483/html>.



- Parliamentary Assembly* (2022a). Rules of Procedure of the Assembly (June 2022). X. Elections by the Parliamentary Assembly. A letöltés ideje: 2022. október 10. <https://assembly.coe.int/nw/xml/RoP/RoP-XML2HTML-EN.asp?id=toc#ComplText-10>.
- Parliamentary Assembly* (2022b). Consequences of the Russian Federation's Aggression Against Ukraine. A letöltés ideje: 2022. március 31. <https://pace.coe.int/en/files/29885/html>.
- Parliamentary Assembly* (2022c). PACE President Calls on Council of Europe Parliaments to Ensure the Organisation's Financial Sustainability in Case of any Possible Loss of Funding as a Result of Russia's Suspension. A letöltés ideje: 2022. március 31. <https://pace.coe.int/en/news/8612/pace-president-calls-on-council-of-europe-parliaments-to-ensure-the-organisation-s-financial-sustainability-in-case-of-any-possible-loss-of-funding-as-a-result-of-russia-s-suspension->.
- Parliamentary Assembly* (2022d). Official Report of Debates. Current Affairs Debate: Military Hostilities Between Azerbaijan and Armenia, Including Strikes Against Settlements and Civilian Infrastructures. A letöltés ideje: 2022. október 26. <https://pace.coe.int/pdf/e67a16acb3612c65496d50e04469fa6f52e2fdbacb5840c86f099e25c4aad46b/verbatim.pdf>. 12–26.o.
- Parliamentary Assembly News* (2022). Hostilities at Armenia and Azerbaijan Border: CM Chair and PACE President Call for De-escalation and Respect for a Cease-Fire. A letöltés ideje: 2022. október 26. <https://pace.coe.int/en/news/8804/hostilities-at-armenia-and-azerbaijan-border-cm-chair-and-pace-president-call-for-de-escalation-and-respect-for-a-cease-fire>.
- Rosenbaum, Naomi (1970). Success in Foreign Policy: The British in Cyprus, 1878–1960. *Canadian Journal of Political Sciences*, 3(4), 605–627.
- Roter, Petra (2017). Russia in the Council of Europe: Participation à la Carte. In Mälksoo, Lauri és Benedek Wolfgang (szerk.), *Russia and the European Court of Human Rights. The Strasbourg Effect*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sulzberger, Cyrus Leo (1973). An Age of Mediocrity, Memoirs and Diaries, 1963–1972. New York, NY: Macmillan.
- Sztáray Péter (2008). Bukarest – a felemás döntések esúcstalálkozója. *Külgügyi Szemle*, 7(2), 21–39. A letöltés ideje: 2022. március 25. https://kki.hu/assets/upload/Kulugyi_Szemle_2008_02_Bukarest_-_a_felemes_dent.pdf.

- TASS (2008). Countries That Recognized South Ossetia's and Abkhazia's Independence. A letöltés ideje: 2022. március 26. https://tass.com/world/1007058?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com.
- The Moscow Times* (2019). Russia Returns to European Rights Body After 5-Year Suspension. A letöltés ideje: 2022. március 29. <https://www.themoscowtimes.com/2019/06/26/russia-returns-to-european-rights-body-after-5-year-suspension-a66176>.
- The State Duma* (2019). Statement of the State Duma „On the Situation Around Russian Participation in the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. A letöltés ideje: 2022. március 29. <http://duma.gov.ru/en/news/29465/>.
- Tölgyesi Beatrix (2021). A 2020-as hegyi-karabahi háború. *Logout.hu*. A letöltés ideje: 2022. március 27. https://logout.hu/cikk/a_2020-as_hegyi-karabahi_haboru_6_pontban_osszefog/1_ki_volt_ott_elobb.html.
- Turesányi Károly és Molnár Gábor (2022). A független ukrán állam kialakulása és az orosz-ukrán háborúk történeti háttére. *Katonai Logisztika*. (1–2). A letöltés ideje: 2022. október 26. <https://drive.google.com/file/d/1eTay2N2sFIXk4YpBILrZzSaBrDc5r7LJ/view>.
- U.S. Department of State. Archive* (2008). U.S. Recognizes Kosovo as Independent State. A letöltés ideje: 2022. március 26. <https://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2008/02/100973.htm>.
- United Nations* (1945). Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice. A letöltés ideje: 2022. március 31. <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>.
- United Nations* (2014). General Assembly Adopts Resolution Calling upon States Not to Recognize Changes in Status of Crimea Region. A letöltés ideje: 2022. március 27. <https://www.un.org/press/en/2014/gall493.doc.htm>.
- United Nations Peacemaker* (1960). No. 5475. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Greece and Turkey and Cyprus. Treaty of Guarantee. Signed at Nicosia, on 16 August 1960. A letöltés ideje: 2022. október 5. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CY%20GR%20TR_600816_Treaty%20of%20Guarantee.pdf.
- United Nations Security Council (1993). Resolution 889 (1993). *UNSCR*. A letöltés ideje: 2022. április 3. <http://unscr.com/en/resolutions/doc/889>.



- United Nations Security Council Resolutions* (1993a). Resolution 822 (1993) Adopted by the Security Council at Its 3205th Meeting, on 30 April 1993. A letöltés ideje: 2022. március 27. <http://unscr.com/files/1993/00822.pdf>.
- United Nations Security Council Resolutions* (1993b). Resolution 853 (1993) Adopted by the Security Council at Its 3259th Meeting, on 29 July 1993. A letöltés ideje: 2022. március 27. <http://unscr.com/files/1993/00853.pdf>.
- United Nations Security Council Resolutions* (1993c). Resolution 874 (1993) Adopted by the Security Council at Its 3292nd Meeting, on 14 October 1993. A letöltés ideje: 2022. március 27. <http://unscr.com/files/1993/00874.pdf>.
- United Nations Security Council Resolutions* (1993d). Resolution 884 (1993) Adopted by the Security Council at Its 3313th Meeting, on 12 November 1993. A letöltés ideje: 2022. március 27. <http://unscr.com/files/1993/00884.pdf>.
- United Nations Treaty Collection* (1994). Memorandum on Security Assurances in Connection with Ukraine's Accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. Budapest, 5 December 1994. A letöltés ideje: 2022. április 2. <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%203007/Part/volume-3007-I-52241.pdf>.
- UNSCR* (1983). Resolution 541 (1983). A letöltés ideje: 2022. március 27. <http://unscr.com/en/resolutions/doc/541>.

Az Olasz Köztársaság választójogi törvényének a külhoni szavazatokra vonatkozó rendelkezései – tanulságok és tapasztalatok Magyarország számára

The Provisions of the Electoral Law of the Italian Republic Regarding Expatriate Italian Constituents – Lessons and Experiences for Hungary

Berényi Márk

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2022.3.3

Összefoglaló: A *Külügyi Szemle* által két évvel ezelőtt közölt tanulmányomban áttekintettem az Olaszországban őshonos nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletét (Berényi, 2020). A jelen szócikk, az előző mintegy elmentettjeként, kiegészíteni szándékozik az ott leírtakat a külföldön élő olasz állampolgárok szavazati jogának ismertetésével, valamint a szavazásra vonatkozó általános információkkal. A tanulmány további célja, hogy egy, a hazaitól eltérő, ám szintén lehetséges mintát mutasson be arra vonatkozóan, hogy egy másik európai uniós tagállam mily módon szabályozza a határain kívül élő állampolgárainak a képviseletét a nemzeti törvényhozásban, és ismertesse e másfajta képviselet előnyeit és hátrányait. Úgy vélem, ennek aktualitást ad, hogy a jelen időszakban a magyar közbeszédben is viszonylag sok szó esik e témáról.

Kulcsszavak: külhoni szavazat, külhoni olasz állampolgár, Olaszország, választási törvény, parlamenti képviselet

Abstract: *In my earlier article, „Regional Ethnic Political Parties in Italy. Lessons and Experiences for Indigenous Minorities in Europe” published in Külügyi Szemle two years ago, I reviewed the parliamentary representation of the indigenous ethnic minorities in Italy (Berényi, 2020). The current study can be considered as a complementary study of the above-mentioned paper, attempting to introduce its opposite scenario by reviewing and describing the pillars of the electoral law pertaining to expatriate Italian minorities living abroad and the representation of those minorities in the Parliament of the*



Italian Republic. Additionally, the current article also aims to present a feasible legislative model, different from the Hungarian practice, by outlining another EU member state's governing policies on the representation of citizens living abroad in the country's legislature. The purpose of this study to explain the advantages and the challenges of that type of legal model. I believe that this topic gets its actuality from the fact that it is relatively widespread in the Hungarian public discourse.

Keywords: *Italian constituents living abroad, citizens living abroad, Italian Republic, electoral law, expatriate, parliamentary representation*

A kutatás fő sarokpontjai, módszertana és céljai

A jelen tanulmány keletkezésének körülményeit nagyban meghatározta a korábbi, szintén a *Külügyi Szemle* hasábjain közölt, *Regionális nemzeti-ségi politikai pártok Olaszországban* című tanulmány (Berényi, 2020). Ez az írás annak mintegy az ellentettjét és a kiegészítését képezi, mivel a külföldi olasz állampolgárok anyaországi szavazati jogának, illetve a szavazás jogi aspektusainak a kérdéskörét kívánja vizsgálni és ismertetni.

A cikk módszertanilag történelmi, statisztikai és jogszabályi háttéranyagokra hagyatkozik. Logikai szempontból kezdetben egy történelmi megközelítést alkalmaz, amely során bemutatja, hogy miként és milyen etapokban került jelentős számú olasz nemzetiségű kisebbség a világ egyes tájaira. A vázlatos történelmi áttekintést követően azt mutatja be, hogy a nagy történelmi kivándorlásokat követően, tehát napjainkban, milyen kép tárul a szemünk elé, ha a világban elszórtan élő olasz kisebbségekre figyelünk. E demográfiai adatok ismertetésekor a szerző elsősorban az olasz statisztikai hivatalnak (ISTAT) a rendelkezésre álló legfrissebb adataira és méréseire hivatkozik. Ezután a tanulmány röviden áttekinti, hogy az említett – igen nagy számú – kisebbségek miként küzdöttek az elmúlt mintegy másfél évszázadban azért, hogy beleszólással bírassanak az anyaország politikai folyamataiba, és milyen sikereket értek el, illetve milyen kudarcokat szenvedtek mindeközben. A szerző végezetül a jelenleg hatályos jogszabályokon keresztül mutatja be, hogy ma milyen törvények és rendeletek szabályozzák a külföldi olaszok szavazati jogát és a tényleges szavazás menetét. Ehhez a *Gazzetta Ufficiale*

della Repubblica Italiana, vagyis Olaszország hivatalos lapja nyújtott releváns információkat.

Ahogy az már szóba került, a tanulmány egyfelől komplementer jelleggel készült, egy korábbi tanulmány kiegészítéseként. Azonban a másik, ennél fontosabb célja az, hogy bemutassa egy európai uniós tagállamnak az e tárgykörben alkalmazott, a hazaitól eltérő, ám szintén működőképes szabályozását, hogy aztán az adatokból – megfelelő nyitottság esetén – a mindenkori magyar jogalkotó (párthovatartozástól függetlenül) tapasztalatokat és tanulságokat vonhasson le. A cikk szerzője végezetül e tapasztalatok levonásához próbál egy átfogó szempontrendszert kínálni a konklúzióban.

Az olasz kivándorlás főbb korszakai

Amikor olasz kivándorlásról esik szó, a moziélményeink hatására sokunknak először óhatatlanul az olasz nevű gengszterek képe villan be, akik hajszálesíkos öltönyben, Toscano szivarral a szájukban, Berettával a zsebükben éppen alkoholt csempésznek a szesztilalom idején a Mulberry Streeten, New York Little Italy negyedében. Kétségtelen, hogy e sztereotíp kép kialakulásában hatalmas szerepe volt Marlon Brandónak, aki fejletlenül módon alakította az ikonikussá vált Vito Corleone figuráját a Mario Puzo 1969-es regénye alapján, Francis Ford Coppola rendezésében mozivászatra került filmben, *A Keresztapa* című trilógia 1972-es első részében. Ha alaposabban szemügyre vesszük az olasz kivándorlást, azonnal feltűnik, hogy e kép nem is annyira téves, mint inkább hiányos. Az olaszok ugyanis három nagy hullámban hagyták el a hazájukat, amelyek közül a Don Corleonék és családjuk csupán az egyik, de korántsem az egyetlen etapot jelentették. Természetesen a jelen tanulmánynak nem célja az olasz kivándorlás részletes bemutatása, azonban a továbbiak megértéséhez elengedhetetlen e már-már könyvtárnyi témakör legalább vázlatos ismertetése.

Mint megannyi ország esetében, az olasz kivándorlási hullámok is mindig egy-egy gazdasági, illetve humanitárius válsághoz kapcsolódtak, amelyek során az adott állam polgárai a jobb élet reményében másik országba vagy kontinensre költöztek. Az olasz történelemkönyvek szerint az első, a *grande emigrazione* [nagy kivándorlás] kevéssel Itália egyesülése



után, az 1870-es években kezdődött, és csak a 20. század húszas éveiben jutott el egy viszonylagos nyugvópontra. A jelenség legfőbb okozója az állam szisztematikus modernizációjával és strukturális átalakításával együtt járó gazdasági bizonytalanság volt. A frissen létrejött Olasz Királyság és annak a – leginkább frankofón kultúrájú – torinói vezetése eltökélt volt a középkori, megkövesedett feudális agrárrendszer reformja, továbbá a tradicionálisan agrárországnak a fokozatos iparosítása és a főleg mezőgazdaságból vagy kézművességből élő társadalom ennek megfelelő átalakítása iránt. E törekvések azonban egyáltalán nem, vagy legalábbis nem azonnal hozták meg a várt eredményeket, és kezdetben sokan a fejlődés helyett inkább visszaesést tapasztaltak.

A fiatal Olasz Királysággal szembeni elégedetlenség egyik legfőbb következménye a többnyire képzetlen, már-már jobbagysorban élő rétegek tömeges kivándorlása lett, akik elsősorban az amerikai kontinens (Argentína, az Amerikai Egyesült Államok, Brazília) felé vették az irányt. A kivándorlási hullám kezdetben (az 1870-es évektől 1900-ig) csak Észak-Olaszországot érintette, és a századforduló után vált gyakoribbá az ország középső és déli területein élők körében is. Az olasz kivándorlás teljes története során a legtöbben (több mint 3 millióan) az északi Veneto tartományt hagyták el. A közhiedelemmel ellentétben Szicíliát – amelynek 2,5 millióan vettek búcsút – csak a déli Campania (2,7 millió emigráns) után, a harmadik helyen említhetjük. Kiemelendő, hogy egyes tartományok – Szardínia, Puglia, Lazio vagy éppen Toscana – csak igen marginális szerepet kaptak az emigráció történetében (Corti, 1999, 7. o.).

A hosszú és egyáltalán nem veszélytelen transzkontinentális hajóutak után az emigránsok egy részének sikerült munkát találnia és kisebb-nagyobb sikereket elérnie. Ők a jövedelmük jelentős részét többnyire hazaküldték Olaszországba, hogy a család otthon maradt tagjai – az utazáshoz szükséges pénzösszeg összekuporgatása után – utánuk mehessenek Amerikába. Ezt támasztja alá az a statisztika, amely szerint kezdetben majdnem az összes kivándorló (legalább 80–90 százalékuk) férfi volt, míg a következő években a nők és a kiskorúak száma meghaladta a 75 százalékot (Corti, 1999, 7. o.).

A kivándorlási hullámot jelentősen erősítette az anyagi kényszer és egyes gazdasági jelenségek találkozása. Érdekes például az ipar, különösen pedig a hajóipar szerepe. Ez utóbbi, felismerve a migráció jelentette

lehetőséget, egyre több olyan járművet kezdett el gyártani, amely lehetővé tette a transzkontinentális utat. Szintén a gazdasági érdekek következtében egyre több iroda szakosodott a kivándorlók papírjainak az intézésére, sőt a tényleges utazások megszervezésére is. Nem lehet elfelejteni azonban a dél-amerikai keresletet sem, hiszen Brazília 1888-ban törölte el a rabszolgaságot, és rövid időn belül égető szükség mutatkozott a kávéültetvényeken olcsón alkalmazható mezőgazdasági munkások iránt (Audenino és Corti, 2000, 30–39. o.). A migráció tömeges jellegét az is bizonyítja, hogy az Amerikába történő kivándorlás egy külön – bár nyelvtanilag helytelen – főnévi igenevet is kapott: *fare la Merica* „amerikázni”, szó szerint: „Amerikát csinálni”.¹

Az új hazában nagyon sok családnak a tradicionális olasz kézműves termékek – tipikus példaként: a házi kenyér – készítésével és forgalmazásával sikerült tisztességes megélhetést biztosítani magának. Voltak azonban a helyzetnek sajnálatos árnyoldalai is. Ahogy arról már szó volt, az amerikai olasz maffiát bemutató irodalmi és filmművészeti alkotások alapján kialakult egy sztereotip kép, amely nem csupán a képzeleten alapult. A tisztességes megélhetés helyett sokan ugyanis a Dél-Olaszországban már megismert maffiamódszerekkel próbáltak pénzkereseti lehetőséghez jutni, ezért különféle helyi bűnözői csoportokat hoztak létre. Az egyik ilyen brooklyni bandához csatlakozott még fiatal koruként a Dél-Itáliából kivándorolt olasz házaspár, Gabriele Capone és Teresina Raiola gyermeke, a mára hírhedtté vált gengszter, Alphonse Gabriel „Al” Capone is, aki később egy többnemzetiségű tagokból álló, leginkább szeszcsempészettel foglalkozó *gang* vezetőjévé vált (Pretelli, 2011, 69–81. o.).

Az 1920-as évekre az olasz emigráció olyan méreteket öltött, hogy mind a fogadó államoknak, mind az anyaországnak szabályoznia kellett azt. Az Egyesült Államok ezért vezette be 1917-ben a *Literacy Test* elvégzésének a kötelezettségét, hogy azzal szűrjék az írástudatlanokat, és tegyék lehetetlenné a betelepülésüket. Azt követte 1921-ben, illetve 1924-ben a *Quota Act* első, majd második normaszövege, amely kvóta

¹ A kifejezés nyelvtanilag helytelen, mivel a sztenderd olasz nyelvben az amerikai kontinens neve *America*, eléje a *la* nőnemű névelő kerül, de a magánhangzó-törődés elkerülése miatt *l’America* a leírt alak. Az írás-olvasás alacsony szintjén álló népréteg azonban ezt a kiejtés [farelanɛ:rika] szerint írta le, így lett a *Fare l’America* helyett *Fare la Merica*.



szabályozta a külföldi bevándorlók számát (Sori, 1979, 406–408. o.). Az akkoriban már Benito Mussolini vezette fasiszta Olaszországnak is komoly presztízs- és hosszú távú gazdasági veszteséget jelentett volna, ha az állampolgárai továbbra is tömegesen hagyták volna el az országot, ezért a maga eszközeivel szintén igyekezett korlátozni a kivándorlás lehetőségét. 1926-tól a fasiszta rezsim korlátozta az útlevelek kiadhatóságát, illetve az olaszországi javaik elkobzásával és az olasz állampolgárságuk elvételével büntette a tartósan kint élőket (Audenino és Corti, 2000, 90–91. o.). Többek között e jogi intézkedések okán a második világháború végéig a kivándorlásban jelentős visszaesés volt tapasztalható: míg az 1920-as évtized első felében évente több mint 900 ezer olasz állampolgár hagyta el a hazáját, addig az 1930-as évekre ez a szám 100 ezer alá csökkent (Corti, 1999, 6–7. o.).

1945-től a kivándorlás ismét erőre kapott, és hozzávetőleg a hetvenes évekig folytatódott, elsősorban a nyugat-európai országok irányába. E hullámnak az amerikai kontinens már kevésbé volt a célpontja – többek között az Egyesült Államokban 1952-ben elfogadott *McCarran–Walter Act* miatt, amely továbbra is korlátozta az új bevándorlók belépését az országba, de a családegyesítési célú letelepedéseket engedélyezte. Ez a második hullám mint *migrazione europea* [európai kivándorlás] ismert a történészek számára, és kezdetben főként Németországot és Svájcot érintette, később azonban már Franciaországot és a Benelux államokat is (Audenino és Corti, 2000, 100–102. o.). Az európai migrációs hullám elsődleges okaként a második világháborút követő humanitárius és gazdasági válság jelölhető meg, amelynek következtében mintegy hárommillió olasz állampolgár hagyta el a szülőföldjét. Velük kapcsolatban nem jelenthető ki egyértelműen, hogy az Olaszországba történő visszatérés teljesen elmaradt volna, ám a gyermekeik a legtöbb esetben valóban az új hazájukban maradtak. A kivándorlási hullám fokozatos csillapodása a jelentős mértékben a Marshall-segélynek köszönhető olasz gazdasági fellendüléssel (*boom economico*) indokolható (Maffioletti, 2004, 462. o.). Azt követően ugyanis az európai migráció úgynevezett belső migrációvá (*migrazione interna*) szelődött, és Dél-Olaszországból a fejlett Milánó–Torino–Genova alkotta ipari háromszög felé irányult (Corti, 1999, 12. o.). Ezzel tulajdonképpen lezárult az olasz történelem első két nagy migrációs hulláma, amelynek során az optimista becslések szerint 20,

a pesszimistábbak szerint 25 millió olasz állampolgár hagyta el az országot (Alberio és Berti, 2020, 12. o.).

A harmadik, ha úgy tetszik, a kortárs migrációs hullám a szemünk láttára zajlik. Bár ez a schengeni egyezmény 1997-es olaszországi hatályba lépésével és a határok egyidejű lehullásával kezdődött, valójában a 2008-as gazdasági világválság és az azt követő recesszió miatt erősödött fel igazán. Az elsődleges célpontjai a nyugat-európai országok (Németország, a Benelux államok, Franciaország, Spanyolország), valamint ismét az amerikai kontinens, de már ott szerepelnek köztük a kevésbé megszokott közép- és kelet-európai, sőt távol-keleti célországok is. Most a legfontosabb résztvevői azok a képzett és idegen nyelveket jól beszélő fiatal munkavállalók, akik a külföldi egyetemi tanulmányaikat követően az adott országban kívánnak dolgozni, valamint azok, akik a hazai tanulmányaikat követően nem tudnak Olaszországban elhelyezkedni, s megfelelő állásajánlat esetén áttelepülnek valamelyik országba (Alberio, Berti, 2020, 7. o.). Ez az elsődleges oka annak, hogy e fiatalok szívesen vállalnak munkát a multinacionális nagyvállalatok Közép- vagy Kelet-Európába települt irodáiban, így Budapesten vagy Debrecenben is.

Olasz állampolgárok külföldön napjainkban

A múltbeli vagy a kortárs migrációs hullámok következtében természetesen sok olasz állampolgár él jelenleg is külföldön: vagy azért, mert ő maga költözött ki, vagy pedig azért, mert kivándorolt olasz állampolgár leszármazottja.

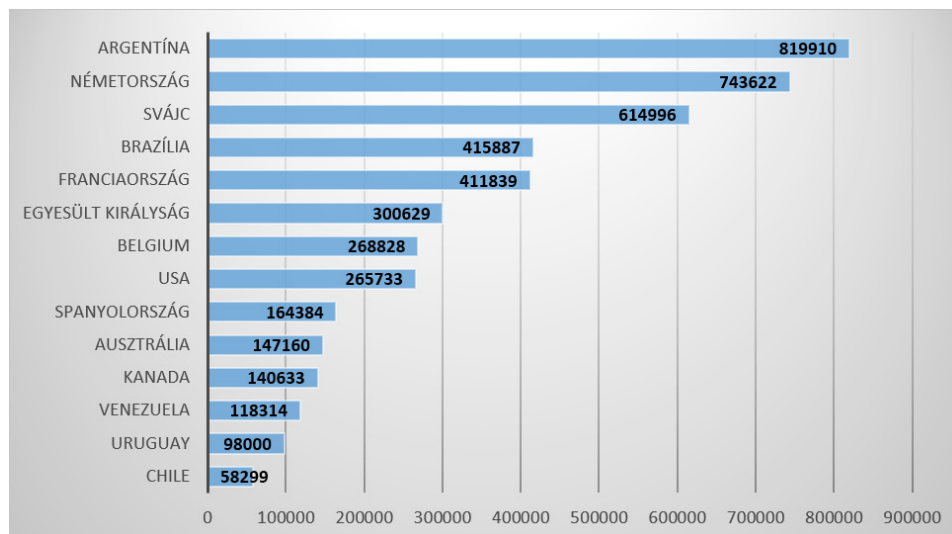
Az olasz központi statisztikai hivatal, az ISTAT 2018-ban publikált adatai szerint jelenleg 5.114.469 olasz állampolgár él tartósan külföldön (Ufficio Centrale di Statistica, 2018). E szám földrészek szerinti megoszlása a következő képet mutatja: Európa: 2.767.926 (54,12%); Amerika: 2.059.422 (40,27%); Óceánia: 151.987 (2,97%); Ázsia: 67.861 (1,33%); Afrika: 67.273 (1,32%); Antarktisz: 0.



I. táblázat²

A külföldön élő olasz állampolgárok demográfiai adatai és arányuk a leginkább érintett országokban

Korcsoport	Külföldön élő olasz állampolgárok száma			Férfiak (%)	Nők (%)
	Férfiak	Nők	Összesen		
20 éves korig	479.073	454.793	933.866	51,30	48,70
21–40	766.373	687.859	145.4232	52,70	47,30
41–60	797.078	660.429	145.7507	54,69	45,31
60+	612.623	656.241	1.268.864	48,28	51,72
Mindösszesen	2.655.147	2.459.322	5.114.469	51,91	48,09



Ahogy az a fenti grafikonból kiderül, a külföldön élő olasz állampolgárok Argentínában, Németországban és Svájcban találhatók meg a legnagyobb számban. (A statisztikai objektivitás érdekében megemlítendő, hogy a három dobogós állam közül Argentína és Németország néhány évenként váltani szokta egymást a legfelső fokon.) Az összes kivándorolt olasz állampolgárnak e három diaszpóra sorrendben a 16, 14 és 12 százalékát jelenti. Hazánk, jelentősen lemaradva, csupán 3689 olasz állampolgárral számolhat, ami a viseigrádi országok körében sem

2 Forrás: Ufficio Centrale di Statistica, 2018.

számít kiemelkedőnek: Lengyelországban 5657, Csehországban 5200, Szlovákiában 1578 fő él (Ufficio Centrale di Statistica, 2018).

Mint az belátható, az idő előrehaladtával az olasz intézményrendszernek reagálnia kellett e jelentős arányú külföldi olasz jelenlétre, és valamilyen formában szabályozni és nyilvántartani kényszerült azt. Az olasz állampolgárok lakcímnnyilvántartási rendszere jelentős egyezőséget mutat a magyar személyiadat- és lakcímnnyilvántartó (SZL) rendszerrel. A jelenlegi olasz szabályozás két kategóriát különböztet meg:

1. az 1954. évi MCCXXVIII. tv. értelmében az Olaszországban élő olasz állampolgárokról vezetett nyilvántartások, az *Anagrafi della popolazione residente* (APR), amelyeket minden település önállóan vezet (ezért szerepel a nevében az *anagrafe* főnév többes számban), a mi anyakönyveinkhez hasonlóan (*Gazzetta Ufficiale*, 1955);
2. az 1988. évi CDLXX. tv. értelmében létrehozott, a külföldön élő olasz állampolgárok egységes nyilvántartása, az *Anagrafe degli Italiani residenti all'estero* (AIRE) (*Gazzetta Ufficiale*, 1988).

E kettő összehangolására tett kísérletet az Olasz Köztársaság Belügyminisztériuma a 82/2005. (III. 07.) törvényrendeletével (*Gazzetta Ufficiale*, 2005b), amely valamennyi olasz állampolgár lakcímadatának egy egységes adatbázisban történő tárolását írja elő. A belügyminisztérium által kezelt adatbázis feltöltése napjainkban is folyamatos.

A felsorolt jogszabályi rendelkezések értelmében mindazoknak kötelező a felvételüket kérniük az AIRE nyilvántartásba, akik

- 12 hónapot meghaladó időre külföldre települnek (ez esetben az állampolgár köteles a letelepedését követő 90 napon belül ezt bejelenteni az illetékes olasz hatóságok felé);
- mindazoknak, akik már külföldön születtek és ott állandó lakcímmel rendelkeznek, de bármely jogcímen olasz állampolgárságot szereznek.

Nem kell kérnie viszont az AIRE-be való felvételét annak, aki

- egy évet meg nem haladó ideig tartózkodik külföldön (például szezonális munkavállaló, vagy Erasmus-hallgató);
- az 1961-es és az 1963-as bécsi egyezmény értelmében tartós külszolgáltatásra kihelyezett állami alkalmazott;



- külföldi oktatási intézménybe kihelyezett oktató (például nyelvi lektor egy külföldi egyetemen);
- külföldi NATO-misszióban szolgálatot teljesítő olasz fegyveres egység tagja.

A külföldön élő olasz állampolgárok olaszországi szavazati joga

A tartósan külföldön élő olasz állampolgárok szavazati jogának alakulása igen távoli időkre nyúlik vissza. Elsőként az 1908-ban, Rómában rendezett Külföldre emigrált olaszok első kongresszusa (*primo Congresso degli italiani emigrati all'estero*) vette napirendjére a kérdést, akik bele szerettek volna szólni a hazájuk politikai folyamataiba (Colucci, 2002, 604. o.). A javaslat mellett – pártállástól függetlenül – olyan prominens államférfiak és közéleti személyiségek sorakoztak fel, mint a képviselőházi tag Filippo Turati, Geremia Bonomelli püspök vagy az olasz kereszténydemokrácia előfutárának számító Romolo Murri. Azonban a kérdést egy szocialista képviselő, Angiolo Cabrini vetette fel elsőként a parlamentben, 1909-ben.

A kérdéskör alapvetően az általános (de csak a férfiakra vonatkozó) választójog körüli vitába illeszkedett, s 1913-ban és 1914-ben is felmerült. 1921-ben a Giovanni Giolitti, az ötszörös miniszterelnök és Vittorio Emanuele Orlando, egy régebbi kormányfő alkotta munkacsoport megbízást kapott egy javaslat kidolgozására, ám az végül nem ért el jelentős sikert a törvényhozásban. 1924 és 1926 között Benito Mussolini újfent megkísérelte bevonni a diaszpórában élő olasztságot a választási folyamatokba, aki főként abban bízott, hogy azzal erősíteni tudja a nemzetudatokat. Végül a 20. század harmincas éveire e tervek – főként a demokratikus választási rendszert kivérezető fasiszta diktatúra miatt – elhaltak.

A Mussolini bukását, illetve a második világháborút követően létrehozott Alkotmányozó Nemzetgyűlés (*Assemblea Costituente*) összetételébe a külhoni olaszok – különösen az antifasiszta mozgalom külföldre, elsősorban Svájcba és Franciaországba menekült tagjai – ismét beleszólási jogot szerettek volna szerezni, ez azonban külső (technikai) akadályok miatt nem történt meg. A kérdés viszont később, a már megválasztott

testület munkája során hangsúlyosan vetődött fel ismét (Battiston és Mascitelli, 2012, 19–21. o.).

Mint az összes modern államban, az egyes törvények Olaszországban is az alkotmányból fakadnak. Az Olasz Köztársaság Alkotmányát a második világháború után összeült Alkotmányozó Nemzetgyűlés fogadta el, 1947. december 22-én, majd az akkori ideiglenes államfő, Enrico De Nicola 1947. december 27-én látta el kézjeggyével. Így az 1948. január 1-jén lépett hatályba. Az olasz alkotmányra a legfontosabb külső befolyással minden bizonnyal a német jogelmélet, azon belül is elsősorban Georg Jellinek *Allgemeine Staatslehre* című munkája bírt. Jellinek mellett megemlítendő még a történeti jogi iskola, valamint a Gaetano Mosca nevével fémjelzett olasz politikatudomány hatása is. Az alapidokumentum szövegében az olasz jogtudósok közül leginkább a Jellinek nézeteit olaszra fordító és fentebb már említett Vittorio Emanuele Orlando gondolatai érvényesülnek. Az ő kutatási területét főként a szuverenitás elvével, a végrehajtó hatalommal, a hatalmi ágak szétválasztásával és a képviseleti demokráciával – ezen belül a külhoni olaszok parlamenti képviseletével is – összefüggésbe hozható kérdések jelentették (Egresi, 2013, 100–101. o.).

Az egyes fejlett demokráciák – amelyek közé a második világháború utáni megalakulásakor a fiatal Olasz Köztársaság is igyekezett – az alkotmányaikban mindig is mintegy maximaként tekintettek az állampolgársággal járó jogok univerzális és minden állampolgárukra vonatkozó, indiszkriminatív kiterjesztésére, továbbá – azzal párhuzamosan – a jogokkal szükségszerűen együtt járó kötelességek ugyancsak egységes megkövetelésére. Erre törekedett – az alkotmánya jellineki és orlandói eszmeiségével, illetve jogtörténeti gyökereivel összhangban – az új Olaszország is, amikor világosan lefektette, hogy a jogok és kötelességek tekintetében nem tesz különbséget az egyes állampolgárai, így az ország határain belül és az azokon kívül élők között sem. Kijelenthető tehát, hogy mind a belföldön, mind pedig a külhonban élő olasz állampolgárok azonos jogokkal és azonos kötelességekkel rendelkeznek.

Az olasz állampolgárságot az azóta többször is – legutóbb 2020-ban – módosított 1992. évi XCI. törvény (*Gazzetta Ufficiale*, 1992) szabályozza, amely egyértelműen a leszármazási elv, a *ius sanguinis* [„a vér joga”] mellett foglal állást. Az olasz jog a születési állampolgárság a *ius soli* [„a föld joga”] gyakorlatát csak abban az esetben alkalmazza, ha hontalan



szülők gyermeke Olaszországban látja meg a napvilágot, vagy a szülők személye nem ismert, illetve amennyiben azok valamilyen okból kifolyólag nem tudják az állampolgárságukat a gyermekükre örökíteni. Belátható tehát, hogy a leszármazás alapján a kivándorolt többmillió létszámú olasz diaszpóra utódai szintén jogosultak az olasz állampolgárságra, és így a minden olasz állampolgárt megillető jogokkal és kötelességekkel is bírnak.

A több évtizedes jogalkotási kudarcok után az Olasz Köztársaság Alkotmánya már az 1948-as hatályba lépésétől biztosította a külföldön élő olasz állampolgárok szavazati jogát, és várt el, illetve vár el ma is tőlük bizonyos kötelességeket is.

Az olasz állam napjainkban is minden külföldön tartózkodó polgárára az anyaországban élőkkel azonos vagyoni típusú adókat vet ki. A jelen tanulmánynak nem célja az igen összetett és gyakorta változó olasz adórendszer részletes bemutatása, azonban az említett adónemek között érdemes megemlíteni az egységes önkormányzati adót (*Imposta Municipale Unica*, IMU), amelyet olasz állampolgárnak, éljen a bolygó bármely pontján, ha Olaszországban ingatlannal rendelkezik, vagy a fölöltt haszonélvezeti joggal bír, be kell fizetnie az államkinestárba – több ingatlan esetén pedig a kivetett adó mértéke arányosan emelkedik. Szintén itt kell utalni a szilárdhulladék-elhelyezési adóra (*Tassa per lo Smaltimento dei Rifiuti Solidi*, TARSU), valamint mindennemű, éppen hatályos örökösödési illetékre.³

Mivel Olasz Köztársaság minden állampolgárától azonos kötelességek teljesítését várja el, soha fel sem merült, hogy a diaszpórában élő olaszok ne rendelkezhetnének szavazati joggal a nemzeti parlamentben. Ennek ellenére a 2006. évi választásokig a szavazati jogukat csak az anyaországban történő voksolás, azaz hazautazás esetén gyakorolhatták.

Az ezredforduló derekán, az akkor már jelentősen megszorodott külföldi jó gyakorlatok ismeretében, egyre jelentősebb nyomás nehezedett a mindenkori olasz vezetésre azért, hogy lehetőség szerint könnyítse meg a külhoni olasz állampolgárok számára a szavazáshoz való joguk gyakorlását. A diaszpóraolaszság egyik legfontosabb érve az olasz állam által a szavazóknak juttatott utazási kedvezménnyel állt összefüggésben.

³ Az adózási kérdésekkel összefüggő információkért köszönetemet fejezem ki Dr. Paolo Di Franco ügyvéd–nemzetközi jogásznak.

Az Olasz Köztársaság ugyanis a szavazásra hazaiigyekvő külhoni állampolgárainak jelentős útdíjfizetési kedvezményt biztosított – de csak az ország területén: az országhatártól a tényleges szavazókörig és vissza a határig (Tintori, 2009, 47–56. o.). Ez érthetően komoly feszültséget okozott a távoli országokban (például az Argentínában vagy az Amerikai Egyesült Államokban) és a viszonylag közeliekben (például Svájcban vagy Németországban) élő olasz állampolgárok között, hiszen például egy Argentínában élőnek az utazási költségei a többszörösét tették ki egy Svájcban élőének.

A szavazás megkönnyítésére irányuló külső nyomás alapvetően egybevágtott a második Berlusconi-kormány (2001–2005) nemzetpolitikai stratégiájával: Silvio Berlusconi ugyanis nem utolsósorban éppen a külhoni olasz szavazatok révén szerette volna megszilárdítani a hatalmát (Papp és Vass, 2014, 40–58. o.). Az akkori kabinetben a korábban szélsőjobboldali, majd fokozatosan mérsékelt jobboldali irányba elmozdult koalíciós párt, a Nemzeti Szövetség (*Alleanza Nazionale*) egyik politikusa, Mirko Tremaglia töltötte be a diaszpóraolaszságért felelős tárca nélküli miniszeri posztot, így gyakorta csak Tremaglia-törvényként emlegetik a 2001. évi CDLIX. törvényt (*Gazzetta Ufficiale*, 2002). A vonatkozó végrehajtási rendeletet a köztársasági elnök 104/2003 (IV. 2.) számon bocsátotta ki (*Gazzetta Ufficiale*, 2005a). A normaszöveg – a már hivatkozott 1988. évi CDLXX. tv. figyelembevételével – részletesen rendelkezik a külföldön élő olasz állampolgárok levélben történő szavazati jogáról, amellyel első alkalommal a 2006. évi törvényhozási választásokon lehetett élni.

A jogszabály fő jellemzői

2006-tól kezdődően – tehát az említett rendelkezés értelmében – a főszabály szerint a külföldön élő olasz állampolgárok levélsvavazás útján is leadhatják a voksukat a kétkamarás parlament mindkét házának (Képviselőház és Szenátus) a megújítása és az országos népszavazások során. A mindenkor illetékes szakminisztérium az AIRE és a konzuli adatok alapján köteles minden választást megelőzően frissíteni a levélsvavazásra jogosult olasz állampolgárok választói névjegyzékét. A jelen tanulmány a 2022. évi választások előtt készült, s a 2018. évi törvényhozási választásokat megelőzően közzétett adatokat veszi alapul.

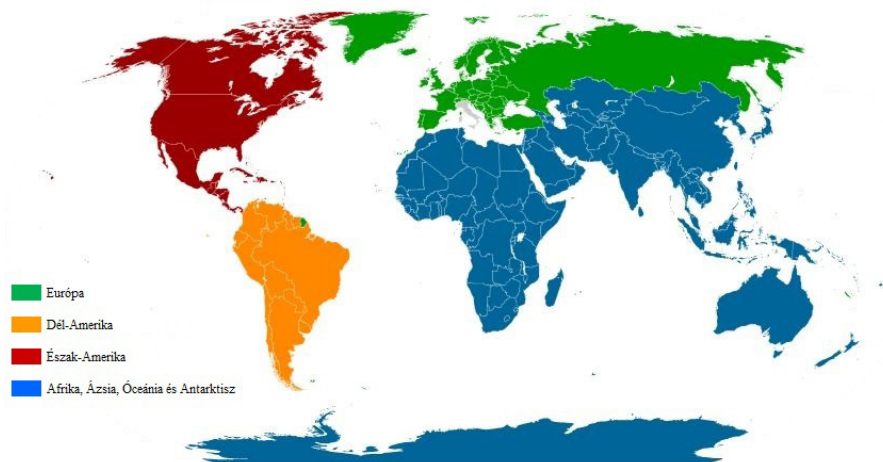


A törvény szövegében egyetlen úgynevezett küllhoni választókerület szerepel, s azon belül a világot négy alkörzetre különíti el:

1. Európa teljes területe, valamint az Oroszországi Föderáció és Törökország Ázsiába átnyúló része. Ebbe az alkörzetbe tartoznak továbbá mindazok a területek, amelyek földrajzilag nem Európában találhatóak ugyan, de politikailag valamely európai állam fennhatósága alatt állnak. Ilyenek például Franciaország és Nagy-Britannia tengerentúli területei, Grönland (Dánia) vagy éppen a Holland Antillák;
2. Dél-Amerika;
3. Észak- és Közép-Amerika;
4. Afrika, Ázsia, Óceánia és Antarktisz. Érdekesség, hogy a tartósan az Antarktisz területén tartózkodó olasz kutatók szavazatait a wellingtoni olasz nagykövetség konzuli osztálya gyűjti össze.

1. ábra

A küllhoni választókerület négy alkörzetének földrajzi eloszlása a 2001. évi CDLIX. törvény 6. §-a értelmében



Az Olasz Köztársaság Alkotmányának 56. és 57. §-a – különös tekintettel a parlament létszámát érintő 2020. évi népszavazás által jóváhagyott módosításokra is – kimondja, hogy a 400 fős képviselőház tagjai közül a külföldön megválasztható személyek száma nyolc, míg a 200 fős

szenátusából négy. A parlament létszámának csökkentését megelőzően 630-ból 12 képviselőt és 315-ből 6 szenátort juttathattak be a határon kívül szavazók a törvényhozásba. A képviselőházi választásokon minden olyan olasz állampolgár választó lehet, aki a 18. életévét betöltötte, 25 éves kortól pedig választható is. A szenátus esetén a választásra való jogosultság azonos, de a választhatósághoz a 40. életév betöltése a feltétel.⁴

A törvény kimondja, hogy a külföldi választókerület mind a négy alkörzete legalább egy képviselői és egy szenátori mandátumra jogosult, az azon felül a rájuk jutó helyek számát a választásokat megelőzően – az adott alkörzetben állandó lakhellyel rendelkező és a külhoni választókerületben élő állampolgárok arányában – osztja fel a választások lebonyolításáért felelős olasz központi szerv. A 2018. évi törvényhozási választások esetében – tehát szintén a 2020. évi parlamenti létszámcsonkítást megelőzően – az egyes külhoni alkörzetekre jutó mandátumok számáról a 2. táblázat adatai szerint történt a rendelkezés.

2. táblázat⁵

A külhoni választókerület alkörzeteire jutó képviselők és szenátorok száma a 2018. évi törvényhozási választások során

Alkörzetek a világban	Szavazásra jogosultak	Képviselőház	Szenátus
Európa	2.685.815	5	2
Dél-Amerika	1.559.068	4	2
Észak- és Közép-Amerika	451.062	2	1
Afrika, Ázsia, Óceánia és Antarktisz	277.997	1	1
Összesen	4.975.942	12	6

A törvény megalkotásával párhuzamosan a jogalkotó a külhoni szavazás legfőbb szerveként – és az azzal járó tevékenységek összehangolásának felelőseként – egy, a Római Fellebbviteli Bíróságon (*Corte d'Appello di Roma*) működő, három bíróból álló testület felállításáról rendelkezett.

4 Az Olasz Köztársaság Alkotmányában szereplő adatok érdekében annak az Olasz Köztársaság Alkotmánybíróságának a hivatalos honlapján elérhető, folyamatosan frissített verzióját használtam (*Corte Costituzionale*, 2022).

5 Forrás: *Gazzetta Ufficiale*, 2017.



A külföldi választókerület jelölőszervezeteinek a határon kívül élő választásra jogosultak, valamint a legalább 500, de nem több mint 1000 fő ajánlását bíró választható olasz állampolgárok nevét tartalmazó jelöltlistát is e testületnek kell felterjeszteniük a választást megelőzően. Az egyes jelölőszervezetek önálló arculati elemeket alkothatnak, amelyek közül a pártlogó felkerül a szavazólapra is. Amennyiben több jelölőszervezet közös választási listát állít, egy olyan összetett közös logót kell alkotniuk, amely valamennyiük szimbólumát tartalmazza. Bár a törvény explicit módon lehetővé teszi, hogy az Olaszországban bejegyzett pártoktól eltérő jelölőszervezetek is részt vegyenek a választásokon, a tapasztalat szerint ez nem jellemző. A külföldi szavazólapokon is többnyire ugyanazok a pártlogók szerepelnek, mint a belföldiekén, és ily módon az ottani képviselők és szenátorok szintén azok frakcióiba ülnek be. Üdítő kivételt képez a centrista irányultságú *Movimento Associativo Italiani all'Estero* (MAIE), amely 2007-ben, Buenos Airesben alakult, s a dél- és az észak-amerikai alkörzetben aktív. Mivel azonban a szervezetnek jelenleg egyetlen szenátora (Ricardo Merlo) és szintén csupán egy képviselője (Mario Borghese) van, így önálló parlamenti frakció alakítását nem remélheti, más frakciókhoz csatlakozott. Külön kiemelendő, hogy a pártelnök-szenátor, az argentin születésű Merlo a közelmúltban több ízben is külügyi államtitkári posztot töltött be a Giuseppe Conte vezette, egymást követő két kabinetben (2018–2019, majd 2019–2021).⁶

A 2018-as választások kapcsán megemlíthető még a *Free Flights to Italy* elnevezésű jelölőszervezet, amely az észak-amerikai alkörzetben állított listát, ám idővel inkább egy – a napjainkban kurrens kifejezéssel élve – „kamupártnak” bizonyult, mintsem komoly politikai kezdeményezésnek (De Luca, Misculin és Zacchetti, 2018).

A választási ívek legyártása és nyomtatása Olaszországban történik, majd azokat a területileg illetékes konzuli hivataloknak továbbítják, s azok az olaszországi szavazás napja előtt legalább tizennyolc, közép-európai idő szerint mért nappal eljuttatják a levélben történő szavazásra jogosultaknak a választási csomagot. A szavazópolgároknak – szintén közép-európai idő szerint – a voksolás napját megelőző tizedik napig kell szavazatukat a konzuli hivatalba visszajuttatniuk. Az adott konzuli

⁶ A MAIE-val kapcsolatos adatok és információk közléséhez a párt hivatalos honlapját használtam: *MAIE*. 2021.

hivatalok kötelesek a levélszavazatokat a diplomáciai posta útján a felbbrviteli bíróságon működő testületnek eljuttatni a választás – szinte minden esetben vasárnapra és hétfőre eső – napjait megelőző csütörtökig.

