



PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM

Bölcsészeti és Társadalomtudományi Kar

Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék

ISSN 2732-1851

pólusok...

polarities

VI. évf. 1. szám – Vol. 6, Issue 1. (2025)



UNIVERSITY OF PÉCS

Faculty of Humanities and Social Sciences

Department of Political Science and International Studies

ISSN 2732-1851



PÓLUSOK FOLYÓIRAT

HU ISSN 2732-1851

DOI 10.15170/PSK

A Pólusok folyóirat célja a politikatudomány, valamint a nemzetközi tanulmányok területén elért tudományos eredmények közzlése, az érintett diszciplínákhoz köthető szakmai fórumok gazdagítása. A folyóirat évente két alkalommal (tél/tavaszi–nyári/ősz) jelenik meg, online lapszámok formájában.

Főszerkesztő

Prof. Dr. Kákai László, tanszékvezető egyetemi tanár, Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék, Pécsi Tudományegyetem

Szente-Varga, Mónika

Tarrósy, István

Vadál, Ildikó

Vila Maior, Paulo

Vörös, Zoltán

Szerkesztőség:

Deák Máté (recenzió rovat)

Glied Viktor (folyóirat marketing)

Kacziba Péter (felelős szerkesztő)

Lechner Zoltán (olvasószerkesztő)

Murányi Kata (olvasószerkesztő)

MTA besorolás (Gazdaság- és Jogtudományok Osztálya, 2023):

Politikatudományi Bizottság: **B**

Nemzetközi és Fejlődéstanulmányok Bizottság: **B**

Regionális Tudományok Bizottsága: **C**

A szerkesztőbizottság tagjai:

Bejma, Agnieszka

Bretter, Zoltán

Egeresi, Zoltán

Koller, Boglárka

Merkovity, Norbert

Natasza, Styczynska

Naxera, Vladimír

Pánovics, Attila

Raptopoulos, Nikolaos

Schmidt, Andrea

Szappanyos, Melinda

Kiadó:

PTE BTK Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék

Cím: H-7622 Pécs, Ifjúság útja 6.

Elérhetőség: polusok@pte.hu

A folyóiratban megjelenő írások a Creative Commons Nevezd meg – Nem Kereskedelmi – ShareAlike 4.0 nemzetközi licenc alatt kezeltek.

 **CC BY-NC-SA 4.0**

POLARITIES
Journal of Political and International Studies
HU ISSN 2732-1851
DOI 10.15170/PSK

The Polarities (Pólusok) journal aims to publish results obtained in the field of political science and international studies and to contribute to the professional forums of these disciplines. The journal is published twice a year (winter/spring and summer/autumn) in the form of online issues.

Editor-in-Chief:

Prof. Dr. László Kákai, Head of Department, Department of Political Science and International Studies, University of Pécs

Editors:

Máte Deák (book reviews)
Viktor Glied (journal marketing)
Péter Kacziba (managing editor)
Kata Murányi (copy editor)
Zoltán Lechner (copy editor)

Editorial Board:

Bejma, Agnieszka
Bretter, Zoltán
Egeresi, Zoltán
Koller, Boglárka
Merkovity, Norbert
Natasza, Styczynska
Naxera, Vladimír
Pánovics, Attila
Raptopoulos, Nikolaos
Schmidt, Andrea
Szappanyos, Melinda
Szente-Varga, Mónika

Tarrósy, István

Vadál, Ildikó

Vila Maior, Paulo

Vörös, Zoltán

Qualification by the Hungarian Academy of Sciences (2023):

HAS IX. Section of Economics and Law, Political Science Committee: **B**

HAS IX. Section of Economics and Law, International and Development Studies Committee: **B**

Publisher:

Department of Political Science and International Studies, Faculty of Humanities and Social Sciences, University of Pécs

Address: H-7622 Pécs, Ifjúság útja 6.

Email: polusok@pte.hu

Articles published in this journal are licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial ShareAlike 4.0 International License.