A külhoni választás során a szavazópolgár az általa preferált jelölőszervezet logóján egyértelműen elhelyezett X vagy + jellel fejezi ki a preferenciáját. A választási csomagban található egy preferencia-szavazólap is: arra a jelölőszervezetek által a figyelmükbe ajánlott pártlistáról, ám a saját igényük szerinti sorrendben jogosultak az általuk preferált jelölt vagy jelöltek nevét felvezetni. Amennyiben egy adott alkörzet csak egyetlen mandátumra jogosult, e szavazólapra értelemszerűen csak egy jelölt neve kerülhet. Ha viszont többre, a szavazópolgároknak módjukban áll az általuk preferált pártlistáról két személyt is a számukra megfelelőnek tartott sorrendben megjelölni. A szavazat azonban csak akkor érvényes, ha az adott személy neve az őt jelölő pártlogó melletti üres vonalra jól olvashatóan felkerül. Amennyiben a választópolgár rosszul vagy olvashatatlanul írja oda a jelölt nevét, vagy ha a név nem a megfelelő jelölőszervezet logója mellé kerül, a szavazat érvénytelennek tekintendő.

A külhoni szavazatok koordinálásáért felelős központban minden alkörzet szavazatait külön számlálják meg: ehhez 5000 szavazatonként egy-egy szavazókör kialakítására van szükség. A törvényi előírás szerint minden egyes szavazókörben négy szavazatszámológónak kell megszámolnia a szavazatokat.

A szavazatok megszámlálását követően – amelynek a menetéről és az egyes részfeladatokról a törvény 14. §-a igen részletesen rendelkezik – történik a mandátumoknak a 15. § és a Hare–Niemeyer-féle mandátumallokálási (ún. „legnagyobb maradék”) módszeren alapuló arányos rendszer szerinti kiosztása (Fábián, 2005, 59–88. o.). A külhoni szavazatokra vonatkozó mandátumallokálás egyrészt az olasz alkotmánynak a választási rendszer arányosságáról rendelkező 56. és 57. §-ával áll összhangban, másrészt a belföldi szavazásra vonatkozó választójogi törvényvel, amely maga is egy arányos – mi több, a világon az egyik leginkább arányos – reprezentációra törekvő választójogi törvény. Egyes vonatkozó tanulmányok egyenesen úgy fogalmazznak, hogy az olasz választási rendszer elsődleges célja nem a stabil parlamenti többség garantálása egy meghatározott párt vagy politikai formáció számára, hanem az egyes



világnézetek – legyenek azok bármily kisebbségben – minél sokszínűbb és teljesebb megjelenítése a törvényhozás házaiban (vö. Sartori, 1976), és e sokszínűségnek a természetes alkotóeleme a külhoni szavazat is.

A Római Fellebbviteli Bíróságnak a külhoni választásért felelős központja az alábbiak szerint osztja ki a mandátumokat a rivális jelölőszervezeti listák között:

1. Megállapítja a leadott összes érvényes szavazat számát az adott alkörzetben.
2. Meghatározza az adott alkörzetre jutó mandátumok számát.
3. Az érvényes szavazatok számát elosztja az adott alkörzetre jutó mandátumok számával – figyelmen kívül hagyva a tizedesvessző utáni számjegyeket (maradék) –, s ezzel megkapja a Hare-kvócienszt.
4. Az egyes listákra leadott szavazatok számát elosztja a Hare-kvócienssel, s ez megadja az egyes jelölőszervezetekre jutó kvócienszt. A kapott érték – ezúttal is a maradék figyelmen kívül hagyásával – lesz az adott listának kiosztandó mandátumok száma.
5. Amennyiben marad még kiosztatlan mandátum, az(oka)t az a lista kapja, amely esetében a Hare-kvócienssel való osztás a legnagyobb maradékot adta; azonos maradék esetén a mandátumot a központ a több szavazattal rendelkező listának ítéli oda.
6. Megállapítja a mandátumokat ténylegesen elnyerő képviselők személyét. Ehhez a mandátumra jogosult valamennyi jelölőszervezet esetében súlyozza a felkínált – azaz a preferenciális szavazat, vagyis minden változtatás nélküli – pártlistát elfogadó szavazatokat, továbbá a preferenciális szavazatokat. Ez a gyakorlatban úgy zajlik, hogy ha egy adott listára többségében preferenciális szavazat nélkül érkeznek a voksok, akkor az eredetileg megadott sorrendben osztja ki a mandátumokat. Ha viszont az adott listára leadott preferencia-szavazólapokon nagyobb arányban szerepelnek a felkínált pártlistáétól eltérő sorrendben a nevek, úgy a bizottság nem az eredeti lista, hanem a preferenciális szavazatok szerint jár el.

Mindezek grafikai szemléltetésére (3. táblázat) a 2018. évi törvényhozási választások európai alkörzetének adatait használtam (vö.: 2. táblázat). Érdekességképpen mutatom be a Magyarországon akkor leadott szavazatok megoszlását (4. táblázat).

Mint arról már szó volt, az adott törvény a levélszavazást főszabályként kezeli, ezért arra kötelezi a mindenkori olasz államot, hogy az kétoldalú megállapodások útján igyekezzen biztosítani a külhoni választási kampánynak, az ottani olasz állampolgárok levélszavazásának a tisztaságát, illetve azok anonimitásának a lehető legnagyobb védelmét a fogadó állam részéről. Felsorol azonban a törvény olyan kivételeket is, amikor a levélszavazás nem lehetséges. Az olyan országokban élő olasz állampolgárok, ahol a levélszavazás biztonsága és anonimitása nem garantálható – például háborús helyzet miatt, vagy ha a kétoldalú megállapodás valamilyen okból nem jöhetett létre –, nem tudnak a levélszavazás lehetőségével élni, s számukra is csak az anyaországban lehetséges a szavazatok leadása. Amennyiben egy szavazópolgár a saját döntése értelmében vagy rajta kívül álló okok miatt nem szeretne/tudna élni a levélszavazás adta kényelemmel, úgy természetesen módjában áll ezt jelezni a fellebbviteli bíróság irányába és felvételét kérni egy Olaszország területén lévő szavazókör választói névjegyzékébe.

3. táblázat*

A külföldi választókerület európai alkörzetének eredményei
a 2018. évi törvényhozási választások során

Képviselőház										
Jelölőszervezetek	PD	Liga-FI-FDI	M5S	+E	LeU	UdC	MdL	CP	PRI	Σ
Leadott érvényes szavazatok száma	193.184	152.142	148.703	50.466	33.770	12.396	10.590	6.729	1.830	609.810
Kiosztható mandátumok száma összesen										5
Hare-kvóciens										121.962
Jelölőszervezeti kvóciens	1,58	1,24	1,21	0,41	0,27	0,1	0,08	0,05	0,01	
Automatikusan kiosztható mandátumok	1	1	1	0	0	0	0	0	0	3
Maradék	0,58	0,24	0,21	0,41	0,27	0,1	0,08	0,05	0,01	
Maradék mandátumok	1	0	0	1	0	0	0	0	0	2
Végeredmény	2	1	1	1	0	0	0	0	0	5

* Forrás: Governo Italiano, Ministero dell'Interno, 2018a; 2018b.



Szenátus									
Jelölőszervezetek	PD	Liga-Fl-FdI	M5S	+E	LeU	UdC	CP	MdL	Összesen
Leadott érvényes szavazatok száma	178.490	139.358	135.614	46.300	30.161	10.856	9.814	6.960	557.553
Kiosztható mandátumok száma									2
Hare-kvóciens									278.776,5
Jelölőszervezeti kvóciens	0,64	0,49	0,48	0,16	0,1	0,03	0,03	0,02	
Automatikusan kiosztható mandátumok	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Maradék	0,64	0,49	0,48	0,16	0,1	0,03	0,03	0,02	
Maradék mandátumok	1	1	0	0	0	0	0	0	2
Végeredmény	1	1	0	0	0	0	0	0	2

Megjegyzés: PD: Demokrata Párt (*Partito Democratico*); FI: Hajrá Olaszország! (*Forza Italia*); FdI: Olaszország Fiverei (*Fratelli d'Italia*); M5S: 5 Csillag Mozgalom (*Movimento 5 Stelle*); +E: Több Európa (*Più Europa*); LeU: Szabadok és Egyenlők (*Liberi e Uguali*); UdC: Centrista Unió (*Unione di Centro*); CP: Civil Polgári Lista (*Civica Popolare*); MdL: Szabadságjogok Mozgalma (*Movimento delle Libertà*); PRI: Olasz Republikánus Párt (*Partito Repubblicano Italiano*)



4. táblázat⁷
A külföldi választókerület magyarországi eredményei
a 2018. évi törvényhozási választások során

Képviselőház										
Jelölő-szervezetek	Liga-FI-FdI	M5S	PD	+E	LeU	UdC	PRI	MdL	CP	Összesen
Leadott érvényes szavazatok száma	454	325	210	91	77	14	7	7	2	1.187
Százalék-arány (%)	38,25	27,38	17,69	7,67	6,49	1,18	0,59	0,59	0,17	100
Érvénytelen	50									
Szavazásra jogosultak száma	2.743									
Szavazók száma	1.237									
Részvételi arány (%)	45,10									

Szenátus									
Jelölő-szervezetek	Liga-FI-FdI	M5S	PD	+E	LeU	UdC	CP	MdL	Összesen
Leadott érvényes szavazatok száma	422	291	187	74	69	10	4	3	1060
Százalék-arány (%)									100
Érvénytelen	39								
Szavazásra jogosultak száma	2.368								
Szavazók száma	1.099								
Részvételi arány (%)	46,41								

7 Forrás: Governo Italiano. Ministero dell'Interno, 2018c; 2018d.

Az olasz külhoni választási rendszer kritikai értékelése

Azt követően, hogy viszonylag részletesen megismertük az olasz külhoni választási rendszert, úgy helyes, hogy kellő objektivitással kiértékeljük az olvasottakat. Ehhez három szempontot fogunk alkalmazni. Ezek:

- az egyes földrajzi területekről beérkező szavazatok súlya;
- a saját képviselők és szenátorok megválasztásának intézménye;
- a külhoni és az anyaországi választási részvételi hajlandóság közötti eltérés.

Statistikai értelemben kiemelkedően fontos megfigyelési szempontot kínál a kétfajta választói csoport eltérő súlya. Az évtizedek során többen felhívták a figyelmet arra, hogy míg a – felfelé kerekítve – hatvanmilliós Olaszországban mintegy 153.000 állampolgárra jut egy képviselő, s mintegy 306.100-re egy szenátor, addig az ötmilliós diaszpórában 637.500 szavazóra jut egy képviselő és 1.275.000-re egy szenátor. Habár az országos népszavazásoknál ez a distinkció szükségszerűen megszűnik, a törvényhozási választások alkalmával azonban komoly aránytalanságot szül, ezáltal pedig egy külhoni szavazat sokkal kevesebbet ér, mint egy belföldi – ami torzítja a végeredményt.

A nyilvánvaló aránytalanság ellenére mindenképpen pozitív elem, hogy a külhoni választókerületben állított jelölőszervezeti listákon – függetlenül attól, hogy azok külföldi vagy anyaországi bejegyzésű pártok – csak az adott alkörzetben élő személyek szerepelhetnek. Ez a rendelkezés lehetővé teszi, hogy az érintett állampolgárokat valóban olyan személyek képviseljék az olasz törvényhozás házaiban, akik közelről ismerik a napi gondjaikat. A másik oldalról viszont jogosan felvethető kritika, hogy egy-egy alkörzet több földrésnyi területet ölel fel, ezért felmerül a kérdés, hogy egy argentin kötődésű képviselő mennyire ismerheti részleteiben – véletlenszerű példával élve – a venezuelai olaszság gondjait. Ugyanez további aránytalanságokat is szül. Az egyik ilyen, hogy az alkörzetekben egyenetlen az olasz állampolgárok területi eloszlása: szintén véletlenszerű példa, hogy – az AIRE-nyilvántartás szerint – Kolumbiában alig több mint 19.000 olasz állampolgár él, miközben a maga 800.000 főt is meghaladó létszámával Argentínában található a világ jelenleg legnagyobb olasz diaszpórája. Így tulajdonképpen borítékolható, hogy például



Dél-Amerikában minden esetben az argentinai olasz diaszpóra fogja meghatározni a szavazás kimenetelét, amely leginkább az argentinai kötődésű MAIE-re szavaz, míg a kolumbiai olaszság szavazata – mondhatni – súlytalan marad.

Amikor olasz választásokról, még pontosabban választói magatartásról esik szó, mindig figyelembe kell vennünk egy további, igen fontos jelenséget: a választástól történő távolmaradás vagy a tartózkodás jogi megoldásait. Az általános olasz választói magatartásnak mindig is szerves része volt az érvénytelenül voksolás, illetve az üres szavazólapok leadása. Ennek megértéséhez figyelembe kell venni, hogy az alkotmánynak a szavazást állampolgári *kötelességként* meghatározó 48. §-a alapján 1993-ig hatályban volt az annak a kötelező jellegét kimondó 361/1957 (III. 30.) köztársasági elnöki rendelet, amelynek értelmében a választástól történő távolmaradás szankcionálandó cselekménynek minősült. Egészen addig még az erkölcsi bizonyítványán is feltüntették, ha valaki nem ment el szavazni, és bár napjainkban már nincsen jogi következménye, a társadalmi megvetés megmaradt (Lanchester, 1983, 31–53. o.). Mivel a többség továbbra is igen rossz szemmel tekint az urnáktól távolmaradókra, szükségszerűen kialakultak bizonyos technikák arra, hogy az összes párttal elégedetlenek miként tudják a szavazáson történő megjelenés és a távolmaradás paradoxonját megvalósítani. A legkönnyebb mód az érvénytelen szavazat vagy az üres szavazólap leadása. Ez napjainkra viszonylag elterjedt megoldásnak számít belföldön is, ám rendre kiugróan magas arányban alkalmazzák a külhoni választókerületben. Egyes értékelések szerint az érvénytelenül leadott szavazat (például két vagy több pártlogó egyidejű bejelölése) azt jelzi, hogy a választópolgárt egyik jelölőszervezet sem győzte meg, azonban az üresen leadott szavazólap már a teljes pártstruktúra – ha úgy tetszik, az *establishment* – iránti általános ellenszenvet fejezi ki. Nem véletlenül beszélnek az elemzők a „fehér szavazólapok pártjáról” (*partito delle schede bianche*) úgy, mintha az egy létező jelölőszervezet volna, egyfajta negatív részvételnélként aposztrofálva azt (Farneti, 1983, 86–87. o.).

Amennyiben a 2013. és 2018. évi törvényhozási választások adatait tesszük a vizsgálódásunk tárgyává, látható, hogy miként alakult az érvénytelen szavazatok és az üres szavazólapok aránya belföldön és a külhoni választókerületben.

5. táblázat⁸

Az érvénytelen és az üres szavazólapok aránya
a 2013. és a 2018. évi törvényhozási választások során

		2013	2018
Képviselőház	Belföldi szavazatok (részvételi aránnyal)	35.270.926 (75,20%)	33.923.321 (72,94%)
	Összes érvénytelen	1.265.171	1.082.296
	Ebből üres szavazólap	395.279	389.441
	Külhoni szavazatok (részvételi aránnyal)	1.103.989 (31,59%)	1.262.422 (29,84%)
	Összes érvénytelen	121.108	138.993
	Ebből üres szavazólap	16.456	17.762
Szenátus	Belföldi szavazatok (részvételi aránnyal)	31.751.350 (75,11%)	31.231.814 (73,01%)
	Összes érvénytelen	1.133.449	1.021.451
	Ebből üres szavazólap	369.301	376.765
	Külhoni szavazatok (részvételi aránnyal)	1.009.921 (32,07%)	1.160.985 (30,27%)
	Összes érvénytelen	114.762	128.922
	Ebből üres szavazólap	15.614	17.508

A táblázat igazolja, hogy mind belföldön, mind külföldön általános és elterjedt jelenség az érvénytelen és az üres szavazólapok leadása. A belföldi egymillió fölötti ilyen eset sem tekinthető kevésnek – a leadott szavazatok mintegy 3 százalékát tették ki az elmúlt választásokon –, külföldön ugyanakkor az arányuk rendre elérte, sőt akár meg is haladta a 10 százalékot. Ennek több oka is lehet. Egyfelől a külföldön leadott érvénytelen szavazat tekinthető protestszavazatnak is, hiszen az elégedetlenség érzése nem korlátozódhat kizárólag a belföldi szavazókra. Másfelől azonban érdemes megfontolni azt is, hogy vajon a külhoni olasz szavazónak az anyaországbeli bonyolult választási rendszerrel kapcsolatos ismeretei elegendőek-e a szavazólapok helyes kitöltéséhez. Az ugyanis a választási sajátosságok (például a kétkamarás törvényhozás intézménye miatt szükséges két szavazólap, illetve a preferenciális szavazás) következtében láthatóan sok szavazónak okoz leküzdhetetlen nehézséget, és amennyiben

8 Forrás: Governo Italiano. Ministero dell'Interno (2013a; 2013b; 2018e; 2018f).



ilyen nagy arányuk nem képes – legalábbis látszatra – ezt leküzdeni, vajon érdemes-e fenntartani a külhoni választási rendszert a jelenlegi formájában, vagy tán érdemesebb volna egyszerűsíteni azt, például a preferenciális szavazat kiiktatásával.

A bonyolultsága ellenére azonban az is igaz, hogy a szavazólap megfelelő kitöltésének a képessége és a választási rendszer főbb passzusainak az ismerete egyfajta szűrőnek tekinthető, amelyből kiderül, hogy a tartósan külföldön élő állampolgár mennyire van tisztában az anyaország hatályos jogszabályaival és intézményrendszerével, ezáltal pedig mennyire maradt effektív alkotóeleme a hazai társadalomnak. Ez voltaképpen a belföldről érkező kritikák legfontosabb alapja is. Nagyon sok elemző, politológus, de még diplomata is (például Sergio Romano volt NATO-, majd moszkvai nagykövet) kétségbe vonja a külhoni olaszok szavazásának nem is annyira a jogi, mint inkább a morális legitimitását. Arra hivatkoznak, hogy a sokadik generáció óta külföldön élő olasz állampolgárok már nem, vagy csak kevésbé kötődnek az anyaországhoz, és sok esetben már egyáltalán nem az attitűdjük, a tudatuk, a látásmódjuk, hanem csupán az állampolgárságukat igazoló olasz (és ezáltal európai uniós) útlevelük, valamint az abból fakadó szavazati joguk köti őket Olaszországhoz (Battiston és Mascitelli, 2012, 98–99. o.).

Szintén az 5. táblázatból kiolvasható általános tendencia, hogy a külhoni szavazati hajlandóság rendkívül alacsony. Míg a belföldi szavazók részvétele – az említett szokásjog okán – minden esetben meghaladta a 70 százalékot, a külhoniaké, akik semminemű kényszer alatt sem állnak, alig haladta meg a 30 százalékot. Ez esetben is felmerül tehát a kérdés, hogy a jelenlegi formájában érdemes-e egy ilyen kiterjedt rendszert – a maga intézményeivel és személyi állományával – fenntartani, vagy talán némi revízióra szorulna a fennálló képviseleti rendszer.

Konklúzió

Miután vázlatosan áttekintettük az olasz kivándorlás történetét, a külhoni olaszok területi eloszlását, majd részletesen foglalkoztunk az olasz választójogi törvénynek a rájuk vonatkozó passzusaival, általánosságban elmondhatónak tűnik, hogy az olasz választási rendszer több hasonlóságot is mutat a magyarral. Mindkettő elkülönít belföldi és határon túli

állampolgárt, továbbá az adott jogi státusszal konformitásban állapítja meg a szavazati jogot, illetve annak gyakorlásának a körülményeit és lehetőségeit. Ugyancsak hasonlóság, hogy mindkét joggyakorlat ismeri és alkalmazza a levélszavazás intézményét. A két rendszer különbségét elsősorban a külhoni választókerületben megválasztható képviselők számának az alkotmányban történő rögzítése, illetve az ottani egyes alkörzetekre jutó képviselők és szenátorok számának – a demográfiai adatok figyelembe vételével történő – rendeleti úton való szabályozása jelenti.

Miként az e tanulmányból is kiderült, az olasz választási rendszernek a külhoni állampolgárokra vonatkozó része nem tökéletes, és valószínűleg az idő előrehaladtával egyre inkább finomításokra, reformokra fog szorulni. A felsorolt szempontok figyelembe vételével mégis három elemét tartom kiemelten megfontolandónak:

- a külföldön megválasztható képviselők számának a normaszöveg általi szabályozását;
- a külhoni és a belföldi szavazatok egymástól elkülönített kezelését;
- a magyarnál közvetlenebb képviseleti rendszert.

A külhonban megválasztható képviselők számának jogszabályban való meghatározása egyfajta stabilitást és egy előrelátható rendszert teremt úgy a politikai szereplők, mint a választók számára, hiszen minden esetben előre tudható, hogy a határon túl élő szavazók milyen mértékben szólnak majd bele a törvényhozás összetételébe, és a szavazatuk hány mandátum sorsát befolyásolja. Ehhez kapcsolódik a kül- és a belföldi szavazatok egymástól elkülönítve történő kezelése, hiszen azok két, egymástól független mandátummennyiséget befolyásolnak: az előbbiek nincsenek hatással a belföldön megválasztható képviselők számára és összetételére, az utóbbiak pedig a külföldön megválaszthatókéra. Ez úgy a kül-, mint a belföldön élő állampolgárok autonómiájának a jogi értelemben vett garantálását, egyben a véleményük, látásmódjuk lélektani értelemben vett tiszteletben tartását is magával vonja, hiszen másféle napi problémák érintik a két választói csoportot. A törvény ily módon megadja a lehetőséget nekik, hogy a megválasztott képviselőik is külön-külön, koncentráltabban foglalkozhassanak az ügyeikkel. Végezetül igaz



ugyan, hogy a külhoni választókerület alkörzetekre történő lebontása nem tökéletes (több földrésznyi területek, amelyeken ráadásul a szavazók eloszlása igen aránytalan), ám mégis közvetlenebb képviseleti rendszert jelent, mint a magyarországi – meglehetősen személytelen – belföldi pártlistákra történő szavazás kínálta lehetőség.

A fenti megállapítások elsődleges célja nem a mindenkori magyar törvényalkotónak szóló kritika megfogalmazása, mint inkább a választójogi törvény külhoni szavazókra vonatkozó passzusainak az árnyalására és tökéletesítésére, illetve a fennálló szabályozók finomhangolására irányuló néhány ajánlás felsorolása.

A kézirat leadási ideje: 2022. február 10.

Irodalomjegyzék

- Alberio, Marco és Berti, Fabio (szerk.) (2020). *Italiani che lasciano l'Italia. Le nuove emigrazioni al tempo della crisi*. Milánó és Udine: Mimesis.
- Audenino, Patrizia és Corti, Paola (2000). *L'emigrazione italiana*. Milánó: Fenice.
- Battiston, Simone és Mascitelli, Bruno (2012). *Il voto italiano all'estero*. Firenze: Firenze University Press.
- Berényi Márk (2020). Regionális nemzetiségi politikai pártok Olaszországban. Tanulságok és tapasztalatok az őshonos kisebbségek számára. *Külügyi Szemle*, 19(4), 13–31.
- Colucci, Michele (2002). Il voto degli Italiani all'estero. In Bevilacqua, Piero és De Clementi, Andreina (szerk.), *Storia dell'emigrazione italiana*. Róma: Donzelli (597–609. o.).
- Corte Costituzionale (2022). La Costituzione della Repubblica Italiana. A letöltés ideje: 2022. február 14. https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Constituzione_della_Repubblica_italiana.pdf.
- Corti, Paola (1999). *L'Emigrazione*. Róma: Editori Riuniti.
- De Luca, Davide, Misculin, Luca és Zacchetti, Elena (2018). Questo partito è una truffa? *Il Post*. A letöltés ideje: 2022. február 13. <https://www.ilpost.it/2018/02/22/giuseppe-macario-free-flights-to-italy-truffa/>.
- Egresi Katalin (2013). *Az olasz alkotmány*. Budapest: Gondolat Kiadó.
- Fábián György (2005). Európai parlamenti választások és választási rendszerek. *Politikatudományi Szemle*, 14(2), 59–88.

- Farneti Paolo (1983). *Il sistema dei partiti in Italia 1946–1979*. Bologna: Il Mulino.
- Gazzetta Ufficiale* (1955). Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente. 96(8). A letöltés ideje: 2021. december 2. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1955/01/12/8/sg/pdf>.
- Gazzetta Ufficiale* (1988). Anagrafe e censimento degli Italiani all'estero. 129(261). A letöltés ideje: 2021. december 2. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1988/11/07/261/sg/pdf>.
- Gazzetta Ufficiale* (1992). Nuove norme sulla cittadinanza. 133(38). A letöltés ideje: 2021. december 2. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1992/02/15/38/sg/pdf>.
- Gazzetta Ufficiale* (2002). Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero. 143(4). A letöltés ideje: 2021. december 2. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2002/01/05/4/sg/pdf>.
- Gazzetta Ufficiale* (2005a). Regolamento di attuazione della legge 27 dicembre 2001, n. 459, recante disciplina per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero. 144(109). A letöltés ideje: 2021. december 2. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2003/05/13/109/sg/pdf>.
- Gazzetta Ufficiale* (2005b). Codice dell'amministrazione digitale 144(112). A letöltés ideje: 2021. december 2. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2005/05/16/112/sg/pdf>.
- Gazzetta Ufficiale* (2017). Assegnazione alle circoscrizioni elettorali del territorio nazionale e ai collegi plurinominali di ciascuna circoscrizione nonché alle ripartizioni della circoscrizione Estero del numero dei seggi spettanti per l'elezione della Camera dei deputati. 158(302). A letöltés ideje: 2021. december 2. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2017/12/29/302/sg/pdf>.
- Governo Italiano. Ministero dell'Interno (2013a). L'Archivio. Elezione. Camera. *Eligendo*. A letöltés ideje: 2022. szeptember 20. <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=C&dtel=24/02/2013>.
- Governo Italiano. Ministero dell'Interno (2013b). L'Archivio. Elezione. Senato. *Eligendo*. A letöltés ideje: 2022. szeptember 20. <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=S&dtel=24/02/2013>.
- Governo Italiano. Ministero dell'Interno (2018a). Camera 04/03/2018. Area ESTERO. Ripartizione Europa. *Eligendo*. A letöltés ideje: 2022. szeptember 20. <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=C>



- <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=S&dtel=04/03/2018&tpa=E&tp=T&lev0=0&levsut0=0&levsut1=1&es0=S&es1=S&ms=S&nel=1&lev1=1>.
- Governo Italiano. Ministero dell'Interno (2018b). Senato 04/03/2018. Area ESTERO. Ripartizione Europa. *Eligendo*. A letöltés ideje: 2022. szeptember 20. <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=S&dtel=04/03/2018&tpa=E&tp=T&lev0=0&levsut0=0&levsut1=1&es0=S&es1=S&ms=S&nel=1&lev1=1>.
- Governo Italiano. Ministero dell'Interno (2018c). Camera 04/03/2018. Area ESTERO. Ripartizione Europa. Nazione Ungheria. *Eligendo*. A letöltés ideje: 2022. szeptember 20. <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=C&dtel=04/03/2018&tpa=E&tp=N&lev0=0&levsut0=0&lev1=1&levsut1=1&levsut2=2&nel=1&es0=S&es1=S&es2=N&ms=S&ne2=251&lev2=251>.
- Governo Italiano. Ministero dell'Interno (2018d). Senato 04/03/2018. Area ESTERO. Ripartizione Europa. Nazione Ungheria. *Eligendo*. A letöltés ideje: 2022. szeptember 20. <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=S&dtel=04/03/2018&tpa=E&tp=N&lev0=0&levsut0=0&lev1=1&levsut1=1&levsut2=2&nel=1&es0=S&es1=S&es2=N&ms=S&ne2=251&lev2=251>.
- Governo Italiano. Ministero dell'Interno (2018e). L'Archivio. Elezione. Camera. *Eligendo*. A letöltés ideje: 2022. szeptember 20. <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=C&dtel=04/03/2018>.
- Governo Italiano. Ministero dell'Interno (2018f). L'Archivio. Elezione. Senato. *Eligendo*. A letöltés ideje: 2022. szeptember 20. <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=S&dtel=04/03/2018>.
- Lanchester, Fulco (1983). Il voto obbligatorio. Da principio a strumento. *Il Politico*, 48(1). 31–53.
- Maffioletti, Gianmario (2004). Gli Italiani negli USA. *Studi di Emigrazione*, 41(154). 449–475.
- MAIE (2021). A letöltés ideje: 2021. december 2. <https://maiemondiale.com/>.
- Papp Z. Attila és Vass Ágnes (2014). Külhoni szavazás: kontextusok és Kárpát-medencei percepciók. *Pro Minoritate*, 3. 40–58.
- Pretelli, Matteo (2011). *L'emigrazione italiana negli Stati Uniti*. Bologna: Il Mulino.
- Sartori, Giovanni (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Sori, Ercole (1979). *L'Emigrazione italiana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*. Bologna: Il Mulino.
- Tintori, Guido (2009). *Fardelli d'Italia. Conseguenze nazionali e transnazionali delle politiche di cittadinanza italiane*. Róma: Carocci.
- Ufficio Centrale di Statistica (2018). Anagrafe degli Italiani residenti all'estero. *Ministero dell'Interno*. A letöltés ideje: 2021. december 2. http://ucs.interno.gov.it/files/allegatipag/1263/int_00041_anagrafe_degli_italiani_residenti_all_estero_-_aire_-_2018.pdf.

A ciprusi rendezés lehetőségeinek értékelése az energetikai fejlemények tükrében

Evaluation of Settlement Options in Cyprus in the Light of Energy Developments

Csorba Éva

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2022.3.4

Összefoglaló: Általánosságban megállapítható, hogy a nemzetközi kapcsolatok elmélete szerint az országok elsődlegesen a politikai, gazdasági, geostratégiai és energetikai előnyök miatt versenyeznek egymással. Habár a ciprusi rendezés nem új keletű külpolitikai kérdés, hiszen a megoldása 1974 óta várat magára, ugyanakkor az összetettsége miatt napjainkban is aktuális konfliktus, amelyben a felek közötti érdekkülönbségek fő motiváló ereje a szárazföldi területek, a tengeri útvonalak és az energiahordozók feletti ellenőrzés megszerzése. A Ciprus körüli energetikai felfedezések regionális jelentőséggel bírnak, és egyúttal a sziget geopolitikai helyzetét is erősítik. A gazdasági előnyök fokozzák a regionális versenyt, a szénhidrogénekért vívott komplex térségbeli küzdelem pedig közvetlen hatással van a ciprusi rendezésre is. Az energetikai felfedezésekből fakadó gazdasági potenciál a békét és az együttműködést is elősegíthetné, de Ciprus esetében a konfliktus csak tovább eszkalálódott. A tanulmány e faktorok figyelembevételével kíván az energetikai fejlemények tükrében helyzetértékelést adni a ciprusi rendezésről.

Kulcsszavak: ciprusi rendezés, görög–török konfliktus, energetika

Abstract: *In international relations countries generally compete primarily for political, economic, geostrategic, and energy benefits with each other. Although the Cyprus settlement is not a new foreign policy issue, as it has been pending since 1974, but due to its complexity, it is still a pressing foreign policy conflict in which the main motivation factor is gaining control over land, sea routes, and energy resources. The energy discoveries around Cyprus are of regional significance, which have also strengthened the geopolitical position of the island. Economic benefits increase regional competition and the complex regional struggle for*

hydrocarbons has a direct impact on the settlement talks. The economic potential of energy discoveries could promote peace and cooperation, but in the case of the Cyprus issue, the conflict has only escalated further. The study seeks to provide an assessment of the Cyprus settlement in the light of the energy developments.

Keywords: *Cyprus settlement, Greek–Turkish conflict, energy*

A ciprusi rendezésről dióhéjban¹

A ciprusi probléma 1974-ig nyúlik vissza, amikor egy, a görögországi katonai junta által támogatott csoport puccsot hajtott végre az államfői jogokat gyakorló III. Makáriosz érsek ellen azzal a céllal, hogy a szigetet végül Görögországhoz csatolják (*enosis*). Erre Ankara – a helyi török kisebbség veszélyeztetett helyzetére hivatkozva – megközelítőleg 40 ezer katonával lerohanta Ciprus északi részét, és az ellenőrzése alá vonta a sziget közel 37 százalékát. Az ENSZ a béke fenntartása érdekében a két területet – az északit és a délit – elválasztó és a fővárost is kettészelő demilitarizált övezetet alakított ki, amely „zöld vonalként” is ismert. Ankara a görög ciprióták által ellenőrzött Ciprusi Köztársaság létét nem ismeri el, az észak-ciprusi török ciprióta államalakulatot pedig a nemzetközi közösség nem tekinti legitimnek, ezért az erősen függ Törökország támogatásától. A sziget egyesítése céljából az ENSZ közbenjárásával folynak a rendezési tárgyalások² az érintett felek (a Ciprusi Köztársaság és az ún. Észak-ciprusi Török Köztársaság), valamint a garantőr államok (Görögország, Törökország és az Egyesült Királyság) között, amelyek az Európai Unió megfigyelői státuszban lehet jelen.

A rendezési folyamatnak egy számos vitás elemet tartalmazó, rendkívül összetett kérdéskörre vonatkozóan kell eredményre vezetnie. A tárgyalások során a görög fél által hangoztatott alapelv (*„nothing is agreed until everything is agreed”*) értelmében a hat rendezési dosszié (uniós kérdések, költségvetés, tulajdonjog, területi rendezés, államigazgatás,

1 Részletesebben lásd: Csorba, 2022.

2 A rendezés fontos momentumra volt az ún. Annan-terv, amelynek a támogatásáról a török ciprióta lakosság a 2004-es népszavazáson döntött. A szigeten élő görögök viszont nem értettek vele egyet, s ennek következtében a Ciprusi Köztársaság a rendezés megvalósulása nélkül lett uniós tag még ugyanebben az évben.



biztonság és garantőri szerep³) közül egyiket sem lehet lezártnak tekinteni, amíg valamennyi vitás kérdésben nem születik meg a minden fél számára elfogadható megoldás. Törökország azonban ezt túlságosan maximalista hozzáállásként értékeli. Az elmúlt évek sikertelen egyeztetései következtében jelentősen távolodtak a sziget jövőjét illető elképzelések. A Ciprusi Köztársaság továbbra is az „egy Ciprus” elvet képviseli az ENSZ-alapelvek mentén, ugyanakkor Törökország számára inkább egy kétállami megoldás képzelhető el.

A ciprusi kérdést a Ciprusi Köztársaság (a továbbiakban: Ciprus) uniós csatlakozását megelőzően, a nizzai csúcson tették formálisan is az EU–török viszonyrendszer részévé. Az Európai Unió álláspontja szerint a rendezés sikere nemesak Ciprus és a térség biztonságához és stabilitásához járul hozzá, de egyben Törökország európai integrációs folyamat is erősítheti (Torma, 2004, 157–188. o.).

Ciprus bel- és külpolitikáját, valamint a Törökországhoz fűződő kapcsolatait hagyományosan meghatározza a rendezés kérdése.⁴ A folyamatot illetően évekkel ezelőtt reményt keltőek voltak Mustafá Akinci korábbi török ciprióta vezető (2015–2020) és Níkosz Anasztasziádisz (görög ciprióta elnök 2013 óta) erőfeszítései, akik számos gesztussal demonstrálták az együttműködési szándékuk komolyságát. Ma sokan úgy vélik, ők jelentették az egyesítés utolsó reménysugarát: jó kapcsolatot ápoltak egymással, és még mindketten emlékeztek az 1974 előtti egységes Ciprusra. A rendezés lehetőségét lebegtette meg az ENSZ védnöksége alatt 2017-ben, a svájci Crans Montanában megrendezett multilaterális konferenciasorozat. Az eseményen az érintettek mellett a garantőr államok, valamint megfigyelői státuszban az EU képviselői is jelen voltak. A több napon keresztül zajló parttalan vitát végül António Guterres ENSZ-főtitkár rekesztette be, aki hivatalosan is bejelentette, hogy kudarcba fulladtak a tárgyalások. A felek a biztonság és a garantőri szerep kérdésében nem tudtak megállapodásra jutni (*Security Council*, 2017).

3 A sziget státuszának a garantálásáért az Egyesült Királyság, Törökország és Görögország felelős: felléphetnek a görög, illetve a török ciprióta népesség védelmében, valamint az 1959-es zürichi és londoni egyezmény érvényesítése érdekében.

4 Ezt támasztja alá az a lépés is, hogy a ciprusi kormány létrehozta az Európai Ügyek Főtitkarságát, amelynek célja az európai kérdések átfogó kezelése annak érdekében, hogy biztosítsa a politikai és a gazdasági előnyök teljes kihasználását.

Az Anasztasziádisz–Akıncı-időszakot követően, azaz a 2020-as évektől a rendezési folyamat új dinamikát vett. Ersin Tatar, az új észak-ciprusi „elnök” azonban Recep Tayyip Erdoğan török elnökhöz sokkal közelebb álló jobboldali konzervatív politikus, aki az elődjénél sokkal kevésbé ápol jó kapcsolatot a ciprusi elnökkel. Ráadásul az 1974-es megszállás előtt a görög ciprióták tulajdonában állt, de ma észak-ciprusi katonai területnek számító Varószia város tengerparti szakaszának a 2020-as megnyitása tovább borzolta a kedélyeket. Az utóbbi két évben a ciprusi kizárólagos gazdasági övezetben tapasztalható, egyre növekvő energetikai konfliktus tükrében pedig a rendezés lényegében „holtpontra” került, és a 2021 áprilisában lezajlott magas szintű egyeztetés is határozó előrelépés nélkül zárult.

Az energetikai felfedezések mint a ciprusi konfliktus további forrásai

A Ciprus körüli szénhidrogének felfedezése 2006-ra nyúlik vissza, azóta a ciprusi kizárólagos gazdasági övezetben (*exclusive economic zone*, EEZ) 13 blokkot jelöltek már ki. A területen az eddigi legnagyobb felfedezés az Aphrodité (12-es blokk), a Calypso (6-os blokk) és a Glaucus mező (10-es blokk), amelyekből a becslések szerint összesen mintegy 460 milliárd köbméter (bcm) földgáz kitermelésére lenne lehetőség. A kitermelésben számos európai és amerikai vállalat érdekelt, köztük a Chevron, az ENI, az ExxonMobil vagy a Qatar Petroleum. Világviszonylatban ezek kevésbé szignifikánsak, és elmaradnak az egyiptomi (Zohr, 850 bcm) vagy az izraeli (Leviathán, 622 bcm; Tamar, 305 bcm) eredményektől, ugyanakkor az európai gázdiverzifikációban és a helyi fogyasztásban jelentős szerepet játszhatnak (Kacziba, 2020).

I. táblázat⁵

Offshore gázmezők Ciprus és Görögország közelében

Gázmező	Feltárt mennyiség (bcm)
Aphrodité (12-es blokk)	~141,5
Calypso (6-os blokk)	~181,2
Glaucus (10-es blokk)	~141,5
Talos	~283,1

Megjegyzés: Talosról lásd a török–görög versenyről szóló fejezeteket.

⁵ Forrás: Kacziba, 2020.

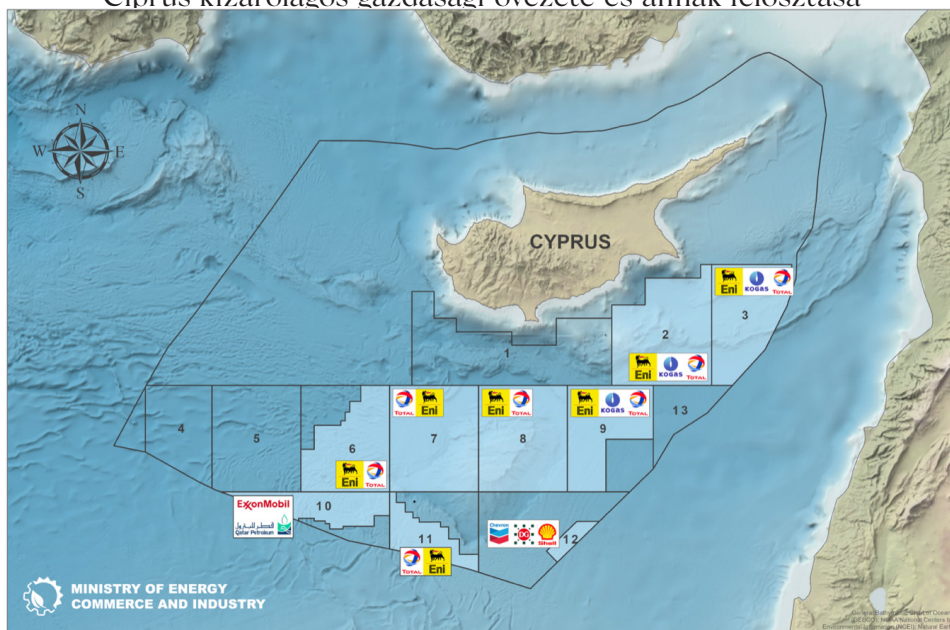


A ciprusi energetikai miniszter legutóbbi bejelentése szerint az ENI–Total konzorcium 2022 nyarán megkezdte a fúrásokat a Cronos-1 és a 6-os blokkban (a vállalatok közleménye szerint jelentős feltárásokra tettek szert, *Reuters*, 2022d), akárcsak az ExxonMobil–Quatar Petroleum az 5-ös és a 10-es blokkban. A gázexport az Aphrodité mezőből 2026-ban indulhat meg (*Ekathimerini.com*, 2022). Az amerikai Chevron továbbra is fenntartja az érdeklődését a 12-es blokk kitermelése iránt (Pirishis, 2022).

A Ciprus körüli gázkincsek Ankara számára is kiemelt nemzetgazdasági jelentőséggel bírnak, hiszen Törökország az energiaszükséglete 27 százalékát földgázból fedezi, amelynek 99 százalékát importálni kénytelen (Industrial Development Bank of Turkey, 2019).

I. térkép⁶

Ciprus kizárólagos gazdasági övezete és annak felosztása



⁶ Forrás: *Ministry of Energy, Commerce and Industry*, 2021.

A feltárások után számos elképzelés látott napvilágot arra vonatkozóan, hogy a kitermelést követően hogyan lehetne a gázt eljuttatni az európai/nemzetközi piacokra. Ezek között szerepelt a cseppfolyósító/LNG-terminál kiépítése, úszó LNG-terminál, gázvezeték kiépítése, illetve elektromos áramként vagy gázolajként történő kivitel. Valamennyi opció megvalósítása rendkívül költséges, és nemzetközi tőke bevonása nélkül nehezen megvalósítható. Ugyanakkor a megfelelő infrastruktúralis feltételek megteremtésével Ciprus jelentős helyet foglalhat el a regionális energetikai térképen. Az elképzelés az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok támogatását is élvezi, hiszen hozzájárulhat az európai gázdiverzifikációhoz.

Mindeközben regionális szinten is számos energetikai együttműködési megállapodást kötöttek. Ciprus és Egyiptom 2018-ban írt alá kormányközi egyezményt az Aphrodité mezőt az egyiptomi LNG-terminállal összekötő 240–340 kilométer hosszú vezeték megépítéséről (*European Commission*, 2020). A Ciprus, Görögország és Izrael által 2017 decemberében elfogadott, 10 bcm kapacitású EastMed⁷ gázvezetékprojekt a tervek szerint az izraeli Leviathán gázmezőt köti össze a ciprusi off-shore Aphrodité földgázmezővel, Krétával és esetleg más mezőkkel, valamint európai partnerekkel (akár a görög–bolgár interkonnektoron keresztül). Ciprus, Görögország és Izrael 2020 januárjában, Athénban írt alá kormányközi megállapodást egy 1900km-es tenger alatti vezeték kiépítéséről. A vezeték a tervek szerint 2025-re készül el (a kiépítése közel 7 milliárd dollárba kerülhet). A projektet a görög–olasz érdekeltségű IGI Poseidon irányítja (Koutantou, 2020).

Egy másik opció lehet az energiahordozók Törökországon keresztül történő Európába szállítása, de az a régiós viszonyok alapján a jelen politikai helyzetben nem megvalósítható (holott gazdaságilag ez lehetne a leginkább kivitelezhető megoldás).

7 Az EastMed kapcsán megoszlanak az álláspontok: sokan üzleti szempontból nem tartják kifizetődőnek, habár az Európai Bizottság közös érdekű projektnek nyilvánította, és az USA is a projekt mellé állt. Az EU a projektet 34,5 millió euróval támogatja – ami nagyjából a megvalósíthatósági tanulmányt és az egyéb szakértői vizsgálatokat fedezi (Ellinas, 2022).



2. térkép⁸ Gázvezetékprojektek a Mediterráneumban



A ciprusi rendezés szempontjából az elmúlt időszak energetikai konfliktusa tovább bonyolította a helyzetet, és tovább eszkalálta a konfliktust a felek között (*European Council. Council of the European Union*, 2020). Ankara nem ismeri el Ciprusnak a kizárólagos gazdasági övezet-höz való jogát, és tudatosan gátolja, hogy külföldi (amerikai, olasz, francia) vállalatok fogjanak gázkitermelésbe. A Görögország és Ciprus által is ratifikált Egyesült Nemzetek tengerjogi egyezménye (*United Nations Convention on the Law of the Sea*, UNCLOS) értelmében a kontinentális talapzat határa nem haladhatja meg a parti tenger külső határától számított 350 tengeri mérföldet. Az átfedések kiküszöbölése érdekében Ciprus delimitációs egyezményeket kötött a környező országokkal (Kacziba, 2013, 24. o.) Mivel Törökország nem ratifikálta az UNCLOS-t, nem alakult ki egységes álláspont a felek között arról, hogy mit kell az egyes tengeri területek feletti rendezés alapjának tekinteni. Ráadásul Ankara a Ciprus által megkötött delimitációs egyezményeket sem ismeri el.

8 Forrás: Samaha, 2019.

Az energetikai felfedezések következtében a görög/ciprusi–török feszültség is fokozódott a térségben. 2018 óta rendszeresek voltak a jellemzően a ciprusi EEZ-be „betévedt” török hajók által kiprovokált incidensek. Az is többször előfordult, hogy a török hadihajók a tengeri manővereikkel igyekeztek kiélezni a helyzetet. Mivel a ciprusi partoknál található gázmezők kiaknázásban az Egyesült Államok is érdekelt, és az Exxon fúróhajója – a török tiltakozások ellenére is – megkezdte a próbafúrásokat, Törökország a saját – *Fatih, Yavuz* és *Oruç Reis* nevű – fúróhajóit szintén a sziget mellé telepítette. Törökország 2022 nyarán egy újabb kutatóhajót küldött a térségbe (Kathimerini, 2022).

2019 és 2021 között többször is felizzott a feszültség a felek között a törököknek a ciprusi EEZ-ben végzett illegális fúrásai, továbbá a saját kizárólagos gazdasági övezetre vonatkozó igényük miatt. A lépéseiket azonban Görögország és az EastMed gázvezetékben érintett Izrael mellett az Egyesült Államok, továbbá Oroszország és az EU is elítélte (*European Council. Council of the European Union, 2020; Európai Parlament, 2020*). Az Európai Külügyi Szolgálat a hivatalos közleményében többször is visszautalt azon tanácsi következtetésekre, amelyekben a tagállamok elítélték a Törökország által a kelet-mediterráneumbeli térségben folytatott illegális cselekményeket, egyben Ciprus szuverén jogainak a tiszteletben tartására szólították fel Ankarát (*European External Action Service, 2019*). A ciprusi kormányzat az illegális fúrások miatt – a jogsértőnek vélt tevékenység földrajzi koordinátáinak a pontos megjelölésével – az ENSZ-hez fordult, és ezzel egyidejűleg a helyi hatóságok nemzetközi elfogatóparancs kiadását kezdeményezték a török hajók létezésé ellen (Kambas, 2019). Anasztasziádisz ciprusi elnök a helyzetet az 1974-es eseményekhez hasonlította, s „második török megszállásként” jellemezte. Szerinte Törökországot csak az ottani jelentősebb európai befektetők (elsősorban Németország) nyomására lehetne más álláspontra bírni az energetikai konfliktus és a ciprusi rendezés kapcsán (Gotev, 2019).

A török ciprióták szerint a gázlelőhelyekből származó bevételből mind a görög, mind a török ciprióta félnek részesednie kell, s ennek a garantálásához egy közös felügyelő szerv létrehozására van szükség (*Hürriyet Daily News, 2019*). A feszültség enyhítése érdekében 2019 júliusában Akinci egy, az ENSZ felügyelete alatt álló, független megfigyelők



bevonásával működő, közös felügyelőbizottság felállítására tett javaslatot Anasztasziádisznak (Ioannidou, 2019). A görög ciprióta politikai vezetők nem támogatták ezt, mivel az álláspontjuk szerint az ország szuverén jogaira kell alapozni a kitermelési jogokat. Anasztasziádisz 2020-ban megerősítette, hogy amint Törökország elismeri Ciprusnak a kizárólagos gazdasági övezetéhez és a szénhidrogének kitermeléséhez való jogát, kész garantálni, hogy a török ciprióta közösség is részesülni fog a kitermelésből származó bevételekből (Michael, 2020).

Az energetikai feltárásoknak Ciprus számára óriási jelentőségük lehet. A sziget regionális geostratégiai jelentősége megnövekedett, így a felfedezések magukban hordozhatják az energiaexport lehetőségét és az abból fakadó gazdasági előnyöket – nem utolsósorban a belföldi energiaárak mérséklését is. A szénhidrogének kitermelésére vonatkozó – az uniós 94/22/EC számú irányelvvel harmonizáló – szabályozást 2007-ben fogadta el a ciprusi törvényhozás, bár azt az elmúlt 10 évben többször is módosították; a jelenlegi változata 2019 óta hatályos (*Ministry of Energy, Commerce and Industry*, 2019a). Ciprus külpolitikáját az elmúlt években a többirányú aktivitás, a kelet-mediterráneumbeli fokozottabb kapcsolatépítés és a saját stratégiai szerepének a megerősítése jellemezte. Nicosia a regionális biztonság és stabilitás erősítését szolgáló közel-keleti és kelet-mediterráneumbeli diplomáciai aktivitásával igyekszik hozzájárulni az uniós kül- és biztonságpolitikai célkitűzések megvalósításához, továbbá kiemelt figyelmet szentel az európai uniós érdekképviselőtérre és lobbitevékenységére. Következésképpen hangsúlyozza azt az álláspontját, miszerint Törökország uniós csatlakozása a ciprusi rendezés függvényében valósulhat meg.

Mindemellett figyelemre méltó, hogy Ciprus egyre nagyobb hangsúlyt fektet a háromoldalú együttműködésekre, amelyek fő célja az energetikai és egyéb területeken történő közös előrelépés mellett a politikai kapcsolatok magas szinten tartása a kelet-mediterráneumi térség fejlődésének, biztonságának és stabilitásának a megteremtése érdekében. Kiemelendő közülük a Görögországgal és Egyiptommal, illetve a ciprusi-görög-izraeli tengelyen kialakított stratégiai együttműködés. A ciprusi álláspont szerint az utóbbi években a mediterrán partnerekkel gyakoribbá vált csúcstalálkozók nem Törökország ellen irányulnak, Ankarát a saját magatartása szigeteli el a régiótól (Hazou, 2019). A geopolitikai

helyzetéből adódóan Ciprus stratégiája, hogy nála erősebb regionális partnerekkel igyekszik szövetkezni a külpolitikai céljai elérése érdekében – e kapcsolatok pedig Nicosia tárgyalási pozícióját is erősítik az energetikai konfliktusban.

Törökország számára a rendezetlen ciprusi kérdés is apropót kínált arra, hogy bekapcsolódjon a szigethez közeli gázfeltárásokkal kapcsolatos geopolitikai versengésbe. Ankara célja – teljesen érthető módon – annak biztosítása, hogy az „Észak-ciprusi Török Köztársaság” is részesüljön a kitermelési jogokból. Ezért Erdoğan nem kívánja leállítani a térségbeli feltárási tevékenységet. Az ebből fakadó erődemonstráció és nyomás-gyakorlás is a török érdekek védelmét szolgálja.

Hulusi Akar török védelmi miniszter a nyilatkozataiban erősen bírálta azon uniós tagországokat, amelyek az erejükön felül próbálnak befolyást gyakorolni a kelet-mediterráneumi térségben, s ezzel Európa biztonságát és a NATO eredményességét kockáztatják (Kostidis, 2021). A ciprusi delimitációs egyezményekre válaszul Törökország is kötött egyet az „Észak-ciprusi Török Köztársasággal”, amelynek értelmében az a Ciprusi Köztársaság EEZ-jének közel a felét a magáénak tulajdonítja, beleértve a 12-es blokkot is, ahol az Aphrodité mező található. A kitermelési jogokat a török olajvállalat, a Türkiye Petrolleri (TP) kapta meg, amelynek a tulajdonába tartozik többek között a Barbarossa nevű kutatóhajó is (Egeresi, 2019, 58. o.). Mevlüt Çavuşoğlu török külügyminiszter egy észak-ciprusi látogatása során úgy nyilatkozott, hogy Ankara készen áll a ciprusi török közösség védelmére, illetve a sziget körüli szénhidrogénkészletekből történő részesedésének a biztosítására (*Ekathimerini.com*, 2021).

Az ankarai kormányzati nyilatkozatokból az tükröződik, hogy a török vezetés a ciprusi rendezést – az uniós tagság kézzelfogható perspektívájának hiányában – már nem annyira a török EU-csatlakozási tárgyalásokkal, sokkal inkább a Kelet-Mediterráneum szénhidrogén-készletei helyzetének az összefüggésében közelíti meg, illetve ütőkártyaként használja azt más uniós ügyek esetében. Miközben azonban a saját gazdasági érdekeit próbálja védeni, Törökország óhatatlanul szembekerül más regionális nagyhatalmakkal, az Egyesült Államokkal és az Európai Unióval is.

Törökország másik stratégiai célja, hogy regionális energiaelosztóvá váljon, éppen ezért a kelet-mediterráneumi és a fekete-tengeri feltárásokat kiemelt figyelemmel követi. Emellett a felfedezések a saját



energiadiverzifikációs céljaihoz is hozzájárulhatnak. Ankara nagy mennyiségű földgáz feltárását jelentette be 2020-ban: a Fekete-tenger alatti Sakarya lelőhely megközelítőleg 510 bcm gázt tartalmazhat (Kacziba, 2020, 176–191. o.; Ellinas, 2022). Habár ez energiafüggetlenséget nem jelent, de egyrészt csökkentheti Törökország importfüggőségét, a gázfogyasztását akár 7–8 évig is biztosíthatja, másrészt jó hatással lehet az utóbbi években egyre lassuló török gazdaságra is, harmadrészt hozzájárulhat a geopolitikai célok eléréséhez akár kül-, akár biztonságpolitikai téren is – összefüggésben a „Kék haza” doktrínával⁹ (Kacziba, 2020, 176–191. o.).

Nem elhanyagolható tény, hogy az energetikai konfliktus a ciprusi rendezés mellett a török–uniós kapcsolatokra is hatással van. Törökország EU-csatlakozási folyamata elakadt, erősen átpolitizálódott, az Európai Parlament még a tárgyalások felfüggesztésére is javaslatot tett. Az ország továbbra is csatlakozó, de nem kiemelt csatlakozó partner. A tanácsi következtetések és az országjelentések is sokkal kritikusabb hangvételűek vele kapcsolatban: elítélik többek között a Kelet-Mediterráneumban végzett – illegálisnak minősített – fúrásokat (*European Parliament*, 2021). Uniós szinten évek óta folyik a vita arról, hogy egy szektorális együttműködésen alapuló stratégiai partnerség megfelelő megoldást jelenthet-e az EU–török kapcsolatok normalizálódásában, s előbbre viheti-e a ciprusi rendezés ügyét.

A görög–török versengés alakulása az energetikai konfliktusban

Görögország és Törökország egyaránt garantőr állam, s mint ilyenek, nagy hatással vannak a ciprusi rendezésre, a kapcsolatuk jelentősen befolyásolja a regionális dinamikát és ebből kifolyólag az energetikai erőharcot is. A görög külpolitikában egy, a Kelet-Mediterráneumban való tudatos és a korábbinál sokkal markánsabb fellépés figyelhető meg, amely összefüggésben van az energetikai felfedezésekkel és Görögország regionális újrapozicionálási stratégiájával. Kiriákosz Micotákisz

⁹ A doktrína energetikai szempontból egyrészt Törökország regionális elosztó szerepét, másrészt a tengeri források feltárását hangsúlyozza.

konzervatív kormányának külpolitikájában az energetikai felfedezések is szerepet kapnak, hiszen azok révén a geopolitikai szerepe európai és regionális szinten is erősödhet (amibe beletartozik az ukrán–orosz háború következményeinek a csillapítása is). Ezt támasztja alá, hogy 2022 májusában felavatták az Alexandroupolis Independent Natural Gas System nevet viselő, évi 8,5 bcm kapacitású úszó LNG-terminált. Az állomás képes az LNG fogadására és tárolására, valamint magában foglal egy úszó egységet, egy tenger alatti és egy szárazföldi vezetékrendszerrel, illetve más gázszállító rendszerekhez – például az Adria-gázvezetékhez (*Trans Adriatic Pipeline*, TAP) – is csatlakozni tud (Reuters, 2022a). Az Európai Bizottság a támogatásáról biztosította a Görögországot Ciprussal és Izraellel összekötő villamosenergia-vezeték 2,5 milliárd eurós projektjét; a vezetékek a szénhidrogénekből előállított villamos energia szállítását látják majd el (Yannopoulos, 2022). A tengeri szélenergia-berendezések kapcsán is új szabályzást tervez a kormányzat, amely a külföldi tőkebefektetések bevonását segítené elő.

A görög–török problémás ügyeket hosszasan lehetne sorolni: szerepelnek köztük tengeri határviták, légtérsérelmi ügyek, migráció, kisebbségvédelmi ügyek és legújabban az energetikai konfliktus (Kacziba, 2018, 28–48. o.). A török–görög érdekelletét egyik alappilléret a tengerjogi viták jelentik, amelyek mozgatórugója a földgázmezők kérdése.¹⁰ Míg Törökország a kontinentális talapzatot tekinti kiindulópontnak a középvezeték meghúzásakor, addig Görögország a nemzetközi partvonalától számítja a határokat (azaz a szigeteket is figyelembe veszi). Ebből kifolyólag például az Ankara és a nyugat-libiai egységkormány által aláírt „delimitációs egyezmény” közel 100.000 km² nagyságú területet szakított le a görög EEZ-ből (Kacziba, 2020, 185. o.).

Szükséges megemlíteni a védelmi szektorban végbement változásokat is, amelyek szoros összefüggésben vannak a növekvő görög–török konfliktussal és a kelet-mediterráneumi fellépéssel is. A görögök katonai kiadásai 2010-óta folyamatosan növekednek: 2020-ban már a GDP több mint 2,5 százalékát tették ki (az uniós átlag 1,3%) (Eurostat, 2020). Athén

10 E tekintetben az UNCLOS mellett az 1924-es lausanne-i szerződés, az 1963-as montreaux-i konvenció és az 1974-es párizsi szerződések az irányadóak. Ld.: *Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εξωτερικών*. 2018; *Hellenic Republic, Ministry of Foreign Affairs*. 2018a; *Hellenic Republic, Ministry of Foreign Affairs*. 2018b.



mind a katonai, mind a diplomáciai kapcsolatrendszerét meg kívánja erősíteni, mivel a diplomácia úgynevezett puha eszközei önmagukban, a megfelelő *hard power* támogatása nélkül nem tudnák elérni a kívánt célt. Erre jó példa az amerikaiakkal, illetve a franciákkal megkötött katonai együttműködés, valamint a Krétán található Szúda-öbölben, továbbá a Szkirosz szigetén és Alexandrúpoliban található katonai bázis bővítésének az engedélyezése – mindez kétségkívül jelzésértékű Törökország számára. A görög parlament mindig – legutóbb idén – jóváhagyta az amerikaiakkal 1990-ben aláírt katonai együttműködés módosításait, amelyek ellen a baloldal demonstrációkat szervezett, mivel az álláspontjuk szerint azok csupán az amerikai katonai célokat szolgálják, Görögország politikailag nem profitál belőlük (Maltezou, 2022). Nikosz Dendiász görög külügyminiszter több platformon is hangsúlyozta, hogy e megállapodások nem Törökország ellen irányulnak, sokkal inkább Görögország stratégiai autonómiáját biztosítják. Ennek ellenére Athén újonnan alakuló szövetségei kétségtelenül jelzésértékkel bírnak, hiszen átalakítják az eddig alapvetően a törököknek kedvezett katonai erőviszonyokat, ezzel pedig az Égei-tenger térségében kialakult status quót (Dendias, 2021). Mindemellett nem elhanyagolható fejlemény, hogy a hagyományosan az Égei-tengerrel kapcsolatos görög–török tengerjogi viták már eltolódtak Kréta térségébe is. Emlékezetes, hogy a Krétától délre található „Talósz” gázmező feltárása körüli török műveletek komoly konfliktushoz vezettek 2020-ban, s Görögország európai segítséggel megvalósított haditengerészeti gyakorlattal reagált rájuk (Kambas, 2020).

A görög–török nézeteltérések orvoslását célzó, 2002-ben megkezdett, de 2016-ban megszakadt tájékoztató megbeszélések csak 2021 januárjában folytatódtak. A legutóbbi egyeztetés 2022 februárjában történt, amikor a felek az égei-tengeri és a kelet-mediterráneumbeli konfliktust próbálták áttekinteni (*Ekathimerini.com*, 2022a). Dendiász nem volt túl optimista a megbeszélések után: az elmúlt időszakban egyre gyakoribbá vált török provokációkra, köztük a légtérsértési ügyekre hívta fel a figyelmet (*Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εξωτερικών*, 2022b). Összességében az egyeztetések eddig érdemi eredményeket nem hoztak, a céljuk elsősorban az volt, hogy a nemzetközi nyomásnak eleget tegyenek, és leüljenek a tárgyalóasztalhoz, hogy ezzel is a párbeszédre való hajlandóságukat demonstrálják.

Ugyanakkor fontos leszögezni, hogy az energetikai felfedezések következtében a görög–török viták már nem csak a két fél között zajlanak. A többszereplőssé vált konfliktus regionális erőharcában Görögország – erőhátránya tudatában – a régió országaival, az európai partnereivel és az Egyesült Államokkal való kapcsolatai és stratégiai szövetségei révén is Törökországot igyekszik ellensúlyozni. Így Ankara szembekerült az uniós országok mellett az USA-val, Izraellel és Egyiptommal is.

Regionális szövetségek alakulása a ciprusi energetikai konfliktus tükrében

Az energetikai felfedezések az érintett országokra szignifikáns hatással lehetnek, hiszen gázexportőrökké válhatnak, s ez a geopolitikai erőviszonyokban is megmutatkozhat. Mindebből az is következik, hogy a regionális politikai és energetikai együttműködések az elmúlt években megszorodtak, a két- és háromoldalú találkozók megszorodtak, és kialakult egy Egyiptom–Izrael–Ciprus–Görögország-tengely a kelet-mediterráneumi térségben. Ezt támasztja alá a kilencedik alkalommal megrendezett görög–ciprusi–egyiptomi háromoldalú csúcs is, amelyen nemcsak az elektromos interkonnektor felállításáról, de az energetikai együttműködés további megerősítéséről is döntöttek, és újfent elítélték Törökország illegálisnak tartott fúrásai tevékenységeit (*Press and Information Office*, 2021).

A regionális energetikai együttműködés kapcsán fontos esemény volt 2019-ben az Eastern Mediterranean Gas Forum (EastMed) első ülése, amelynek keretében azóta regionális találkozók is zajlanak Görögország, Ciprus, Egyiptom, Izrael, Jordánia, Olaszország, Franciaország és a Palesztin Hatóság részvételével (a Világbank, az Amerikai Egyesült Államok és az Európai Unió megfigyelői státuszban vehet részt). A szervezet kiemelt célja az energetikai együttműködés elmélyítése és igazgatása. Feltűnő azonban, hogy a régió energiapolitikájában érdekelt Törökország, Libanon, Líbia és Szíria nem részese az egyeztetéseknek. E mögött kétségkívül az energetikai és politikai konfliktusok állnak, amelyek alatt nem csak a ciprusi helyzetből fakadó görög–ciprusi–törököt kell érteni. Bejrút és Jeruzsálem között is nézeteltérés feszül: Libanon azzal



vádolja Izraelt, hogy a ciprusi–izraeli tengeri határok meghúzásakor elvett tőle egy közel 1000 km²-nyi szakaszt (Egeresi, 2019, 56. o.). Következésképpen a Ciprussal kötendő delimitációs egyezményt mindaddig nem hajlandó ratifikálni, amíg a két ország nem tárgyalja újra az érintett területre vonatkozó szerződését (Egeresi, 2019, 56. o.). Libanon és Szíria között is határvita áll fenn, amelyben Oroszország vállalta magára a mediátori szerepet (Ellinas, 2022). Bár Ciprus és Izrael között érvényben van a delimitációs egyezmény, de az Aphrodité–Yishai mezők közötti ki-termelői jogok kapcsán kialakult vitában még mindig nem sikerült meg-egyezniük (Hazou, 2022).

Egyes elemzők az EastMed katonai lábának a Ciprus, Görögország, Franciaország, Szaúd-Arábia, Egyiptom, Bahrein és az Egyesült Arab Emírségek részvételével létrejött Philia Fórumot tekintik, amelynek tag-jai legutóbb Görögországban tanácskoztak (*Hellenic Republic, Ministry of Foreign Affairs*, 2021).

2. táblázat¹¹

Ratifikált delimitációs egyezmények a régióban

Érintett országok	A megkötés éve
Ciprus–Egyiptom	2003
Ciprus–Izrael	2010
Törökország–„Észak-Ciprusi Török Köztársaság”	2011
Törökország–Líbia	2019
Görögország–Olaszország	2020
Görögország–Egyiptom	2020

Figyelemre méltó, hogy mialatt Ciprus és Görögország szoros re-gionális energetikai és politikai együttműködések alakított ki, Törökország továbbra is az elszigetelődést választotta, de most már nemcsak az EU-val kapcsolatban, de régiós szinten is.¹² Ebből kifolyólag az a felvetés, hogy a régiós földgázkincsből egy esetleg Törökország felé kiépítendő vezetéken keresztül Európába juthatna, ha gazdaságilag

¹¹ Egeresi, 2021. 7. o.

¹² Ennek ellensúlyozása érdekében Törökország számára esetleges szövetséges lehetne Líbia, Libanon vagy a viszonylagos autonómiával rendelkező Gáza (Egeresi, 2019, 61. o.).

racionális is lenne, politikailag a jelen helyzetben megvalósíthatatlan (Egeresi, 2019, 60. o.). Ugyanakkor Izraellel már történtek egyeztetések egy remélt energetikai együttműködés elérése céljából (Reuters, 2022b). Izrael regionális szinten meghatározó szereplő, és stratégiaileg érdeke a régiós energetikai szövetségek kialakítása, így a ciprusi rendezés támogatása és a térségbeli béke megteremtése.

Ahogy a ciprusi rendezést, úgy az energetikai konfliktust is szoros figyelemmel követi az Európai Unió. A Josep Borrell által vezetett Európai Külügyi Szolgálat a kelet-mediterráneumbeli fúrási ügyeket az EU–török politikai kapcsolatok részeként kezeli. Az energetikai konfliktus eszkalálódásakor, 2019 októberében szankciós rezsimit vetett ki Törökországra a térségben végrehajtott illegálisnak minősített fúrások miatt. A beutazási korlátozásokat és vagyoni eszközök befagyasztását tartalmazó szankciók jelenleg is hatályosak (European Council. Council of the European Union, 2020). A 2019. novemberi tanácsi következtetéseiben javaslatként szerepelt az átfogó légiközlekedési megállapodásról szóló tárgyalások felfüggesztése, a Társulási Tanács összehívásának és az EU–Törökország közötti magas szintű párbeszéd elhalasztása. Az Európai Bizottság csökkentette a Törökországnak nyújtott előcsatlakozási támogatást, és az Európai Beruházási Bank is felülvizsgálta az ottani hiteltelési tevékenységét (Külügyminiszterek Tanácsa, 2019). A tagállamok egy része a szigorúbb szankciók bevezetését szorgalmazná, ugyanakkor a Törökországgal hagyományosan jó kapcsolatot ápoló tagok ezt nem támogatják.

A tagországoknak a térséggel való viszonyában kiemelendő az olasz–görög kapcsolatok elmélyülése: 2020-ban delimitációs egyezményt írtak alá, és Olaszország érdekelt az EastMed gázvezeték megépítésében is. Franciaország is megnövelte a régiós aktivitását: megerősítette a védelmi együttműködését Görögországgal, valamint a 2020-as Med7-elnökségek az Ajaccióban kiadott nyilatkozatban a keményebb szankciók bevetését helyezték előtérbe, amennyiben Törökország nem mutat együttműködési hajlandóságot a regionális problémák megoldásában (Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères, 2020). Emmanuel Macron elnök a görög–török konfliktus közepette azonnal a görögök pártjára állt, míg Németország – az EU–török kapcsolatokat féltve – óvatosabb volt. A határozottabb francia fellépés azt is előrevetíti, hogy



a térségre stratégiai prioritásként tekintenek Párizsban, és a szénhidrogének kitermelése kapcsán fel fognak lépni a saját érdekeik védelmében – mindezzel az ország uniós erejét is demonstrálva.

Az Amerikai Egyesült Államokkal kialakult szoros együttműködés szintén fontos eleme a regionális hatalmi viszonyoknak. Bár a ciprusi rendezésben az USA nem tekinthető meghatározó szereplőnek, ám regionális energetikai téren már jobban érdekelt a régió stabilitásának a biztosításában, tekintettel a szénhidrogének kitermelésében részt vevő amerikai cégekre is. A török–amerikai kapcsolatok az utóbbi években nem éppen a fénykorukat élik, a török külügyminiszter szeptember végi washingtoni látogatása ezért az F–16-os vadászgépek eladására vonatkozó, régóta húzódott kongresszusi hozzájárulás megszerzése mellett a kapcsolatok rendezését is szolgálta (*Reuters*, 2022c; *Daily Sabah*, 2022).

Mindeközben az amerikai–görög kapcsolatok tovább erősödtek. Micotákisz volt az első görög miniszterelnök, aki a kongresszus előtt is felszólalhatott az elnöki látogatása keretében (*ANA–MPA*, 2022). Azt, hogy a kelet–mediterráneumi térség kiemelt jelentőségű az Egyesült Államok számára, mi sem bizonyítja jobban, mint a Görögország, Ciprus, Izrael és az USA részvételével (és az EastMed mellett szintén Törökország kihagyásával) működő 3+1 fórum, amelynek célja a régiós stabilitás és együttműködés előmozdítása (*Hellenic Republic, Ministry of Foreign Affairs*, 2022). Geoffrey R. Pyatt amerikai nagykövet, aki 2022 áprilisában fejezte be az athéni külszolgálatát, a leköszönő interjújában kifejtette, hogy a Szuda-öbölbeli amerikai jelenlét is a Kelet-Mediterráneum iránti fokozott amerikai elköteleződést támasztja alá, hiszen hazája stratégiai célja, hogy a konfliktusos területeken szükség esetén gyorsan és hatékonyan be tudjanak avatkozni. Mint mondta, Görögország több tekintetben is újraírja a délkelet-európai energetikai térképet, növelve a geopolitikai stratégiai szerepét. Azt is hangsúlyozta, hogy a görög–török 2020-as konfliktus további fokozódásának a megállításában az Amerikai Egyesült Államoknak komoly szerepe volt (Ellis, 2022).

Néhány gondolatot érdemes Oroszországra is fordítani, amely hagyományosan jó kapcsolatot ápol Ciprussal, ugyanakkor az ottani energetikai konfliktusból kimaradt, mivel a stratégiai érdekeit helyezte előtérbe a potenciális hatalommaximalizálással szemben, így elismerte a török érdekeket, de szem előtt tartotta a ciprusi pénzügyi szektorban betöltött

saját pozícióját (Kacziba, 2021). Mindemellett a 2015-ös uniós szankciók és az amerikai nyomás hatására az oroszok részéről a fegyverszállítás és a ciprusi haditengerészeti kikötők használata is jelentősen csökkent (Stronski, 2021). A rendezésben egyébként Moszkva hagyományosan a görög ciprióta álláspontot támogatta (Charalambous, 2021).

Mindezek alapján egyértelmű, hogy az energetikai konfliktus és a földgázlelőhelyekért vívott nemzetközi harc komoly biztonságpolitikai kihívássá vált a kelet-mediterráneumi térségben. Törökország nemcsak Görögországgal és Ciprussal, de Egyiptommal, Izraellel, Franciaországgal, az USA-val és az Európai Unióval is szembekerült. Ugyanakkor a Sakarya lelőhely felfedezése következtében az is valószínű, hogy Ankarára proaktívabb szerepet tölthet be a térség energetikai folyamataiban (Kacziba, 2020, 176–191. o.).

Az energetikai felfedezések hatása a ciprusi rendezésre

A rendezési folyamatban, illetve annak jövőjét illetően kétségtelenül jelentős szerepet játszik Törökország és elsősorban Erdoğan elnök politikája, valamint Ankarának az EU-hoz fűződő aktuális viszonya. Ugyanakkor a rendezés sikerét vagy sikertelenségét nem lehet kizárólag Erdoğan személyéhez kötni, ami magában hordozza azt is, hogy egy esetleges török elnökváltás az összetett kérdéseket tartalmazó rendezésben nem feltétlenül fog azonnali előrelépést eredményezni. A folyamatban fontos hangsúlyozni a vitás kérdések interdependenciáját és szoros összefüggőségét, hiszen a jelenlegi helyzet egy rendkívül átpolitizált, számos érdekelletét és érdekesoport köré koncentrált akut probléma, amelyet nagyban befolyásol az aktuálpolitika.

Ersin Tatar, aki 2020 óta az észak-ciprusi vezető, Erdoğanhoz sokkal közelebb áll elődjénél, sőt sokak szerint annak bábja. Emiatt az Akıncı–Anasztasziádisz-időszak óta figyelemre méltóan romlottak a két entitás közötti kapcsolatok, és egyre távolodnak a rendezést illető álláspontok. Anastasziádisz elnök 2023 februárjában leköszön, utódja a volt külügyminiszter, Nikosz Hrisztodulidisz lehet, aki kampánybeszédében azt hangsúlyozta, hogy az egyesített Ciprus csak garantőr államok nélkül



képzelt el (Theodoulou, 2022). Tekintettel arra, hogy a jelenlegi görög ciprióta elnök rendezési politikáját sok kritika érte (a saját pártjából is), nem elképzelhetetlen, hogy Hrisztodulidisz a megválasztása esetén markánsabban fog fellépni. A rendezési tárgyalások kimenetelének a bizonytalanságát tovább növeli a szénhidrogének kiaknázása miatti konfliktus, amely a nemzetközi figyelmet újra a régióra irányította, és új szereplők is érdekelték lettek a térség jövőjét illetően, ami akár mediátori tényezőként is bírhat a továbbiakban.

Az elmúlt időszak kiélezett területi vitáit a földgázmezők felfedezése robbantotta be, s azok sokkal összetettebbé váltak: már nemcsak kétoldalúak – görög/ciprusi–török –, hanem sokszereplősek lettek, emiatt a rendezésük is bonyolultabbá vált. A határviták természetesen nem csupán a szénhidrogének birtoklása, de annak a tranzitja miatt is fontosak. A szövetségesek és az ellenérdekelt hálózata is összetett, s rendkívül izgalmassá teszi a geopolitikai mérkőzést, hiszen a három-/négyoldalú görög–ciprusi–izraeli–egyiptomi tengely és Törökország mellett megjelenik a földgázmezők kitermelésében érdekelt Egyesült Államok és Franciaország is.

Az energetikai felfedezésekkel járó konfliktus és a ciprusi rendezés egy egymástól kölcsönösen függő helyzeté formálódott, hiszen az utóbbi megoldhatná a szénhidrogének kitermelésének az ügyét és előbbre vihetné a regionális stabilitást. Ebből az is következik, hogy a görög ciprióta elképzelések szerint megvalósuló rendezéskor Ciprus „megszabadulhatna” a török beavatkozás alól, és Törökországot „kizárhatná” a sziget körüli kitermelésből.

Az energiaátmenet és a klímaváltozás elleni harc szempontjából a Ciprus körüli földgázmezők jelentősége a jövőben még inkább fokozódni fog. Következésképp kijelenthető, hogy a Cipruson, illetve a ciprusi rendezés körül zajló politikai folyamatok mozgatórugója erősen kötődni fog a földgáz kitermelési jogok megszerzéséhez. Uniós szinten bevett szokás, hogy a politikailag kiemelt fontosságú, de komplex konfliktusok esetén a közvetítésre különmegbízottakat jelölnek ki (ld.: Belgrád–Pristina-párbeszéd), akik a felek közötti kompromisszumos megoldást igyekeznek elősegíteni. Így nem elképzelhetetlen, hogy a közeljövőben egy, a kelet-mediterráneumi energetikai ügyekért felelős különmegbízott fognak kijelölni.

Következtetések

A szénhidrogénekért vívott harcban Ciprus geopolitikai szerepe is felértékelődött, hiszen ha korlátozott mértékben is, de Európa gázdiverzifikációjára is valamilyen szintű megoldást nyújthat. Mindemellett az energetikai feltárások következtében a ciprusi rendezés szemszögéből releváns geopolitikai harc többszereplőssé vált, és egy komplexebb biztonságpolitikai helyzetet teremtett. Ezt támasztja alá az is, hogy regionális szinten megnövekedett a Ciprus részvételével létrejött együttműködési formák száma is.

A politikai szereplők mellett az üzleti szféra is érintetté vált: a felfedezések az energetikai nagyvállalatok érdeklődését is felkeltették, amelyek számára elengedhetetlen a biztonságos befektetési környezet, amihez szükség van a ciprusi rendezésben történő előrelépésre. A görög ciprióta fél számára kedvező fejlemény a francia–olasz ENI–Total konzorcium fúrási tevékenységének a folytatása Ciprus partjainál (Reuters, 2022). A munkálatok intenzitásának a fokozásához viszont alapvető a regionális konfliktusok tisztázása, például az Aphrodité mező körüli vitás ügyek rendezése. Mivel a nagyhatalmak is egyre inkább érdekeltté váltak az energetikai konfliktusban és így a ciprusi rendezés előbbre vitelében, továbbá a regionális béke megteremtésében, nem szabad alábecsülni a mediátori szerepüket. Az Egyesült Államok számára az lenne a kedvező, ha az orosz gázfüggőség mihamarabb csökkenne, és gyors megoldás születne; Victoria Nuland amerikai államtitkár a régióba tett legutóbbi látogatása során kifejezetten az LNG-megoldásokat szorgalmazta, de az Egyiptomot Krétával és a görög szárazfölddel összekötő EuroÁfrika, valamint az Izrael és Ciprus közötti EuroÁzsia Interkonnektor is az Egyesült Államok politikai támogatását élvezi, hiszen a jövőbeli energiaátmenetben komoly szerepük lehet (Stamouli, 2022). Az EuroÁzsia Interkonnektor Ciprust Krétával összekötő részét az Európai Unió 657 millió euróval támogatja, és a cél, hogy 2025-re elkészüljön (a teljes projekt összege 1,6 milliárd euró). Mindazonáltal fontos szempont, hogy valamilyeni megoldás tényleges megvalósításához nemcsak politikai támogatás szükséges, de elengedhetetlen a technika felkészültség is.

Azt is érdemes leszögezni, hogy bár a gázfeltárások eddig nem vitték előre a béke ügyét a régióban, de olyan jelentős gazdasági potenciált



is magukban hordozhatnak, amelyek az évek óta fennálló politikai viták rendezését szolgálhatják. Ugyanakkor a ciprusi rendezést illető pozitív előrelépés az energetikai fejleményekre is jó hatással lehet.

A ciprusi rendezés jövőjével kapcsolatban nem túl optimisták az előrejelzések, a dinamikájában viszont, úgy tűnik, a jelenlegi trend fog folytatódni: a vele összefüggő politikai folyamatok továbbra is erősen kapcsolódnak majd a szénhidrogének kitermeléséhez. Törökország az uniós csatlakozása „elakadása” következtében – érthető módon – a ciprusi rendezést a szénhidrogénkészletekkel összefüggésben közelíti meg. Egyelőre nem rajzolódik ki olyan török álláspont, amely szerint Ankara anélkül is képes lenne a török ciprióta érdekeket érvényesíteni a kitermelésben, hogy jelentős regionális konfliktust generálna. Törökország számára a rendezés feltétele a saját katonai jelenlétének a fenntartása Cipruson: azzal érvel, hogy csak így tudják megvédeni a török közösség érdekeit – a szénhidrogének kapcsán annak biztosítását, hogy ők is részesüljenek a gazdasági előnyökből – és az energetikai ügyek kontroll alatt tartását.

Nicosia ezzel ellentétben továbbra is a garantőr államok nélküli egyesített Ciprusban érdekelt, és így csak akkor tudják a szénhidrogének kitermeléséből a török ciprióták részesedését garantálni, ha Ankara elismeri Ciprus kizárólagos gazdasági övezetét. Az elmúlt időszak stratégiai szövetségei és az energetikai felfedezések hozzájárultak Ciprus tárgyalási pozíciójának az erősítéséhez, ebből kifolyólag neki sem érdeke bármilyen közös kitermelésre irányuló alkuba belemennie (Evaghoras L., 2020).

Az energiapolitika mindig is fontos geopolitikai kérdés volt, s ezt a jelenlegi orosz–ukrán háború még világosabbá tette. Az Európai Unió célja, hogy 2027-re megszüntesse az Oroszországból származó energiaimporttól való függőségét és növelje a diverzifikációs lehetőségeit. Így a globális energiapiac gyors változására lehet számítani, és az energiahiány „stratégiai sebezhetőséget” eredményez. Az EU 2022 júniusában egy háromoldalú megállapodást kötött Egyiptommal és Izraellel Európa LNG-ellátásáról (Euractiv, 2022). Az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint a Régiók Európai Bizottságának az „EU külső energiaügyi szerepvállalása a változó világban” című közös közleménye is kiemeli az energiabiztonság és az energiaellátás diverzifikációját, beleértve az LNG-ellátás

növelését. Továbbá a dokumentum kihangsúlyozza, hogy az Európai Unió az energetikai átállás és a megújuló energiaforrások felszabadítása érdekében támogatni fogja a regionális együttműködést a kelet- és dél-mediterráneumi térségben (Európai Bizottság és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője, 2022).

A Kelet-Mediterráneumban felfedezett gázmezők nem elhanyagolható potenciált hordoznak magukban: hozzájárulhatnak Európa energiaátmenetéhez és a diverzifikációhoz. A jelenlegi geopolitikai válság az Európai Uniónak arra is lehetőséget kínál, hogy rendezze az utóbbi időkben megromlott kapcsolatait Törökországgal. Ehhez fokoznia kell a mediátori tevékenységét annak érdekében, hogy a kelet-mediterráneumi konfliktus csillapodjon, és a ciprusi rendezés kapcsán is hathatós előrelépés történjen (ami egyben az energetikai konfliktusra is pozitív hatással lehet).

Irodalomjegyzék

- ANA-MPA* (2022). PM Mitsotakis Invited by House Speaker Pelosi to Address US Congress on May 17. A letöltés ideje: 2022. május 20. <https://www.amna.gr/en/article/642803/PM-Mitsotakis-invited-by-House-Speaker-Pelosi-to-address-US-Congress-on-May-17>.
- Austvik, Ole Gunnar és Rzayeva, Gulmira (2016). Turkey in the Geopolitics of Natural Gas. M-RCBG Associate Working Paper Series, (66), 1–17.
- Borrell, Josep (2022). Energy Policy Is at the Centre of EU Foreign Policy. A letöltés ideje: 2022. május 21. https://www.eeas.europa.eu/eeas/energy-policy-centre-eu-foreign-policy_en.
- Charalambous, Annie (2021). Russia to Try to Involve UN Security Council into a More Active Role on Cyprus Issue. A letöltés ideje: 2021. november 9. <https://in-cyprus.philenews.com/russia-to-try-to-involve-un-security-council-into-a-more-active-role-on-cyprus-issue/>.
- Council of the European Union* (2019a). Council Decision (CFSP) 2019/1894 of 11 November 2019 Concerning Restrictive Measures in View of Turkey's Unauthorised Drilling Activities in the Eastern Mediterranean. A letöltés ideje: 2021. november 15. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019D1894&from=GA>.
- Council of the European Union* (2019b). Outcome of the Council Meeting. 3726th Council Meeting. Foreign Affairs. A letöltés ideje: 2022. január 10. <https://www.consilium.europa.eu/media/41323/st13976-en19.pdf>.



- Cyprus News Agency (2016). Anastasiades Says He Will Not Accept any Downgrading of the RoC. *Cyprus.Mail*. A letöltés ideje: 2021. november 9. <https://cyprus-mail.com/2016/05/25/un-not-arrange-meetings-constantinople-says-haq/>.
- Csorba Éva (2022). A ciprusi rendezés áttekintése az Anasztasziadesz-Akinci időszak (2015–2020) és a ciprusi energetikai konfliktus tükrében. *Külgügyi Műhely-Gyorselemzés*, (5).
- Daily Sabah* (2022). Turkish Delegation Flies to US for Talks on Sale of F-16 Fighters. A letöltés ideje: 2022. október 3. <https://www.dailysabah.com/business/defense/turkish-delegation-flies-to-us-for-talks-on-sale-of-f-16-fighters>.
- Dendias, Nikos (2021). Turkey's Opinion Was Not an Issue for US. A letöltés ideje: 2021. október 28. <https://www.ekathimerini.com/opinion/interviews/1170104/dendias-turkey-s-opinion-was-not-an-issue-for-us/>.
- Egeresi Zoltán (2019). Kelet-mediterráneumi gázkinés: a ciprusi válság új dimenzióban. *Nemzet és Biztonság*, (2), 50–63.
- Ekathimerini.com* (2021). Turkey Plans More Drilling off Cyprus. A letöltés ideje: 2022. május 13. <https://www.ekathimerini.com/news/1163823/turkey-plans-more-drilling-off-cyprus/>.
- Ekathimerini.com* (2022a). 64th Round of Exploratory Talks on Feb 22. A letöltés ideje: 2022. április 16. <https://www.ekathimerini.com/news/1177868/64th-round-of-exploratory-talks-on-feb-22/>.
- Ekathimerini.com* (2022b). Cyprus to Export Natural Gas by 2026, Energy Minister Says. A letöltés ideje: 2022. május 5. <https://www.ekathimerini.com/economy/1183547/cyprus-to-export-natural-gas-by-2026-energy-minister-says/>.
- Ekathimerini.com* (2022c). Eni–Total to Probably Start Drilling off Cyprus This Month. A letöltés ideje: 2022. május 13. <https://www.ekathimerini.com/economy/1184237/eni-total-to-probably-start-drilling-off-cyprus-this-month/>.
- Ekathimerini.com* (2022d). Turkish Drilling Activities Planned for Early July, Says Official. A letöltés ideje: 2022. május 16. <https://www.ekathimerini.com/news/1184153/turkish-drilling-activities-planned-for-early-july-says-official/>.
- Ekathimerini.com* (2022e). Turkey Sends off New Drill Ship into Eastern Mediterranean. A letöltés ideje: 2022. szeptember 16. <https://www.ekathimerini.com/news/1190863/turkey-sends-off-new-drill-ship-into-eastern-mediterranean/>.

Ellinas, Charles (2022). *Energy and Geopolitics in the Eastern Mediterranean*. Washington, DC: Atlantic Council Global Energy Center.

Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εξωτερικών [Görög Köztársaság, Külügyminisztérium] (2018). Σημαντικές Διεθνείς Συνθήκες που αφορούν την Ελλάδα [Fontos nemzetközi szerződések Görögországgal kapcsolatban]. A letöltés ideje: 2022. szeptember 28. <https://www.mfa.gr/to-ypourgeio/diethneis-symvaseis/semantikes-diethneis-suntheke-s-pou-aphoroun-ten-ellada.html>.

Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εξωτερικών [Görög Köztársaság, Külügyminisztérium] (2022b). Συνέντευξη Υπουργού Εξωτερικών, Νίκου Δένδια, στην Εφημερίδα «Παραπολιτικά» και στον δημ/φο, Κώστα Παπαχλιμίντζο [Nikosz Dendiásznak a *Parapolitika* című lapban Kosztasz Papachlimintzónak adott nyilvános interjúja]. A letöltés ideje: 2022. május 13. <https://www.mfa.gr/epikairota/diloseis-omilies/sunenteuxe-upourgou-exoterikon-nikou-dendia-sten-ephemerida-parapolitika-kai-ston-dempho-kosta-papakhlimitzos-26022022.html>.

Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εξωτερικών [Görög Köztársaság, Külügyminisztérium] (2022a). Ανακοίνωση Υπουργείου Εξωτερικών για την πραγματοποίηση διαβήματος διαμαρτυρίας προς την τουρκική πλευρά αναφορικά με πρωτοφανή αριθμό υπερπτήσεων ελληνικού εδάφους από τουρκικά μαχητικά [A külügyminisztérium közleménye a görög területre eddig példátlan számban berepült török egységek ellen tiltakozó felvonulás megvalósításáról]. A letöltés ideje: 2022. május 13. <https://www.mfa.gr/epikairota/diloseis-omilies/anakoinose-upourgeiou-exoterikon-gia-ten-pragmatopoiесе-diabematos-diamarturias-pros-ten-tourkike-pleura-anaphorika-me-protophane-arithmo-uperpte-seon-ellenikou-edaphous-apo-tourkika-makhetika-28042022.html>.

Ellis, Tom (2022). US Helped Keep Aegean Crisis from Spiraling out of Control. A letöltés ideje: 2022. április 30. <https://www.ekathimerini.com/opinion/interviews/1183214/us-helped-keep-aegean-crisis-from-spiraling-out-of-control/>.

Euractiv (2022). EU Signs Gas Deal with Egypt, Israel to End 'Dependency on Russia'. A letöltés ideje: 2022. szeptember 15. <https://www.euractiv.com/section/energy/news/eu-signs-gas-deal-with-egypt-israel-to-end-dependency-on-russia/>.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Επιτροπή των Υπουργών (2022). Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of



- the Regions. EU External Energy Engagement in a Changing World. *EUR-Lex.europa.eu*. A letöltés ideje: 2022. május 21. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=JOIN%3A2022%3A23%3AFIN&qid=1653033264976>.
- Európai Parlament* (2020). Eastern Mediterranean: Turkey Must Immediately End Illegal Drilling Activities. A letöltés ideje: 2021. október 28. <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20200910IPR86828/eastern-mediterranean-turkey-must-immediately-end-illegal-drilling-activities>.
- European Commission* (2020). Cyprus' Integrated National Energy and Climate Plan. A letöltés ideje: 2022. április 6. https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/documents/cy_final_necp_main_en.pdf.
- European Council* (2020). European Council Meeting (15 and 16 October 2020) – Conclusions. A letöltés ideje: 2021. október 28. <https://www.consilium.europa.eu/media/46341/1516-10-20-euco-conclusions-en.pdf>.
- European Council. Council of the European Union* (2020). Sanctions Regime Against Illegal Drilling Activities in the Eastern Mediterranean Extended by One Year. A letöltés ideje: 2021. november 15. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/11/06/sanctions-regime-against-illegal-drilling-activities-in-the-eastern-mediterranean-extended-by-one-year/>.
- European External Action Service (2019). Statement by High Representative/ Vice-President Federica Mogherini on Turkey's New Drilling Operation Northeast of Cyprus. *European Union External Action*. A letöltés ideje: 2021. október 28. https://eeas.europa.eu/delegations/trinidad-and-tobago/65141/node/65141_ko.
- European Parliament* (2021). European Parliament Resolution of 19 May 2021 on the 2019–2020 Commission Reports on Turkey. A letöltés ideje: 2021. november 15. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0243_EN.html.
- Eurostat* (2020). Government Expenditure on Defence. A letöltés ideje: 2022. május 10. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_on_defence.
- Evaghoras L., Evaghorou (2020). Energy Developments in the Eastern Mediterranean Region and Geostrategic Implications on the Cyprus Issue. Pireusz: University of Piraeus.