 **CC BY-NC-SA 4.0**

TARTALOMJEGYZÉK/CONTENT

TANULMÁNYOK ROVAT/RESEARCH ARTICLES

Externalizáció és internalizáció – A helyben segítség jelentősége: magyar humanitárius és geopolitikai válaszok két migrációs válságra (*Hungarian*)

Marsai Viktor, Solymár Dániel és Veress Kristóf.....2-26
(*Externalisation and Internalisation – The Importance of Local Aid: Hungarian Humanitarian and Geopolitical Responses to Two Migration Crises*)

Changing of Discursive Strategies of International and Local NGOs to Block Dam Constructions: The Mesopotamian Identity Marker (*English*)

Zsófia Jázmin László.....27-47

Below the state-led radar: Handling the Saint Petersburg microregion (*English*)

Fedor Zolotarev.....48-65

Elég az elég jó? In Memoriam Karsai Dániel (*Hungarian*)

Szappanyos Melinda és Vadál Ildikó.....66-81
(*Is good enough enough? In Memoriam Karsai Dániel*)

RECENZÍÓ/BOOK REVIEW

China's polarizing presence in the developing world:

Book review: Yu, H. (2024). Understanding China's Belt and Road Initiative. Springer. (*English*)

Danilo Lorenzo Delos Santos.....82-87

EXTERNALIZÁCIÓ ÉS INTERNALIZÁCIÓ – A HELYBEN SEGÍTÉS JELENTŐSÉGE: MAGYAR HUMANITÁRIUS ÉS GEOPOLITIKAI VÁLASZOK KÉT MIGRÁCIÓS VÁLSÁGRA

Marsai Viktor

igazgató

Migrációkutató Intézet

ORCID 0000-0002-1574-9343

Solymári Dániel

nemzetközi kapcsolatok vezető

Magyar Máltai Szeretetszolgálat, PTE BTK IDI Politikatudományi Program

ORCID 0000-0002-1690-8115

Veress Kristóf

külsőkapcsolati vezető

Danube Institute

ORCID 0009-0000-8585-5822

Dol:

10.15170/PSK.2025.06.01.01

Publikálva: 2025.04.21.

Hivatkozás:

Marsai, V., Solymári, D., & Veress, K. (2025): Externalizáció és internalizáció – A helyben segítés jelentősége: Magyar humanitárius és geopolitikai válaszok két migrációs válságra. *Pólusok*, 6(1), 2–26.

Egyéb Információk:

–

A folyóiratban megjelenő írások a Creative Commons Nevezd meg – Nem Kereskedelmi – ShareAlike 4.0 nemzetközi licenc alatt kezelték.

 CC BY-NC-SA 4.0

Absztrakt

A nemzetközi kapcsolatok egyik, utóbbi időben egyre fontosabbá vált elméleti megközelítése az externalizáció és internalizáció, amely fogalmak a migrációval kapcsolatos diskurzusban is hatékony elemzési értelmezések. Ebben a tanulmányban arra teszünk kísérletet, hogy bemutassuk, Magyarország milyen válaszokat adott a 2015-ben kialakult, majd a 2022 utáni orosz-ukrán háború következtében létrejött migrációs nyomásra az ország határain belül s azon túl. Célunk, hogy egy ritkán alkalmazott aspektus és módszertani kereten keresztül vizsgáljuk az eseményeket és az eltérő külpolitikai és fejlesztési segélyezési válaszokat. Mindezt a nem kormányzati szervezetek és a társadalom egészének válaszaival egészítjük ki. Tanulmányunkban esetpéldán keresztül mutatjuk be Magyarország externalizációs és internalizációs gyakorlatát, középpontba állítva az egyes humanitárius válaszokat.

Kulcsszavak: externalizáció és internalizáció, migráció, Ukrajna, Közel-Kelet, Máltai Szeretetszolgálat