- Gotev, Georgi (2019). EU 'in Full Solidarity' with Cyprus over Turkey Drilling. *Euractiv*. A letöltés ideje: 2021. október 28. <https://www.euractiv.com/section/energy/news/eu-in-full-solidarity-with-cyprus-over-turkey-drilling/>.
- Grigoriadis, N. Ioannis (2017). Cyprus Negotiations Thwarted by Issues on Security and Guarantees. *SWP*. A letöltés ideje: 2022. október 3. https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2017C28_gri.pdf.
- Hazou, Elias (2019). Trilateral Summits 'Not Designed to Isolate Turkey', Cyprus Says. *CyprusMail*. A letöltés ideje: 2021. november 9. <https://cyprus-mail.com/2019/03/21/trilateral-summits-not-designed-to-isolate-turkey-cyprus-says/>.
- Hazou, Elias (2022). Cyprus and the Shifting Sands of East Med Energy. *CyprusMail*. A letöltés ideje: 2022. május 1. <https://cyprus-mail.com/2022/04/17/cyprus-and-the-shifting-sands-of-east-med-energy/>.
- Hellenic Republic, Ministry of Foreign Affairs* (2018a). Turkish Claims Regarding the Demilitarization of Islands in the Aegean Sea. A letöltés ideje: 2022. szeptember 28. <https://www.mfa.gr/en/issues-of-greek-turkish-relations/relevant-documents/turkish-claims-regarding-the-demilitarization-of-islands-in-the-aegean-sea.html>.
- Hellenic Republic, Ministry of Foreign Affairs* (2018b). Turkish Claims. A letöltés ideje: 2022. szeptember 28. <https://www.mfa.gr/en/issues-of-greek-turkish-relations/relevant-documents/turkish-claims.html>.
- Hellenic Republic, Ministry of Foreign Affairs* (2021). Ministry of Foreign Affairs Announcement on the "Philia Forum" Meeting of Foreign Ministers (Athens, 11 February 2021). A letöltés ideje: 2022. május 13. <https://www.mfa.gr/en/current-affairs/statements-speeches/ministry-of-foreign-affairs-announcement-on-the-philia-forum-meeting-of-foreign-ministers-athens-11-february-2021.html>.
- Hellenic Republic, Ministry of Foreign Affairs* (2022). 3+1 Virtual Foreign Ministerial Joint Statement. A letöltés ideje: 2022. május 10. <https://www.mfa.gr/en/current-affairs/statements-speeches/virtual-foreign-ministerial-joint-statement.html>.
- Hürriyet Daily News* (2019). Turkish Cyprus Pledges 'Retaliation' in Gas Row. A letöltés ideje: 2022. május 5. <https://www.hurriyetdailynews.com/turkey-to-retaliate-against-greek-cyprus-plan-to-arrest-its-drilling-personnel-144082>.



- Industrial Development Bank of Turkey (2019). Sector Overview Energy. *TSKB*. A letöltés ideje: 2021. október 28. <https://www.tskb.com.tr/i/assets/document/pdf/sector-overview-energy-2018-12-low-resolution-final.pdf>, 32. o.
- Ioannidou, Lizzy (2019). President Anastasiades Received Akinci's Proposal for Co-Management of Natural Resources. *CyprusMail*. A letöltés ideje: 2022. május 10. <https://cyprus-mail.com/2019/07/14/president-anastasiades-receives-akincis-proposal-for-co-management-of-hydrocarbons/>.
- Kacziba Péter (2013). A ciprusi földgázkinés szerepe a Kelet-Mediterráneum geopolitikai átrendeződésében. *Kül-Világ*, 10(3–4).
- Kacziba Péter (2018). Provokáció vagy normalizáció: Erdoğan elnök görögországi látogatása és annak háttere. *Külgügyi Szemle*, 17(3), 28–48., https://kki.hu/assets/upload/2_Kacziba_Peeter.pdf.
- Kacziba Péter (2020). Törökország fekete-tengeri gázfeltárásai. *Pólusok*, 1(1), 176–191., <https://journals.lib.pte.hu/index.php/polusok/article/view/3500/3255>.
- Kacziba Péter (2021). Gas Discoveries in Cyprus: the Limits of Russian Influence. *International Journal of Euro-Mediterranean*, 14(2), <https://emuni.si/ISSN/2232-6022/14.2.3-38.pdf>.
- Kambas, Michele (2019). Cyprus Issues Arrest Warrants for Turkey Drill Ship Crew. *Reuters*. A letöltés ideje: 2021. december 10. <https://www.reuters.com/article/us-cyprus-turkey-idUSKCNITE2ED>.
- Kambas, Michele (2020). Greek, Turkish Warships in 'Mini Collision' Ankara Calls Provocative. *Reuters*. A letöltés ideje: 2021. december 10. <https://www.reuters.com/article/us-greece-turkey-warships-idUSKCN25A161>.
- Ker-Lindsay, James (2011). *The Cyprus Problem. What Everyone Needs to Know*. Oxford: Oxford University Press, 78–93. o.
- Kostidis, Manolis (2021). Turkish Defense Minister's Comments Stoke Tension. *Ekathimerini.com*. A letöltés ideje: 2021. október 28. <https://www.ekathimerini.com/news/1169801/turkey-defense-minister-comments-stoke-tension-in-east-med/>.
- Koutantou, Angeliki (2020). Greece, Israel, Cyprus Sign EastMed Gas Pipeline Deal. *Reuters*. A letöltés ideje: 2022. május 10. <https://www.reuters.com/article/us-greece-cyprus-israel-pipeline-idUSKBNIZ10R5>.
- Maltezou, Renee (2022). Greek Parliament Approves Defence Pact Change on Eve of PM's Visit to U.S. *Reuters*. A letöltés ideje: 2022. május

13. <https://www.usnews.com/news/world/articles/2022-05-12/greek-parliament-approves-defence-pact-change-on-eve-of-pms-visit-to-u-s>.
- Michael, Peter (2020). Anastasiades: If Akinci Re-Elected, Talks Can 'Definitely' Resume. *CyprusMail*. A letöltés ideje: 2021. december 10. <https://cyprus-mail.com/2020/06/06/anastasiades-if-akinci-re-elected-talks-can-definitely-resume/>.
- Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères* (2020). Ajaccio Declaration After the 7th Summit of the Southern EU countries (MED7) (10 Sept. 20). A letöltés ideje: 2021. szeptember 15. <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/europe/news/article/ajaccio-declaration-after-the-7th-summit-of-the-southern-eu-countries-med7-10>.
- Ministry of Energy, Commerce and Industry* (2019a). Νόμοι – Κανονισμοί [Törvények – rendeletek]. A letöltés ideje: 2022. május 15. http://www.meci.gov.cy/meci/hydrocarbon.nsf/page09_gr/page09_gr?OpenDocument.
- Ministry of Energy, Commerce and Industry* (2019b). Κανονιστικές διοικητικές πράξεις [Rendszeres közigazgatási cselekvések]. A letöltés ideje: 2022. május 15. [http://www.meci.gov.cy/meci/hydrocarbon.nsf/A427833649ECDD72C2257DF9004115C8/\\$file/KDP_248_2019.pdf](http://www.meci.gov.cy/meci/hydrocarbon.nsf/A427833649ECDD72C2257DF9004115C8/$file/KDP_248_2019.pdf).
- Ministry of Energy, Commerce and Industry* (2021). Άδειες που έχουν χορηγηθεί [Engedélyek megadva]. A letöltés ideje: 2022. május 15. http://www.meci.gov.cy/meci/hydrocarbon.nsf/page16_gr/page16_gr?OpenDocument.
- Morgenthau, Hans és Thompson, Kenneth és Clinton, David (2005). *Politics Among Nations*. New York, NY: McGraw–Hill Education.
- Pirishis, George (2022). Two Possible Options for the Development of the Aphrodite Gas Field. *CyprusMail*. A letöltés ideje: 2022. május 13. <https://cyprus-mail.com/2022/04/29/two-possible-options-for-the-development-of-the-aphrodite-gas-field/>.
- Press and Information Office* (2021). 9th Greece–Cyprus–Egypt, Trilateral Summit – Joint Declaration. A letöltés ideje: 2021. október 28. <https://www.pio.gov.cy/en/press-releases-article.html?id=23474#flat>.
- Reuters* (2022a). Greece, Bulgaria Say New LNG Terminal Will Help Cut Reliance on Russia. A letöltés ideje: 2022. május 3. <https://www.reuters.com/business/energy/greece-bulgaria-say-new-lng-terminal-will-help-cut-reliance-russia-2022-05-03/>.
- Reuters* (2022b). Erdogan Tells Israel's Herzog Synergy in Energy Mutually Beneficial – Turkish Presidency. A letöltés ideje: 2022. május



3. <https://www.reuters.com/world/middle-east/erdogan-tells-israels-herzog-synergy-energy-mutually-beneficial-turkish-2022-04-01/>.
Reuters (2022c). Turkey's Cavusoglu Says Blinken Invited Him for First Talks in Three Years. A letöltés ideje: 2022. május 3. <https://www.reuters.com/world/turkeys-cavusoglu-says-blinken-invited-him-washington-talks-may-18-2022-04-07/>.
- Reuters* (2022d). Eni–Total Consortium Starts Exploratory Gas Drilling off Cyprus. A letöltés ideje: 2022. június 15. <https://www.reuters.com/business/energy/eni-total-consortium-starts-exploratory-gas-drilling-off-cyprus-2022-05-23/>.
- Reuters* (2022e). TotalEnergies and ENI Make Major Gas Discovery off the Shore of Cyprus. A letöltés ideje: 2022. szeptember 15. <https://www.reuters.com/business/energy/totalenergies-eni-make-major-gas-discovery-off-shore-cyprus-2022-08-22/>.
- Samaha, Nour (2019). US–Russia Rivalry in the Middle East Is Now Spilling over into the Mediterranean Sea. *Euractiv*. A letöltés ideje: 2022. május 11. <https://www.euractiv.com/section/energy/opinion/us-russia-rivalry-in-the-middle-east-is-now-spilling-over-into-the-mediterranean-sea/>.
- Security Council* (2017). Report of the Secretary-General on His Mission of Good Offices in Cyprus. A letöltés ideje: 2021. november 9. http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2017_814.pdf.
- Stamouli, Nektaria (2022). Ukraine War Piles Pressure on Southeastern Europe to Find New Gas. *Politico*. A letöltés ideje: 2022. május 1. <https://www.politico.eu/article/ukraine-war-pressure-europe-balkans-new-gas-south/>.
- Stefanini, Sara (2016). Best Chance Cyprus Has Had for Peace. *Politico*. A letöltés ideje: 2021. november 9. <https://www.politico.eu/article/cyprus-reunification-peace-nicos-anastasiades-mustafa-akinci/>.
- Stronski, Paul (2021). A Difficult Balancing Act: Russia's Role in the Eastern Mediterranean. *Carnegie Endowment for International Peace*. A letöltés ideje: 2022. április 10. <https://carnegieendowment.org/2021/06/28/difficult-balancing-act-russia-s-role-in-eastern-mediterranean-pub-84847>.
- Theodoulou, Nick (2022). Ex-Foreign Minister Nikos Christodoulides Launches Presidential Bid. *CyprusMail*. A letöltés ideje: 2022. május 12. <https://cyprus-mail.com/2022/05/12/ex-foreign-minister-nikos-christodoulides-launches-presidential-bid/>.

Torma Tamás (2004). Ciprus az EU-ban: a megalakulástól a csatlakozásig. *Külügyi Szemle*. 3(1–2), 157–188.

Yannopoulos, Andreas (2022). Greece's Changing Fortunes and the Energy Revolution. *Ekathimerini.com*. A letöltés ideje: 2022. május 7. <https://www.ekathimerini.com/economy/1183818/greeces-changing-fortunes-and-the-energy-revolution/>.

Eurázsia kora és a globális megatrendek szerepe az eurázsiai együttműködésben¹

The Age of Eurasia and Global Megatrends in the Context of Eurasian Cooperation

Horváth Marcell – Boros Eszter – Puhl Györgyi

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2022.3.5

Összefoglaló: Az utóbbi évtizedek markáns folyamata a multipoláris világrend kialakulása. Az USA mellett hatalmi centrumként a Föld legnagyobb szárazföldje, az eurázsiai szuperkontinens és annak gazdaságai – mindenekelőtt Kína – jelennek meg kihívóként. Ám felmerül a kérdés: hogyan értelmezhető Eurázsia? A tanulmány elsőként ezt vizsgálja meg történelmi és geopolitikai szempontból. Az eurázsiai együttműködés mindig is érvényesült a történelem folyamán: az ősi kínai selyemút az áruk, a tudás, a kultúra és a technológiák cseréjével már idősámításunk előtt ösztönözte az ottani közösségek fejlődését. A különböző, ám rokon Eurázsia-felfogások között Oroszország, Kazahsztán és Törökország is kidolgozta a maga vízióját, Kína pedig – újraélesztve a selyemutat – elindította az Övezet és Út Kezdeményezést (BRI). Ehhez kapcsolódóan arra mutatunk rá, hogy a 21. század megatrendjei jó lehetőséget biztosítanak a BRI által is képviselt, széles értelemben vett eurázsiai együttműködés számára. A tanulmány a fenntarthatóság, a digitalizáció és a pénz jövőjét érintő trendek vizsgálata során arra a következtetésre jut, hogy Európa és Ázsia számára nagy potenciál rejlik a zöldstratégiák közötti szinergiák kiaknázásában. Szintén fontos érdekek fűződnek a technológiai kérdéseket érintő nemzetközi konszenzushoz: a digitális jegybankpénzek terén pedig már közvetlen európai–ázsiai együttműködésre is van példa.

Kulcsszavak: Eurázsia, geopolitika, nemzetközi együttműködés, Kína, megatrendek

¹ A tanulmány bővebb formában angolul megjelent a Magyar Nemzeti Bank által 2021. novemberben kiadott *Age of Eurasia – Future Directions of Knowledge, Technology, Money and Sustainable Geoeconomics* című tanulmánykötetben, valamint annak magyar fordításában (Patai és Horváth, 2021).

Abstract: *Over the last decades, a multipolar world order has been on the rise. In addition to the USA as a power hub, the Eurasian supercontinent – the largest landmass on Earth – and its economies, especially China, are emerging as a challenger. But the question arises: how can Eurasia be defined? This paper examines this issue, first from a historical and geopolitical perspective. Eurasian cooperation has always been present in history: the ancient Silk Road stimulated the development of the relevant communities through the exchange of goods, knowledge, culture and technology. Among the different, but interconnected concepts of Eurasia, several countries like Russia, Kazakhstan and Turkey have developed their own Eurasian visions, and China – reviving the old Silk Road – has launched the Belt and Road Initiative (BRI). In connection to this, we show that the 21-century megatrends provide a good opportunity for broad Eurasian cooperation. Examining the trends of sustainability, digitalization and money, the study concludes that there is great potential for Europe and Asia to exploit synergies between green strategies. There are also important interests in an international consensus on the issues of technological progress, and we can already see examples of Eurasian cooperation regarding central bank digital currencies.*

Keywords: *Eurasia, geopolitics, international cooperation, China, megatrends*

Bevezetés

Az elmúlt évtizedekben egyre közkeletűbbé vált az az érvelés, miszerint az Amerikai Egyesült Államok által dominált unilaterális világrend kora a végéhez közelít, és egy új erőter – az óriási szuperkontinens, Eurázsia – emelkedik fel (Frankopan, 2015; Matolcsy, 2019; Khanna, 2019). E gondolat alapját főképp Kína megerősödése szolgáltatja. Azzal, hogy Peking „visszatér a világ színpadára”, vége szakad annak a bő 300 éve megszokott világrendnek, amelyben a globális kormányzás és gazdaság súlypontját, az uralkodó civilizációs mintát kizárólag a Nyugat adja. Egy új korszak nyitányaként pedig Kína körül szűkebb és tágabb koncentrikus körökben egy új, eurázsiai pólus szerveződik.

Az elsődleges hatalmi központ mozgása ismét a szuperkontinensen belül történik, amelynek folyamatai mindig is meghatározták a történelem alakulását. A Nyugat és a Kelet együttműködéséből, egymásra hatásából és versengéséből fakadóan ciklikusan váltakozva emelkedtek fel a



különböző hatalmi pólusok. A földrajzi viszonyok ugyanis a kezdetek óta lehetővé tették, hogy a tudás és a technológiai újítások szabadon áramoljanak a kelet–nyugati tengely mentén, és a régiók a közös megoldásokat fejlesztve versenyre keljenek egymással. Az ősi selyemút összekötötte Eurázsia központjait: Kínát, Indiát, Perzsiát, Arábiát, Egyiptomot és Rómát. Ezen az útvonalon cseréltek gazdát a fűszerek, a javak, a pénzek, a gondolatok, a kultúrák és a tudás.

A legutóbbi ciklusváltás a 16. századtól zajlott le Kelet és Nyugat között, amelynek hajnalán egy, az akkori Nyugatot megrengető – valószínűleg keletről érkezett – járványt követően megújult Európa 500 éves hódító útra indult. A Nyugat az elmúlt évszázadokban katonai, ipari és pénzforradalommal meghódította és az irányítása alá vonta a világot. A gazdasági súlypont ennek megfelelően Keletről Nyugatra vándorolt. A 21. században a globális rend ismét átalakulóban van – egy újabb világjárvány közepette. A világgazdaság központja ismét kelet felé tart, ahol a régi-új centrumokban (Kína, India, Arábia) sorra jelennek meg a technológiai innovációk. Ázsia ugyanis már nem technológiai másoló. Az államai nemcsak az újításoknak a létrehozásában, hanem a társadalomba való integrálásában is élen járnak. Napjaink trendjei újra bebizonyítják, hogy a tudás, a technológia és a tőke hármasa meghatározó a nemzetek és térségek felemelkedésében (Matolcsy, 2021).

A szuperkontinensünkről szóló diskurzus során hamar felmerül a kérdés: hogyan határozható meg Eurázsia? Mit jelent az „eurázsiai erőter” a nemzetközi kapcsolatok szempontjából? Ennek a megválaszolása csak látszólag egyszerű, mivel különféle értelmezések léteztek, illetve formálódnak ma is a hatalmas szárazföld külső-belső viszonyrendszerét illetően. Tanulmányunk ezért először azt vizsgálja, hogyan értelmezhető Eurázsia történelmi-kulturális szemszögből és napjaink világgazdasági-geopolitikai kontextusában. A különböző megközelítésekből kibontakozik egy tág Eurázsia-felfogás, amely egy „Lisszabontól Sanghajig” terjedő együttműködési lehetőséget vázol fel. Ez a potenciál megmutatkozik a 21. század mindhárom fő trendjében, legyen szó akár a karbonsemleges gazdaságra történő átállásról, akár a digitalizációról, akár a pénzrendszer megújulásáról. Írásunk második részében sorra vesszük e három irányvonalat, s megvizsgáljuk az adott terület eurázsiai kapcsolódási pontjait és hálózatait. Mindenekelőtt arra összpontosítunk, hogy hogyan

formálja át Kína gazdasági fordulata napjaink globális folyamatait, illetve milyen jövőt tartogat mindez Eurázsia számára.

Eurázsia különféle történelmi-geopolitikai szempontú értelmezései

Az Eurázsia szuperkontinens földrajzi, történelmi és kulturális értelmezései

Az „Eurázsia” fogalom pontos jelentéséről máig nem született egybehangzó állásfoglalás a kutatók körében, és ugyanez igaz a két kontinens földrajzi határának a megadása vagy Európa és Ázsia egy „szuperkontinensként” való értelmezésére is. Egyfajta definíció körvonalazásához érdemes a földrajzot segítségül hívni. Az egy kontinensként történő felfogás geológiai alapja az Eurázsia-lemez, amely Európa és Ázsia legnagyobb részét magában foglalja. Ez a Föld legnagyobb egybefüggő földterülete, amelyre történelmi szempontból kiválasztottként is tekinthetünk. A földrajzi folytonosság az évszázadok során lehetőséget adott egymás megismerésére, de a hatalomért folyó harcra is, amely a világ legjelentősebb civilizációinak a megjelenését eredményezte. A történelem során mindig is az itteni kultúrák és népek voltak a legnagyobb hatással az emberiségre, és hol a nyugati, hol a keleti régiók felemelkedése zajlott. Az Amerikai Egyesült Államok kivételével jelenleg is Eurázsia adja a világ vezető államait (Kína, Németország, India, Franciaország, Japán, Nagy-Britannia, Dél-Korea, Izrael, Oroszország, Törökország). Ebben a régióban él a Föld lakosságának 70 százaléka, itt állítják elő a globális bruttó GDP 70 százalékát, és a világ ismert energiakészleteinek a háromnegyede is itt található.

Euráziát Eduard Suess osztrák földrajztudós említette először, az 1880-as évek elején: a fogalommal arra utalt, hogy Európa és Ázsia válogójában egy hatalmas, egybefüggő „szuperkontinens”. Később Sir Halford John Mackinder brit földrajztudós, az angolszász geopolitika kiemelkedő alakja alkotta meg az első meghatározását. A mackinderi Eurázsia-értelmezésben Európa és Ázsia nemzetei és államai képezik a világhatalmi központot. Mackinder az Urál hegységtől a Csendes-óceánig terjedő területre 1904-ben egy olyan fontos pillérként vagy tengelyként (*heartland*)



hivatkozott, amelynek az uralkodó népcsoportja az egész világ uralkodójává válhat (Macaes, 2018). Ezt az elméletet fejlesztette tovább Nicholas J. Spykman az amerikai külpolitika szemszögéből, de nála már a központon körülvevő peremterületen (Európa, arab térség, Délkelet-Ázsia, az ún. *rimland*) és annak uralásán volt a hangsúly. A 20. század végére Eurázsia politikai fogalma elsősorban az amerikai geopolitikai gondolkodóknál jelent meg stratégiai kérdésként.

Zbigniew Brzezinski Euráziát az amerikai nagystratégia szempontjából vizsgálta, és úgy vélte, hogy ott a legfontosabb az amerikai befolyás és a geopolitikai pluralizmus fenntartása ahhoz, hogy létrejöjjön egy, az Egyesült Államok vezette transzeurázsiai rendszer. Brzezinski az eurázsiai saktáblán fontos szereplőnek tartotta

- a Franciaország és Németország vezette Európát – és külön figyelmet szentelt Közép-Európára – mint Eurázsia nyugati hídfőállását;
- Kínát mint a Kelet biztos pontját, amely a délkelet- és a közép-ázsiai térséget összefogva, Nagy-Kínaként vezeti Eurázsia keleti féltékéjét;
- Oroszországot mint egy nem birodalmi, modernizált gazdasági központot;
- Törökországot mint Közép-Ázsia és a Dél-Kaukázus stabilizálására képes erőt;
- Iránt, amely egyensúlyban tartaná a régió belüli hatalmi törekvéseket, köztük Törökországot is;
- Indiát, amelynek Kína demokratikus alapokon nyugvó hatalmi ellenpontjának kell lennie;
- Japánt, amelyre az USA ázsiai képviselőjeként tekintett.

Véleménye szerint e szereplőkből egy kooperatívabb eurázsiai együttműködési rendszer jöhetne létre az Egyesült Államok képviselte unilaterális szuperhatalom örököseként (Brzezinski, 1997).

A történelem során az eurázsiai tudásmegosztás mindig is érvényesült. Kezdetben a „termékeny félholdról” és Kínából terjedtek el a mezőgazdasági újítások, amelyek újabb és újabb technológiák születését ösztönözték. A túlnyomó részüket nem egyetlen helyen találták fel, a tudásátvitel pedig békés kereskedelem, kémkedés, bevándorlás vagy

akár háború útján is történhetett (Diamond, 2007). Ez a folyamat szinte a kezdetektől összefonódott a pénzzel. Már az ókori mezopotámiai agyagtáblák is mutatják, hogy az emberiség első írásos dokumentumai a kereskedelmi elszámolásokkal foglalkoztak. Az ötezer évvel ezelőtti agyagtáblák egyfajta ősi pénzügyi eszközként a kölcsönadott áru visszafizetéséről szóltak, és – a mai okostelefonokon megjelenő elektronikus pénzhez hasonlóan – a fizetési ígéret hitelességére támaszkodtak (Ferguson, 2009).

E tényezők az ősi kínai selyemút örökségében is döntő szerepet játszottak. Maga a selyem, selyemszövet, amely ennek az ősi kapcsolatrendszernek a nevét adta, ősidőktől kezdve értékesnek számított a keleti és a nyugati emberek számára egyaránt. A Kr. e. 2. századtól a Földközi-tengertől a Csendes-óceánig terjedően városok, kultúrák és népek fejlődtek a Kínából kiinduló útvonal mentén. A kínai uralkodók már régen felismerték, hogy a haladás, valamint a kultúra, a gazdaság és a kormányzás fejlesztése érdekében elengedhetetlen a legújabb módszerek megismerése és elsajátítása. Azonban a 15–16. századi nagy földrajzi felfedezések teljes mértékben felborították az áruforgalmi rendszert, s a fejlődés súlypontja a nyugati oldalra tolódott át (Frankopan, 2015).

Számos szakértő a Nyugatnak a 16. századtól tartó felemelkedését a földrajzra vezeti vissza. Európát számos nagy folyó, hegylánc, sűrű erdők, moesarak szabdalták. Ezen a nehéz terepen rengeteg kisebb-nagyobb versengő államalakulat jött létre, az államok pedig maguk is rendekre tagozódtak (nemesség, papság, polgárság). Így Európa országai állandó és többszintű versengésben, háborúban álltak egymással. Ez elősegítette a haditechnikák és más iparágak fejlődését. Így például újabb és újabb haladás mutatkozott a tengeri hajózás terén, ami egyre távolabbi területek elérését tette lehetővé, míg a kínai puszkapor továbbfejlesztésével időről időre megújult a tűzéréség is. A háborúskodás innovációra ösztönözte a pénzügyi rendszert is. A modern kötvények elődjeiként – itáliai mintára – az állami kölcsönök új fajtái jelentek meg, továbbá elterjedt a holland pénzügyi rendszer világformáló újítása, a részvénytársaságok kereskedelmi monopóliuma is (Ferguson, 2011). Ugyanakkor a nyugati területek felemelkedése, az onnan induló felfedezések és ipari forradalmak háttérbe szorították a szuperkontinens egészének a globális viszonylatban betöltött jelentőségét. Az első ipari forradalomtól kezdődően Nyugaton



teljes átalakulás zajlott le: az innováció a vállalkozó szellemmel fuzionált. Ez távoli vidékek meghódítására ösztönözte Európát – amely az Újvilággal kezdődött, majd Euráziával folytatódott.

Ezzel szemben a keleti birodalmak, amelyek a 15. századig gazdasági-technológiai szempontból az élen jártak, lemaradtak a versenyben. Az erős központi hatalom konzerválása érdekében ragaszkodtak a régi hagyományokhoz, az elért eredmények örökségéhez, és nem tettek lépéseket az újítások széles körű gazdasági felhasználása érdekében. A rendszeren belüli versengés csupán a hivatalnoki elit hatalmát örökítette tovább. Ez a szemlélet olyan végzetes visszalépésekhez vezetett, mint amilyen például az Ázsiát felfedező Kínai Flotta 1433-as megszüntetése volt. A Cseng Ho admirális által vezetett, közel 320 hajóból és 30 ezer fős legénységből állt flotta az expedíciói során eljutott Indiába, az arab térségbe és Kelet-Afrika partjaihoz, valamint bejárta Délkelet-Ázsiát (egyes szerzők szerint egészen Amerika partjáig is elhajózott), és ezzel megteremtette a lehetőséget arra, hogy Kína felfedezze és az uralma alá hajtja a világot. Azonban belső hatalmi okokból az expedíciókat leállították, és több olyan innovációnak is véget vetettek, amelyek egy kínai ipari forradalmat indíthattak volna el (Diamond, 2007). A 15. században Japán is teljesen bezárkózott: mindenfajta külső hatáshoz, újításhoz ellenségesen viszonyult egészen a 19. századig. Európa a klasszikus tudás – a csillagászat, az optika, az orvostudomány vagy az itáliai pénzügyi forradalmat is megalapozó matematika újításai – nagy részét az iszlámnak köszönhetően ismerhette meg, ám az arab világra a 12. századtól a vallásos gondolkodás annyira ránehezedett, hogy az a térség is visszamaradt a tudományos fejlődésben (Ferguson, 2011).

Habár a nyugati dominancia idején az eurázsiai térség (mint egész) jelentősége gyakran feledésbe merült, az itteni kultúrák és vallások egymás fejlődését ösztönözték. Mindez Nyugat-Európa, majd közvetetten az Egyesült Államok megerősödésére is hatással volt. Az utóbbi években újra olyan átalakulásoknak lehetünk a tanúi, amelyek ismét teret engednek az átfogó eurázsiai együttműködésnek. A változások új nemzetközi kezdeményezéseknek biztosítanak teret. Akár a kínai Övezet és Út Kezdeményezés (*Belt and Road Initiative*, BRI), akár az orosz vezetésű *Greater Eurasia Concept* víziója is kulcsszerepet játszhat az Eurázsia régió „visszatérésében”.

Az Eurázsia-gondolat főbb geopolitikai megközelítései

A történelem egyes szakaszaiban különböző nemzetiségű történészek, filozófusok és vezetők az adott ország hatalmi víziói szerint különféle koncepciókat dolgoztak ki Euráziáról.

Kína

Kína – vagyis *Csungkuo*, azaz a Középső Birodalom – mindig is a világ közepének tekintette magát. Az ősi selyemút a bizonyítéka, hogy Kína már évszázadok óta ismeri az eurázsiai régióban rejlő fejlődési potenciált (Csizmadia, 2020). Hszi Csin-ping kínai elnök 2013-ban hirdette meg a selyemutat újraélesztő BRI nevű, nemzetközi együttműködést és közös fejlődést célzó stratégiát. Ennek keretében az infrastrukturális összeköttetéseket, a szabadkereskedelmet, a pénzforgalmat és a nemzetek közötti párbeszédet igyekszik erősíteni (Xi, 2017).

Hszi elnök kezdeményezése jól illeszkedik a Kínai Kommunista Párt (KKP) „kínai álom” eszméjébe, amellyel az ország visszanyerheti az őt megillető helyet a nemzetközi rendben. E kellően rugalmas koncepcióval Hszi Csin-ping minőségi ugrást, jobb és egyenlőbb életet kínál a kínai társadalom számára. Ez az „álom” magában foglalja az 5000 éves civilizáló hagyományait és Kína korábbi nagyságát, valamint a társadalmi-gazdasági irányításnak az elmúlt 30 évben kialakult modelljét, a „reform és nyitás” politikáját. A gyors növekedés eredményeire támaszkodva a kínai külpolitika is magabiztosabb lett. Hszi „Ébredő sárkány” néven több külpolitikai programot is elindított, amelyek közül a három legfontosabb:

- az USA-val egyenrangú fellépés a globális szinten, a nemzetközi intézményekben;
- a szomszédos országokat segítő „nagy testvér” pozíciója;
- a BRI kezdeményezés, amely új együttműködési irányt ajánl Eurázsia számára.

Az egyértelmű gazdasági célok teljesítésén – pl. a nyugati tartományok fejlesztésén, a túlzott ipari kapacitások lekötésén, a kínai vállalatok versenyképességének növelésén, az RMB nemzetközi forgalmának erősítésén – túl a BRI hosszú távú geopolitika stratégia is. Kína ázsiai



regionális hatalomból globális hatalommá kíván válni, amihez szüksége van BRI-ben részt vevő országok, így Európa közreműködésére is. A fő hangsúly ezért a kölcsönös előnyökre helyeződött (Ferdinand, 2016).

A program lehetőséget ad Kínának és partnereinek arra, hogy közös projektek révén kereskedelmi, infrastrukturális, valamint fenntartható zöld és digitális fejlesztéseket hajtsanak végre (Li, 2018). Ennek keretében Peking kétirányú kapcsolatokat szorgalmaz, azaz a saját kivitelének az erősítése mellett üdvözli a Kínába érkező befektetéseket és árukat is. A BRI égisze alatt 2021 januárjáig 171 ország és nemzetközi szervezet összesen 205 együttműködési megállapodást írt alá Kínával az új seleműt közös építéséről (*XinhuaNet*, 2021a).

Oroszország

A 20. században feltűnt Eurázsia-eszmék közül az egyik leggyakrabban emlegetett az oroszok által kidolgozott geopolitikai koncepció (Mostafa, 2013), amelyben a Kreml stratégiai, geopolitikai és biztonsági érdekei jelennek meg. E gondolat szerint az Eurázsia középpontjában elterülő Oroszország természetes jogot formál a térség irányítására. Az orosz gondolkodók legfőbb érve, hogy az ország területe Európára és Ázsiára is kiterjed, a földrajza és a kultúrája mindkét földrész elemeit hordozza, és az ott élő emberek azok jegyeit viselik. Leonid Gumilev, az orosz eurázsiai gondolat egyik legnagyobb alakja szerint Moszkva fő célja az európai és az ázsiai érdekek közötti egyensúly megteremtése. A 21. században ezt az elméletet fejlesztette tovább Alekszandr Dugin, az új orosz geopolitika fő alakja. Szerinte Oroszország se nem Kelet, se nem Nyugat, illetve sem Európa, sem Ázsia, csakis az Eurázsia fogalommal határozható meg, szerinte az atlanti erőteréből irányított unipoláris világrenddel szemben egy többpólusú világrendet kell kiépíteni, amelynek a Moszkva–Berlin-, Moszkva–Teherán-, Moszkva–Tokió- és Moszkva–Peking-tengely mentén kell egyesülnie. Ám Oroszország nem eshet a regionális hatalom csapdájába (nem maradhat csupán annyi), ugyanis az ország elképzelhetetlen birodalom nélkül (Szilágyi, 2019).

E vélemény jól illusztrálja, hogy Oroszország mindig is igyekezett megerősíteni a nagyhatalmi státuszát, amely a cári birodalom és a Szovjetunió idején is az orosz külpolitika fókuszát jelentette. A Szovjetunió

felbomlását követően orosz politológusok kidolgozták a *Greater Eurasia* koncepciót. Az Indiát, Közép-Ázsiát, Kínát és Oroszországot összefogó terv lényege, hogy a Nyugat miatt eddig háttérbe szorult keleti hatalmak összefogva az új multipoláris világ gazdasági-politikai központjaivá válnak.

Vlagyimir Putyin orosz elnök 2016-ban, a St. Petersburg International Economic Forumon mutatta be a *Greater Eurasia Concept* stratégiát, amely jól illeszkedik a „kelet felé fordulást” (*Pivot to East*) célzó orosz külpolitikai irányhoz (Li, 2018). Habár a koncepció még nem tartalmazott konkrét intézkedéseket, ám egyértelmű elköteleződést jelentett a multipoláris világrend mellett, amelyben Oroszországra a geopolitikai folyamatok formálójának a szerepe hárult. A koncepció célja egy „Liszaszabontól Vlagyivosztokig” tartó kooperáció, amely – a kereskedelmi akadályok lebontása és a befektetések ösztönzése révén – elsősorban egyetlen gazdasági tömbként fogható fel. Ennek az egyik formája lehet az orosz részvétellel 2015-ben létrehozott Eurázsiai Gazdasági Unió, amely az ország elsődleges befolyási zónáját foglalja magában, de a kapuja az európai országok előtt is nyitva áll. A *Greater Eurasia Concept* különlegessége, hogy – a korábbi orosz külpolitikai iránnyal szemben – az új országok csatlakozására és más nemzetközi együttműködésekkel való partnerségre is nyitott. Ezt bizonyítják például Putyinnak a Sanghaji Együttműködési Szervezettel (*Shanghai Cooperation Organization, SCO*) és a Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetségével (*Association of Southeast Asian Nations, ASEAN*) kialakítandó szélesebb körű partnerség érdekében megfogalmazott konzultációs tervei.

Kazahsztán

Az eurázsiai koncepció konkrét ideológiaként jelenik meg Kazahsztánban, ahol a vezetés az országban élő különféle etnikumok közötti béke, szolidaritás és egység biztosítékaként hivatkozik rá (Mostafa, 2013). Földrajzi szempontból Kazahsztán ázsiai országnak számít (bár a területének 10%-a Európához tartozik), azonban az etnikai sokszínűsége, a geopolitikai és a történelmi sajátosságai miatt eurázsiai államnak vallja magát.

Az 1990-es években kialakított kazah Eurázsia-koncepció alapfeltevése az volt, hogy az ország mindkét földrészre kiterjed, ezért hídszerepet tölt



be Európa és Ázsia között. A koncepciót Nurszultan Nazarbajev elnök fejtette ki először 1994-ben, a Moszkvai Állami Egyetemen, aki később számos rendszerszintű programot indított el, köztük az Eurázsiai Gazdasági Unió (EGU) létrehozását is. E vízió szerint az Oroszországtól Indiáig húzható észak–déli függőleges vonal mentén olyan „eurázsiai” országok „övezetét” találjuk, amelyek sem a Nyugathoz, sem a Kelethez nem tartoznak. Ezek az országok – a számos különbségük ellenére – egy erőforrásokban gazdag csoportot alkotnak, amelyek együttműködése a világ geopolitikai egyensúlyára is hatással van. Nazarbajev emellett is érvelt, hogy az EGU-nak helyet kell kapnia az új globális pénzügyi rendszerben is (Mostafa, 2013). Az unió célja egy egységes tőke-, szolgáltatás-, termék- és munkaerőpiac létrehozása, amely fel tudja venni a harcot a globalizáció kihívásaival (Ilyash és Vasa, 2019).

Más megközelítések

Ankara értelmezésében Eurázsia a török népek által lakott területet jelenti, így a víziójuk egy török nemzetközösség kialakítása a Törökországon kívül – Oroszországban, a Balkán-félszigeten és más közép-ázsiai országokban – élő törökök egyesítésével. A koncepció a Szovjetunió összeomlását követően indult el – az orosz területeken élő török-muszlim gondolkodóktól –, azonban eddig csak akadémiai körökben jelent meg, és nem vált irányadóvá a török külpolitikában (Mostafa, 2013).

Az Európai Uniónak az Eurázsia-gondolatkörhöz való hozzáállását szintén érdemes megvizsgálni. Tekintettel az ázsiai gazdaságok gyors ütemű fejlődésére és az EU-val fennálló szoros kereskedelmi kapcsolataikra, az EU a hozzájuk fűződő kapcsolatok fejlesztése érdekében 2018-ban megalkotta a vonatkozó stratégiáját (*Connecting Europe and Asia – Building Blocks for an EU Strategy*), és egyre több keleti országgal törekszik szabadkereskedelmi egyezmény aláírására. A stratégiai dokumentum szerint az EU által preferált konnektivitás alapelvei: a fenntarthatóság, az integrált szemlélet (digitális és fizikai hálózatok), valamint a szabályokon alapuló nemzetközi rend. Ennek jegyében az EU elsősorban három területen kíván együttműködni a szomszédjaival és az ázsiai partnereivel:

- kiemelt közlekedési folyosók, hatékony és a közérdeket szolgáló digitális összeköttetések és energetikai kapcsolatok;
- közös sztenderdek kialakítása a személyek, áruk, szolgáltatások és a tőke hatékonyabb áramlása érdekében;
- az erőforrások mozgósítása a beruházásihiánnyal küzdő szektorok és térségek irányába (European Union, 2018).

A különböző megközelítések tanulságai

Eurázsia előretörésének a tényét támasztja alá Danny Quah, a Lee Kuan Yew School of Public Policy dékánjának az elmélete (Quah, 2011), miszerint Kína és a kelet-ázsiai országok felemelkedése következtében a világgazdaság súlypontja nyugatról fokozatosan egyre inkább keletre tolódik (1. ábra). A pandémia kitörése óta még nyilvánvalóbbá vált, hogy a gyorsan fejlődő eurázsiai országok döntő hatással vannak a világgazdaság növekedésére és a hatalmi viszonyrendszerre. A Covid-válság megmutatta például, hogy az ellátási láncok zavartalan működése érdekében szükség van az infrastrukturális összeköttetések közös fejlesztésére is (*Asian Development Bank*, 2017).

Habár a hagyományos Eurázsia-koncepciók más-más nemzeti törekvésekből származnak, és eltérő térségekre vonatkoznak, mégis jól mutatják, hogy a szuperkontinens legtöbb meghatározó országa egy nagyobb eurázsiai keretrendszerben gondolkodik. Ezért egyre lényegesebb az eurázsiai párbeszéd – s nemcsak a gazdaság és a pénzügy, hanem a technológia, a tudomány és a fenntartható fejlődés területein is (Matolcsy, 2020). A szuperkontinensben való gondolkodást erősítik az EGU és a BRI közötti interakciók is: az egymástól független, de hasonló térséget lefedő integrációs törekvések két vezető hatalma, Oroszország és Kína már számos alkalommal nyilatkozott az „együtműködések együtműködéséről”, amely egy, a kelet-közép-európai térségtől a Sárga-tengerig terjedő gazdasági teret hozna létre (Ilyash, 2020). A két integráció közötti partnerség különlegessége, hogy egyszerre lehet kooperatív, komplementer és kompetitív is, mivel az eltérő értékeik vagy a nagyhatalmak másfajta – például Oroszország geopolitikai és Kína kereskedelmi – céljai akadály helyett akár hajtóerőként is hathatnak szuperkontinens nemzeteinek a kooperációjára (Ilyash, 2020).



1. ábra²

A világgazdaság súlypontjának változása a térképen



A továbbiakban a 21. század azon megatrendjeit azonosítjuk, amelyek nem pusztán meghatározzák a következő évtizedeket, hanem páratlan lehetőséget is teremtenek a „Lisszabontól Sanghajig” terjedő eurázsiai együttműködés megerősítésére.

A 21. századi megatrendek szerepe az eurázsiai erőter formálásában

A karbonsemleges gazdaságra történő átállás és a fenntarthatóság

Az eurázsiai hálózatok megerősödése azon is múlik, hogy hogyan tudnak együttműködni a szuperkontinens gazdaságai a karbonsemlegesre történő átállás érdekében. Az utóbbi időszak egyik nagy

² Forrás: *The Economist*, 2018.

horderejű folyamatának Kína zöldfordulatát tekinthetjük. A távol-keleti óriás politikájában egyre hangsúlyosabbá válik a fenntartható gazdasági modell. Hszi Csin-ping 2020-ban hirdette meg az ország karbonsemlegességének a céldátumát (2060), az üvegházhatású gázok kibocsátásának a tetőzését pedig a 2030-ra irányozta elő (*Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*, 2020). Ez középtávon összhangban van a kínai gazdasági fejlődés irányával, amelyben a növekedés minőségi dimenziói kerülnek előtérbe.

Hszi Csin-ping már a pandémia előtt meghirdette a Zöld Selyemút nevű kezdeményezést (*Green Belt and Road Initiative*, Green BRI), amelynek keretében Kína igyekszik kialakítani a BRI beruházásaira vonatkozó környezeti irányelveket, szervezeti kereteket. Az iránymutatók szerint az új projekt elsősorban a piaci szereplők kezdeményezésein alapul, az államok szerepe pedig a közös platformok létrehozásában és a tudásmegosztásban merül ki. Mindez elősegíti a fenntartható növekedés egységesebb eurázsiai modelljének a kialakulását. Nagyon fontos azoknak az ázsiai országoknak a bekapcsolása, amelyek a gazdasági fejlődés első lépcsőfokain állnak, s így ráutaltak a fosszilis energiaforrásokra (*BRI International Green Development Coalition*, 2020). Esetükben a Zöld Selyemút hozzájárulhat a tradicionális iparosodás fenntartható alternatívájának a megtalálásához.

A BRI 2019-ig lezárult beruházásainak mintegy kétharmada (50 milliárd dollár értékben) az energiaszektorban jött létre. A befektetett tőke több mint 40 százalékát (legalább 20 milliárd dollárt) megújulóenergia-kapacitásokra fordították, a fosszilis energiát használó projektek összértéke 30, a villamosenergia-hálózatok fejlesztése pedig 24 százalékot tett ki (Eder és Mardell, 2019). Kína emellett a megújulóenergia-termeléshez szükséges berendezések legnagyobb gyártója és exportőre, így az eurázsiai térség zöldfordulatát nagymértékben támogathatja a kínai beruházók által megosztott technológia és tudás (Coenen, Bager, Meyfroidt, Newig és Challies, 2021). A multilaterális együttműködés egyik jó példája lehet a horvátországi Pelješac híd, amely az első olyan BRI-projekt, amelyet az EU finanszírozott, és egy kínai konzorcium kivitelezésében készült el (*Seenews*, 2021).

Jelenleg a karbonsemlegességre történő átállás a legfontosabb olyan terület, ahol az Európai Unió és Kína érdekei és törekvései jól harmonizálnak,



különös tekintettel arra, hogy az EU új hétéves költségvetése és helyreállítási alapja (*Next Generation EU*, NGEU) kulcsszerepet szán a körforgásos gazdasági modellnek. Az NGEU egy 800 milliárd eurót meghaladó, így a valaha volt legnagyobb értékű helyreállítási program Európában, amelynek célja a Covid19 utáni zöld és digitális átállás támogatása, valamint a térség rugalmasságának a javítása (*European Commission*, 2021a). Az EU már 2019-ben meghirdette a *European Green Deal* programot, amely 2050-et tűzte ki a klímasemlegesség elérési dátumának. A kezdeményezés beruházásaira összesen 600 milliárd eurónyi forrást szánnak az NGEU-ból és az EU hétéves költségvetéséből (*European Commission*, 2021b). A *European Green Deal* és a Zöld Selyemút beruházásai jól összekapcsolhatók: az infrastrukturális és a megújulóenergia-projektek mellett az európai és a kínai fél a közlekedésben is partner lehet, például az elektromos autók és a környezetkímélő vasúti forgalom terén. Az EU-val és Kínával kapcsolatban meg kell említeni a két térség együttműködését segítő „zöld” pénzügyi törekvéseket is, amelyek egyik legfrissebb eredménye a 2021 novemberében kidolgozott *EU–China Common Ground Taxonomy* elnevezésű közös követelményrendszer. Ez a várakozások szerint nemcsak a határon átnyúló együttműködéseket segíti a zöld fejlesztések és pénzügyi tevékenységek könnyebb azonosításán keresztül, hanem a globális fenntartható pénzügyi sztenderdek összehasonlíthatóságát, valamint a közöttük lévő interoperabilitást is javítja (Gong és Merle, 2021).

Érdemes még kiemelni két olyan ázsiai kezdeményezést, amely eurázsiai viszonylatban is irányadó lehet. Az egyik a Dél-Korea átfogó fejlesztési tervének (*Korean New Deal*, KND) részeként tavaly bemutatott *Green New Deal*, amely 2025-ig összesen mintegy 62 milliárd dollár értékű állami és magánforrást irányoz elő a karbonsemlegességre történő átmenetre olyan projektek keretében, mint a környezetbarát mobilitás, a „zöld” ipari komplexumok és iskolák (*Ministry of Economy and Finance*, 2020). Felismerve a kapcsolódó pénzügyi kérdések rendezésének a szükségességét, a koreai Pénzügyi Szolgáltatások Bizottsága és a koreai jegybank a zöldpénzügyeknek és a klímaváltozásnak dedikált csoportokat hozott létre, hogy pénzügyi oldalról támogassák a zöldcélok megvalósítását. A másik kiemelkedő program a szingapúri kormányzat *Green Plan 2030* cselekvési terve, amelynek pillérei: a fenntartható városi életvitel,

a környezettudatos nevelés, az energiagazdálkodás, a zöldiparágak és a környezeti ellenálló képesség (Government of Singapore, 2021). Szingapúr élen jár a karbonsemlegességet támogató megoldások kutatásában (pl. CO₂-megkötő technológiák, hidrogénmeghajtás) és a zöldpénzügyek terén is, így az eurázsiai zöldfordulat egyik tudásközpontjaként működik (*Straits Times*, 2020; *Channel News Asia*, 2021; *Monetary Authority of Singapore*, 2021a).

Ambiciózus és példaértékű zöldtörekvéseket azonban nemcsak Eurázsia nyugati és keleti oldalán lehet találni, hanem a közép- és kelet-ázsiai térségben is. A Közép-Ázsia pénzügyi központjaként is emlegetett Nur-Szultanban található Asztanai Nemzetközi Pénzügyi Központ (*Astana International Financial Centre*, AIFC) létrehozta a Zöld Pénzügyi Központját (*Green Finance Centre*), amely egyrészt a térségbe irányuló zöldbefektetések ösztönzésével, másrészt kormányzati tanácsadással foglalkozik (*The Diplomat*, 2021). Az AIFC továbbá aktív szerepet vállal a kínai Zöld Selyemút kezdeményezés megvalósításában, és 2021 júniusa óta a BRI *Green Investment Principles* (GIP) regionális központi feladatait is ellátja (*Astana International Financial Centre*, 2021). A közel-keleti térségben pedig számos zöldstratégiát (pl. az *UAE Vision 2021* vagy az *UAE Green Growth Strategy*) dolgozott ki az Egyesült Arab Emírségek (EAE) vezetése, amelyek vezérelvként szolgálnak a zöld fenntartható projektet megvalósítása során.

A digitális technológiák előtérbe kerülése

A technológiai haladás felértékelődése szintén kooperációs lehetőségeket tartogat. Ám az elmúlt évek folyamatai arra mutattak rá, hogy a technológiai szuverenitás és a kritikus infrastruktúrák kérdése, a gazdasági és a nemzetbiztonsági érdekek összetett kihívás elé állítják a döntéshozókat az együttműködés tekintetében.

Kína gyors digitalizációja jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy 2020-ban, a Covid-válság évében az ország a nagy gazdaságok közül egyedülként növekedést (+2,3%) ért el (*Xinhua*, 2021b). A 21. századra a tudományos és a technológiai innovációk már a kínai növekedés elsődleges mozgatórugóivá váltak (National Development and Reform Commission, 2020). Azok gerincét az ország különleges övezetei (nemzeti csúcstechnológiai zónák,



a szolgáltatásokra fókuszáló demonstrációs zónák, a helyi tudományos parkok) adják. Ezek révén belső verseny zajlik – az európai államok évszázados versengéséhez hasonlóan, de egy finomított, kooperatív, kínai modellben.

E modell lényege az állam és a magánszektor sajátos együttműködése (Ito, 2019; Shi-Kupfer és Ohlberg, 2019). Az utóbbi években kiemelt szerepet kaptak a nemzetközi szinten is terjeszkedő internetes vállalatok (Keane és Yu, 2019). A platformgazdaság óriásai – az Alibaba, a Tencent és a Baidu – jelentős részesedéssel bírnak Eurázsia különböző piacain, különösen Délkelet-Ázsiában, de megcélozták Indiát, Közép-Ázsiát, sőt Európát is. Az Alibaba *AliExpress* nevű online felülete már 13 uniós országban a három legnagyobb ilyen jellegű piactér között szerepel (Dekker, Okano-Heijmans és Zhang, 2020). Hasonló globális sikereket érték el a kínai telekommunikációs és hardvergyártó cégek is (pl. Huawei, ZTE).

E vállalatok számára nyit további teret a BRI digitális leágazása, a Digitális Selyemút (*Digital Silk Road*, DSR), amely révén a fizikai infrastruktúra fejlesztése mellett 5G-hálózatok, adatközpontok és platformok létesítésére, a navigációs rendszerek és a nemzetközi K+F-tevékenységek kiterjesztésére is sor kerül (Keane és Yu, 2019). Thomas Eder és Jacob Mardell becslése szerint Kína legalább 10 milliárd dollárt szánt a DSR projektjeire (Eder és Mardell, 2019), más számítások szerint a kapcsolódó beruházásokra fordított összeg 2019 végéig már a 79 milliárd dollárt is elérhette (*Deloitte China*, 2019). A DSR-ben rejlő óriási lehetőség a tudástranszfer és a megfizethető technológia, amely a fejlődő világot ugrásszerű fejlődéssel kecsegteti.

Kínának egyre nagyobb szerep jut a nemzetközi sztenderdek formálásában. Peking útjára indította a *China Standards 2035* stratégiát és a *World Internet Conference* nemzetközi fórumot (Dekker *et al.*, 2020). A globális sztenderdek meghatározását az Európai Unió is stratégiai célnak tekinti, így az az eurázsiai együttműködés másik fontos területe lehet, bár e területen az egyes szereplők céljai, elvei, motivációi sok tekintetben (pl. adatvédelem, technológiai szuverenitás, kiberbiztonság) eltérnek.

Más feltörekvő high-tech hatalmak (pl. Dél-Korea, Szingapúr, India, Izrael és az Egyesült Arab Emírségek) megjelenésével is számolni kell. A World Intellectual Property Organization (WIPO) 2021-es globális

innovációs indexének világrangsorát nyugati államok (Svájc, Svédország, USA) vezetik, ám az 5. helyet már Dél-Korea szerezte meg, a 8. helyen Szingapúr, a 12. helyen pedig Kína áll. A WIPO jelentései szerint Kína alacsonyabb ráfordítással ér el közel hasonló innovációs teljesítményt, mint a rangsorok elején szereplő nyugati államok. Ezt támasztja alá, hogy 2020-ban Kínából érkezett a legtöbb szabadalombejegyzési kérelem a szervezethez, ezzel az ország részesedése majdnem 25 százalékra emelkedett. A második legtöbb szabadalmi igényt az USA-ból nyújtották be (21,5%), az élbolyban pedig szerepelt még Japán és Németország, bár az ő részesedésük (18,3, illetve 6,8%) csökkent az előző évhez képest (*The State Council. The People's Republic of China*, 2021).

Az UNESCO adatbázisában a vásárlóerő-paritáson számított K+F-kiadásokról elérhető legfrissebb adatok szerint Dél-Korea a világelső a kutatás-fejlesztésre szánt források GDP-arányos mértékében: a bruttó hazai összterméke 4,1 százalékát fordítja erre a tevékenységre (UNESCO Institute for Statistics, 2021). A *Digital New Deal* keretében Szöul célja „gyors követőből úttörővé” válni az innováció terén (*Korean New Deal*, 2020). A 49 milliárd dolláros keretösszegű program kulcsprojektjei közé tartozik az adatok, a hálózatok és a mesterséges intelligencia rendszereinek a nemzetgazdasági szintű integrációja, az oktatás digitalizációja, az érintésmentes gazdaság bővítése, valamint az „okos” közszolgáltatások és az „okos” közlekedés.

Szintén tudásközpontként kapcsolódik be az eurázsiai együttműködésbe Szingapúr, amely az utóbbi időben például az úttörő zöldgazdasági megoldások (membrántechnológia, hidrogénmeghajtás, szén-dioxid-hasznosítás) fejlesztésével hívta fel magára a figyelmet. Ezek egy része digitális alapokon valósul meg (pl. karbon-ellentételezési platform), ami Szingapúr kiemelkedő digitalizációs programjának (*Smart Nation*) is köszönhető. Hasonló kezdeményezések (*Masdar City. The Sustainable City. Smart Dubai*) indultak az Egyesült Arab Emírségekben is, ahol stratégiai cél az okosvárosok, high-tech központok létrehozása. Az egyik legsikeresebb fenntartható okosvárosprojektjük a 2006-ban létrehozott *Masdar City*, amelynek célja az energiahasználat és a hulladék csökkentése, valamint a vízhasználat javítása. A projekt példáján indult el a technológiai átalakulást célzó *Smart Dubai* program, valamint a városon belül található okosváros-fejlesztések – *The Sustainable City, Dubai South* és *Desert Rose City* – is (*United Arab Emirates*, 2021).



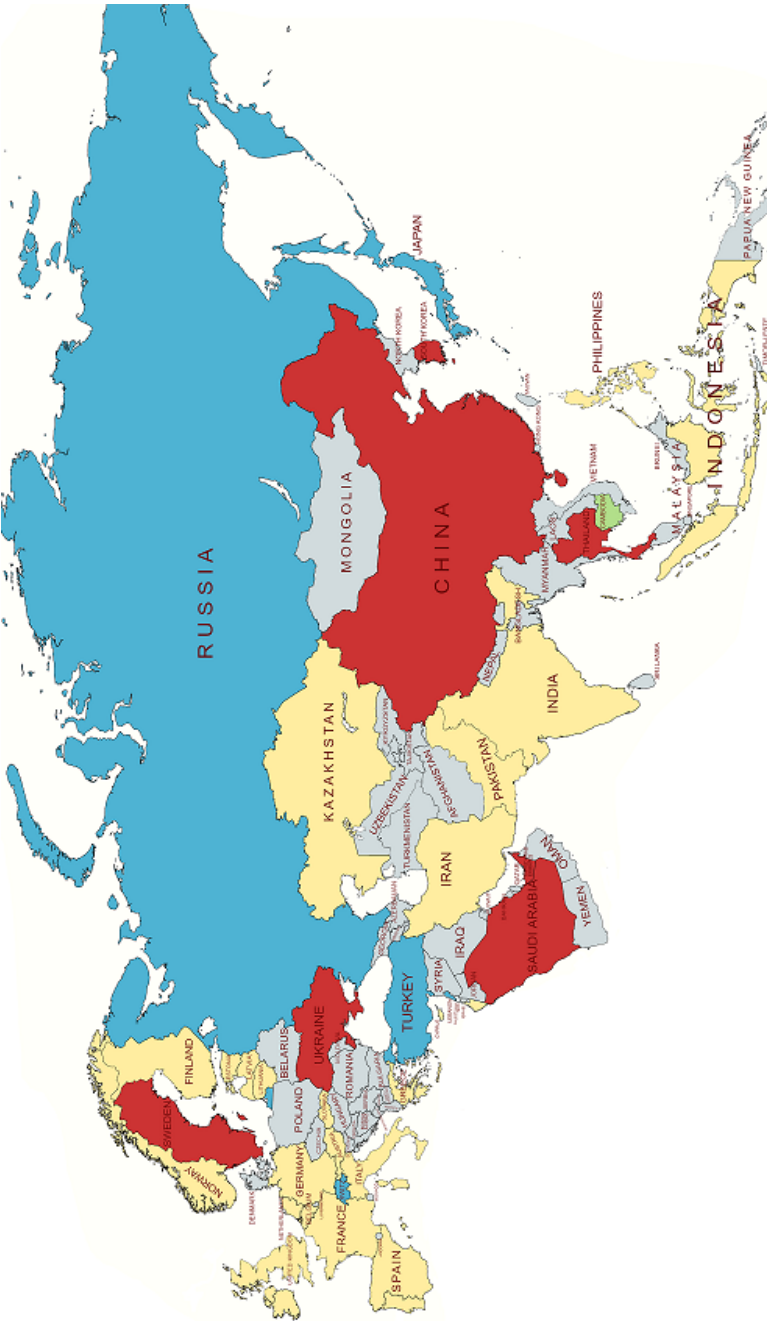
A pénzrendszer megújulása

A digitalizáció maga után vonja az elektronikus fizetések terjedését – az elmúlt évek és a pandémia ezen a téren is új trendet hoztak: az elektronikus pénz új formái jelennek meg. A keleti országok – Kína és Dél-Korea – élen járnak a mobilfizetések terén: Kínában a fizetések 83 százaléka már három évvel ezelőtt is digitálisan történt (*Atlantic Council*, 2020), két internetes vállalat – az Alibaba *Alipay*, valamint a Tencent *WeChat Pay* – mobilalkalmazásán keresztül, a koreai piacot vezető *Kakao Pay* és *Naver Pay* online fizetési alkalmazások pedig összesen 64 millió felhasználóval rendelkeztek 2021 júniusában (*Statista*, 2022). A digitalizációnak újabban a jegybankok álltak az élére, a digitális jegybankpénzek (*central bank digital currency*; CBDC) koncepciójával. A CBDC a legegyszerűbb értelemben „digitális készpénz” (bővebben lásd: Banai és Nagy, 2021). A kriptovaluták terjedésének kihívására reagálva Kína lett a CBDC-fejlesztés egyik úttörője. A kínai jegybank, a People’s Bank of China 2020-ban kezdte meg a digitális jüan (e-CNY) tesztelését a valós fizetési forgalomban.

Noha a világpénz minden bizonnyal még hosszú ideig az amerikai dollár marad, a CBDC leendő bevezetése támogathatja a kínai fizetőeszköz külföldi (eurázsiai) használatát. Az e-CNY közvetlen, gyors, sőt offline tranzakciókra is alkalmas lesz. Ez potenciálisan hatalmas idő- és költségelőnyt jelent a mai, USA-központú nemzetközi fizetési infrastruktúrával (a SWIFT-rendszerrel) szemben (Birch, 2020). A kínai valuta egyéb tulajdonságainak a kedvező alakulása (további pénzügyi liberalizáció, a tőkekorlátozások feloldása stb.) esetén hosszabb távon jó esély van arra, hogy még szorosabbra fűződjenek az eurázsiai gazdasági szálak. Ennek a csatornái a kínai fizetési applikációk terjeszkedésével bizonyos értelemben már elő is készültek.

A különböző jegybanki CBDC-kezdeményezések összekapcsolása is erősítheti az eurázsiai kooperációt. Az Atlantic Council *CBDC Tracker* gyűjtése szerint Eurázsia országai közül hét jutott el a digitális jegybankpénz (legalább szűk körű) tesztelésének a fázisába (Kína, Dél-Korea, Thaiföld, Szaúd-Arábia, az Egyesült Arab Emírség, Svédország, Ukrajna), Kambodzsa pedig 2020-ban útnak indította a CBDC-hez hasonló *Bakong* fizetési rendszert (2. ábra). Az Európai Központi Bank időközben

2. ábra
CBDC-projektek Eurázsiaiban



Megjegyzés: : pilot – megkezdett tesztelés valós környezetben; : fejlesztés – a rendszer kiépítése megkezdődött, korai tesztek kontrollált környezetben; : kutatás – használati lehetőségek, hatások felderítése; : bevezetett rendszer
 Forrás: saját szerkesztés az *Atlantic Council*, 2021 alapján. Az euróövezet országait együttesen kell figyelembe venni.



bejelentette a digitális euró projektjének az indítását, amely kezdetben a koncepció kidolgozására, a piaci hatásokra, a jogszabályi keretekre és a konzultációra fókuszál (*European Central Bank*, 2021).

Kína és Hongkong, valamint Thaiföld és az Egyesült Arab Emírségek megkezdték az ún. *Multiple CBDC Bridge* projektet, amely a Nemzetközi Fizetések Bankja Innovációs Központjának (*Bank for International Settlements Innovation Hub*, BISIH) közreműködésével a különböző CBDC-fejlesztések összekapcsolását vizsgálja (*Bank for International Settlements*, 2021). Az alapja a Hongkongi Monetáris Hatóság (*Hong Kong Monetary Authority*, HKMA) és a Bank of Thailand (BoT) kezdeményezése, amely a thaiföldi *Inthanon* projektre támaszkodik. Az utóbbi keretében a BoT már tesztelte a bankközi (*wholesale*) CBDC prototípusát, a közelmúltban pedig a reálgazdasági szereplők számára is elérhető (*retail*) CBDC irányába léptek előre (*Bank of Thailand*, 2021). A thai jegybank 2020-ban a német Giesecke+Devrient (G+D) technológiai céget kérte fel a prototípus létrehozására, és 10 millió thai bát (320.000 dollár) értékű forrást allokált a 3–5 éven belül történő teljes bevezetés előkészítő szakaszára (*Coindesk*, 2021). Az európai-ázsiai együttműködés másik példája, hogy a Monetary Authority of Singapore és a Banque de France sikeresen zárta a közös projektjét, amellyel a digitális jegybankpénzek határon átnyúló bankközi forgalmát szimulálták a szingapúri dollár és az euró devizapárra nézve (*Monetary Authority of Singapore*, 2021b). Szintén lényeges kooperációt testesít meg az *Aber* projekt, amely Szaúd-Arábia és az EAE bilaterális CBDC-fejlesztése (*Saudi Central Bank*, 2020).

Az együttműködés másik fontos vetülete az azonnali fizetési rendszerek összekötése. Annak az aktív szervezője a Monetary Authority of Singapore, amely a BISIH partnereként *Nexus* néven egy globális azonnali fizetési hálózatra tett javaslatot (*Monetary Authority of Singapore*, 2021c). A kapcsolódó protokoll megalkotása – az internetes protokollokhoz hasonlóan – támogatná az együttműködésben rejlő lehetőségek kiaknázását.

Kitekintés

A történelmi tapasztalatok szerint a világ hatalmi pólusai az egyes térségek felemelkedéséből és az azt követő hanyatlásából adódóan folyamatosan változnak. Ezért ma már csak multipoláris világrendben gondolkodva lehet fenntartható haladást elérni és az emberiséget érintő kihívásokat kezelni. Kína és más keleti országok gazdasági fejlődése, valamint a multilaterális együttműködés iránti elkötelezettsége az Eurázsia-tengely erősödésére és egy jövőbeni szélesebb körű együttműködésre enged következtetni. A folyamatosan előretörő eurázsiai térség csak akkor válhat és maradhat tartósan versenyképes mind geopolitikai, mind gazdasági szempontból, ha az országok közötti együttműködés a megatrendekre – a technológia és a tudás fejlesztésére – összpontosít (Matolesy, 2021).

A megatrendek mindenekelőtt azt a kérdést vetik fel, hogy az Európai Unió, Kína és a térség többi országa előtérbe tudja-e helyezni a közös érdekeket a természetszerűleg meglévő különbségekkel szemben, és egymás erősségeire támaszkodva kölcsönösen előnyös utat járnak-e be a gazdasági lehetőségek (a karbonsemlegességre való átállás, a digitalizáció és a pénzügyi reform) kiaknázása érdekében. Ebben különösen Kína és az Európai Unió viszonyának az alakulása lesz perdöntő, hiszen e hatalmak az eurázsiai szuperkontinens két „végének”, Európának és Ázsiának a régi-új központjait testesítik meg. Hosszú távon a felek felismerhetik, hogy a közös érdekeik erősebbek az egyéb (pl. ideológiai) szempontoknál, ebben pedig fontos szerepet játszhat Kelet-Közép-Európa, amely a nemzetközi beruházásai révén maga is a kooperáció motorja lehet.

Irodalomjegyzék

Asian Development Bank (2017). Meeting Asia's Infrastructure Needs. A letöltés ideje: 2020. december 10. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/227496/special-report-infrastructure.pdf>.

Astana International Financial Centre (2021). The AIFC Green Finance Held the First Online Meeting of the Advisory Board of the GIP Regional Office in Central Asia. A letöltés ideje: 2022. április 7. <https://aifc.kz/press-relizy/tszf-provel-pervoe-onlain-zasedanie-konsultativnogo-soveta-regionalnogo-ofisa-gip-v-tsentralnoi-azii/>.



- Atlantic Council* (2020). China's Digital Currency Electronic Payment Project Reveals the Good and the Bad of Central Bank Digital Currencies. A letöltés ideje: 2020. október 7. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/chinas-digital-currency-electronic-payment-project-reveals-the-good-and-the-bad-of-central-bank-digital-currencies/>.
- Atlantic Council* (2021). Atlantic Council CBDC Tracker. Central Bank Digital Currency Progress Map. A letöltés ideje: 2021. július 8. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/the-rise-of-central-bank-digital-currencies>.
- Banai Ádám és Nagy Benjámín (szerk.) (2021). *At the Dawn of a New Age – Money in the 21st Century. A Study Volume of the Magyar Nemzeti Bank on Central Bank Digital Currency*. Budapest: Magyar Nemzeti Bank.
- Bank for International Settlements* (2021). Central Banks of China and United Arab Emirates Join Digital Currency Project for Cross-Border Payments. A letöltés ideje: 2021. július 8. <https://www.bis.org/press/p210223.htm>.
- Bank of Thailand* (2021). The Way Forward for Retail Central Bank Digital Currency in Thailand. A letöltés ideje: 2021. július 21. https://www.bot.or.th/Thai/DigitalCurrency/Documents/BOT_RetailCBDCPaper.pdf.
- Birch, David G. W. (2020). The War over Virtual Money Is Real. *Journal of Payments Strategy & Systems*, 13(4), 300–309.
- BRI International Green Development Coalition* (2020). Green Development Guidance for BRI Projects. Baseline Study Report. December 2020. A letöltés ideje: 2021. június 23. http://en.brigc.net/Reports/Report_Download/202012/P020201201717466274510.pdf.
- Brzezinski, Zbigniew (1997). A Geostrategy for Eurasia. *Foreign Affairs*, 76(5), 50–64.
- Channel News Asia* (2021). Shell to Trial First Hydrogen Fuel Cells for Ships in Singapore. A letöltés ideje: 2021. április 23. <https://www.channelnewsasia.com/news/business/shell-to-trial-first-hydrogen-fuel-cells-for-ships-in-singapore-14664100>.
- Coenen, Johanna, Bager, Simon, Meyfroidt, Patrick, Newig, Jens és Challies, Edward (2021). Environmental Governance of China's Belt and Road Initiative. *Environmental Policy and Governance*, 31(1), 3–17.
- Coindesk* (2021). Thailand's Central Bank Taps German Payments Giant to Design CBDC Prototype. A letöltés ideje: 2021. július 21. <https://www.coindesk.com/thailand-bank-central-digital-currencies-gieseckedevrient>.

- Csizmadia Norbert (2020). *Geofusion – Mapping of the 21st Century*. Szingapúr: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.
- Dekker, Brigitte, Okano-Heijmans, Maaïke és Zhang, Eric Siyi (2020). *Unpacking China's Digital Silk Road*. Hága: Clingendael Netherlands Institute of International Relations. A letöltés ideje: 2020. december 10. https://www.clingendael.org/sites/default/files/2020-07/Report_Digital_Silk_Road_July_2020.pdf.
- Deloitte China (2019). BRI Update 2019 – Recalibration and New Opportunities. A letöltés ideje: 2021. január 19. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cn/Documents/ser-soe-br/deloitte-cn-bri-update-2019-recalibration-and-new-opportunities-en-190422.pdf>.
- Diamond, Jared (2007). *Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies*. New York, NY: W. W. Norton & Company.
- Eder, Thomas és Mardell, Jacob (2019). Powering the Belt and Road. *Mercator Institute for China Studies*. A letöltés ideje: 2021. június 24. <https://merics.org/en/tracker/powering-belt-and-road>.
- European Central Bank (2021). Eurosystem Launches Digital Euro Project. A letöltés ideje: 2021. augusztus 4. <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2021/html/ecb.pr210714-d99198ea23.en.html>.
- European Commission (2021a). Recovery Plan for Europe. A letöltés ideje: 2022. április 8. https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en.
- European Commission (2021b). A European Green Deal. Striving to Be the First Climate-Neutral Continent. A letöltés ideje: 2021. augusztus 3. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en.
- European Union (2018). Connecting Europe and Asia – Building Blocks for an EU Strategy. *Asia-Pacific Center for Security Studies*. A letöltés ideje: 2021. július 16. <https://apcss.org/wp-content/uploads/2020/02/European-Union-Connecting-Europe-and-Asia-Building-Blocks-for-an-EU-Strategy.pdf>.
- Ferdinand, Peter (2016). Westward Ho – the China Dream and ‘One Belt, One Road’: Chinese Foreign Policy Under Xi Jinping. *International Affairs*, 92(4), 941–957.
- Ferguson, Niall (2009). *The Ascent of Money. A Financial History of the World*. London: Penguin Books Ltd.
- Ferguson, Niall (2011). *Civilization: The West and the Rest*. London: Penguin Books Ltd.



- Frankopan, Peter (2015). *The Silk Roads: A New History of the World*. London: Bloomsbury Publishing.
- Gong, Yuanyuan és Merle, Cédric (2021). EU–China Common Ground Taxonomy, a Painkiller to Taxonomy Headaches? *NATIXIS*. A letöltés ideje: 2022. április 7. <https://gsh.cib.natixis.com/our-center-of-expertise/articles/eu-china-common-ground-taxonomy-a-painkiller-to-taxonomy-headaches>
- Government of Singapore (2021). *Green Plan 2030*. A letöltés ideje: 2022. november 2. <https://www.greenplan.gov.sg/>.
- Ilyash György (2020). Az Eurázsiai Gazdasági Unió és az Övezet és Út Kezdeményezés kölcsönhatásai Közép-Ázsiában. *KKI-elemzések*, (43). A letöltés ideje: 2020. április 1. https://kki.hu/wp-content/uploads/2020/05/43_KKI-elemzes_EGU-BRI_Ilyash_20200504.pdf.
- Ilyash György és Vasa László (2019). Az Eurázsiai Gazdasági Unió helyzete és kilátásai. *Külgügyi Szemle*, 18(4), 67–85. A letöltés ideje: 2022. április 01. <https://kki.hu/wp-content/uploads/2020/04/04-Ilyash-Vasa.pdf>.
- Ito, Asei (2019). Digital China: A Fourth Industrial Revolution with Chinese Characteristics? *Asia–Pacific Review*, 26(2), 50–75.
- Keane, Michael és Yu, Haiqing (2019). A Digital Empire in the Making: China's Outbound Digital Platforms. *International Journal of Communication*, 13, 4624–4641.
- Khanna, Parag (2019). *The Future Is Asian. Commerce, Conflict and Culture in the 21st Century*. New York, NY: Simon & Schuster Paperbacks.
- Li, Yongquan (2018). The Greater Eurasian Partnership and the Belt and Road Initiative: Can the Two be Linked? *Journal of Eurasian Studies*, 9, 94–99.
- Macaes, Bruno (2018). *Eurázsia hajnala. Az új világrend nyomában*. Budapest: Pallasz Athéné Könyvkiadó.
- Matolsy György (2019). *The American Empire vs. the European Dream*. Budapest: Pallasz Athéné Könyvkiadó.
- Matolsy György (2020). Sustainability and Cooperation: The Foundations of a Eurasian Future. *China Daily*. A letöltés ideje: 2021. július 1. <https://www.chinadaily.com.cn/a/202010/26/WS5f94dlc2a31024ad0ba80b95.html>.
- Matolsy György (2021). A 4T-modell. *Novekedes.hu*. A letöltés ideje: 2021. augusztus 4. <https://novekedes.hu/mag/matolsy-gyorgy-a-4t-modell>.
- Ministry of Economy and Finance* (2020). Government Releases an English Booklet on the Korean New Deal. A letöltés ideje: 2022.

- november 2. <https://english.moef.go.kr/pc/selectTbPressCenterDtl.do?boardCd=N0001&seq=4948>.
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China* (2020). Statement by H. E. Xi Jinping, President of the People's Republic of China at the General Debate of the 75th Session of the United Nations General Assembly. A letöltés ideje: 2021. június 23. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1817098.shtml.
- Monetary Authority of Singapore* (2021a). Sustainability Report 2022/2021. A letöltés ideje: 2021. július 1. <https://www.mas.gov.sg/publications/sustainability-report/2021/sustainability-report>.
- Monetary Authority of Singapore* (2021b). Monetary Authority of Singapore and Banque de France Break New Ground in CBDC Experimentation. A letöltés ideje: 2021. október 28. <https://www.mas.gov.sg/news/media-releases/2021/monetary-authority-of-singapore-and-banque-de-france-break-new-ground-in-cbdc-experimentation>.
- Monetary Authority of Singapore* (2021c). BIS Innovation Hub and Monetary Authority of Singapore Publish Proposal for Enhancing Global Real-Time Retail Payments Network Connectivity. A letöltés ideje: 2021. augusztus 4. <https://www.mas.gov.sg/news/media-releases/2021/bisih-and-mas-publish-proposal-for-enhancing-global-real-time-retail-payments-network-connectivity>.
- Mostafa, Golam (2013). The Concept of 'Eurasia': Kazakhstan's Eurasian Policy and Its Implications. *Journal of Eurasian Studies*, 4(2), 160–170.
- National Development and Reform Commission (2020). Report on the Implementation of the 2019 Plan for National Economic and Social Development and on the 2020 Draft Plan for National Economic and Social Development. *Xinhua.Net*. A letöltés ideje: 2021. január 16. <http://www.xinhuanet.com/english/download/nationaleconomic.pdf>.
- Patai Mihály és Horváth Marcell (2021). *Eurázsia kora. A tudás, a technológia, a pénz és a fenntartható geoökonómia jövőbeli irányvonalai*. Budapest: Magyar Nemzeti Bank.
- Quah, Danny (2011). *The Global Economy's Shifting Centre of Gravity*. A letöltés ideje: 2021. augusztus 4. <http://www.dannyquah.com/Quilled/Output/2011.01-Danny.Quah-The-Global-Economys-Shifting-Centre-of-Gravity-j.1758-5899.2010.00066.x.pdf>.
- Saudi Central Bank* (2020). Project Aber. Saudi Central Bank and Central Bank of the U.A.E. Joint Digital Currency and Distributed Ledger



- Project. A letöltés ideje: 2022. november 2. https://www.sama.gov.sa/en-US/News/Documents/Project_Aber_report-EN.pdf.
- Seenews* (2021). *Croatia's Peljesac Bridge Construction Project to Be Completed in 2022 – Prime Minister*. A letöltés ideje: 2021. június 24. <https://seenews.com/news/croatias-peljesac-bridge-construction-project-to-be-completed-in-2022-pm-731437>.
- Shi-Kupfer, Kristin és Ohlberg, Mareike (2019). China's Digital Rise. Challenges for Europe. *Mercator Institute for China Studies, Papers on China*. (7). A letöltés ideje: 2020. december 10. https://merics.org/sites/default/files/2020-06/MPOC_No.7_ChinasDigitalRise_web_final_2.pdf.
- Statista* (2022). Number of Mobile Payment Users in South Korea as of June 2021, by Provider. A letöltés ideje: 2022. április 6. <https://www.statista.com/statistics/1128355/south-korea-number-of-digital-payment-users-by-provider/#statisticContainer>.
- Strait Times* (2020). Separating Carbon from Fossil Fuel Emissions. A letöltés ideje: 2020. október 28. <https://www.straitstimes.com/singapore/environment/separating-carbon-from-fossil-fuel-emissions>.
- Szilágyi István (2019). Az orosz geopolitikai gondolkodás. Áttekintés. *Geopolitikai Szemle*, 1(1), 9–39.
- The Diplomat* (2021). The AIFC's Role in Kazakhstan's Green Transition. A letöltés ideje: 2022. április 7. <https://thediplomat.com/2021/12/the-aifcs-role-in-kazakhstans-green-transition/>.
- The Economist* (2018). The Chinese Century Is Well Under Way. A letöltés ideje: 2021. szeptember 3. <https://www.economist.com/graphic-detail/2018/10/27/the-chinese-century-is-well-under-way>.
- The State Council. The People's Republic of China* (2021). China Tops in WIPO Patent Bids. A letöltés ideje: 2021. augusztus 3. http://english.www.gov.cn/news/topnews/202103/03/content_WS603ee530c6d0719374af9daa.html.
- UNESCO Institute for Statistics (2021). How Much Does Your Country Invest in R&D? *UNESCO Institute for Statistics*. A letöltés ideje: 2021. augusztus 4. <http://uis.unesco.org/apps/visualisations/research-and-development-spending/>.
- United Arab Emirates* (2021). Smart Sustainable Cities. A letöltés ideje: 2022. április 8. <https://u.ae/en/about-the-uae/digital-uae/smart-sustainable-cities>.

- World Intellectual Property Organization* (2021). Global Innovation Index 2021. Tracking Innovation Through the COVID-19 Crisis. A letöltés ideje: 2021. október 28. https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2021.pdf.
- Xi, Jinping (2017). Együtt kell kiépítenünk a Selyemút Gazdasági Övezetet. In Xi Jinping: *Kína kormányzásáról*. Budapest: ÁJTK.
- Xinhua.Net* (2021a). Xi Promotes High-Quality Mutual-Beneficial BRI Cooperation. A letöltés ideje: 2021. június 30. http://www.xinhuanet.com/english/2021-06/18/c_1310015591.htm.
- Xinhua.Net* (2021b). China's GDP Tops 100 Trillion Yuan in 2020. A letöltés ideje: 2021. június 29. http://www.xinhuanet.com/english/2021-01/18/c_139677413.htm.

A Kim Dzsong Űn-korszak első évtizede

The First Decade of the Kim Jong-un Era

Szrenka Viktor

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2022.3.6

Összefoglaló: Kim Dzsong Űn tíz éve a Koreai Népi Demokratikus Köztársaság vezetője. Ennek apropóján érdemes lehet megvizsgálni, hogyan telt a hivatali idejének első évtizede, és miként változott Észak-Korea 2011-hez képest. A jelen tanulmányban folyóiratok és újságcikkek tükrében mutatom be, miként és milyen eredményekkel zárult a 2013 és 2018 közötti gazdaságpolitikai program, illetve hogyan változott az állam diplomáciai viszonya az Amerikai Egyesült Államokkal, Kínával és Dél-Koreával. A kutatásaim arra engedtek következtetni, hogy bár az új észak-koreai politikai irányvonalat, a *pyjongdzsim* katonai és gazdasági programként próbálták feltüntetni a hivatalos narratívában, annak a gazdaságpolitikai része sokkal kiemelkedőbbre sikeredett.

Kulcsszavak: Észak-Korea, gazdaságpolitika, atomfegyver, ballisztikus rakéta, párbeszéd, Korea-közi viszony

Abstract: *Kim Jŏng-ŭn has been the leader of the Democratic People's Republic of Korea for ten years. On the occasion of this anniversary, it may be worth examining how the first decade of his tenure has passed and how North Korea has changed since 2011. In the present study, I examine in the light of journals and newspaper articles how and with what results the economic policy program conducted between 2013 and 2018 ended, and how the state's diplomatic relations with the United States, China, and South Korea changed. My research has led me to conclude that although attempts have been made to present the new North Korean political line, pyŏngjin, as a military and economic program in the official narrative, the economic policy part has become much more prominent.*

Keywords: *North Korea, economic policy, nuclear weapon, ballistic missile, dialogue, inter-Korean relations*

Bevezetés

Valószínűleg nem túlzás azt állítani, hogy a 2012-es esztendő a Koreai Népi Demokratikus Köztársaság (KNDK) történetében egy minden várakozást felülmúló, rendkívüli fordulatot hozó évnek számított. Az állami sajtó már 1998 óta az „erőteljes és virágzó ország” (*kangszong teguk*) korszakának kezdeteként propagálta a Nagy Vezér (*videhan szurjong*)¹, a néhai Kim Ir Szen születésének századik évfordulóját. A várva várt évet azonban az országot addig irányító Kim Dzsong Il 2011. december 17-én, tragikus hirtelenséggel bekövetkezett halála árnyékolta be. Őt a megközelítőleg huszonnyolc éves fia, Kim Dzsong Ün (1983?–) követte az állam vezetése élén, aki 2012. április 15-én, a centenáriumi ünnepség alkalmával mondott beszédében úgy fogalmazott, törekedni fog arra, hogy az észak-koreaiaknak „többé ne kelljen összehúzniuk a nadrágszíjat” – azaz elismerte hazája gazdasági nehézségeit (Cho, 2013, 33–34. o.).

Minden korábbi észak-koreai vezető idején meghirdettek egy olyan politikai irányvonalat, amely alapjaiban határozta meg az államirányítást. Kim Ir Szen elnöksége alatt, 1965-ben vette kezdetét a politikai függetlenséget, gazdasági önellátást, illetve katonai önvédelmet szorgalmazó *csucshe*; Kim Dzsong Il pedig 1995-ben indította el a katonaságot mindenben az első helyre helyező *szongunt*. Ennek megfelelően közel egy esztendővel az új vezető hatalomra kerülése után, 2013. március 31-én a Legfelsőbb Népi Gyűlés az állam hivatalos irányvonalaként elfogadta a *pjongdzsint*, a katonai és a gazdasági teljesítményt párhuzamosan fejlesztő politikát, ezzel mintegy kihirdetve a legifjabb Kim saját politikai programját. Alig 5 évvel később, 2018 áprilisában Észak-Korea azonban váratlanul bejelentette, hogy a *pjongdzsin* célkitűzései teljesültek. A jelen tanulmányban észak-koreai sajtóközlemények és dél-koreai folyóiratcikkek tükrében vizsgálom azt, hogy hogyan változott Észak-Korea Kim Dzsong Ün hivatali idejének első tíz éve alatt: milyen eredményeket hozott a *pjongdzsin*, illetve miként változott Észak-Korea belpolitikája és külföldi helyzete. A tanulmány először a fiatal vezető hatalomra kerülésének a körülményeit ismerteti, azt követően az új gazdaságpolitikai

1 A tanulmányban a koreai nevek, szavak a magyarországi koreanisztikában használt magyaros átírással szerepelnek, kivételt ez alól néhány, már másképp meghonosított forma jelent.



program megalkotását, valamint a kül- és belpolitikai változásokat tárgyalja, végül az első tíz év gazdasági és katonai eredményeit szemlézi és értékeli.

Az utódlás körülményei

2011. december 17-én szívinfarktus következtében elhunyt a Koreai Népi Demokratikus Köztársaságot tizenhét éven keresztül irányító Kim Dzsong Il (1942–2011), azaz – ahogy a nyugati sajtó gyakorta hivatkozott rá – a Kedves Vezető. A nevéhez köthető utolsó nagyobb projekt a Cshangdzson utca megépítése volt, amelynek során 47 emeletes lakóházakat húztak fel a Szüingni metróállomás közelében, Phenjan belvárosában. Az építkezés 2011. május 22-én vette kezdetét, és a munkálatokhoz helyi lakosokat, köztük fővárosi egyetemistákat is mozgósítottak. A munka olyan sebességgel haladt előre, hogy az többek szerint a minőség rovására ment: John Nolan szerkezetmérnök-professzor, a londoni székhelyű Institution of Structural Engineers volt elnöke például arra mutatott rá, hogy az építés során készült észak-koreai fényképek olyan komoly minőségi aggályokat vetnek fel, mint például rosszul beigazított ablakok és gyenge minőségű betonacél (O’Carroll, 2014). Az utcát végül 2012. június 20-án adták át, nagyjából tizenhárom hónappal a munkálatok megkezdése után. Kim Dzsong Il utolsó éveiben számos más projekt is indult, amelyek mind 2012 jelentőségét hirdették, amikorra Észak-Koreának el kellett volna érnie az „erőtéljes és virágzó ország” állapotát. Egy tényező volt közös bennük: a mielőbbi megépítés sürgőssége.

Kim Dzsong Il utolsó „ajándékai” elkészültével Észak-Korea történetében egy korszak ért véget, s ezt több esemény is jelezte. Egyrészt Phenjan a két rövid hatótávú ballisztikus rakéta 2012. január 11-ei kilövésével megtörte a 2009 óta érvényben lévő moratóriumot. Nem sokkal később, február 29-én, a „szökőnap megállapodás” (*Leap Day Deal*) néven ismertté vált amerikai–észak-koreai egyezményben leszögezték ugyan, hogy a Koreai Népi Demokratikus Köztársaság visszatér a moratóriumhoz, az április 12-én, a néhai Kim Ir Szen (1912–1994) századik születésnapja alkalmából fellőtt – de percek múlva megsemmisült – Kvangmjongszong–3 műhold kudarcát követően az Egyesült Államok úgy értékelte, hogy az észak-koreaiak megszegték a megállapodást, így

az semmisnek tekinthető. Phenjan 2012. december 12-én végül sikeresen fellőtte a „Kvangmjongszong–3 2-es egység” nevet viselő műholdját (*Missile Threat*, 2019). Másrészt Észak-Korea 2013. február 12-én földalatti atomkísérletet hajtott végre egy miniatürizált nukleáris eszközzel. Miután arra az ENSZ egy elítélő határozattal válaszolt, az ország vezetése egy kvázi háborús légkört teremtett: szigorította a biztonságot a kínai–észak-koreai határon, hogy megakadályozza az állampolgárok esetleges disszidálását, egyúttal pedig növelte az átfogó hadgyakorlatok számát. 2013. március 26. után azonban enyhült a helyzet, a hadgyakorlatok abbamaradtak, és már csak ideológiailag edzették a katonákat (*Daily NK*, 2013a). Ebben a légkörben született meg a *pjongdzsin*, az új észak-koreai politika.

Új irány születik

2013. március 31-én a Koreai Munkapárt Központi Bizottsága plenáris ülést tartott, amelyen a tagok megszavazták Észak-Korea új gazdaságpolitikáját – így ez az esemény tekinthető a „Kim Dzsong Ün-korszak” igazi kezdetének. Kim azzal indokolta „a gazdaság és a nukleáris hatalom egyidejű fejlesztésére irányuló új stratégiai irányvonal” (*kjongdzse konszolgva hengmurjok konszore pjongdzsinsikhilde tehan szeroun csolljakcsok roszon*) szükségességét, hogy „az Amerikai Egyesült Államok, a világ legnagyobb atomhatalma veszélyt jelent” a Koreai Népi Demokratikus Köztársaságra, a védekezéshez pedig államának atomfegyverekre van szüksége. Azt is kijelentette, hogy a mezőgazdaság és a könnyűipar fejlesztése, valamint a kommunikációs műholdak felbocsátása és a beruházások előmozdítása lesz a középpontban (Yi, 2013).

A gazdaságpolitikai fordulatot illetően a hivatalos, államilag deklarált narratíva az volt, hogy az a „forradalmi fejlődés” és a „jelen helyzet” igénye – feltehetően mindkettő eufemisztikus kifejezés a legitimitásteremtésre és a gazdasági nehézségek megoldására irányuló törekvésekre. Ami a legitimitációt illeti, az új, saját eszménye (*szaszang*) bejelentésével Kim Dzsong Ün valószínűleg azt akarta megmutatni, hogy bár ápolja az elődei örökségét, ő mégis egy új, független korszak vezetője. A gazdaságot illetően a *pjongdzsin*nek bel- és külföldi céljai egyaránt voltak: a bel-földi igényeket ellátó gazdaság kialakítása, illetve külföldi befektetések bevonása (Cho, 2013, 33., 35., 39. o.).



Arra következtethetünk, hogy a *pjongdzsin* némileg kifinomultabb politikai irányvonal a *szongun*hoz képest. A *pjongdzsin* jogalapjának tekintett „Április elsejei atomfegyver-birtoklási rendelet” (*4.1 hekpaju pomnjong*) 8. cikke szerint Észak-Korea elkötelezett a nukleáris fegyverek és fegyvertechnológia elterjedésének a megakadályozása mellett, és erőfeszítéseket tesz a nemzetközi szintű együttműködés érdekében. Ugyanezen rendelet 9. cikke kimondja, hogy Észak-Korea ellenzi a nukleáris versenyt, és egy nukleáris fegyverektől mentes világ megteremtésére fog törekedni (Chõn, 2013, 6. o.).

Az új irányvonal nevét tekintve megállapítható, hogy az nem teljesen Kim Dzsong Ün találmánya, hanem valójában egy utalás a Kim Ir Szen elnök által az 1960-as években meghirdetett, „A gazdaság és a védelem párhuzamos fejlesztésének irányvonala” (*kjongdzse-kukpang pjongdzsin roszon*) című programra (Cho, 2013, 33. o.). A hasonlóságai ellenére jelentős különbségeket fedezhetünk fel a két program között. A katonai célok tekintetében Kim Ir Szen a hagyományos fegyverek kiterjesztését kezdeményezte, míg Kim Dzsong Ün a stratégiai fegyverek fejlesztését választotta. A gazdaság szempontjából Kim Ir Szen az önellátást akarta fejleszteni (ez a célkitűzés később a *csucshe* részévé vált), unokája pedig külföldi befektetések bevonását tervezte (Kim, 2017, 26. o.).

Kim Szong Be, a dél-koreai Nemzetbiztonsági Stratégiai Intézet vezető kutatója arra mutatott rá, hogy míg a *csucshe*, illetve a *szongun* politikai irányvonalat hosszú ideig tervezték, a *pjongdzsin* hozzájuk képest egy „elkapkodott rögtönzésnek” tűnik (Kim, 2014, 55. o.). Cso Dong Ho, a dél-koreai Ewha Női Egyetem Észak-Korea Tanszék professzora úgy vélekedett, hogy a *pjongdzsin* egy olyan irányvonal, amelyben a „gazdaság az első”, míg Kim Dzsong II *szongun*jában a „hadsereg az első” – noha a nukleáris fegyverek megszerzése továbbra is a kitűzött célok között szerepel. Cso más jelentős különbségeket is kiemel: például a „kutatás” (*jongu*) szó újbóli megjelenését az állami propagandában, illetve a turizmus növekvő jelentőségét (Cho, 2013, 33., 36–37. o.).

Az új irányvonal elfogadása után nem sokkal a Korea-közi gazdasági kapcsolatok megromlottak. A bérekről kialakult nézeteltérés és a két állam közötti válság elmélyülése miatt április 8-án Észak-Korea úgy döntött, hogy az ott dolgozó 53 ezer munkavállalóját kivonja a Keszongi Ipari Parkból, Észak- és Dél-Korea közös gazdasági övezetéből. A munkások

később Észak-Hvanghe tartománybeli munkahelyekre kerültek, és alapos ideológiai átképzésben részesültek annak érdekében, hogy megbizonyosodjanak arról, hogy nem kerültek a „dél-koreai kapitalista eszmék” hatása alá (*Daily NK*, 2013b).