Bevezetés

Az elmúlt évtizedekben Magyarországnak és Európának általában két, irreguláris migrációs válsággal is szembe kellett néznie. Az egyik, a valójában már 2013-ban elkezdődő és 2015-ben felerősödött migrációs és menekülthullám volt, amikor egy év alatt – különféle statisztikák szerint – másfél-kétmillió (Connor, 2016) menedékkérő lépte át az Unió külső határait. Ezen belül csaknem 400 ezren haladtak

keresztül Magyarországon (Hegyaljai, 2017), akikből 173 135 fő adta be menedékkérelmet hazánk területén (KSH, 2016). 2020-ban az illegális határátlépési kísérletek száma 46 ezer, 2021-ben 123 ezer, 2022-ben pedig 271 ezer volt (Szemán, 2023). Bár utóbbi adatok számos, többszöri próbálkozást is takarnak, a közvetett statisztikákat figyelembe véve (Kurmayer, 2023) a Balkán kapcsán továbbra is az illegális bevándorlók százezres nagyságrendű számáról beszélhetünk, akik el szeretnék érni az Európai Unió területét. Oroszország 2022. februári katonai agressziója Ukrajna ellen aztán egy keleti irányból érkező migrációs hullámot is előidézett, amely nagyságrendjében felül is múlta a Földközi-tengeren átkelők számát. Bár az ukrainai menekültek egy része hazatért, míg mások, mivel nem igényeltek ideiglenes védelmi státuszt, lényegében láthatatlanok maradtak a hatóságok és így a statisztikák számára. 2024. március 14-ig 5 millió 983 ezer ukrán menekült regisztrált ideiglenes védelmi státuszra Európában, és a UNHCR összesen több, mint 6 millió 486 ezer főre teszi az országot tartósan elhagyók számát (UNHCR, 2024). Ebből hazánk vonatkozásában 4 millió 441 ezer határátlépést regisztráltak, és 41 810 fő kért ideiglenes védelmet. Mindeközben különféle, meglehetősen széttartó becslések további 30-120 ezer fő közé teszik a hazánkban maradtak számát (Infostart, 2022). Ezenkívül fontos hangsúlyoznunk, hogy a Kárpátaljáról elmenekült kettős állampolgárok nem jelennek meg ezekben a statisztikákban, mivel nekik a magyar állampolgárságuk okán nem kellett ideiglenes védelemért regisztrálniuk (Dömötör, 2023).

A két migrációs válság gyökerei eltérőek voltak, és a magyar állam ezt a logikát alkalmazva eltérő keretrendszerben értelmezte őket. A déli irányból érkezőkre hazánk a határvédelmi intézkedések megerősítésével válaszolt, hangsúlyozva, hogy a Magyar Kormány álláspontja szerint – amit az EU-s elismerési statisztikák is alátámasztanak (EU Agency for Asylum, 2023) – az érkezők többsége gazdasági bevándorló, tehát nem jogosult menekült, menedékes vagy oltalmazotti státuszra. Ez pedig szükségessé tette egyrészt a határnál történő alaposabb szűrést, illetve a válság kiváltó okainak – legyen szó gazdasági nehézségekről vagy fegyveres konfliktusról – kezelését, messze, esetenként több ezer kilométerre Magyarországtól. Másrészt Budapest véleménye szerint az érkezők számos biztonságos harmadik országon haladtak keresztül, ahol nemzetközi védelemben részesülhettek volna. Ezért a 2020-as jogszabályi változások miatt a biztonságos harmadik országnak ítélt Szerbia felől érkezőket a hatóságok automatikusan visszakísérték a határkerítés szerb oldalára, tájékoztatva őket, hogy menedékkérelem – pontosabban az annak elindításához szükséges szándéknyilatkozat – beadására a belgrádi magyar nagykövetségen van lehetőség (Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság: OIF, 2023). Ez az esetek többségében nem történt meg, elsősorban nem kapacitáshiány, hanem a dublini szabályozás miatt, melynek értelmében a menekültügyi eljárásnak abban az uniós országban kell lefolynia, amelyben a személy először lép egy tagállam területére. Az érkezők többsége azonban a szakirodalomban az „asylum shopping” fogalmával leírt (European Migration Network, 2024) gyakorlatot követte, nevezetesen, hogy

mintegy *à la carte*-módon önkényesen választotta ki, melyik országban szeretné benyújtani menedékkérelmét. Ezzel szemben az Ukrajnából érkezőkre Magyarország olyan fegyveres konfliktus elől menekülőkként tekintett, akik számára az első biztonságos harmadik ország – más uniós és nem uniós frontállamok mellett – hazánk volt (Kovács, 2022). Éppen ezért Magyarország nemcsak megnyitotta határait az érkezők előtt, de komoly erőforrásokat mozgatót meg ellátásukra. Szijjártó Péter külgazdasági és külügyminiszter egyenesen hazánk „valaha volt legnagyobb humanitárius akciójának” nevezte a magyar szerepvállalást az áldozatok megsegítésében (Kozics, 2023).