2013. május 29-én a gazdaságfejlesztési övezetekről szóló törvényt egyhangúlag elfogadta a Legfelsőbb Népi Gyűlés Állandó Bizottsága, a Koreai Népi Demokratikus Köztársaság legfelsőbb törvényhozó szerve. A jogszabály lehetővé teszi a külföldi befektetők számára, hogy az azokhoz tartozó területeken az államvezetéstől viszonylag függetlenül végezzenek üzleti tevékenységet. A 2013 novemberében elfogadott újabb szabályozás végrehajtása során egy különleges (Sinidzsu Különleges Gazdasági Övezet), illetve tizenhárom másik gazdasági övezet jött létre (Kim, 2018).

2013. augusztus 10-én a Koreai Központi Hírügynökség arról számolt be, hogy Kim Dzsong Ün ellátogatott Észak-Korea „Május II.” Gyárába, amely *Arirang* okostelefonokat és *Szamdzsijon* táblagépeket gyárt. Mindkettő helyi márka, az előbbi egy hagyományos koreai dalról kapta a nevét, az utóbbi pedig a Pektu-hegy koreai részén található, Rjanggal tartománybeli város nevét viseli. Bár más források szerint már 2013 januárja óta forgalomban voltak ezek a belföldi gyártású készülékek, ez volt az első hivatalos riport róluk (Kim, 2013).

2013 novemberében az észak-koreai Nemzeti Gazdaságfejlesztési Bizottság utasítani kezdte a kereskedőket és a születőben lévő középosztályt, a *tondzsut*, hogy hívjanak külföldi (főként kínai) befektetőket az országba, és a Keszongi Ipari Parkhoz hasonló vegyesvállalatokat alapítsanak, ahol a befektetők biztosítják a berendezéseket, a helyiek pedig az építési területet és a munkaerőt. Ez az elvárás a különleges gazdasági övezetektől független ugyan, de mindenképpen egy komoly lépés volt, amely lehetőséget nyújtott arra, hogy külföldi befektetések érkezzenek Észak-Koreába (*Daily NK*, 2013c).

2013. december 12-én korrupció és „ellenforradalmi tevékenység” vádjával letartóztatták, majd kivégezték Csang Szong Theket (1946–2013), Kim Dzsong II és Kim Dzsong Ün korábbi bizalmasát. Eleinte hatalmi harcnak vagy „általános” politikai tisztogatásnak tűnhetett, de a valódi oka feltehetőleg a Kimmel való személyes konfliktus volt. Csang állítólag ellenzte a gazdaságfejlesztési övezetek létrehozását, ugyanakkor támogatta



a kínai stílusú reformok alkalmazását. Kim Dzsong Űn és Cshve Rjong He (1950–) bírálta Csangot, mivel úgy hitték, az észak-koreai rezsim elveszítheti a társadalom feletti uralmát, ha kínai típusú gazdasági reformokat visznek véghez (*Daily NK*, 2013d).

Valószínűsíthető ugyanakkor, hogy az észak-koreai gazdaságpolitikában egyébként elkerülhetetlen volt ez a változás, hiszen 2012 visszatesztét jelentett a kínai–észak-koreai kapcsolatokban: az új kínai elnök, Hszü Csin-ping (1953–) ugyanis az elődjénél jóval szigorúbb hozzáállást tanúsított az észak-koreai vezetéssel szemben. Figyelemre méltó, hogy Kim Ir Szen 100. születésnapján elmondott beszédében Kim Dzsong Űn hangsúlyozta, hogy az észak-koreaiaknak nem kell többé „összehúzniuk a nadrágszíjat” (Cho, 2013, 33–34. o.). Noha – ahogy arról már szó esett – ez a romló gazdasági helyzet elismerésének tekinthető, a politikai légkör javítására irányuló kínai követelések gazdasági reformok végrehajtására is készítettek Kim Dzsong Űnt (Kim, 2014, 65. o.).

Az alábbiakban kiértékelem, milyen eredményeket hozott a *pjongdzsin* és a Kim Dzsong Űn-korszak első évtizede.

A vezetői imázs átformálása

A nemzetközi közösség mérsékelt optimizmussal fogadta Kim Dzsong Űn hatalomra kerülését 2011 legvégén, ugyanis az új vezető feltehetőleg éveken át Svájcban élt és tanult, így nem alaptalanul lehetett arra számítani, hogy Észak-Koreában gazdasági és/vagy politikai reformokat fognak bevezetni. Az ifjabbik Kim valódi születési dátuma ismeretlen, de 1982 és 1984 között lehetett; a jelen tanulmány az egyszerűség kedvéért 1983. január 8-át tekinti születési idejének. Fiatalkorára, természetére és személyiségére vonatkozóan nem sok forrás akad, kizárólag néhány korábbi ismerősének a beszámolóira hagyatkozhatunk. Egykori osztálytársai Kimet jó barátként írták le, aki jó humorú, szereti a kosárlabdát, mindig nagyon fontosnak tartja a győzelmet, és utál veszíteni. I Jong Guk, Kim Dzsong Űn hajdani testőre hirtelen indulatú emberként jellemezte őt: amikor dühös volt, nem törődött a tettei következményeivel, nem érdekelt, hogy mások mit gondolnak, azt csinálta, amit akart (Osborne, 2018). Habár Kim Dzsong Űn személyiségét részleteiben nem ismerhetjük, a beszámolók fényében legalább körvonalait felsejlik a

vezető stílusa és szokása, amelyek afféle kontextusként szolgálhatnak a nyilatkozataihoz, illetve a diplomáciai lépéseihez.

Az optimizmust erősítette az a tény, hogy Kim Dzsong Ün a 2012-es és 2013-as tevékenységei során igyekezett a változás jeleit mutatni, ugyanakkor arra is törekedett, hogy az esetleges kedvezőtlen következményeket, például a destabilizációt elkerülje. Ahhoz, hogy az új vezető hatalma megszilárdulhasson, elengedhetetlennek bizonyult, hogy fenntartsa a legitimitást, ezért – mint ahogy arról már szó esett – amikor az új irányvonal mellett döntött, annak a neve, a *pjongdzsin* egy utalás volt a Kim Ir Szen elnök által az 1960-as években meghirdetett, a honvédelmet és a gazdaságot párhuzamosan építő programra. Továbbá úgy tűnik, hogy különböző cselekedetek hasonlóságával is megpróbálták Kim Dzsong Ün imázsát a nagyapjához közelíteni. Elsősorban az erdősítési kampány révén, amelyet eredetileg Kim Ir Szen hirdetett meg; 1971-től minden évben megrendezték a fáültető napot, amely a néhai elnök 1994-es halála után veszített a fontosságából, de az elmúlt évtizedben újból hangsúlyossá vált.

Másodsorban azzal, hogy Kim Dzsong Ün a Koreai Munkapárt általa 2016-ban megrendezett 7. kongresszusán az addigi első titkári pozíció helyett felvette a pártelnöki (*nyvondzsang*) titulust, amelyet nagyapja 1949 és 1966 között használt – ezzel is a jogfolytonosságot igyekezett jelezni. 2021. január 10-én kisebb módosítás történt a párt vezetésében: Kim a pártelnöki titulust mellőzve főtitkári (*cshongbiszo*) tisztségbe lépett át. Ez a cím szintén az elődeivel való jogfolytonosságra utalt, ugyanis ezt a tisztséget viselte Kim Ir Szen 1966 és 1994 között, illetve Kim Dzsong Il 1997-től a 2011-ben bekövetkezett haláláig. A pozíció 1994 és 1997 között betöltetlen volt.

A Koreai Munkapárt vezetésén kívül Kim Dzsong Ün 2011 óta több tisztséget is viselt, ám azok felvétele – annak ellenére, hogy a hivatali ideje valószínűsíthetően apja halálát követően haladéktalanul megkezdődött – nem azonnal történt. Az ifjabbik Kim elsőként a hadsereg vezetését vette át, amikor 2011. december 30-án a Koreai Népi Demokratikus Köztársaság fegyveres erőinek a főparancsnokává nevezték ki. Ebben különbözik apjától, aki már Kim Ir Szen idejében, 1991-ben megkapta ezt a rendfokozatot. Kim Dzsong Ünt a párt első titkári tisztségébe és a Központi Katonai Bizottságba is csak 2012. április 11-én, a



Nemzetvédelmi Bizottság elnökeként pedig 2012. április 13-án iktatták be, közel négy hónappal a tényleges hatalomra kerülése után. 2016. június 29-én a Nemzetvédelmi Bizottságot átnevezték Államügyi Bizottságra, ezzel együtt Kim Dzsong Űn tisztsége is változott.

Külpolitikai változások

Figyelemre méltó, hogy a vezető imázsa mellett az ország külpolitikája is jelentős változáson esett át. Ahogy az már említésre került, Hszi Csin-ping kínai elnök beiktatása után Kína Korea-politikája jelentősen módosult. Az új elnök kritikával illette az észak-koreai atomprogramot, és inkább Dél-Koreával törekedett a kapcsolatépítésre. A kínai stílusú reformok bevezetését szorgalmazó Csang Szong Thek 2013. decemberi váratlan letartóztatása és kivégzése sem bizonyult előnyösnek a kínai-észak-koreai viszony szempontjából. 2017-re az atomprogram miatti feszültség tovább fokozódott, és egy, az 1960-as évek óta nem látott diplomáciai konfliktust idézett elő a két állam között. Ennek során az észak-koreai média előbb egy bizonyos „közeli országot” vádolt azzal, hogy „zagyvaságokat beszél”, amikor azt állítja, hogy az észak-koreai atomprogram az oka, hogy a korábbi vetélytársa, az Amerikai Egyesült Államok a szövetségese lett. Majdnem két héttel később, egy újabb nyilatkozatban már meg is nevezték ezt a bizonyos országot: Kínának fel kell hagynia a „meggondolatlan megnyilvánulásaival és cselekvéseivel”, amelyekkel „kidönti a koreai-kínai kapcsolatokat tartópillérét” (*Uriminzokkiri*, 2017).

Ami a Korea-közi viszony változásait illeti, Észak-Korea aktívabb és pozitívabb hozzáállást tanúsított, mint korábban. Míg 2013 és 2016 között komoly retorikával illette a dél-koreai kormányt és Pak Kün Hje elnököt, és a viszony meglehetősen mostoha volt, 2018-ban a megbékélés egy új hulláma köszöntött be, amelynek köszönhetően megrendezhették a harmadik Korea-közi, és az első amerikai-észak-koreai csúcstalálkozót.

Más események arra utaltak, hogyan változott Észak-Korea attitűdje a konfliktuskezelés terén. Ilyen volt például a 2015. augusztusi incidens, amelynek során a demilitarizált övezetben szolgálatot teljesítő két dél-koreai katonát aknarobbanás sebesített meg, s az eset kapcsán Szöul bocsánatkérést követelt Phenjantól. Az észak-koreai képviselők mégis

úgy tudták elhagyni a tárgyalóasztalt, hogy bocsánatkérés helyett csupán „sajnálatusukat” (*jugam*) fejezték ki. Példaként említhető a Keszongi Ipari Park 2016. februári bezárása is, amikor a dél-koreai kormány azzal a gyanúval élt, hogy az ipari parkból származó jövedelmet a KNDK az atomprogramjára fordítja, és ezért felfüggesztette a gyártási tevékenységeket. Észak-Korea azonban gyorsan reagált, és a bejelentés másnapján lefoglalta a keszongi létesítményeket, valamint kitoloncolta a park területén tartózkodókat.

2017-ben, miután Pak Kün Hjét eltávolították a hatalomból, az ellenzéki jelölt, Mun Dzse In került az elnöki székbe, aki a Korea-közi megbékélést tűzte ki célul.

A 2018-as újraveszítés beszédében Kim Dzsong Űn kijelentette, hogy nyitott a tárgyalásokra, továbbá a 2018-as phjongcsang-i téli olimpiai játékok lebonyolításához sok sikert kívánt, és kifejezte országa részvételi szándékát. Ez egy jelentős fordulat volt, hiszen egészen 2017 decemberéig Észak-Koreának a nemzetközi közösséggel való viszonyát Phenjan atom- és rakéta programja határozta meg, amelyek miatt az ENSZ egyre súlyosabb szankciókat vezetett be. Bár azok következtében Észak-Korea alapvetően a diplomáciai elidegenedés áldozatává vált, az atomfegyverek leszerelésére irányuló hajlandóság afféle ütőkártyaként némileg javított a tárgyalási pozícióján – a Dél-Koreával és az Egyesült Államokkal megindult egyeztetések központi témája is a denuklearizáció lett.

Építkezés és városfejlesztés

Míg az első évtized külpolitikáját a diplomáciai konfliktusok és a megbékélésre tett kísérletek egyaránt jellemezték, belföldön az építkezési projektekre fektettek nagy hangsúlyt. A vizsgált időszakban lezajlott építkezések többségét két kategóriába lehet sorolni: „szabadidős létesítmények” és „ajándéképítkezések”.

Az előbbihez a Kim Dzsong Űn idején épült üdülőhelyek tartoznak, például a Masik-hágói sípálya, amit 2013. december 31-én, a Kangvon tartománybeli Vonszan közelében adtak át. A létesítmény építése május 27-én kezdődött, de komoly nehézségekbe ütközött, ugyanis az időjárási viszonyok és a nemzetközi szankciók egyaránt szabotálták a folyamatot. A projekt kiemelt fontosságú volt Kim számára, és sürgette, hogy az



építkezést „Masik-hágó-sebességgel” fejezzék be. A kifejezés eredete az 1950-es és 1960-as évek villámgyors újjáépítését propagáló „*cshollima-sebesség*” szlogenig nyúlik vissza. A *cshollima* egy kelet-ázsiai mitológiai lény, egy szárnyas paripa, amely olyan gyors, hogy naponta ezer *li*, vagyis kínai mérföld (1000 *li* a 3. századi kínai dinasztiák korában kb. 416 km-nek felelt meg) megtételére képes, így lett a gyors fejlődés jelképe.

Hasonló rendeltetésű létesítményként készült el a Mirim Lovas Klub, amelyet 2013. október 25-én nyitottak meg. Az egykoron katonai lovas gyakorlópályaként funkcionált terület átalakítására személyesen Kim adott utasítást 2012 novemberében. A lovas klub beltéri és kültéri lovaglópályákból, egy állatkórházból és egy tenyésztési kutatóintézetből áll. A létesítményben 140 lovat gondoznak, közülük hatvanat Oroszországból importáltak. Bár a lovaglás meglehetősen drágának számít az átlagos észak-koreaiak számára (egy óra fedett lovardás lovaglás 100 000 észak-koreai vonba, kb. 34 500 Ft-ba kerül), a klub mégis népszerűvé vált a friss házasok körében, akik általában a nászútjuk részeként látogatnak oda (Lu, 2013). Hasonlóan jelentős, ebben az időszakban megépült szabadidős létesítmény még többek között a Munszu Aquapark, a Kanggje Sípálya és a Vonszan–Kalma Turistaüdülő. Mindegyik elsősorban a turizmus serkentése és a szabadidős lehetőségek bővítése céljából épült.

Az utóbbi kategóriát az olyan épületek és lakónegyedek alkotják, amelyek Kim Dzsong II utolsó nagy projektje, a Cshangdzson utca irányvonalát tükrözik. Ilyen például a Phenjan északi részén található Rjongszong kerületben 2013. szeptember 11-én átadott Ünha tudósutca – egy olyan lakópark, amelyet a Kvangmjongszong–3 2-es egység nevű műholdat hordozó Ünha–3 típusú rakéta sikeres fellövésében részt vett tudósoknak építettek. Az utca huszonegy többszintes lakóházból és számos középületből (iskolák, kórházak, óvodák), valamint parkokból áll (An, 2013). Több hasonló tudósutca és tudós-lakónegyed is épült, többek között a Műholdtudósok lakónegyede, a Jövő tudósutca és a Rjomjong utca. Valamennyinek az volt a célja, hogy a Koreai Munkapártot népszerűsítse, amely lakással honorálja azoknak a munkásságát, akik a szakmai tudásukat az állam rakéta- és atomprogramjában kamatoztatják, továbbá Phenjan népességét hűséges lakosokkal növelje a frissen premizált szakemberek és családjuk révén.

Az észak-koreai kormány más intézkedései pedig olyan törekvéseket jeleznek, amelyek Kim átlagos államfőként történő bemutatását segítik elő. Ilyen volt például a Rjomjong utca átadási ceremóniáján való személyesen részvétele és a piros szalag átvágása, illetve amikor feleségével, Ri Szol Dzsuval együtt járta be a felújított Phenjani Kozmetikumgyárat.

Figyelemre méltó továbbá az állami média attitűdjében lezajlott változás, amely elősegítette a Kim Dzsong Ün-korszak új összképének kialakítását. Ilyen például a belföldi szerencsétlenségek – például a Phjongshon kerületi 2014-es épület-összeomlás, illetve a 2016-os észak-hamgjongi árvíz-katasztrófa – kapcsán történt pontos tájékoztatás. Az első esetben nagy szerepet játszott a dél-koreai Szevol komp néhány héttel azelőtti elsüllyedése, amelynek kapcsán a mentőakció késői megindítása miatt sok kritika érte az akkori államfőt, így feltehetőleg az észak-koreai vezetés példát akart statuálni. Ami pedig az árvízkárokat illeti, a régóta propagált Rjomjong utca építésének az elhalasztásával és az erőforrások Észak-Hamgjong kárvallott megyéibe való átcsoportosításával feltehetőleg megpróbálták Kim Dzsong Ünt egy olyan vezetőként feltüntetni, akinek a népe fontosabb, mint az építkezési projektek.

Az áramellátási problémák megoldása érdekében hozott intézkedések bizonyos mértékű fejlődést eredményeztek 2012 és 2020 között: 2014-ben több olyan erőművet adtak át Észak-Koreában, amelyek építése már évek óta folyt, illetve a LED- és napelemgyártás megkezdése, a napenergia hasznosításának a felértékelődése is összhangban van a „természetes energiák hasznosításának” politikájával.

A gazdasági intézkedések eredményei

Az első évtized legfontosabb gazdasági intézkedése kétségkívül az új irányvonal elfogadása volt. A *ppjongdzsin*, amely az atomarzenál és a gazdaság párhuzamos fejlesztését tűzte ki célul 2013. március 31. és 2018. április 21. között volt érvényben. Az első évben 14 különleges igazgatású gazdaságfejlesztő területet jelöltek ki Észak-Koreában, és ezekre a helyekre kerestek befektetőket. Mivel a zónákba érkező befektetésekről nincs publikus kimutatás, nehéz felmérni azok tényleges hatékonyságát. Helyette más forrásokra, például az országba gyakran látogató



kínai tudósok benyomásaira kell támaszkodnunk. A visszajelzéseik szerint összességében javult a gazdasági helyzet, ami az elérhető termékek választékán és mennyiségén is tetten érhető. Ezt igazolja az is, hogy a korábban Kínából importált árucikkek egy részét belföldi gyártású alternatívákkal váltották fel, az éttermek kínálata bővült, s Phenjan közvilágítását is jelentős mértékben fejlesztették (Chöng, 2016, 25. o.). Külföldi szakértők, például Scott A. Snyder és Georgij Davidovics Toloraja szerint Észak-Korea az atomprogramja miatt érvényben lévő szankciók ellenére „szerény gazdasági növekedést” tud felmutatni (Chang, 2015; *Korea Times*, 2016).

Ami a szankciókat illeti, a negyedik, ötödik, illetve hatodik atomfegyver-kísérletre válaszul hozott ENSZ-határozatoknak (2270., 2321., 2375. határozat), illetve a 2017. novemberi interkontinentális ballisztikus rakéta tesztelését szankcionáló 2379. határozatnak az észak-koreai gazdaságra gyakorolt tényleges hatása nehezen becsülhető meg, és további kevésbé ismert tényezők is maradnak – például, hogy Észak-Korea tudott-e kiskapukat találni a szankciók tekintetében, és a nemzetközi korlátozások befolyásolták-e a kínai–észak-koreai határon folytatott csempészetet (Yang, 2017, 35–36. o.). Az mindenesetre tény, hogy a 2016-os észak-koreai GDP 3,9 százalékkal növekedett az előző évhez képest (Kim, 2017, 27. o.).

Fontos megjegyezni azonban, hogy a *ppjongdzsin* – más szocialista országok intézkedéseivel, például a szovjet peresztrojkával vagy a vietnámi Dõi Mõi-jel ellentétben – nem foglalt magában nemzetközi nyitást, sem politikai reformokat. Igaz, azok eleve sem szerepeltek a céljai között. Ezt igazolja a jóval az új irányvonal elfogadása előtt, 2012 augusztusában, a Koreai Munkapárt hivatalos napilapjában, a *Rodong Sinmun*ban megjelent cikk, amelyben a párt deklarálta: azt hinni, hogy változtatnak a politikájukon, „a kutyák ostoba álma, akárcsak arra várni, hogy a nap nyugatról keljen fel”. Ez utalás volt Kim Dzsong Il 1998-as és 1999-es kijelentéseire, amikor is a hajdani vezető arra reflektált, hogy Észak-Koreában nem kívánnak reformokat vagy nyitást végrehajtani (Cho, 2013, 37–38. o.; Yang, 2011, 66. o.).

Néhány szakértő, például Kim Szang Hun, a Koreai Kis- és Középvállalkozások Intézete (KSBI) kutatója azon az állásponton van, hogy az atomprogram önmagában is gátolja a további gazdasági fejlődést (Kim,

2017, 37–38. o.), ugyanakkor a kutatásaim alapján kijelenthető, hogy ez az állítás ebben a formában nem teljesen igaz. Meglátásom szerint egyrészt a *pjongdzsin* megnevezése és tálalása valóban a nukleáris ambíciókat hivatott reprezentálni ugyan, ám az észak-koreai honvédelmi kiadások az elmúlt évtizedben a teljes éves költségvetésnek csupán 16 százalékát tették ki; másrészt az állam az elmúlt tíz évben viszonylag jól idomult a „lehető legszigorúbbként” aposztrofált szankciókhoz. Ez azt a meglátást erősíti, hogy a *pjongdzsin* valójában sokkal inkább gazdaságorientált volt, mint ahogy azt eredetileg tervezték, hiszen Észak-Korea nem növelte a kiadásait a nukleáris fegyverek fejlesztése érdekében. Ez alapján arra következtethetünk, hogy az atomprogram közvetlenül nem hátráltatta vagy akadályozta meg a fejlődést.

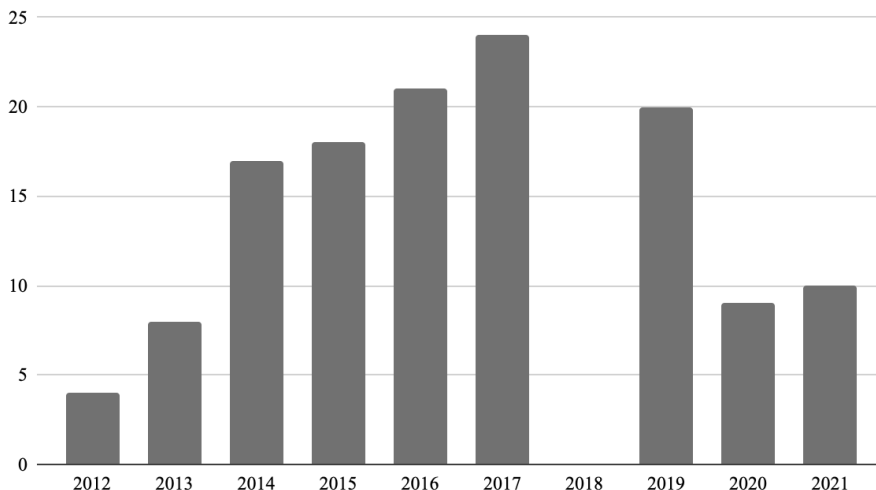
Atom- és rakétaprogram

Négy év szünet után, 2013. február 12-én Észak-Korea végrehajtotta a harmadik atomkísérletét. Ez volt a Kim Dzsong Űn-korszak első ilyen tesztje, amelyet még három (2016. január és szeptember, 2017. szeptember) követett, 2018-ban pedig moratóriumot hirdettek. Míg a harmadik, negyedik és ötödik teszt robbanóereje 6 és 10 kilotonna között mozgott, megfontolandó, hogy a hatodik, 140 kilotonna körüli robbantás közel a tizennégyszerese a korábbiaknak. Ez az észak-koreai atomfegyverek jelentős fejlődését mutatja.

Hasonló folyamatok zajlottak le a rakétaprogram terén is. Míg 2012 januárjában két rakéta kilövésével (ezen felül két műhold felbocsátásával) törték meg a több mint két éve érvényben lévő moratóriumot, 2013-ban kb. nyolc rövid hatótávolságú rakétát lőttek ki, a rá következő évben nagyjából tizenhetet, azaz több mint a kétszeresét. 2015-ben közel ugyanennyit, valószínűleg tizennyolcat, ugyanakkor megjegyzendő, hogy ez volt az első olyan év, amikor Észak-Korea tengeralattjáróról indítható rakétákat is tesztelt. A következő években 17 százalékos növekedés volt tapasztalható: 2016-ban összesen kb. 21, 2017-ben pedig 24 kilőtt rakétával, de abban az évben először interkontinentális ballisztikus rakétát is teszteltek. 2018-ban végül egyetlen rakétát sem lőttek ki.



1. ábra
Az Észak-Korea által évente kilőtt rakéták száma²



Összesítve kijelenthető, hogy a 2012 és 2018 között pályára állított kb. 90 rakéta és 2 műhold a Kim Dzsong Il idején (1994–2011) tesztelt 45 rakéta kétszerese. Ráadásul az egyharmaduk 2009-re esett, amikor 15 rakétát teszteltek, mielőtt októberben moratóriumot hirdettek rá. 2019-ben húsz rakétát lőttek ki, 2020 legalább kilencet, 2021 pedig újabb tízet, így az összes kilövészsám 129-re növekedett. Bár 2020-ban és 2021-ben évente ténylegesen fele annyi rakétát indítottak útjára, mint 2019-ben, ez a meglátásom szerint inkább a koronavírus okozta világjárvány mellékhatása, semmint az észak-koreai rakétaprogram egy újabb moratóriumának az előjele.

A megbékélés tavasza és ősze

2018. április 21-én, a Koreai Munkapárt 7., a Központi Bizottság 3. plenáris ülésén bejelentették a *pjongdzsin* „győzelmét” és egy, a nukleáris fegyverkezés helyett a gazdaság fejlesztésére fókuszáló új stratégia kiválasztását. Kim azt is bejelentette, hogy felfüggesztik az atom- és

² Forrás: *Missile Threat*, 2019.

rakétatesztekét, hiszen a stratégiai fegyverek fejlesztése befejeződött. A bejelentés néhány napokkal Ri Szol Dzsü first ladyvé (*njosza*) való előléptetése után történt. A sajtó ezzel a titulussal utoljára 1974-ben, Kim Szong E-re, Kim Ir Szen feleségére hivatkozott. Április 27-én a Közös Őrterületen lezajlott a harmadik Korea-közi csúcstalálkozó, amelyen Kim Dzsong Űn bejelentette, hogy hajlandó a denuklearizációra. Bár június 12-én Kim és Donald Trump között létrejött a történelem első amerikai–észak-koreai csúcstalálkozója, és azt további optimista hangulatú csúcstalálkozók követték Észak-, Dél-Korea és az Egyesült Államok részvételével, a békekötés és a Koreai-félsziget denuklearizációja még mindig távolinak tűnik, mivel a felek nem tudtak megegyezni annak körülményeit illetően. Míg Észak-Korea előbb a szankciók enyhítését kéri, az Egyesült Államok az atomfegyverek leszerelésével kezdené, cserébe biztonsági garanciákat nyújtana a kelet-ázsiai államnak. A diplomáciai aktivitás lankadása után, a 2019. december 28. és 31. közötti ötödik plenáris ülésen Kim Dzsong Űn bejelentette, hogy a továbbiakban országát nem köti a denuklearizáció melletti – két évig tartó – elkötelezettség. Bár 2020 márciusától Észak-Korea visszatért a rakétakísérletekhez, az atomprogramjához egyelőre nem.

Okkal volt feltételezhető, hogy Joe Biden 2021. januári beiktatása tovább nehezíti majd az amerikai–észak-koreai párbeszéd ismételt megkezdését, ugyanis az új elnök merőben más politikai irányvonalat képvisel, mint elődje. Ennek ellenére 2021 áprilisában Jen Psaki, a Fehér Ház szóvivője közölte, hogy Biden – Trumphoz hasonlóan – diplomáciai úton fog nyomást gyakorolni Észak-Koreára annak érdekében, hogy mondjon le a nukleáris fegyvereiről és a ballisztikus rakétáiról, s ezzel igyekszik elérni Észak-Korea teljeskörű denuklearizációjának célját (Bose, 2021). Némileg azonban árnyalja a helyzetet, hogy az új elnök nem törekszik alkukötésre, így tehát míg Trump biztonsági garanciákat ígért Észak-Koreának a denuklearizációért cserébe, ez Biden részéről nem tűnik valószínűnek. Érdekes, hogy Biden politikája a korábbi demokrata elnök, Barack Obama irányvonalával, az amerikai–észak-koreai párbeszédet kerülő stratégiai türelemmel (*strategic patience*) még komolyabb ellentétet mutat, noha az Obama-adminisztráció idején Joe Biden alelnökként, Antony Blinken jelenlegi külügyminiszter pedig külügyminiszter-helyettként tevékenykedett. Bár egyértelmű, hogy az új adminisztráció az



amerikai–észak-koreai párbeszéd mihamarabbi újraindítására törekszik, a korábbi csúcstalálkozók tárgyalásai arra engednek következtetni, hogy amíg az Egyesült Államok nem nyújt engedményeket, Észak-Korea aligha fog beleegyezni a denuklearizáció megkezdésébe.

Konklúzió

Következtetesként megállapíthatjuk, hogy a Kim Dzsong Űn-korszak első évtizedének az egyik legmeghatározóbb programja a *pjongdzsin* irányvonal volt, amely nagyban támogatta Észak-Korea gazdasági és katonai fejlődését. Habár a folytonos atom- és rakétakísérletek miatt az ENSZ egyre súlyosabb szankciókat szabott ki, azok nem akadályozták meg, hogy az állam gazdasági növekedést tudjon elérni.

A *pjongdzsin* gazdasági eredményei közül kiemelendő, hogy a Koreai Népi Demokratikus Köztársaság gazdaságfejlesztési övezetek létesítése révén megnyitotta a kapuit a külföldi tőke beáramlása előtt – olyannyira, hogy már a kereskedőket is arra bátorították, hogy próbáljanak meg külföldi befektetéseket szerezni. Jól mutatja az észak-koreai vezetésnek az új politikai program melletti eltökéltségét, hogy a kínai reformokat támogató, de a gazdaságfejlesztési övezeteket ellenző Csang Szong Theket 2013 decemberében letartóztatták és kivégezték.

A *pjongdzsin* katonai eredményei közé tartozik, hogy Észak-Korea 2017. szeptemberi atomkísérlete a maga kb. 140 kilotonnás erősségével több mint tízszerese volt a korábbiaknak. A rakéta-program terén a legnagyobb előrelépés a tengeralattjáróról indítható rakéták kifejlesztése volt. Kiemelt fontosságú projektet jelentett a műholdprogram is, az ország vezetése pedig új építésű lakóparkokkal jutalmazta a rakéta- és műhold-programban részt vevő tudósokat. Például az Űnha tudósutcat építették meg azoknak, akik hozzájárultak a 2012. december 12-i műholdfellövés sikeréhez. Tetten érhető ugyanakkor, hogy noha a *pjongdzsin* megnevezése és találása a nukleáris ambíciókat hivatott reprezentálni, a honvédelmi kiadások 2012 óta az éves költségvetés csupán 16 százalékát tették ki, így az irányvonal sokkal inkább gazdaságorientált lett, mint ahogyan eredetileg tervezték.

Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy Kim Dzsong Űn hivatali idejének első évtizede alatt nem igazolódott be a 2011 végén érzékelhető – mérsékelt – optimizmus: noha gazdasági reformok csakugyan történtek, a politikai rendszer átalakítása nem valósult meg, mi több, Csang Szong Theket, aki a kínai mintájú reformok bevezetését sürgette, eltávolították a hatalomból, majd kivégezték.

Az első tíz év a külpolitikai viszonyok terén is komoly változásokat hozott, különösen 2017 és 2018 között. 2017 tavaszán volt egy kisebb diplomáciai konfliktus Kína és Észak-Korea között, ráadásul szintén abban az évben került hatalomra Donald Trump amerikai, és Mun Dzse In dél-koreai elnök, akik az Észak-Koreával való párbeszéd lehetőségét keresték, és akikkel a következő években Kim Dzsong Űn több alkalommal is közös csúcstalálkozón vett részt. Ezutóbbiak során Kim ígéretet tett ugyan a denuklearizációra, azonban a tárgyaló felek abban már nem tudtak megegyezni, hogy előbb az Észak-Korea ellen hozott szankciók feloldása történjen-e meg, vagy az atommentesítés. A tárgyalások megszakadása több kérdést is felvet, ugyanakkor közülük a legfontosabb – hogy Észak-Korea vissza fog-e térni az atomprogramjához – egyelőre megválaszolatlan marad.

Irodalomjegyzék

- An Yun-sök (2013). 北, “평양 은하과학자거리 준공” [Észak-Korea: „a phenjani Űnha tudósutca megépült”]. *No Cut News*. A letöltés ideje: 2020. február 28. <https://nocutnews.co.kr/news/1098661>.
- Bose, Nandita (2021). Biden Administration Sets New North Korea Policy of ‘Practical’ Diplomacy. *Reuters*. A letöltés ideje: 2022. március 28. <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/biden-administration-has-completed-north-korea-policy-review-white-house-2021-04-30/>.
- Chang Jae-soon (2015). N. Korea’s ‘Byeongjin’ Policy Showing Modest Results: U.S. Expert. *Yonhap News*. A letöltés ideje: 2020. február 28. <https://en.yna.co.kr/view/AEN20150219000200315>.
- Cho Dong-ho (2013). 경제·핵 병진노선의 의미와 김정은 시대의 경제정책 전망 [A gazdasági-nukleáris párhuzamos fejlesztési irányvonal jelentősége és a Kim Dzsong Űn-korszak gazdaságpolitikájának kilátásai]. *Kukka Chöllyak*, 19/4, 33–56.



- Chõn Sõng-hun (2013). 김정은 정권의 경제·핵무력 병진노선과 ‘4:1 핵보유 법령’ [A Kim Dzsong Ün-rezsim gazdasági-nukleáris párhuzamos fejlesztési irányvonala és az „április elsejei atomfegyver-birtoklási rendelet”]. *Online Series* CO 13-11., 1–7.
- Chõng Hyõng-gon (2016). 북한경제의 변화와 북한연구 [Az észak-koreai gazdaság változásai és az Észak-Korea-kutatás]. *KDI Puk'an kyõngje ribyu*, 2016/12, 25–29.
- Daily NK* (2013a). 北내부 ‘전투태세’ 완화…일부 군인 갱도서 나와 [Az Észak-Koreán belüli „csatahelyzet” enyhül... a katonák egy része kijön az alagutakból]. *Daily NK*. A letöltés ideje: 2020. február 28. <http://www.dailynk.com/北내부-전투태세-완화일부-군인-갱도/>.
- Daily NK* (2013b). “개성공단 북측 근로자, ‘잔물(불순사상)빼기’에 곤혹” [A Keszongi Ipari Komplexum északi munkásai értetlenkednek a „sós víz (tisztátalan eszmények) eltávolítása” kapcsán]. A letöltés ideje: 2020. február 28. <http://www.dailynk.com/개성공단-북측-근로자-잔물불순사상/>.
- Daily NK* (2013c). 北 外資유치 사활...”개인에게도 투자자 물색 지시” [Észak-Korea számára a külföldi tőke bevonása létkérdés... „a magánszemélyeket is arra utasítják, hogy befektetőket kutassanak fel”]. *Daily NK*. A letöltés ideje: 2020. február 28. <http://www.dailynk.com/北-外資유치-사활개인에게도-투자자/>.
- Daily NK* (2013d). “장성택, 개발구 추진서 김정은과 갈등으로 실각” [Csang Szong Thek azért bukott meg, mert a fejlesztési övezetek promóciója kapcsán összetűzésbe került Kim Dzsong Ünnel]. A letöltés ideje: 2020. február 28. <http://www.dailynk.com/장성택-개발구-추진서-김정은과-갈등/>.
- Kim Gwang-jin (2013). New Phone Released for Affluent Customers. *Daily NK*. A letöltés ideje: 2020. február 28. <https://www.dailynk.com/english/new-phone-released-for-affluent-cu/>.
- Kim Jõng-bõm (2018). [랭킹쇼] 김정은 경제정책 7년... 북한경제 현재 모습 [(Rangsoroló) Kim Dzsong Ün gazdaságpolitikájának 7 éve... az észak-koreai gazdaság jelenlegi kinézete]. *Ray the P*. A letöltés ideje: 2020. február 28. <http://raythep.mk.co.kr/newsView.php?cc=18000001&no=16539>.
- Kim Sõng-bae (2014). 김정은 시대 북한의 국제정치 읽기와 대응: 선군, 병진과 그 이후 [Észak-Korea nemzetközi politikájának olvasata és válasza a Kim Dzsong Ün-korszakban: szongun, pjongdzsin és utána]. *Kukche-chiyõgyõn'gu*, 23/1 2014 pom, 53–78.

- Kim Sang-hun (2017). 북한의 핵·경제 병진노선과 경제특구 개발의 한계 [Észak-Korea nukleáris és gazdasági párhuzamos fejlesztési irányvonal és a különleges gazdasági övezetek fejlesztésének korlátai]. *KDI Puk'an kyöngje ribyu*, 2017/7, 25–40.
- Korea Times* (2016). Russian Expert Says N. Korea's 'Byeongjin' Policy Is Working. A letöltés ideje: 2020. február 28. http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2017/01/103_216516.html.
- Lu Yan (2013). 探访朝鲜马术俱乐部 [Látogatás az észak-koreai lovas klubba]. *China News Service*. A letöltés ideje: 2020. február 28. <http://www.chinanews.com/ty/2013/12-11/5603873.shtml>.
- Missile Threat* (2019). North Korean Missile Launches & Nuclear Tests: 1984–Present. A letöltés ideje: 2020. február 28. <https://missilethreat.csis.org/north-korea-missile-launches-1984-present/>.
- O'Carroll, Chad (2014). Photos That Reveal North Korea's Shocking Construction Methods. *The Telegraph*. A letöltés ideje: 2020. február 28. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/northkorea/10864595/Photos-that-reveal-North-Koreas-shocking-construction-methods.html>.
- Osborne, Samuel (2018). Kim Jong-un's Former School Friends Reveal What He Was Like as a Boy: 'We Had a Lot of Fun Together'. *The Independent*. A letöltés ideje: 2018. május 4. <https://www.independent.co.uk/news/world/asia/kim-jong-un-childhood-what-boy-school-friends-north-korea-leader-bern-switzerland-a8160391.html>.
- Uriminzokkiri* (2017). 조중관계의 기둥을 찍어버리는 무모한 언행을 더이상 하지 말아야 한다 [Fel kell hagyni a koreai–kínai kapcsolatok tartópillérét kidöntő, meggondolatlan megnyilvánulásokkal és cselekvésekkel]. A letöltés ideje: 2018. május 31. <http://www.uriminzokkiri.com/index.php?type=igisa2&no=1132886>.
- Yang Mun-su (2011). 김정은 시대의 중장기 경제 정책 변화 전망 [A közép- és hosszú távú gazdaságpolitikai változások kilátásai a Kim Dzsong Ün-korszakban]. *Tongil Kyöngje*, 2011/1, 60–71.
- Yang Mun-su (2017). 김정은 시대의 시장화: 평가와 전망 [Piacosítás a Kim Dzsong Ün-korszakban: értékelés és kilátások]. *Hanbando P'okösu*, 2017 kaürho 41-ho, 29–37.
- Yi Gye-hwan (2013). 北 “경제건설과 핵무력건설 병진노선” 채택 [Észak-Korea elfogadta a „gazdaságépítés és atomfegyver-építés párhuzamos fejlesztésének irányvonalát”]. *Tongil News*. A letöltés ideje: 2020. február 28. <http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=101979>.

Vita a nemzetközi szuverénadósság-kezelésről¹

Debate on International Sovereign Debt Management

Póra András

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2022.7

Összefoglaló: A 2020-as koronavírus-világjárvány kitörése, az azt követő gazdasági leállás és annak negatív hatásai enyhítését célzó kormányzati fiskális stimulusok kapcsán világszerte újra előtérbe került az államadósság kérdésköre. A szuverén adósságok volumene folyamatosan növekszik, ezért megnőtt egy globális szuveréncsődhullám kockázata. A szabályozók és a nemzetközi intézmények is észlelték a potenciális veszélyt, így ismét felizzott a szuverénadósság-kezelés, illetve -átstrukturálás körül mindig is zajló nemzetközi vita. A tanulmány megvizsgálja és rendszerezi a nemzetközi szuverénadósság-kezelés reformjára vonatkozó 2020 előtti nemzetközi szakirodalmat, javaslatokat, majd összeveti azokat a járvány kapcsán előtérbe került újabb gondolatokkal. A legfőbb megállapítás: az újnak tűnő javaslatok nagy része a régiek leporolása, és bennük továbbra is a szerződéses megközelítés dominál.

Kulcsszavak: államescső, külső adósság, nemzetközi hitelezés, restrukturálás

***Abstract:** The coronavirus epidemic of 2020, the subsequent economic downturn and government fiscal stimuli trying to mitigate its negative effects have brought the issue of sovereign debt back to the forefront. The volume of sovereign debt is constantly increasing, so the risk of a global sovereign bankruptcy wave has increased. Regulators and international institutions have also identified the potential problem, leading to a resurgence of the always-existing international debate over sovereign debt management and restructuring. The study examines and systematizes the pre-2020 international literature, proposals for the reform of international sovereign debt management and then compares it with new ideas that have come forward in connection with the epidemic. The key point is that many of the new proposals are dusting off the old, which is still dominated by a contractual approach.*

¹ A tanulmány megjelenését a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Széll Kálmán Állam-pénzügyi Kutatóműhelye támogatta.

Keywords: *sovereign default, external debt, international lending, restructuring*

Bevezetés

A Covid19-pandémia világméretű gazdasági válságot is okozott, ami a reálgazdaságot és a pénzügyi szektort egyaránt sújtotta. A szükséges lezárások elmélyítették a recessziót, csökkent a GDP, zuhant a nemzetközi kereskedelem volumene, és megugrott a munkanélküliség. A kormányok többnyire fiskális stimulusok révén kezelték a helyzetet.

Mindezek általában a költségvetési és államadósság-helyzet romlásához vezettek szerte a világon. Az utóbbi már a járvány előtt is kockázatos volt, most pedig – különösen a fejlődő országok számára – egy új probléma tűnt fel: az adósságválság. A fejlett gazdaságok adósságszintje egyébként magasabb volt, és nagyobb mértékben is nőtt, mint a feltörekvőké, de a rendelkezésükre álló eszköztár és lehetőségek (mennyiségi enyhítés, kamatsökkentés stb.) miatt még így is előnyösebb helyzetben vannak, mint a fejlődő országok (Makin és Layton, 2021).

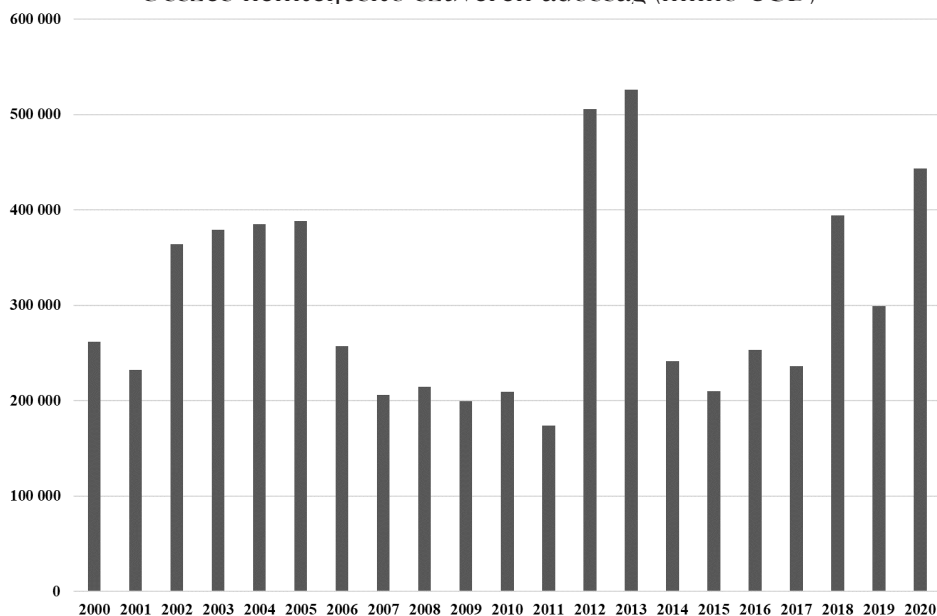
Az adósok, a hitelezői oldal és a nemzetközi intézmények folyamatosan a megoldást keresik – így történt a járvánnyal kapcsolatosan is. Számos lépés történt; ilyen volt például az Európai Unió *Next Generation EU* terve (a szabályokon alapuló fiskális politika erősítésének a szándékával), a Nemzetközi Valutaalap (IMF) által az alacsonyabb jövedelmű (elsősorban afrikai) országok számára több esetben lehetővé tett adósságfelfüggesztés vagy az ún. *Rapid Credit Facility*, valamint a *Rapid Financing Instrument*, amely minden tagállam számára elérhető. Az EKB 2020 márciusában elindította a 750 milliárd eurós „pandémia alatti eszközvásárlási programját” (*Pandemic Emergency Purchase Programme*, PEPP). Az IMF jelentős összegeket helyezett ki más csatornákon keresztül is, ideértve a meglévő programok átrendezését, például huszonnyolc sebezhető ország adósságszolgálati könnyítését a *Catastrophe Containment and Relief Trust* révén (IMF, 2020).

A másik alapvető fontosságú intézkedés a G20 adósságszolgálat-felfüggesztési kezdeményezése (*Debt Service Suspension Initiative*, DSSI) volt. Ennek keretében hetvenhárom alacsony jövedelmű ország számára vált lehetővé, hogy felfüggesse a bilaterális kormányzati kölcsönök



kifizetését. A kezdeményezést 2021 végéig hosszabbították meg, a multilaterális fejlesztési bankok pedig több mint száz ország számára kínálták fel az adósságfelfüggesztést. Ezenkívül a G20 pénzügyminiszterei megállapodtak egy 650 milliárd dollár értékű különleges lehívási jog (*Special Drawing Right*, SDR) friss kibocsátásáról, amelyet kizárólag alacsony jövedelmű országok számára tettek elérhetővé. Ezen átmenetinek tekinthető lépések után vezették be a DSSI-n túlmutató közös adósságkezelési keretrendszert (*Common Framework for Debt Treatment*), amely biztosítja, hogy „egy IMF-program keretében a fenntarthatatlan adóssággal rendelkező államok egy hivatalos bilaterális hitelezőket magában foglaló reorganizációs folyamat részesei lehessenek, ahol a magánhitelezőkkel szemben is hasonló bánásmódban részesülhetnek” (OECD, 2021).

1. ábra¹
Összes nemteljesítő szuverén adósság (millió USD)



1 Az adatok forrása: *Bank of Canada*, 2021.

Az említett intézkedések mindegyike a szuveréncsődök elkerülését szolgálja, és bizonyos mértékig sikeres is, de a helyzet továbbra sem enyhült igazán. A teljes nemteljesítő adósságállomány emelkedni kezdett, lásd az 1. ábrát (utóbbi ábrázolására egyébként egy kartogram-térkép, lásd *Klinghammer* [2018] is érdekes lenne, a fölrajzi bontás kapcsán). Ezért egyre nagyobb az igény egy hatékonyabb, mindenki számára előnyös szuverén-adósságkezelési rendszer iránt.

Bár jelenleg (még) nem tartunk a 2010-es évek európai szuverénválságának a szintjein, de az 1. ábrán kirajzolódó tendencia alapján nem zárható ki, hogy az idő előrehaladtával a helyzet még annál is rosszabb lehet. Emiatt úgy tűnik, hogy az eddig alkalmazott intézkedések összességében nem voltak elégségesek. Ennek okai többfélék, amelyek közül álljon itt néhány (*OECD*, 2021; *Bulow, Reinhart, Rogoff és Trebesch*, 2020; *Stiglitz és Rashid*, 2020):

- A magánhitelezők nem léptek kapcsolatba a DSSI-vel. Kína stratégiája például teljesen eltér a többi országétól.
- Néhány fejlődő ország lemondott e programokról, mert attól tartottak, hogy pusztán a részvételükről szóló információ következményeként romlik a hitelminősítésük.
- Bizonyos országok számára e lépések egész egyszerűen nem voltak elegendőek. Például az Afrikai Unió kérelmezte, hogy a DSSI futamideje – ahol szükséges – két éven túl nyúljon, és egyes esetekben az államadósság átstrukturálását is felvetette.
- Jelentős visszaesés történt a külföldön dolgozó feltörekvő országokbeli állampolgárok hazautalásaiban (becslés szerint 20%).
- A magánbefektetők új „kitartási” (*holdout*)² és pereskedési taktikái, amelyekkel ellenállnak a jelentős adósságleírásoknak és -átütemezésnek. A jelenlegi trend a restrukturálás helyett a perek irányába mutat. A magánszektor egyébként az 1990-es évek elejétől fogva sikeresen maximalizálta a részesedését a szuverén restrukturálásokban.

2 „Az adós azon képessége, hogy kifizessen egy adott hitelezőt vagy hitelezői csoportot, annál nagyobb, minél több hitelező fogadja el az adósságelengedést. Ezért minden hitelező ösztönözve van arra, hogy kitarson (*holdout*) a [saját követelésének] teljes visszafizetése mellett – vagyis potyautasként viselkedjen a többi hitelezővel szemben. Ezt »hitelezői koordinációs problémának» vagy másként »kitartási problémának» nevezik” (*Buchheit et al.*, 2019).



- Egy másik jellemző a „végrehajtás” hossza (késlekedése), ami szintén nő. Jelenleg ez körülbelül hét év. Ez minden érintettnek segít a hivatalos hitelezőkkel a további finanszírozásért alkudozni.

Adósságválság esetén általában az adós országokat okolják. Mindazonáltal nagyon fontos hangsúlyozni, hogy ezek a megállapodások önkéntesek, a polgári jogon alapulnak, ezért a hitelezők felelőssége is felvehető (pl. a kockázatértékelés terén). Nem is beszélve a politikai vezetőkéről, akik mindent elkövetnek azért, hogy olcsó hitelhez jussanak, amikor az lehetséges. A hitelezőknek oda kell figyelniük az ilyen magatartásra, mert a rövid távú profitmotívum gyakran ellentmond a hosszú távú fenntarthatóságnak.

A tanulmány célja, felépítése és módszertana

Az előzőekben kifejtett kihívások során több régebbi javaslat is felmerült a jobb globális államadósság-kezelés érdekében. Emellett néhány új, igazán figyelemre méltó ötlet is kering a tudományos, szakmai és politikai döntéshozó közösségben.

A tanulmány célja a Covid19-világjárvány kezdete óta közzétett ötletek, javaslatok és ajánlások összegyűjtése és szintetizálása: a hosszú távú és a jelenlegi nemzetközi szabályozói trendek ismertetése. A témával kapcsolatosan 2020 előtt (de a washingtoni konszenzus után) megjelent szakirodalom ismertetését követően a járvány utáni (feltételezett) helyzetre vonatkozó javaslatok bemutatása, összegzése és értékelése következik. Ezért az alkalmazott módszertan összefoglaló és kvalitatív. A kutatás újdonsága, hogy a szakirodalomban még nem létezik ilyen összefoglaló. Az erre irányuló, meglehetősen csekély számú próbálkozás csupán felsorolásszerűen ismertet, de nem rendszerez. A jelen dolgozat az utóbbira is kísérletet tesz.

A washingtoni konszenzus és a Covid19 között született javaslatok

A John Williamson által 1989-ben megfogalmazott, tíz gazdaságpolitikai ajánlást tartalmazó ún. washingtoni konszenzus (Williamson, 1989) óta hatalmas mennyiségű könyv és tanulmány született a szuverén adósságkezelés témájában (különösen 2008–2009 után), így azok teljes körű áttekintését szinte lehetetlen elkészíteni. Ennek ellenére egy rövid összefoglalót mégis megéri, hiszen megfigyelhetjük, hogy számos, a járvány után felmerült ötlet nem új keletű. Széles körű vita van a szerződéses, magánjogi (polgári jogi alapú, piaci megoldások) és az ún. törvényes, közjogi megközelítés (valamilyen nemzetközi szervezet – lehetőleg az IMF – égisze alatt működő, kötelező, központosított államközi mechanizmus) kapcsán, illetve arról, hogy milyen azok optimális keveréke. Emellett egyes szerzők azzal érvelnek, hogy a jelenlegi piaci alapú rendszer megfelelő, nincs szükség reformra. A következőkben tematikus és kronológiai sorrendben mutatjuk be a javaslatokat, ezzel megkíséreljük a rendszerezést, hogy segítsen az eligazodás a szabályozói „ötletdzsungelben”.

Inkább szerződéses (magánjogi, piaci) javaslatok

Kunibert Raffer a szuverén adósságokkal kapcsolatos viták rendezésére egy laza választott bírósági eljárást támogatott (Raffer, 2005), majd Jürgen Kaiserrel együtt azt „tisztességes és átlátható választott bírósági eljárásnak” (*Fair and Transparent Arbitration Process*, FTAP) nevezték el (Kaiser, 2013). Az FTAP az államadósság minden típusára alkalmazandó eseti (nem állandó) választott bírósági mechanizmust jelentene. A bírákat eseti alapon választanák ki a hitelezők, az adósok és maguk a választott bírák. Az FTAP hatálya alá tartozhatna bármilyen külső adósság.

Udaibir S. Das, Michael G. Papaioannou és Christoph Trebesch az általuk létrehozott adatbázis alapján széles körű felmérést készített a szuverén adósság átstrukturálásáról (Das, Papaioannou és Trebesch, 2012). Emellett részletesen elemezték a válságkezelési mechanizmusokról, a hitel-nemteljesítési csereügyletekről (*Credit Default Swaps*, CDS)



és a kollektív igényérvényesítési klauzulák (*Collective Action Clauses*, CAC) szerepéről folyó vitákat. (Ez utóbbiak a többségi álláspontot a kisebbségi, „kített” hitelezőkkel szemben is érvényesíthetővé teszik.)

2013-ban Lee Buchheit és társai számos politikai javaslatot tettek az euróövezetre vonatkozóan és azon túl is, az „aggregált kollektív igényérvényesítési klauzuláktól” kezdve, amelyek a hitelezők szupertöbbségének biztosítanak a kötvényfizetési feltételek módosítási jogát, egészen az IMF-egyezmények cikkeinek a módosításáig, hogy korlátozzák a „kített” jogorvoslati lehetőségeit az IMF és a szupertöbbségi hitelezők döntése ellenében (Buchheit, Gelpern, Gulati, Panizza, Weder di Mauro és Zettelmeyer, 2013).

Martin Brooke és kollégái a szuverén függő átváltható adósságinstrumentumok (*contingent convertible debt instruments*, CoCos) kérdéskörét hozta be a vitába, a likviditási válságok enyhítésének céljával. Tanulmányukban arra mutattak rá, hogy az IMF által biztosított sürgősségi finanszírozás a magán kötvénytulajdonosok irányába történő pénzmozgást (*rollover*) idézne elő. A szerzők emellett fizetőképesség esetén a GDP-hez kötött kötvények kibocsátását is szorgalmazták (Brooke, Mendes, Pienkowski és Santor, 2013). David Barr és két szerzőtársa is pozitívan ítélte meg ezeket a függő átváltható instrumentumokat (Barr, Bush és Pienkowski, 2014).

Ran Bi, Marcos Chamon és Jeromin Zettelmeyer a cikkükben olyan jogi innovációkat írnak le (pl. minimális részvételi küszöbök és defenzív kilépési hozzájárulások), amelyek segíthetnék a pereskedés elkerülését. A kilépési hozzájárulásoknak hasonló hatásaik vannak, mint a CAC-oknak, de hatékonyabban kényszerítik a hitelezőket a magasabb adósságelengedés (*haircut*) elfogadására – bár megfelelő koordinációval azt meg is akadályozhatják (Bi, Chamon és Zettelmeyer, 2016).

Sayantán Ghosal, Marcus Miller és Kannika Thampanishvong egy ún. „információhiányos alkumodellt” dolgozott ki a több periódusos késések és az idővel növekvő adósságelengedések tanulmányozására. Szerintük a szerződések módosítása, „újradizájnlása” hatékony lehet globális intézményi megoldás nélkül is (Ghosal, Miller és Thampanishvong, 2019). David Benjamin és Mark L. J. Wright az adósságátstrukturálás részeként biztosítékokat javasol: a jövőbeli restrukturálási tárgyalások felgyorsítása érdekében egy központosított

mechanizmus, egy nemzetek feletti szervezet vagy a hitelező ország kormánya nyújtaná vagy támogatná az ilyen fedezeteket (Benjamin és Wright, 2019). Buchheit és társai az 1980-as évek tapasztalataira támaszkodva a már említett kézikönyvet adták ki az államadósság-átstrukturálási folyamathoz. Nem javasoltak semmilyen reformot, csak összefoglalták a jelenlegi legjobb gyakorlatokat (Buchheit, Chabert, DeLong és Zettelmeyer, 2019).

Bredenkamp és szerzőtársai egy, az államadósságról szóló átfogó kézikönyvbe (Abbas, Pienkowski és Rogoff, 2020) írt elegáns fejezetet az előttünk álló kihívásokról (Bredenkamp, Hausmann, Pienkowski és Reinhart, 2020). A szerzők vizsgálták az *ex ante* intézkedéseket, így a költségvetési szabályokat, a pénzügyi szektorból származó kockázatok mérséklését, valamint az adósságtranszparenciát és a felelős hitelezést is. Arra jutottak ők is, hogy a szuverénállamadósság-kezelés ideális megoldásának a része a monitoringképeségek javítása. Hitelezői oldalon a meglévő magatartási kódexek megerősítését javasolják. A bizonytalanság kezelésének módszereként többek között az ún. állapotfüggő szuverénkötvényeket (*state-contingent debt instruments*, SCDI)³ javasolják. A szuverén adósságot a GDP-hez vagy valamilyen nyersanyagárszinthez szükséges kötni, esetleg még előzetesen egy diszkrét módosító faktort kell megállapítani (mint például egy természeti katasztrófa vagy egy előre meghatározott kamatszint). Néhány, a könyv méretéhez képest kifejezetten csekély számú oldalon a válságkezelésről is szó esik. A szerzők röviden bemutatják a jelenlegi rendszert, majd három témában tesznek javaslatot:

1. A vonatkozó jog módosítása: egy, az SDRM-hez (részletesen lásd a következő alfejezetben) hasonló jogszabályi keret lenne kívánatos.
2. Szerződési formák (szerződéses megközelítés): aggregált klauzulás CAC-ok és egyéb kifinomultabb szerződéses konstrukciók a „kitartás” megelőzése érdekében.
3. Az intézmények megerősítése: szuverénadósság-fórum (Sovereign Debt Forum) létrehozása (ld. még Gitlin és House, 2014).

3 Az SCDI-k az államadósság adósságszolgálatát a fizetőképességhez kötik, ahol ez utóbbi elem a reálgazdaság változójához vagy bizonyos eseményhez kötött.



Vegyés jellegű javaslatok

Anne O. Krueger, majd később Sean Hagan egy, az IMF mellett létrehozandó új szuverénadósság-átstrukturálási mechanizmus (*Sovereign Debt Restructuring Mechanism*, SDRM) kereteit fektette le, többségi szabályok alapján és többé-kevésbé a hitelezők érdekei védelmében (Krueger, 2002; Hagan, 2005). Ez a rendszer a kötvénytulajdonosok adósságállományát vette alapul (a kereskedelmi bankok és a bilaterális adósságok külön hitelezői osztályba sorolhatók). Randall Dodd az SDRM és CAC-ok mellett érvelt (Dodd, 2002), de a javaslatát nem fogadták el. David A. Skeel és Patrick Bolton nézete az volt, hogy ahol csak lehetséges, abszolút elsőbbség (azaz a kifizetési rangsorban az első hely) szükséges a globális SDRM-ben a hatékonyabb folyamathoz. (Skeel és Bolton, 2005). A szerzők kétlépcsős osztályozási és szavazási eljárást javasoltak a restrukturálási terv jóváhagyási folyamatában. Elsőként az adós tenne javaslatot, amely az adósságelengedés (*haircut*) mértékére vonatkozna. Másodikként a hitelezők követelése – feltéve, hogy a többségük egyetért az elengedéssel – az így jóváhagyott értékkel csökkenne, a legalacsonyabban rangsoroltaktól a legmagasabb felé haladva. Kartik Anand és Prasanna Gai a „megelőző” adósságcsereket tanulmányozta (Anand és Gai, 2019), s ezzel hozzájárultak a Skeel és Bolton említett SDRM-mechanizmusában szereplő „előzetes” adósságelengedéshez, így a peres eljárások elkerüléséhez (Skeel és Bolton, 2005).

Lex Rieffel a meglévő *ad hoc* mechanizmusok, például a Párizsi Klub – az állami hitelezők informális csoportja (a Londoni Klub a washingtoni konszenzus után *de facto* eltűnt, mivel a szindikált hitelek relevanciája csökkent) – elsődleges szerepét támogatta a restrukturálási eljárások megszervezésében. Azt is kifejtette, hogy a súlyosan eladósodott szegény országok (*Heavily Indebted Poor Countries*, HIPC) megsegítésére elindított kezdeményezés nem volt hatékony, mert nem értek el lényeges adósságcsökkentést (Rieffel, 2003).

Barry Eichengreen a szerződéses és a jogszabályi megközelítést hasonlította össze: felsorolta mindkettő problémáját, majd kiemelte, hogy bizonyos rendszerek (pl. a CAC) hatásai eltérőek az alacsony és a magas jövedelmű országokban. A szerző szerint egyetlen reform sem javíthatja jelentősen a rendszer hatékonyságát, és nem lehet megvalósítható kiegészítő reformok nélkül (Eichengreen, 2003).

Nouriel Roubini és Brad Setser megállapítása szerint a jogi reformok csak az egyik adósságkezelési problémát mérsékelnék: a „kitartást”. Azal érveltek, hogy az IMF-nek már megvan a legtöbb szükséges eszköze, csak az alkalmazásukon kell változtatnia (Roubini és Setser, 2004). Holger Schier nagyon átfogó leírást adott a restrukturálás jogi eszköztáráról, sőt a megfelelő szerződéses megközelítés és egy lehetséges törvényi mechanizmus kifejtésére is kísérletet tett (Schier, 2007).

Christoph Paulus az államadósság átstrukturálásának eljárási megoldásaként egy formalizált állandó szuverén választott bíróság (*Standing Arbitral Tribunal*) mellett érvelt. Az új nemzetközi bíróság illetékessége előzetes szerződéses megállapodáson alapulna: az államadósság jogi dokumentációjában szerepelne a választott bírósági kikötés, és mindenféle külső adósság ügye hozzá tartozna (Paulus, 2010).

Richard Gitlin és Brett House a korábban említett „szuverénadósság-fórum” létrehozására tett javaslatot az összes magán- és állami hitelező közötti koordinációhoz. Ez nem jogszabályokon, hanem tagságon alapuló fórum lenne, mint például a Párizsi Klub vagy a néhai Londoni Klub, és válság idején elősegítené a hitelezők, adósok és más érdekelttek korai bevonását a döntéshozatalba (Gitlin és House, 2014). Magyarország szerepéről és érdekeiről a szuverén adósság kapcsán Lentner Csaba (2020) könyve nyújt széles körű áttekintést (Lentner, 2020).

Inkább törvényes (közjogi, központosított, államközi) javaslatok

Christina Daseking és Robert Powell széles körű áttekintést adott az IMF 1996-ban indított HIPC kezdeményezésének az adósságcsökkentési mechanizmusokra gyakorolt hatásairól (Daseking és Powell, 1999). Kenneth Rogoff és Jeromin Zettelmeyer egy jogszabályokon alapuló szuverén csődeljárás (*sovereign bankruptcy procedures*) mellett érvelt, és az elképzelést mélyreható történelmi áttekintéssel igazolták a tanulmányukban (Rogoff és Zettelmeyer, 2002).

Az addigi javaslatok alapján 2005-ben indult el az IMF multilaterális adósságkönnyítési kezdeményezése (*Multilateral Debt Relief Initiative*, MDRI), amely hasonló ernyőkezdeményezés volt, mint a HIPC, csak szűkebb körű (a Nemzetközi Valutaalapon kívül csak a Nemzetközi Fejlesztési Társulás [*International Development Association*, IDA] és az Afrikai Fejlesztési Bank [*African Development Bank*, ADB] volt a hitelező),



ráadásul az IMF nem csak a HIPC-országoknak nyújtott könnyítést (ezért egy másik limitet állítottak be). 2015-től nem volt több olyan függőben lévő adósság, amely MDRI-re jogosult, így a maradványokat a katasztrófaalapba (Disaster Relief and Contention Trust Fund) utalták át (IMF, 2016).

Adam Lerrick és Allan H. Meltzer alapvető követelményeket, egyfajta tervet készített egy nemzetközi végső hitelezői rendszer kialakításához, amelyben az IMF játszaná a főszerepet. Államesőd esetén készpénzes támogatást nyújtana, likviditást garantálna a tárgyalások során, és piacot teremtene a nem teljesített adósság számára (Lerrick és Meltzer, 2003).

François Gianviti és szerzőtársai terve szerint egy európai uniós válságkezelési mechanizmus (*European Crisis Resolution Mechanism*, ECRM), tulajdonképpen az SDRM egyfajta szűkített verziója tudja a legjobban csökkenteni a folyamatban lévő problémák többségét. Ez kizárólag a kötvénytulajdonosok adósságára alkalmazható, mivel a javaslat kifejezetten kizárja a bilaterális és a multilaterális tartozásokat (Gianviti, Krueger, Pisani-Ferry, Sapir és Von Hagen, 2010). Joseph Stiglitz is egy egységes szuverén csődszabályozást javasolt (Stiglitz, 2010).

Carmen Reinhart és M. Belen Sbrancia felvetette, hogy a megugrott államadósságszintek enyhítésére az ún. pénzügyi represszió (pl. a kötvénytulajdonosok és a megtakarítók negatív vagy a piaci alatti kamatlábakkal történő adóztatása) ismét bekerülhetne a döntéshozók eszköztárába (Reinhart és Sbrancia, 2015). Martonyi János az egyenlő elbánás elvét hangsúlyozta, amelynek szerinte az elmúlt időszakban sokat csökkent a jelentősége a világgazdaságban (Martonyi, 2015).

Christoph Trebesch a szuverén válságok időtartamát elemezte. Megfigyelte, hogy a belpolitikai instabilitás („politikai kockázat”) hatékony előrejelzés a tárgyalások késedelmeire vonatkozóan, különösen a kormányválságok és az utcai tiltakozások. Mivel az adósnak gyakran nincs „politikai képessége” a probléma megoldására, így a csőd valószínűbb, ha valamilyen belpolitikai probléma előzi meg. A szerző a tanulmányában egy olyan globális rendszert javasol, amely elkerülhetővé tenné ezeket a zavarokat (Trebesch, 2018). Bethlendi András véleménye szerint a reformjavaslatok nem hoztak jelentős változást az államesőd kezelésében. A nagy nemzetközi hitelezőknek nem érdekük a rendszer alapvető változása, így sokkal szigorúbb jogszabályi megközelítésre van szükség (Bethlendi, 2018).

Andritzky és társai az Európai Stabilitási Mechanizmuson (ESM) belül egy olyan új, kétlépcsős mechanizmus kialakítását javasolták az euróövezeti adósságátütemezéshez, amely lehetővé tenné a likviditási és szolvenciaválságok pontosabb megkülönböztetését. Magas adósságteher esetén azonnali futamidő-hosszabbítás következne, majd egy mélyrehatóbb adósságátstrukturálás, ha a válság utáni adósság fenntarthatatlannak bizonyul. Az adós országoknak hitelezői részvételi záradékkal (*Creditor Participation Clauses*, CPC) kellene adósságot kibocsátaniuk. A mechanizmus fokozatosan, az adósságok megújításával (*rollover*) párhuzamosan lépne életbe, így lenne idő az adósság csökkentésére (Andritzky, Christofzik, Feld és Scheuering, 2018).

Valószínűleg a legmeglepőbb eredmények Kevin B. Grier és Robin M. Grier tanulmányában szerepelnek. A szerzők szerint a washingtoni konszenzus működött, csak az érintettek túl korán hagyták el, így érdemes lenne egy második esélyt kapnia. A megállapítás alapjául szolgáló elemzés negyvenkilenc, 1970 és 2015 közötti eset adataira épült. Ezért ez akár a reform első javaslatának is tekinthető: vissza kell állítani a kilencvenes évek rendszerét (Grier és Grier, 2020).

A 2. ábrán látható, hogy a piaci alapú (szerződéses) vagy vegyes ajánlatok már a 2010-es évek előtt is domináltak, csupán az európai szuverén válságok kapcsán került néhány jogszabályi megoldás előtérbe.

Főbb javaslatok a járvány kitörése óta, új(?) trendek

A Covid19-világjárvány kitörése óta számos újnak ható javaslat érkezett, ebben a részben azok közül próbáltuk meg összegyűjteni a legfontosabbakat.

2020 áprilisában a Centre for Economic Policy Research (CEPR) kutatói készítettek egy többféle javaslatot is tartalmazó csomagot. A tanulmányban szereplő legfontosabb kezdeményezésük, hogy be kellene vezetni a sürgősségi adósságtörlesztés-felfüggesztést, és egy központi hitelkeret (*Central Credit Facility*, CCF) biztosítását javasolták a felfüggesztést kérelmező valamennyi ország számára. A keret lehetséges ügyműként valamelyik multilaterális fejlesztési bankot vagy a Világbankot jelölték meg, amely az érintettek és a szükséges lépések koordinációjáért is felelne (Bolton, Buchheit, Gourinchas, Gulati, Hsieh, Panizza és Weder di Mauro, 2020). A felfüggesztés megtörtént ugyan, de nem minden kérelmező országban. A CCF keretrendszer bevezetése végül elmaradt.

Joseph Stiglitz és Hamid Rashid szintén a CEPR keretében írta a már hivatkozott tanulmányt, amelyben azonnali lépéseket követeltek. Szerintük a szuverénadósság-felfüggesztés – akár a magánhitelezőkre is kiterjesztve – szükséges része az ideális megoldásnak. Ezenkívül erősebb CAC-ok és SCDI-k alkalmazását tartották üdvösnek, és némi változtatást javasoltak a főbb irányadó jogokban (pl. New York-i egyezmény) is. A magas kockázatú hitelezés és kitartás visszaszorítása érdekében a túlzott hozamokra kivetett adót tekintik a megfelelő szabályozói (gazdaságpolitikai) eszköznek. A szuverén szociális kötelezettségeinek (pl. a polgároknak nyújtott alapvető szolgáltatások, nyugdíjak stb.) védelme érdekében szükség van egyfajta (például az amerikai *Bankruptcy Basics* 9. fejezete szerinti) szuveréncsőd-szabályozásra, mert azoknak elsőbbséget kell élvezniük a magánhitelezők pénzügyi követeléseivel szemben. Továbbá az államkötvényekre vonatkozóan is szükség lenne egy *vis maior* (a teljesítés lehetetlensége vagy kivitelezhetetlensége esetén alkalmazandó) szabályra, de legalább egyfajta átmeneti kedvezmény megfogalmazására, amely jogi megoldást vázol az előre nem látható eseményekre, például járványra vonatkozóan. Az ilyen klauzulától függetlenül a „szükséghelyzet doktrínája” (gyors válasz egy addig nem tapasztalt



válságra) mindig szerepet játszhat az adósságfizetés felfüggesztésében (mint például Görögország esetében). Ami az adósság csökkentését illeti, a szerzők a meglévő államkötvények visszavásárlását említették, esetleg egy „*donor buy-in*” (pl. IMF, európai pénzügyi stabilitási alapok stb.) révén. Azt javasolták, hogy az IMF-en belül azonnal hozzanak létre egy nemzetközi szervezet a meglévő államkötvények visszavásárlására (Stiglitz és Rashid, 2020).

Ferdous Rahman a restrukturálási folyamat kihívásairól írt, valamint az ezen akadályok mérséklésére irányuló nemzeti és nemzetközi kezdeményezésekről, kiemelten a CAC-ról. A szerző szkeptikus az utóbbiaknak a késések csökkentésében való hatékonyságával kapcsolatban. A tanulmányban azt is megállapította, hogy a CAC-ok növelik az államok hitelfelvételi költségeit (Rahman, 2020).

2020 szeptemberében Bulow és társai három lehetséges megoldást javasoltak a bevezetőben leírt problémákra (Bulow *et al.*, 2020):

1. nagyobb átláthatóság az adósságadatok és az adósságszerződés tekintetében (*ex ante* és *ex post* eszközök);
2. realisabb gazdasági előrejelzések, amelyek lefelé mutató kockázatokat is tartalmaznak (*ex ante* eszközök);
3. új jogszabályok az államadósság rendezett átstrukturálásának támogatására (*ex post* eszközök).

Az első két pontot nagyrészt az adósságválságok megelőzésére szánták. Úgy vélték, a Világbanknak, az IMF-nek és a G20-nak meg kell erősítenie az adósságstatisztikai átláthatóságát. Viszont új problémakör merült fel a kínai bilaterális hitelezéssel kapcsolatban, amely számos fejlődő országot érint. Sajnos, a legtöbb esetben az azzal kapcsolatos szerződéseket titoktartási záradékkal látják el, így nincs egyértelmű kép az államadósság teljes mértékéről. A magánszektor kitétségére vonatkozó részletesebb adatok a hitelezők és az adósok közötti gyorsabb tárgyalásokat eredményezhetnek, és lehetővé tennék mindkét fél számára a kockázatok (például az esetleges „kitartás”) hatékonyabb azonosítását. A nagyobb átláthatóság azt is jelentené, hogy teljes körűen nyilvánosságra hoznák az államkötvények és a CDS-ek végső tulajdonosait (amelyek egyik napról a másikra változhatnak). Az összes érintett szereplőről és a tartozásokról való pontosabb ismeretek hatékonyabb ellenőrzést tehetnének

lehetővé. Ugyanakkor javulnia kell az államadósságról és az állami vállalatok tulajdonában lévő adósságról szóló adatszolgáltatásnak is. Az is elengedhetetlen, hogy reálisabb gazdasági előrejelzések legyenek, amelyek lefelé mutató kockázatokat is tartalmaznak. Mindez szükséges ahhoz, hogy el lehessen kerülni az állam finanszírozási szükségleteinek az alá- és az adósságszolgálati képességek túlbecslését.

A szerzők szerint új jogszabályokra is szükség van a rendezett államadósság-átstrukturálás támogatásához, ezért egy erős, törvényi megközelítést szorgalmazznak. A legtöbb esetben a nemzetközi kötvényekre a New York-i és a londoni jog az irányadó. Főként – de nem csak – ezekben új jogi lépésekre is szükség van a rendezettebb adósságmenedzsment érdekében. Ehhez egyenlőbb versenyfeltételek kellene az államadósok és a hitelezők között, például nemzeti jogszabályok korlátozhatják a jelentősen a névérték alatt vásárolt nemteljesítő államkötvényekből visszaigényelhető összegeket. Létezik is már erre néhány példa: az Egyesült Királyság 2010-ben hasonló szabályozást hozott a HIPC-országokra vonatkozóan, Belgium pedig 2015-ben fogadta el az ilyen kötvényekre specializálódó „keselyűalapok” (*vulture funds*) elleni törvényt, amelynek célja annak a megakadályozása, hogy azok mint peres, „kitartó” hitelezők blokkolják az Euroclear elszámolóházon keresztül teljesített kifizetéseket. A szerzők a nemzeti jogszabályok által megkönnyítendő „többségi átstrukturálásra” is javaslatot tettek, tehát egy olyan megoldásra, amelynek eredményeként mindenkire kötelező érvényű megállapodás születne, ha a kormányok és a hitelezők többsége megállapodnak.

Az egyik valóban újszerű megközelítés Tim Willems névéhez fűződik, aki (az IMF közgazdászaként) egy teljesen piaci alapú aukciós rendszert javasol az államadósság átstrukturálására. Az átstrukturált adósságállományt a hitelezői preferenciákhoz igazítja, így annak a szerkezetátalakítás után fenntarthatónak kell lennie. Az egyes országoknak nyújtandó adósságkönnyítés optimálisan megoszlaná a hitelezők között, ami minimalizálná az átlagos elengedés mértékét és a „kitartási” problémát (Willems, 2020).

Maga az IMF egy átfogó szakpolitikai tanulmányban foglalta össze az államadósság kezelésével kapcsolatos 2014 utáni eredményeit, és néhány reformot is javasolt (*IMF eLibrary*, 2020). A szerzők kiemelték a magánszektor hitelezőit érintő, 2014 óta bekövetkezett fejleményeket:



- A magánkövetelésekre kiterjedően több mint tizenkét államadós-
ság-átstrukturálást zártak le, mindezt általában zökkenőmente-
sen, rövidebb átlagos futamidővel és magasabb hitelezői részvé-
telrel, elsősorban a CAC-ok miatt.
- Az adósságinstrumentumok és a hitelezői bázis sokszínűbbé vál-
tak, ezért a közelmúlt néhány restrukturálása során a hitelezői
koordináció külön kihívást jelentett.
- Úgy tűnik, a továbbfejlesztett CAC-ok jól működnek. E klauzú-
lák ún. kéttagú összesített szavazási mechanizmusa (*two-limb
aggregated voting mechanism*)⁴ széles körben elterjedt, és már
korábban is használták a restrukturálásokban. Az egytagú (*single-
limb*) szavazási mechanizmust⁵ még nem alkalmazták az IMF-
eljárásokban, bár a 2014 után kibocsátott nemzetközi államkötvé-
nyek 90 százaléka tartalmazott egytagú összesített CAC-okat
(Buchheit *et al.*, 2019).
- Vannak célzott szabályozói eszközök – például a néhány fejlett
gazdaságban irányadó „keselyűalapok elleni szabályozás” –, ame-
lyek az államadósság-restrukturálások szerződéses megközelíté-
sét egészítik ki.

Az IMF szakértői szerint a jelenlegi szerződéses megközelítés 2014 óta döntően hatékonyan működik, de még mindig vannak kihívásai. Ezek közé tartozik, hogy

- összességében még mindig kevés a harmadik generációs (egyta-
gú) CAC-okkal megtámogatott államkötvény;

4 Az aggregált CAC lehetővé teszi az összes sorozat összes tulajdonosának, hogy – a korábbi sorozatonkénti 75%-os szavazás helyett – együtt szavazzanak a javasolt restrukturálásról, miközben megtartja a szavazatokat minden sorozatban, bár alacsonyabb szavazati küszöb mellett (66,67%, tehát 2/3 egészében és 50% sorozatonként, feltéve, hogy azt az összes érintett sorozat 85%-a jóváhagyta). A kitarásra (ún. „holdout”) játszó hitelezőnek nehezebb blokkoló pozícióba jutnia.

5 Az egytagú CAC-ok egyetlen szavazatot igényelnek, s annak az érintett kötvények összességében kell meglennie. Azáltal, hogy megszűnik a sorozatonkénti szavazás (azaz a második „tag”) követelménye, az egytagú szavazási eljárás megszünteti annak a lehetőségét, hogy egy adott kibocsátáson belül a hitelező ellenőrző pozíciót szerezzon, és megakadályozza a megegyezést.

- az adósság egyéb formáiból (például a szindikált hitelekből vagy a szubszuverén adósságból) gyakran hiányoznak a fizetési feltételek többségi átstrukturálására vonatkozó rendelkezések;
- megnövekedett a biztosítékok és a biztosítékszerű eszközök alkalmazása, ami megnehezíti a szerkezetátalakításokat (tehát az IMF a biztosítékok ellen foglal állást);
- továbbra is létezik az információs aszimmetria, és hiányzik a közös értelmezés „a szerkezetátalakítások hatóköre” és a követelések besorolása tekintetében.

Az elvi irányokat kijelölő tanulmány számos javaslatot tartalmaz a megoldási eszköztár fejlesztése ügyében:

1. A jelenlegi szerződéses megközelítést a hitelezői „kitartás” korlátozására bővítenék az ún. vagyonkezelői alap struktúrák (*trust structures*) alkalmazásával és a kölcsönszerződésekben a fizetési feltételekre vonatkozó többségi elvű rendelkezésekkel. Az SCDI-k segíthetnek a bizonytalanság kezelésében, és megvédhetik az államot a negatív kockázatoktól. Az IMF több anyagot is közzétett ezekkel kapcsolatban (pl. Guerson, 2021), így e lehetőség jelentős támogatójának tekinthető.
2. Az IMF nagyon kétértelmű a „keselyűalap-ellenes” szabályozás ügyében. Általános megközelítése, hogy a vonatkozó szabályozás fontos jogi és politikai kérdéseket vethet fel, ezért gondosan az adott esetre kell szabni annak érdekében, hogy valóban elérje a célját.
3. Az IMF és más nemzetközi pénzügyi intézmények finanszírozási keretrendszerét erősíteni kell.
4. A nemzetközi közösségnek támogatnia kell az adósságtranszparenciát, és – többek között szakmailag is – segítenie kell az országokat az adósságkezelési kapacitásuk előzetes megerősítésében.
5. Amennyiben a Covid okozta rendszerszintű államadósság-válság kialakul, előfordulhat, hogy a jelenlegi szanalázi eszköztár nem lesz elegendő annak a hatékony kezelésére. Ezért rövid időn belül további eszközökre lesz szükség. Mivel a szerződéses reformok hatályba lépéséhez időre van szükség, az ilyen sürgősségi eszközök csak pénzügyi vagy jogszabályi jellegűek lehetnek.



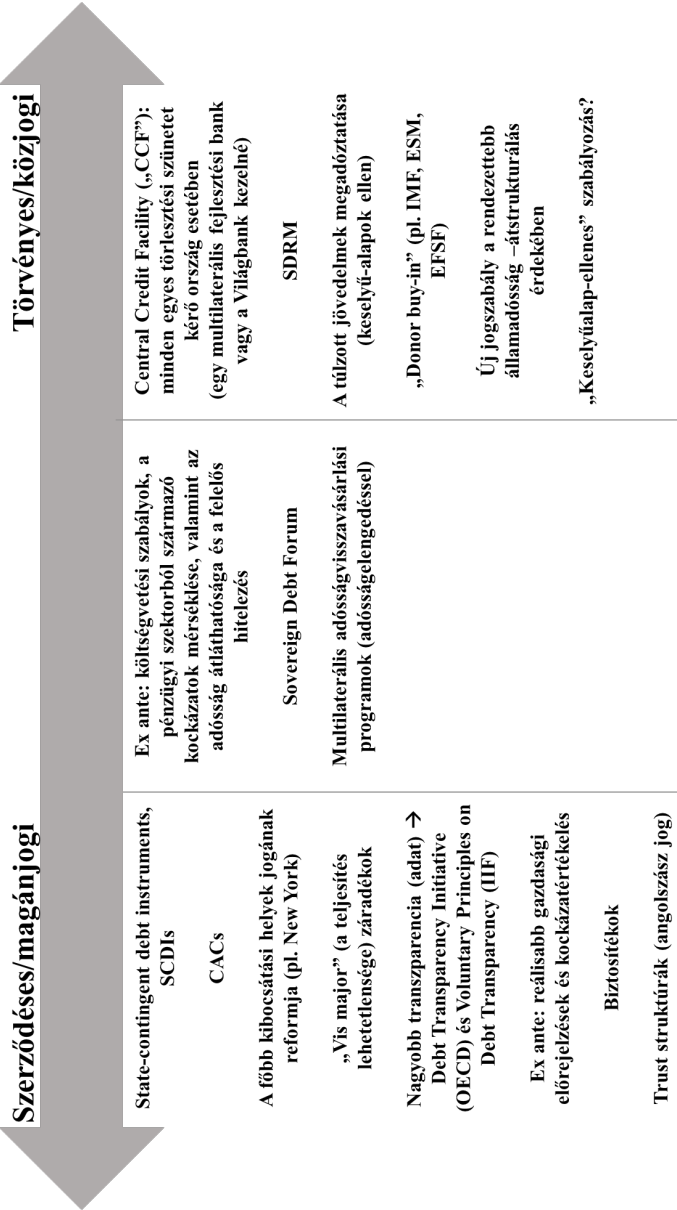
Az ötletek egy másik nagyobb csoportja az OECD-hez köthető. A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet szerint a szakpolitikai/elvi eszköztárat ki kell terjeszteni az alacsony jövedelmű országokon túlra, így gyakorlatilag a HIPC kezdeményezés személyi hatályának a kibővítését javasolják. Jelenleg a nem alacsony jövedelmű fejlődő országok (például a legtöbb latin-amerikai állam), továbbá sok közepes jövedelmű gazdaság, valamint azon országok, amelyek hitelezői túlnyomórészt a magánszektorból érkeznek, nem jogosultak a G20-kezdeményezésekre. Ezért az OECD három intézkedést támogatna (OECD, 2021):

1. elegendő likviditás biztosítása a fizetőképes, de sérülékeny országok számára;
2. szükség esetén az adósság-restrukturálási folyamatok egyszerűsítése;
3. az összes hitelfelvevő országban az adósságkezelési keretek, a transzparencia és az elszámoltathatóság javítása.

Friedrich Heinemann az Európai Gazdasági és Monetáris Unió (EMU) lehetséges SDRM-jének a politikai gazdaságtanát, az ahhoz kapcsolódó politikai játszmákat kutatta. A tanulmánya megállapításai szerint azok az országok, amelyeknek alacsony az adósságállománya, támogatják ezt az elképzelést, míg ahol magas, ott inkább ellenzik – akárcsak az európai intézmények koalíciója (Heinemann, 2021).

Christina Laskaridis az ENSZ *COVID-19 Response and Recovery* projektjének keretében foglalta össze a világjárvány kitörése óta zajló válságmegoldási vitát. A szerző felismerte a különböző politikai döntéshozók és intézmények közötti egyetértés alacsony szintjét, és a gazdasági, társadalmi és kulturális jogok védelme mellett érvelt (Laskaridis, 2021). A véleménye így az IMF és az OECD által javasolt elképzelésekhez képest a spektrumnak az átellenes végén helyezhető el. Lentner Csaba, Vasa László és Hegedűs Szilárd arra hívta fel a figyelmet, hogy nemcsak a központi költségvetés, hanem az önkormányzati adósságok szintje is megemelkedett a járvány kapcsán, és nem szabad majd elhanyagolni a társadalmi következményeket sem (Lentner, Vasa és Hegedűs, 2021).

3. ábra*
„Új” ötletek a Covid19-járvány kitörése óta



* Forrás: saját szerkesztés



A 3. ábra összefoglalja a Covid19 kitörése utáni új ötleteket. Amint azt megfigyelhetjük, az adósságelengedés ötlete gyakorlatilag eltűnt a szakirodalomból, s továbbra is a szerződéses irány dominál. A járvány kapcsán előkerült a legtöbb régi javaslat, mégpedig erős szerződéses dominanciával. Született azonban néhány újabb ötlet is, például az SCDI vagy a Trust megoldás. A CAC manapság mindenhol hangsúlyos, különösen a 3. generációs (egytágú) változata. Több javaslatban szerepel a biztosítékok kérdésköre is, bár nem mindig támogató hangsúllyal (pl. IMF). Fontossá vált az *ex ante* gondolkodás és azzal összefüggésben a nagyobb adatátláthatóság is (ez szintén a piaci megoldás részének tekinthető). A „keselyűalap-ellenes” jogszabályokat a nemzetközi szervezetek gyanakvással figyelik, ez is jelzi a magánjogi jellegű megközelítés primátusát.

Konklúzió és a jövőbeni kutatási irányok

A világjárvány okozta sok arra is lehetőséget adott a döntéshozóknak, hogy átgondolják az államadósság-átstrukturálás rendszerének a jelenlegi felépítését. A pandémiával kapcsolatos problémák miatt mindenképpen szükséges lenne valamiféle előrelépés. Az adósságválságok veszélye sok régi javaslatot is visszahozott, csak új változatban. Mindenki egyetért abban, hogy az *ex ante* eszköztárat nagyobb átláthatósággal, jobb előrejelzésekkel és hitelminősítésekkel kell bővíteni. Az utólagos mechanizmusokról szóló vita azonban éppoly heves, mint korábban. A tanulmányok többsége a meglévő magánjogi keretek korszerűsítését javasolja, de egyre többen ajánlják az egységes nemzetközi rezsimek és esődszabályok létrehozását. A vita folyamatos, de a hatékonyabb és átláthatóbb államadósság-kezelés mindenki érdeke. Az biztos, hogy egy új jogszabályi, közjogi rendszer vagy államadósság-átstrukturálási mechanizmus kialakítása sok időbe telne, de hosszú távon valószínűleg mégis érdemes lenne egy összehangoltabb, ezáltal hatékonyabb keretrendszert létrehozni. Nyilván ez nem utolsósorban nemzetközi politikai kérdés is. A jövőbeni kutatások célja lehet a régi és az új javaslatok életképességének az elemzése – akár megvalósíthatók és elfogadhatók azok a jelenlegi hitelezői, illetve politikai környezetben, akár nem.

Irodalomjegyzék

- Abbas, Ali S., Pienkowski, Alex és Rogoff, Kenneth (szerk.) (2020). *Sovereign Debt: A Guide for Economists and Practitioners*. Oxford: Oxford University Press.
- Anand, Kartik és Gai, Prasanna (2019). Pre-Emptive Sovereign Debt Restructuring and Holdout Litigation. *Oxford Economic Papers*, 71(2), 364–381.
- Andritzky, Jochen, Christofzik, Désirée I., Feld, Lars P. és Scheuering, Uwe (2018). A Mechanism to Regulate Sovereign Debt Restructuring in the Euro Area. *Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik*, 18(1).
- Bank of Canada (2021). BoC–BoE Sovereign Default Database 2021. A letöltés ideje: 2021. szeptember 2. <https://www.bankofcanada.ca/2021/07/staff-analytical-note-2021-15/#Whats-new-in-2021>.
- Barr, David, Bush, Oliver és Pienkowski, Alex (2014). GDP-Linked Bonds and Sovereign Default. *Bank of England*. A letöltés ideje: 2021. szeptember 8. <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/working-paper/2014/gdp-linked-bonds-and-sovereign-default.pdf>.
- Benjamin, David és Wright, Mark L. J. (2019). Deconstructing Delays in Sovereign Debt Restructuring. *Oxford Economic Papers*, 71(2), 382–404.
- Bethlendi András (2018). Sovereign Defaults and How to Handle Them. *Civic Review*, (14), 93–113.
- Bi, Ran, Chamon, Marcos és Zettelmeyer, Jeromin (2016). The Problem That Wasn't: Coordination Failures in Sovereign Debt Restructurings. *IMF Economic Review*, 64(3): 471–501.
- Bolton, Patrick, Buchheit, Lee, Gourinchas, Pierre-Olivier, Gulati, Mitu, Hsieh, Chang-Tai, Panizza, Ugo és Weder di Mauro, Beatrice (2020). Born Out of Necessity: A Debt Standstill for COVID-19. *CEPR*. A letöltés ideje: 2021. szeptember 6. https://cepr.org/active/publications/policy_insights/viewpi.php?pino=103.
- Bredenkamp, Hugh, Hausmann, Ricardo, Pienkowski, Alex és Reinhart Carmen (2020). Challenges Ahead. In Abbas, Ali S., Pienkowski, Alex és Rogoff, Kenneth (szerk.), *Sovereign Debt: A Guide for Economists and Practitioners*. Oxford: Oxford University Press.
- Brooke, Martin, Mendes, Rhys, Pienkowski, Alex, és Santor, Eric (2013). Sovereign Default and State Contingent Debt. *Bank of Canada Discussion Paper*, (3).