Ebben a tanulmányban arra keressük a választ, hogy:

1. milyen sajátos történeti, jogi, kül- és biztonságpolitikai tényezők járultak hozzá a magyar politika alakulásához a két irreguláris migrációs válság kapcsán;
2. milyen szerepet játszott ebben a válság internalizációja, illetve externalizációja;
3. illetve, hogy a kormányzati szereplők mellett miként egészítették ezt ki a nem kormányzati szervezetek és a társadalom egészének válaszaival.

Írásunk fő állítása, hogy a külső és belső kritikák ellenére, amelyek szerint Magyarország inkonzisztens magatartást folytat a két krízis kapcsán, a magyar válaszok valójában egyaránt illeszkednek abba a narratívába, amelyben a kormányzat az irreguláris migráció kapcsán kommunikált, nevezetesen, hogy Magyarország feladata a közvetlen közeléből érkező menekültek befogadása (első biztonságos harmadik ország – internalizáció), míg sokkal alaposabb ellenőrzésnek szeretné alávetni a számos biztonságos harmadik országon keresztül érkezőket, különösen, ha azok jelentős része gazdasági okokból hagyta el hazáját. Ehhez szorosan kapcsolódik a magyar adminisztráció felfogása, hogy „ne a bajt hozzuk Európába és Magyarországra, hanem a segítséget vigyük oda, ahol a baj van” (Azbej, 2019), amelynek egyik eklatáns eszközét képezi hazánk fejlesztési és humanitárius tevékenysége, legyen szó akár a *Hungary Helps Program*ról, akár más, nem kormányzati szervezetek külföldi szerepvállalásáról. Utóbbiak kapcsán a vizsgálat esettanulmányát a Magyar Máltai Szeretetszolgálat példája adja, amely a legrégebbi ilyen típusú magyar szereplő. A nem állami szereplők bevonása a vizsgálatba módszertanilag azért is fontos, mert az elmúlt évtizedek gyakorlata egyértelműen azt mutatja, hogy a mindenkor magyar állam a menedékkérők ellátásának, illetve a humanitárius problémák kezelésének egy részét tudatosan kiszervezi.

Ebben a kontextusban megmutatkozik, hogy bár mindkét válság kapcsán megjelennek az internalizáció, illetve az externalizáció elemei, a „déli” migrációs krízisre adott válaszokban sokkal nagyobb súllyal esik a latba a külső dimenzió, míg az

ukrajnai menekültkrízis esetében a kormányzat jobban támaszkodik nem csupán az egyes kormányzati és önkormányzati szervekre, civil szervezetekre, de a társadalom legkisebb egységeire, a családokra és egyénekre is. A tanulmány ezért arra koncentrál, hogy Magyarország milyen eszközökkel és lépésekkel támogatja az internalizációt, illetve az externalizációt, és azok milyen konkrét akciókban öltöttek testet az egyes válságok kapcsán. Ennek során először megvizsgáljuk az externalizáció elméleti hátterét és a róla folyó vitát a tágabb európai szak- és migrációs politikák vonatkozásában. Ezt követően rátérünk a déli migrációs válság, illetve a rá adott kormányzati válaszok elemzésére, különösen tekintettel a Magyar Máltai Szeretetszolgálat és a Hungary Helps Ügynökség tevékenységére, amelyek jó példái az externalizációnak. A harmadik nagy egységben tárgyaljuk az ukrajnai menekült-hullámot, illetve az erre adott kormányzati válaszokat, azt, hogy ezt miként interiorizálta, tette belsővé Budapest.

Az elemzés elsődleges (interjúk, hírek, kormányzati dokumentumok), illetve másodlagos forrásokon (elemzések) alapul. Előbbiek esetében tizenegy félig strukturált, a *Chatham House Rules* alapján elkészített interjúra került sor döntéshozókkal, döntés-előkészítőkkel, illetve különféle, a migrációs válságok kezelésében szerepet játszó szervezetek munkatársaival 2021 decembere és 2024 márciusa között.