- Buchheit, Lee, Chabert, Guillaume, DeLong, Chanda és Zettelmeyer, Jeromin (2019). How to Restructure Sovereign Debt: Lessons from Four Decades. *Peterson Institute for International Economics Working Paper*; (19)8. A letöltés ideje: 2021. szeptember 6. <https://www.piie.com/publications/working-papers/how-restructure-sovereign-debt-lessons-four-decades>.
- Buchheit, Lee, Gelpern, Anna, Gulati, Mitu, Panizza, Ugo, Weder di Mauro, Beatrice és Zettelmeyer, Jeromin (2013). Revisiting Sovereign Bankruptcy. *Brookings*. A letöltés ideje: 2021. szeptember 2. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/CIEPR_2013_RevisitingSovereignBankruptcyReport.pdf.
- Bulow, Jeremy, Reinhart, Carmen, Rogoff, Kenneth és Trebesch, Christoph (2020). The Debt Pandemic. *International Monetary Fund*. A letöltés ideje: 2021. augusztus 28. https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020/09/debt_pandemic-reinhart-rogoff-bulow-trebesch.htm.
- Das, Udaibir S., Papaioannou, Michael G. és Trebesch, Christoph (2012). Sovereign Debt Restructurings 1950–2010: Literature Survey, Data, and Stylised Facts. *IMF Working Paper*; (203). A letöltés ideje: 2021. szeptember 6. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Sovereign-Debt-Restructurings-1950-2010-Literature-Survey-Data-and-Stylized-Facts-26190>.
- Daseking, Christina és Powell, Robert (1999). From Toronto Terms to the HIPC Initiative: A Brief History of Debt Relief for Low-Income Countries. *IMF Working Paper*; (142). A letöltés ideje: 2021. szeptember 2. <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/1999/142/article-A001-en.xml>.
- Dodd, Randall (2002). Sovereign Debt Restructuring. *The Financier*; (9), 1–6.
- Eichengreen, Barry (2003). Restructuring Sovereign Debt. *Journal of Economic Perspectives*; 17(4), 75–98.
- Ghosal, Sayantan, Miller, Marcus és Thampanishvong, Kannika (2019). Waiting for a Haircut? A Bargaining Perspective on Sovereign Debt Restructuring. *Oxford Economic Papers*; 71(2), 405–420.
- Gianviti, François, Krueger, Anne O., Pisani-Ferry, Jean, Sapir, Andre és Von Hagen, Juergen (2010). A European Mechanism for Sovereign Debt Crisis Resolution: A Proposal. *Bruegel*. A letöltés ideje: 2021. szeptember 8. <https://www.bruegel.org/2010/11/a-european-mechanism-for-sovereign-debt-crisis-resolution-a-proposal/>.

- Gitlin, Richard és House, Brett (2014). A Blueprint for a Sovereign Debt Forum. *CIGI Paper* (27). A letöltés ideje: 2021. szeptember 12. https://www.cigionline.org/sites/default/files/cigi_paper_27_0.pdf.
- Grier, Kevin B. és Grier, Robin M. (2020). The Washington Consensus Works Causal Effects of Reform, 1970–2015. *Journal of Comparative Economics*, (49), 59–72.
- Guerson, Alejandro D. (2021). Optimal State Contingent Sovereign Debt Instruments. *IMF Working Paper*, (230). A letöltés ideje: 2021. szeptember 12. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/09/09/Optimal-State-Contingent-Sovereign-Debt-Instruments-465403>.
- Hagan, Sean (2005). Designing a Legal Framework to Restructure Sovereign Debt. *Georgetown Journal of International Law*, (36), 299–402.
- Heinemann, Friedrich (2021). The Political Economy of Euro Area Sovereign Debt Restructuring. *Constitutional Political Economy*, (32), 502–522.
- IMF (2016). Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) – Statistical Update. A letöltés ideje: 2021. december 1. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Heavily-Indebted-Poor-Countries-Initiative-and-Multilateral-Debt-Relief-Initiative-PP5024>.
- IMF (2020). IMF Lending Lifeline: Addressing Urgent Financing Needs Brought on by the Pandemic. A letöltés ideje: 2021. augusztus 28. <https://blogs.imf.org/2020/11/16/imf-lending-lifeline-addressing-urgent-financing-needs-brought-on-by-the-pandemic/>.
- IMF eLibrary (2020). The International Architecture for Resolving Sovereign Debt Involving Private-Sector Creditors – Recent Developments, Challenges, and Reform Options. A letöltés ideje: 2021. szeptember 28. <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/007/2020/043/007.2020.issue-043-en.xml>.
- Kaiser, Jürgen (2013). Resolving Sovereign Debt Crises. Towards a Fair and Transparent International Insolvency Framework. *FES Working Paper*. A letöltés ideje: 2021. szeptember 5. https://library.fes.de/pdf_files/iez/10263.pdf.
- Klinghammer István (2018). Gazdaság – statisztika – térkép. A statisztikai adatok vizualizálásának kezdetei – a kartogram-ábrázolás megjelenése. *Külügyi Szemle*, 17(2), 172–178.
- Krueger, Anne O. (2002). *A New Approach to Sovereign Debt Restructuring*. Washington, DC: International Monetary Fund.



- Laskaridis, Christina (2021). Actions and Proposals for COVID-19 Debt Crisis Resolution: A Summary of the Debate. *UNCTAD*. A letöltés ideje: 2021. december 1. https://mobilizingdevfinance.org/sites/mobilizedevresources/files/2021-10/DA_COVID_FFD_ChLask-DebateSum16.21.pdf.
- Lentner Csaba (2020). *East of Europe. West of Asia*. Budapest–Párizs: LHarmattan.
- Lentner Csaba, Vasa László és Hegedűs Szilárd (2021). A Comparative Analysis of the Debt Dynamics of Municipalities and Their Municipally Owned Corporations in the EU Member States with a Special Focus on Hungary. *Romanian Journal of European Affairs*, 21(1), 134–153.
- Lerrick, Adam és Meltzer, Allan H. (2003). Blueprint for an International Lender of Last Resort. *Journal of Monetary Economics*, 50 (1), 289–303.
- Makin, Anthony és Layton, Allan (2021). The Global Fiscal Response to COVID-19: Risks and Repercussions. *Economic Analysis and Policy*, 69, 340–349.
- Martonyi János (2015). Az egyenlő elbánás elvének elhalása a világ-gazdaságban. *Külgazdaság*, 59(3–4), 19–31.
- OECD (2021). The Rise in Public Debt Caused by the COVID-19 Crisis and the Related Challenges. A letöltés ideje: 2021. augusztus 28. https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1095_1095388-c8lladkfnx&title=The-rise-in-public-debt-caused-by-the-COVID-19-crisis-and-the-related-challenges&_ga=2.120932744.1662369450.1631712208-42675934.1631712208.
- Paulus, Christoph (2010). A Standing Arbitral Tribunal as a Procedural Solution for Sovereign Debt Restructurings. In Braga, Carlos Alberto Primo és Vincelette, Gallina Andronova (szerk.), *Sovereign Debt and the Financial Crisis: Will This Time Be Different?* Washington, DC: World Bank Publishers.
- Raffer, Kunibert (2005). The Present State of the Discussion on Restructuring Sovereign Debts: Which Specific Sovereign Insolvency Procedure? In UNCTAD (szerk.), *Proceedings of the Fourth Inter-Regional Debt Management Conference*. Genf–New York, NY: United Nations.
- Rahman, Ferdous (2020). Critical Review of the International and Contractual Measures for Optimal Restructuring. *Law and Financial Markets Review*, 14(4), 249–254.

- Reinhart, Carmen és Sbrancia, M. Belen (2015). The Liquidation of Government Debt. *IMF Working Paper*, (7). A letöltés ideje: 2021. szeptember 2. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/The-Liquidation-of-Government-Debt-42610>.
- Rieffel, Lex (2003). *Restructuring Sovereign Debt: The Case for Ad Hoc Machinery*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Rogoff, Kenneth és Zettelmeyer, Jeromin (2002). Bankruptcy Procedures for Sovereigns: A History of Ideas, 1976–2001. *IMF Staff Papers*, 49(3), 470–507. A letöltés ideje: 2021. szeptember 5. <https://www.imf.org/External/Pubs/FT/staffp/2002/03/pdf/rogoff.pdf>.
- Roubini, Nouriel és Setser, Brad (2004). *Bailouts or Bail-ins? Responding to Financial Crises in Emerging Markets*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Schier, Holger (2007): *Towards a Reorganisation System for Sovereign Debt: An International Law*. Boston, MA: Nijhoff.
- Skeel, David A. és Bolton, Patrick (2005). Inside the Black Box: How Should a Sovereign Bankruptcy Framework Be Structured? *Emory Law Journal*, (53), 763–822.
- Stiglitz, Joseph (2010). *The Stiglitz Report: Reforming the International Monetary and Financial Systems in the Wake of the Global Crisis*. New York, NY: The New Press.
- Stiglitz, Joseph és Rashid, Hamid (2020). Averting Catastrophic Debt Crises in Developing Countries. *CEPR Policy Insight*, (104).
- Trebesch, Christoph (2018). Resolving Sovereign Debt Crises: The Role of Political Risk. *Oxford Economic Papers*, 71(2), 421–444.
- Willems, Tim (2020). A Proposal for an Auction-Based Sovereign Debt Restructuring Mechanism. *VoxEU*. A letöltés ideje: 2021. szeptember 13. <https://voxeu.org/article/proposal-auction-based-sovereign-debt-restructuring-mechanism>.
- Williamson, John (1989). What Washington Means by Policy Reform. In Williamson, John (szerk.), *Latin American Readjustment: How Much Has Happened*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 90–120. o.
- Willems, Tim (2020). A Proposal for an Auction-Based Sovereign Debt Restructuring Mechanism. *VoxEU*. A letöltés ideje: 2021. szeptember 13. <https://voxeu.org/article/proposal-auction-based-sovereign-debt-restructuring-mechanism>.

Extra Hungariam non est vita?

Herczegh Géza: *Magyarország külpolitikája, 1914–1945*. Budapest: Magyar Szemle, 2021. 436 o.

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2022.3.8

Herczegh Géza Gábor (1928–2010) eredendően és alapvetően jogtudósként szerzett nevet magának itthon és a nagyvilágban is. Tíz éven át, 1993 és 2003 között volt a hágai Nemzetközi Bíróság tagja, itthon pedig pécsi dékáni, alkotmánybírói és akadémiai osztályelnöki is pozíciót is betöltött. Munkásságában értelemszerűen központi szerepet játszanak a nemzetközi közjog kérdései (sokat mond, hogy a *Wikipedia* érdemben csak azokat az írásait ismeri és közli).

Ugyanakkor Herczeghnek volt egy másik, nem kevésbé jelentős énje is: a nemzetközi kapcsolatok tudományának művelése, elemzése. Igaz, hazánkban sosem volt olyan intézmény, sőt pénzalap sem, amely a mindenkori kormányzattól független elemzéseket támogatta volna. Herczegh Géza ezért – mindahányunkhoz hasonlóan – félállásban, jórészt hobbiból – de nem passziószinten – foglalkozott ezzel a multidiszciplináris témakörrel.

Szerzőnk számos kötetet szentelt ennek a fontos területnek, amelyen belül a közreadott munkák számával és terjedelmével senki sem lehet elégedetlen, a minőség és annak mércéjeként az időtállóság azonban sokkal kevésbé jellemző. Épp ezért érdemes reflektálnunk arra, hogy ezt a nagyon is vitatott, megegyezést nélkülöző témát feldolgozó, a szerző sajátos látásmódját és élményanyagát megjelenítő monográfiát második (javított) kiadásban is olvashatjuk. Ez a munka – amely szerves folytatása a szerző 2019-ben harmadik kiadást megélt „Magyarország külpolitikája, 896–1919” című, ugyancsak a Magyar Szemle Könyvek sorozatban megjelent kötetnek – enciklopédikus jelleggel ad számot az ország fejlődésének minden fontos mozzanatáról.

Herczegh Géza bátor szerző – minden szempontból. E kötet induló évében, 1914-ben például Magyarországnak nem lehetett és nem is volt külpolitikája. A kettős monarchia részeként a magyar fél adta ugyan a

közös külügyminisztert Berchtold Lipót személyében, ő azonban nem képviselhetett önálló arcélt. Így a magyar miniszterelnök, Tisza István jogos és nyílt ellenkezése mellett ő üzent büntető hadjáratot a „kutya Szerbiának”, miközben a magyar vezetés jól látta: ebből a csatából nem lehet jól kijönni. Különösen akkor nem, ha az új korszak a föderalizáció jegyében¹ kiiktatja a kiegyezés által csak a magyaroknak adott többlet-jogokat.

A szerző e munkájában is tárgyyszerűsége törekvő, ugyanakkor háttározottan nemzeti szempontú elemzést végzett. Mint a bevezető egyik idézete megfogalmazza, ő „céhen kívüli” volt. Vagyis nem kötötte se a történettudomány szakmájának a sokféle elfogultsága, se a nemzetközi kapcsolatok művelőinek a sokszor öncélú elméletieskedése. Nem alapított iskolát, nem akart semmilyen irányzatnak megfelelni. Talán épp ezért a *sine ira et studio*, azaz harag és szenvedély nélküli fejtegetései időtállóbbak, mint az adott időszakban divatos – vagy éppen elvárt – dogmák és ellendogmák szembesítése.

Mindenekelőtt kiemelendő a kifejtés és a meglátások frissessége, holt e szöveg első változata immár negyedszázada fogalmazódott meg. Miközben a szerző a történet végzettségét emeli ki – a könyv végén teljesen egyértelműen –, ez sosem vezet oda, hogy az egyes időszakok és szereplők személyes mérlegelésének a jelentőségét tagadja, vagy a kényszerpálya önigazolásra vezetne (mint az ismert „parancsra tettem” jellegű védekezés). Mint egy shakespeare-i drámában, az élet törvényei és a személyes döntések átláthatatlan elegye alakítja a végkifejletet.

Itt nincs mód és idő a kilenc fejezetben összegzett hatalmas tényanyag, valamint a sajátos, a többségitől rendre eltérő értékelések részletes bemutatására. Ha ki kell emelni egy meghatározó szempontot, akkor az az e recenzió címében idézett közmondás ellenkezője. Miközben a magyar politika alakítói meg voltak győződve a saját pályájuk és döntéseik öntörvényűségéről, a valóságban az eredményeket olyan kényszerpályák alakították, amelyeket jellemzően a nemzetközi rendszer és annak meghatározó hatalmai hoztak létre. A mi szereplőink pedig vagy

1 Ezt az elképzelést a leghatározottabban a meggyilkolt trónörökös, Ferenc Ferdinánd képviselte, de megjelent a csehekkel vagy a horvátokkal kibővített trializmusra, illetve a Bosznia bekebelezése utáni teljesen új felállásra vonatkozó tervekben, amelyek azonban rendre papíron maradtak.



tudomást vettek róluk, vagy megpróbálták túltenni magukat rajtuk – nem meglepő módon –, kevés sikerrel.

A Herczegh által választott kifejtés szinte elkerülhetetlenül vezet oda, hogy hol az egyik, hol a másik szaktekintély – vagy még inkább ma már bevettnek tűnő irányzat – lábujjára lép, amikor arra mutat rá, hogy egy adott időszak, egy adott felállás korlátokat szab az akarat szabad szárnyalásának. Nem hiszem, hogy sok történész osztaná azt a véleményét, hogy az Osztrák–Magyar Monarchia egy befejezetlen és eleve sikertelen konstrukció volt már 1867 óta, és az évek során csak a születési hibái váltak láthatóvá. Pedig ez a megközelítés világossá teszi, hogy a magyar uralkodó rétegek eredendő és indokolt háborúellenessége, a soknemzetiségű birodalom felosztásától való félelem miatt nem volt képes sosem meghatározó erővé válni. Olyanná, amely nem csak a kávéházi búsongások és az emlékiratok szintjén száll szembe a döntési gépezet szinte önjáró működésével.

E tekintetben talán kissé háttérbe szorul az a tény, hogy a hadügyek mellett a pénzügy is a közös ügyek közé tartozott, ott pedig a tízéves határidőket rendre sajátos nagyvonalúsággal kezelő alkudozások időről időre senki által nem kívánt – és fölöttébb nehezen finanszírozható – kényszerhelyzeteket szültek (Eckhart, 1941/2017). Ez bizony a működési mód és nem a konstrukció hibája volt, kooperatívabb felállással a megvalósultnál jobb eredményt lehetett volna kihozni belőle.

Herczegh determinista felfogása következtében a könyv szerint a forradalmak, az ellenforradalom és Trianon egy lényegében teljes mértékben a külvilág megváltozott erőviszonyai, mindenekelőtt az angol és a francia hagyományos – gyarmatokon edződött – imperialista játszmáinak az eredményeként jött létre. Ez a végkövetkeztetés alapjaiban aligha vitatható – én nem ismerek olyan komoly történészt, aki ma már esetleg a kor változékony szereplőinek az egyikének vagy másikának a nyakába varrná a végkifejletet.

Ugyanakkor az sem kétséges, hogy a kor magyar elitje – és távolról sem csupán a kormányzat – egy sajátos álomvilágban élt: a külvilágban történeteket vagy egyáltalán nem értette, vagy ha mégis, a teljes félreértelmezés volt rá a jellemző; ez a kor romantikus szellemének megfelelt, de a való világ dolgaival köszönőviszonyban sem volt (Jeszenszky, 2020). Ez utóbbinak nyilván meghatározó szerepe volt mind a trianoni trauma

mélységében, mind pedig a voltaképp csak 1924-re konszolidálódott ellenforradalmi rendszer lényegi vonásainak a kialakulásában.

Herczegh plasztikusan mutatja be, hogy a támogatók és szövetségesek nélkül maradt magyar vezetés voltaképpen az 1921. évi királypucctól kezdve a kisantant foglya maradt. Amikor pedig a náci Németország fölemelkedése az erőviszonyokat átrendezte, az még veszjóslóbbá vált az önállóságát megőrizni próbáló, de jelentős gazdasági és/vagy kulturális eszközökkel, külföldi támogatókkal nem rendelkező magyar vezetés számára. E két évtized bemutatása során talán kissé háttérbe szorul a sikeres gazdasági újjáépítés és a lassanként kiépült jóléti állam kérdésköre – holott azok külön-külön is jogos méltatást kapnak a későbbi időszak gazdaságtörténezeitől (Tomka, 2011). E siker egyik fontos eleme az egyharmadára zsugorodott ország életképességének a biztosítása, a másik pedig – különösen az 1930-as évek végétől – a jóléti állami intézkedések (ha még oly kezdetlegesek is), amelyek a fizetett szabadságtól a tehetség-gondozáson át a nyolcosztályos iskola bevezetéséig terjedtek. A fogyasztás – reálisan újraszámolt – adatai nem támasztják alá a „hárommillió koldus országaról” szóló, igen elterjedt tévképzetet.

A kötet legizgalmasabb része – érthetően – a két bécsi döntés, majd az azokat követő időszak, a háborúba lépés és annak körülményei, valamint az akörül zajló itthoni és nemzetközi huzavona bemutatása. Ez a rész ismét meggyőzi az olvasót arról, hogy az ország belső és külső megítélése egymástól betegesen és rendszeresen elszakadt, ami a mozgástér téves megítélését, a lehetséges lépések rossz időzítését és egészében egy haláltáncszerű folyamat kialakulását eredményezte.

Ebben a részben is meggyőzően bizonyítja a szerző a külső meghatározottságok döntő szerepét, ugyanakkor nem becsüli le az időnként adódó kevésbé rossz megoldások lehetőségét sem. Az nem kétséges, hogy a nyugati szövetségesek azzal, hogy a Casablanca melletti partraszállás²

2 A történészek – Winston Churchill nyomán – inkább Erwin Rommel El Alameinnél (1942. október 23.–november 4.) elszenvedett második vereségét emelik ki, holott hadászati és nagypolitikai szinten aligha kérdéses Herczegh értelmezése (Herczegh, 2021, 263–279. o.), amely az afrikai partraszállás logisztikai és politikai jelentőségét emeli ki, s azt az olasz front megnyitásához vezető főpróbaként látta. E szemléletben az amerikaiaknak a Brit Birodalom meggyengítését is szolgáló nagystratégiája jelenik meg meghatározó súllyal, amely a Teherán–Jalta–Potsdam-folyamatban kristályosodott ki.



(1942. november 8–16.) után az olaszországi harcok mellett döntöttek, a Balkánt a maga egészében a szovjet terjeszkedés terrénumaként ismerték el. Ettől kezdve a bolsevizmustól joggal rettegő magyar vezetés lagymatag – néha gyermekes – kiugrási kísérletei lényegében halva született ötleteknek voltak tekinthetők – már a felvetődésük idején is.

Herczegh részletesen bemutatja az ország német megszállását (1944. március 19.) követő feszült hónapok és tragédiák alakulását is. Az ország, amely 1944 júliusáig békenívón élt,³ és voltaképp április közepéig elkerülte a holokausztot, a hadszíntéren viszont már 1942 novemberében – Sztálingrádnál és Észak-Afrikában párhuzamosan és egyértelműen – elvesztett háború⁴ végső szakaszában egyszerre szembesült mindkét katasztrófával: a frontokon tapasztalt pusztítással és a deportálásokkal. Így még szörnyűsebb lett a végóra.

A IX. fejezet bemutatja az Ideiglenes Nemzeti Kormány Moszkvában, Vjacseszlav Molotov részvételével történt megalakítását, majd az Ideiglenes Nemzetgyűlés Debrecenbe szóló összehívását (választásról nem volt szó). Ismerteti az ország módszeres szovjetizálásának az elindulását, amely – a korabeli mítoszok ellenére – az első pillanattól tervezett és szervezett módon ment végbe.

Fontos pozitívum, hogy a kötetben nem csak az említés szintjén esik szó az olyan fájdalmas eseményekről, mint a hazai kommunista pártsejtet vezető Demény Pál elleni perek (1946 és 1953 között),⁵ a 185 ezer német kitelepítése 1946 nyarán, a 40–50 ezer halottal járt 1945. júniusi délvidéki jugoszláv vérengzések, a hivatalosan meghatározottat jelentősen meghaladó jóvátétel/rekvirálás, na és persze a megszállók által elkövetett háborús bűntettek. Különösen a történelmet az elmúlt évtizedekben megismerők számára szerepel sok fájdalmas és kellemetlen, de pótolhatatlan információ kevés számú lapra szorítva.⁶

3 Élénk színekkel és békaperspektívából mutatja be ezt egy amerikai–olasz naplója: Brewster, 2018.

4 Az Adolf Hitler ellen megkísérelt nem kevesebb, mint 42 merénylet közül a legismertebb a Claus Schenk von Stauffenberg által szervezett 1944. július 20-i volt, amelyet követően ötezer embert végeztek ki. A háttérrel és a részleteket mutatja be az ismert angol történész könyve (Dargie, 2020).

5 Rákosi Mátyás utasítására az akkor már kommunista kézben lévő államvédelem az elsők között (1945. február 13-án) kapcsolta le az itthoni földalatti mozgalom vezetőjét (Herczegh, 2021, 374–377. o.).

6 Nyilván a telhetetlenség hibájába esem, de e kor hangulatához mindenképp

Igen, 1945-re Magyarországnak ismét nem volt saját külpolitikája többé, és a belpolitikája is csak a Moszkvában meghúzott vonalak között. Az Ideiglenes Kormány megalakítása (Herczegh, 359–365. o.) kevéssé ismert körülményei önmagukért beszélnek. De mi minden történt a kezdő és a végpont között, s mily keveset tudhatott meg azokról a még oly érdeklődő szakközönség – hogy a szélesebb közvéleményt és a következő nemzedékeket már nem is említsük?!

Herczegh Géza munkája a maga sajátos narratívájával, látásmódjával, nem mindig dokumentált, de hitelesnek tűnő meglátásaival a magyar történelemírásnak és a nemzetközi kapcsolatok tudományszakának egyaránt jelentős mérföldköve. Hálásak lehetünk Szekér Nóra szöveggondozói munkájáért is. A sokszor hiányzó források szakszerű pótlása mellett igen hasznos az előző kiadás óta megjelent legfontosabb elemzések bibliográfiai adatainak a megadása – anélkül, hogy a szerző saját értékrendjét és megítélését módosítaná. Ennek révén a könyv háttéranyagai még plasztikusabban érzékeltetik a szerző egyedülálló intellektusát. Amit akkor is csodálunk, ha nem mindenben tudunk egyetérteni vele.

Csaba László

Irodalomjegyzék

- Brewster, Ralph (2018). *Hontalanul Budapesten, 1940–1944*. Budapest: Corvina Könyvkiadó.
- Dargie, Richard (2020). *Merényletek Hitler ellen*. Budapest: Kossuth Kiadó.
- Eckhart Ferenc (1941/2017). *A magyar közgazdaság száz éve, 1841–1941*. Budapest: Históriaantik Könyvesház.
- Fenyő Miksa (1946/2014). *Az elsodort ország*. Budapest: Park Kiadó.
- Jeszenszky Géza (2020). *Az elvesztett presztízs*. Budapest: Fekete Sas Kiadó.
- Tomka Béla (2011). *Gazdasági növekedés, fogyasztás és életminőség: Magyarország nemzetközi összehasonlításban*. Budapest: Akadémiai Kiadó.

fontosnak tartanám a Gyáriparosok Országos Szövetsége (GYOSZ) korabeli elnöke, Fenyő Miksa könyvének a megemlítését (Fenyő, 1946/2014). Sok más kortárs naplója és visszaemlékezése is hozzáférhető, bár vélhetőleg a terjedelemnek is van reális határa.

A befejezetlen és elfeledett béke

Fülöp Mihály (szerk.): *Második Trianon? Tanulmányok a párizsi magyar békeszerződés aláírásának 75. évfordulójára*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022. 352 o.

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2022.9

Magyarország helyét a nap alatt, illetve a jövőbeli lehetőségeit két, diktátumként leírható békeszerződés határozta meg: előbb az 1919/20-as ún. Párizs környéki békék közül a trianoni, utóbb pedig, egy újabb vesztes világháború után, a párizsi békeszerződés. Nemzeti emlékezetünkbe a versailles-i palotaegyüttes Nagy-Trianon épületének a neve kitörölhetetlenül beleégett, így állandó politikai referenciapont is maradt, annak ellenére, hogy jelentős kísérletek történtek a Trianon-szindróma meghaladására. Az 1947-es párizsi békeszerződés emléke idővel elhalványult Trianon éles kontúrjai mellett, a tágabb közvélemény előtt így talán nem is egészen világos, hogy a mai határainkat egy újabb, az 1947 februárjában aláírt szerződés rögzítette, amelyhez aztán bevett jelzőként került az is, hogy nem egyéb, mint egy „második Trianon”. E megfontolások is ihlették a párizsi magyar békeszerződés aláírásának 75. évfordulójára a téma kiemelkedő szakértőjének, Fülöp Mihály professzornak a szerkesztésében megjelent, szép kiállítású tanulmánykötetnek a címét – Második Trianon? –, a végén a sokatmondó kérdőjellel.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Ludovika Egyetemi Kiadó gondozásában napvilágot látott kötet tizenkét tartalmas, modern szemléletű tanulmányt foglal magában. Mivel a recenzió terjedelmi korlátai nem teszik lehetővé, hogy valamennyi írásnak részletesebb értékelését adjam, így a meglátásaimnak, illetve a bővebben is kifejthető észrevételeimnek csupán dióhéjba foglalt esszenciáját van módom papírra vetni.

A kötet általános kontextusának a felvezetését inspiráló gondolatok formájában Szakály Sándor bevezetője, valamint a szerkesztő, Fülöp Mihály „Párizs nem Trianon” című rövidebb eszmefuttatása adja. Szakály azt hangsúlyozza, hogy a párizsi békeszerződés éppúgy a múltunk megkerülhetetlen része, miként Trianon, így tehát méltó, hogy a kötet egy,

a 70. évfordulóra készült könyvnek (Fülöp, 2018) az átdolgozásaként új, reprezentatívabb formában megjelenhetett.

Az 1947-es békemű, amint arra Fülöp Mihály a korábbi munkáiban is utalt, befejezetlen maradt. A hosszú hidegháborús korszak nem tette lehetővé az európai béke teljes és megnyugtató lezárását, a kétpólusú világrend eltűnését követően túlon túl is gyökeret vert a „történelem végét” prognosztizáló illúzió, amely a nyitva hagyott kérdéseket „nagyvonalúan” mintegy „átruházta” az európai integrációs folyamatra. A térségünk sorsát befolyásoló világhatalmi relációk és geopolitikai törvényszerűségek szempontjai alapján az egykori (Párizsban aláírt), s az annak „befejezésére” tett kísérletek úgyszintén elvarratlan szálakat hagytak a mi nemzedékünkre is. Bibó István az egyik tanulmányában arra mutatott rá, hogy amennyiben nem válik elfogadottá a nemzetközi jog keretein belüli felülvizsgálat lehetősége, akkor a legitimitás elve (amely főképp a békeszerződésekben lefektetett határokat érinti) és az önrendelkezés elve között fennmarad az ellentmondás, s ennek következtében állandósul a bizonytalanság (Bibó, 1990. 409–412., 414. o.). Ahogy arra Fülöp Mihály a bevezető gondolatai végén rávilágít: a győztesek Magyarország helyét úgy jelölték ki Európában, hogy a Kárpát-medence békéjének egyetlen kérdésére sem voltak képesek választ adni. Ez döntően sztálini örökség, amelyet – sajnos – napjainkig sem sikerült felszámolni.

A szerkesztő írása nyitja a kötet tanulmányainak a sorát is (Az európai békerendezés kezdetei és a magyar béke, 1941–1947). Ez az írás áttekinti az 1947-es rendezés előzményeit és mindazt, ami azokból fakadóan Magyarország sorsát meghatározta. A szovjet béke, a *pax sovietica* alapvető elveit – ahogy az a szerző által ismertetett, Sztálin és Anthony Eden által 1941. december 16-án (tehát a moszkvai csata idején) a Kremlben folytatott megbeszélés titkos jegyzőkönyvéből kiderül – már akkor kendőzetlenül a szövetséges elé tárták, amikor a Hitler-ellenes koalíció még épphogy csak formálódni kezdett. Az ott elhangzott alapelvek a háború utáni érdekszféra-politikát körvonalazták. Moszkva céljai tekintetében a németek oldalán harcoló államok megbüntetése (és annak a mértéke) szorosan összefüggött a szovjet érdekek európai érvényesítésével, s ez a fegyverszüneti irányelvekben, valamint Washington, London és Moszkva együttműködésének a részletkérdéseiben is egyértelműen megmutatkozott. Fülöp áttekinti a



lényegében kizárólag a szovjet ízlést és elképzeléseket tükröző fegyverszüneti egyezmények sorát, amelyekben Sztálin pragmatizmusa is tetten érhető. Erre vonatkozóan a romániai belpolitikai fordulat szempontjából döntő, ideig-óráig Erdély kérdését is lebegtető szovjet magatartásra, továbbá a Külügyminiszterek Tanácsa tevékenységére érdemes utalni. Jóllehet a győztes hatalmak eredetileg a német békeszerződés ügyét kívánták a középpontba helyezni, végül épp a lényeg maradt el, s csupán a „másodrendű” (finn, bolgár, román és magyar) békeszerződések kerültek terítékre, s utóbb aláírásra. A szerző végül két rövidebb alfejezetben összegezte a magyar békeillúziókkal kapcsolatos lényegi kérdéseket, illetve a teljes 1947-es békemű lezáratlanságából fakadó problémákat.

Baráth Magdolna tanulmánya (A Szovjetunió és a magyar béke), amely az első írás szerves folytatása, kifejezetten a magyar békeszerződés létrejöttével kapcsolatos szovjet lépéseket taglalja. A béke-előkészítés folyamatának bemutatásához a szerző a korábbi, úttörő jellegű kutatásaira támaszkodott. A háborús évek során a szovjet pártállamra jellemző döntési mechanizmusok részleteiben tárulnak fel előttünk, de megtudjuk azt is, hogy a fegyverszüneti elképzelések és a békeszerződésbe belefoglalni kívánt kitételek miképpen fogalmazódtak meg. Két alfejezet szól az erdélyi kérdésről és Kárpátalja megszerzéséről, a vonatkozó csehszlovák–szovjet államközi szerződés előzményeiről. A magyar béke kapcsán a szerző úgy fogalmazott, hogy annak vitái során a Szovjetunió és az angolszász hatalmak között „már akkora volt az érdeklenség, hogy minimálisra igyekeztek szorítani a súrlódási felületet”, és „csak akkor igyekeztek” a saját álláspontjukat érvényre juttatni, ha „elsőrangú fontosságú ügyekről volt szó”. A magyar békeszerződés pedig – állapítja meg a szerző – nem tartozott azok közé.

Cseh Gergő Bendegúz tanulmánya (Fegyverszüneti ellenőrzés Közép-Európában: béke-előkészítés vagy térfoglalás?) szintén az 1947-es békeszerződések előzményeit tárgyalja. Már a román fegyverszüneti tárgyalások során (a korábbi olaszországi tapasztalatok alapján) egyértelművé vált, hogy a Szövetséges Ellenőrző Bizottság (SZEB) munkájában annak a hatalomnak jut a vezető és döntő szerep, amely az adott országot katonailag megszállta. A többi ország képviselőire csupán a kormányuk és a SZEB közötti „kapcsolattartás” feladata hárult, azonban – mint arra a szerző utóbb rámutat – ennek a Molotov által egyértelműen

megfogalmazott feladatkörnek sem tudtak teljesen megfelelni, mivel a szovjetek még a szükséges információkkal sem mindig látták el a brit és amerikai kollégáikat. Eközben pedig a SZEB is eszközzé vált abban a folyamatban, amely révén a Szovjetunió a zónájába került államokban belpolitikai kurzusváltást készíthetett elő. A tanulmány egyik fő erénye, hogy megmutatja az ehhez kapcsolódó, országonként eltérő vonalvezetést. Nagy figyelemre méltó az az elemzés, amelyből kiderül, hogy Finnország miképp, milyen okokból kerülhette el, hogy ott is a szovjet típusú berendezkedés váljék uralkodóvá. A magyarázat a világháborús előzményekben, a hidegháború kezdetének kérdéseiben, a geopolitikai fekvésben, valamint az igen ritkán és kizárólag pragmatikus elvek mentén megmutatkozó szovjet önkorlátozásban rejlik.

Gyarmati György a magyar béke-előkészítési erőfeszítések kulcsfigurájának tekinthető Kertész Istvánról, a párizsi magyar delegáció főtitkáráról írt (Kertész István és a Duna menti „különbéke” víziója), amelynek során a diplomata egyéni pályája, valamint a külügyi munka és a világtörténelmi/sorsfordító események összekapcsolódásának a lebilincselő bemutatását nyújtja az olvasónak. A tárgyalások lezárulta után nem sokkal Kertész emigrációba kényszerült, és az Amerikai Egyesült Államokban egyetemi oktatói karriert futott be. A háború alatt a Béke-előkészítő Osztály élén dolgozott példátlan energiával, később pedig tanárként a nemzetközi rendszer jellegzetességeit és problémáit igyekezett megragadni és magyarázni. Gyarmati tanulmányának érdekes részét jelentik azok a sorok, amelyekből a nemzetközi politikai viszonyoknak a Közép-Európára gyakorolt hatásait ismerhetjük meg. Ebben a szerzőnek a Kertész meglátásaihoz fűzött gondolatai kalauzolják az olvasót. A végkövetkeztetések között Gyarmati is az 1947-es békék „csonka” és „részleges” mivoltát említi, amelynek következményeként a hidegháború után a nemzetközi rendszer (a megoldatlan kérdéseivel együtt) „mintegy átesusszant” a „multipoláris globalizmusba”.

Ivánfi Miklós tanulmánya (Az Államtudományi Intézet, a Teleki Pál Intézet és a magyar béke-előkészítés) kiváló folytatása és kiegészítése a megelőző írásnak. A szerző a magyar béke-előkészítés adminisztratív, illetve tudományos hátterébe enged bepillantást számunkra. Indításként a tárgykör forrásainak egy rövidebb összefoglalását adja (különös tekintettel a Béke-előkészítő Osztály iratállományára). Kiemelésre érdemesek a



tanulmány készítése során felhasznált, illetve felsorolt anyagok, amelyek rendkívül sok és hasznos adalékkal szolgálnak az olvasó számára. Kosáry Domokos leveleiből vagy Benda Kálmán irataiból például egyedi és színes történetét ismerhetjük meg a címben szereplő intézményeknek. Az utolsó mondatok ebben az írásban is arra utalnak, hogy az intézetek munkatársainak értékes tevékenysége a kedvezőtlen történelmi fordulat miatt nem folytatódott, sőt, legalábbis a tervezett módon, nem is hasznosulhatott.

Kiss Dávid tanulmányával (Az 1947-es magyar béke-előkészítés az új haderő szervezetének és a határok kialakításának a tükrében) kapcsolatban fontos hangsúlyozni, hogy az hiánypótló írás. A szerző előljáróban megállapítja, hogy bár a békeszerződés katonai vonatkozású része kevésbé tűnik lényegesnek a többi kérdéshez (pl. a pozsonyi hídfő, a jóvátétel vagy a csehszlovákiai magyarok kitelepítésének ügyéhez) viszonyítva, azonban Magyarország sorsának a kirajzolódó hidegháborús nemzetközi renden belüli alakulását éppenséggel a honvédséget érintő viták és döntések tükrözték jól. Példaként említhető, hogy a szovjetek arra törekedtek, hogy az érdekszférájukon belül – többek között Magyarországon – a későbbiekben ne lehessen szó a haderők ellenőrzéséről. Kiss Dávid alapos levéltári kutatásokat folytatott. Különös figyelmet érdemel e vonatkozásban a határkérdéssel foglalkozó katonai anyagok bemutatása. Azok között ugyanis számos olyan javaslat is szerepel, amely – legalább részlegesen – ki kívánta igazítani a trianoni döntés egyes szembeötlő anomáliáit. Zárásként a szerző megállapítja, hogy a magyar katonai küldöttség néhány említést érdemlő részeredményt is elkönnyvelhetett ugyan, azonban csupán azokon a területeken, ahol azt a nagyhatalmi érdekek is úgy kívánták.

Szarka László tanulmánya (Csehszlovákia és a magyar békeszerződés) indítja a kötet harmadik tematikus blokkját (III. A szomszéd államok és a magyar kisebbségek), amelyen belül az ő írását Popély Árpádé, valamint Zseliczky Béláé követi. A három cikk a magyar–csehszlovák viszonyról és a békeszerződés létrejöttét azzal kapcsolatosan érintő kérdésekről szól, s közben a kérdéskör egészét részleteiben is megvilágítja. Szarka László tanulmánya historiográfiai helyzetképet ad, majd beszámol a béke-előkészítésről és a csehszlovákiai magyar kisebbség felszámolására irányuló ténykedésekről, s a szláv államok részéről az azokhoz Prágának

nyújtott támogatásáról is. Ebből a részből szintén jól látszódik a győztes hatalmak – a nyugatiak és a szovjetek – közötti növekvő ellentétek hatása, amely azonban valamelyest kihasználhatóvá vált a magyar érdekek érvényesítése szempontjából. A budapesti diplomácia így bizonyos részsikereket is elkönnyelhetett. Popély Árpád a homogén csehszlovák állam létrehozásának a kísérletét és a magyar kisebbség nehéz időszakát dolgozta fel (A csehszlovák nemzetállami törekvések és a magyar kisebbség [1945–1948]). Az írásból megismerhetjük a lakosságcsere-egyezmény előzményeit és az aláírása körülményeit, de az úgynevezett reszlovakizáció módszereit is. Zseliczky Béla már régóta és nagy alaposítással kutatja a sztálini Szovjetunió politikája, Edvard Beneš diplomáciai manőverei és a magyarkérdés alakulása közötti összefüggéseket, munkája során elsősorban az orosz levéltárakban fellelhető anyagokra támaszkodik. E forrásfeltáró munka (Sztálin, Beneš és a magyar kérdés) Beneš moszkvai útjai és tárgyalási metódusai szempontjából nagyon értékes. Megismerhetők belőle továbbá a felvidéki magyarság tervezett kitelepítését illető szovjet állásfoglalások, de érzékelhetővé válik a Kreml politikájának a sajátságos Janus-arca is.

Az utolsó három tanulmány közül kettő a Jugoszláviával, illetve Romániával kapcsolatos kérdésekről szól. Vukman Péter tanulmánya (Jugoszlávia és a magyar béke) a délszláv területi igények lebegtetésének körülményeit és okait ismerteti. A bajai háromszög ügye vagy a Mecsek-től délre eső területek esetleges elcsatolása is szerepelt 1947 előtt a napirenden, döntően stratégiai, gazdasági és vízrajzi szempontok alapján. Emellett az esetleges népességcsere kérdéséről, illetve a jóvátételi igényekről is olvashatunk a tanulmányban. Lönhárt Tamás egy olyan kérdést tárgyal részletesen, amelyet a kötet már az elején több vonatkozásban is érintett: Erdély sorsának alakulását (Az Erdély-kérdésről a második világháború alatti béke-előkészítés és a párizsi békekonferencia tükrében [1942–1947]). A szerző ezen belül bővebb teret ad a román és a magyar béke-előkészítés ismertetésének, főleg a háború alatti elképzeléseknek és erőfeszítéseknek. Ez a kérdés különösen is lényegesnek mutatkozott, hiszen nagyobb horderejű területi vitáról volt szó a két vesztes állam között, amely némi magyar reménnyel kecsegtetett. Végül a győztes nagyhatalmak békecéljai és a háború utolsó szakaszának az eseményei határozták meg azt, hogy a vitatott területek egésze visszakerült



Romániához, még hozzá annak ellenére, hogy számos, a magyarok szempontjából kedvezőbb elképzelés feküdt eredetileg a zöldposztós asztalon. A tanulmányok sorát Pákozdi Csaba rövidebb, a kisebbségvédelem perspektíváival foglalkozó tanulmánya zárja (Nemzetközi kisebbségvédelem a párizsi béke árnyékában – illúziók vagy perspektívák?), amely a békeszerződés által lényegében megoldatlanul hagyott probléma kezelésének az utólagosan feltáruló lehetőségeit foglalja össze. A záró bekezdésben pedig a következő frappáns megfogalmazás olvasható: a „kisebbségvédelem kérdése immár 100 éve magyar kérdés is”.

A kötetnek számos erényét emelhetnénk még ki. A további kutatások és a hazai oktatás résztvevői szempontjából igen hasznos olvasnivalót jelent, ráadásul a függelékében elhelyezett dokumentumok (így a magyar fegyverszüneti szerződés vagy a párizsi békeszerződés teljes becikkelyezett szövege), valamint térképek és képillusztrációk is segítik az ismeretszerzést. Az 1947-es párizsi magyar békeszerződéssel kapcsolatban végzett feltáró történelmi munka pedig a mai külügyi gondolkodás számára is maradandó jelentőséggel bír.

Joó András

Irodalomjegyzék

- Bibó István (1990). A nemzetközi államközösség benualtsága és annak orvosságai. Önrendelkezés, nagyhatalmi egyetértés, politikai döntőbíráskodás. In Huszár Tibor–ifj. Bibó István (szerk.). *Válogatott tanulmányok IV. 1935–1979.* Budapest: Magvető.
- Fülöp Mihály (szerk.) (2018). *Az elfelejtett béke. Tanulmányok a párizsi magyar békeszerződés életbelépésének 70. évfordulójára.* Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó.

A megjelenés technikai követelményei

A tanulmány esetleges korábbi megjelenésére vonatkozó adatok szabályos feltüntetése kötelező.

A szerző a felajánlott anyagot a szerkesztőség (kulugyiszemle@ifat.hu) engedélye nélkül nem nyújthatja be más kiadónak.

Bármely: a tanulmányban felhasznált – szó szerinti vagy tartalmi – idézethez pontos hivatkozás szükséges.

Formai követelmények:

- Word formátum, 12-es betűnagyság, Times New Roman betűtípus;
- fejezetcím: vastagon szedett; alcím: kurzivált (dőlt); cím előtt nincs számozás;
- az ábrák/táblázatok sorszáma és címe az ábrák fölött; a jegyzetszám az „ábra” stb. szó után;
- csak a folyóiratok címe, az idegen szó és a kiemelés kurziválandó; másféle kiemelés nincs;
- szerzőinktől várjuk a munkahelyük nevét és a betöltött pozíciójukat (legfeljebb kettőt);
- a magyar és angol nyelvű összefoglaló max. 10-10 sor;
- a kulcsszavak közül legalább 3, legfeljebb 7 adandó meg;

A tanulmányon belül szövegközi hivatkozás (szerző, dátum, oldalszám) alkalmazandó; adott szerző azonos évben megjelent írásait a dátum utáni, a-tól egymást követő betűkkel különböztetjük meg (pl. 2019a). Az anyag végén betűrendes irodalomjegyzék szerepel. A magyarázatot, kiegészítő gondolatokat a max. 3 soros lábjegyzetek tartalmazhatják.

Példák:

- Egyszerzős könyv

A szövegben: (Habermas, 2012, 26. o.); az irodalomjegyzékben: Habermas, Jürgen (2012). *The Crisis of the European Union: a Response*. Cambridge: Polity.

- Többszerzős könyv

A szövegben: (Saunders, Lewis és Thornhill, 2016, 102. o.), a második említéstől (Saunders *et al.*, 2016, 102. o.); az irodalomjegyzékben: Saunders, Mark, Lewis, Philip és Thornhill, Adrian (2016). *Research Methods for Business Students*. London: Pearson.

- Könyvfejezet

Az irodalomjegyzékben: Palmer, Farah (2007). Treaty Principles and Maori Sport: Contemporary Issues. In Chris Collins és Steven J. Jackson (szerk.), *Sport in Aotearoa/New Zealand Society* (307–334. o.)

- Elektronikus forrás

Az irodalomjegyzékben: Koutsokosta, Efi (2018). EU's Democratic Deficit to Blame for Far-Right Rise, Tspiras Tells Euronews. Comments. *Euronews*. A letöltés ideje: 2018. október 30. <https://www.euronews.com/2018/09/12/eu-s-democratic-deficit-to-blame-for-far-right-rise-tspiras-tells-euronews>.

- Folyóirat

Az irodalomjegyzékben: Szendy István (2019). A katonai stratégia. *Hadtudomány*, 29(1–2), 18–34.

- Szervezet, folyóirat vagy jogi dokumentum szerző nélkül:

A szövegben: (*EUR-Lex* 1988).

Az irodalomjegyzékben: *EUR-Lex* (1988). Judgment of 14 January 1988. Commission of the European Communities v Italian Republic, Case 63/86, Para 12. A letöltés ideje: 2019. január 5. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61986CJ0063>.

- A szerzőt egy másik munka idézi:

A szövegben: (Benczes, 2018)

Az irodalomjegyzékben: Benczes István (2018). Farkas Zoltán (2018). A válság tíz éve: mit tanultunk a nagy magyar összeomlás óta? *HVG*. A letöltés ideje: 2018. október 30. https://hvg.hu/gazdasag/20181008_A_valsag_tiz_eve_mit_tanultunk_a_nagy_magyar_osszeomlas_ota.

3500 Ft



9 771587 908003

22003