A szerzők szeretnék hangsúlyozni, hogy jóllehet, kerülték az anglicizmusokat, jelenleg azonban se az externalizáció se az internalizáció fogalmának nincs általánosan elfogadott és bevett magyar megfelelője, így jelen írásban ezeket a formákat használják. Továbbá a migráció és menekültválság kifejezéseket egyaránt, politikai tartalom nélkül, jelen írásban szinonim fogalomként használják (habár jogi értelemben tudják, nem az), ahogyan az irreguláris bevándorló és migráns szavakat is azonos értelemben alkalmazzák.

Viták kereszttüzeiben – a migrációs válságok externalizációja és a magyar stratégiai kultúra

Az externalizáció az Európai Unió és általában minden politikai entitás kapcsán megjelenő gyakorlat. Ennek lényege, hogy az adott szereplő ugyan figyelmet szentel egy bizonyos ügynek, az adott problémát azonban távolítani próbálja magától (első-sorban, de nem kizárólagosan földrajzi értelemben), és államhatárain kívül igyekszik megoldást találni rá (FitzGerald, 2019). Ennek összefüggésében Magyarország ön-álló megközelítését egyszerre érte rengeteg kritika és dicséret.¹ Ugyanakkor kevesen vették figyelembe azt, hogy az adott jogi keretek között Magyarország mindkét válságra válaszokat igyekezett adni: 2015-ben például hazánk több mint 173 ezer

¹ Például: „migrációs apartheid” (Scoop, 2022), „xenofób és rasszista”, „ellentétes az emberi jogokkal” (Verseck, 2019) vs. határvédelem fontossága, „Magyarország megvédi szuverenitását” (Stumpf, 2019).

menedékkérelmet fogadott be, igaz, a kérelmezők döntő többsége nem várta meg az eljárás végét, hanem továbbutazott Nyugat-Európába. De még 2016-ban is csaknem 30 ezer, 2017-ben pedig 3300 kérelmet nyújtottak be. Utóbbi évben ráadásul a kérelmezők csaknem fele részesült valamiféle nemzetközi védelemben (Menedék, 2021). Drasztikus visszaesésre csak 2020-ban került sor a már említett, Szerbiára vonatkozó rendelkezés miatt. Mindeközben az Ukrajnából érkezők befogadását EU-s szinten is szabályozta a 2022 márciusában elfogadott Ideiglenes Védelmi Irányelv (European Commission, 2021).

Az elmúlt évek migrációs és menekültválsága(i) kapcsán különösen sokszor merült fel az externalizáció kérdése. Ebbe a gondolati sémába lehet sorolni azokat az elképzeléseket, amelyek alapján az EU a határain kívüli hotspotokban folytatná le az egyes menedékkérők eljárását (Marsai, 2017), vagy hogy a különféle fejlesztési támogatásokon keresztül segítené a lakosság helyben maradását. Sőt, egyes kutatók szerint az a gyakorlat is ide tartozik, amely szerint az egyes légitársaságokat kötelezik arra, hogy még a becsekkolás előtt ellenőrizzék, az adott utazó jogosult-e belépésre a célállomáson, és ha nem, azért a légitársaságot éri büntetés (Spijkerboer, 2018). De ide sorolják például a Spanyolország által kötött megállapodásokat harmadik országokkal az irreguláris migránsok visszafogadására vagy a líbiai parti őrseget támogató olasz-líbiai megállapodást is.

A szakértők egy része meglehetősen kritikus a migráció externalizációja kapcsán. Gyakran előkerülő vád, hogy az EU és a tagállamok „erődöt” akarnak építeni Európából azzal, hogy az externalizáció részeként például fizikai akadályokkal erősítik meg a határokat (Afailal & Fernandez, 2017). Ezt az álláspontot képviseli az MPI tanulmánya is, amelynek szerzői csak abban az esetben tartják elfogadhatónak a menekültügyi eljárások kiszervezését, ha azok további rászorulóknak teszik lehetővé a rendszerhez való hozzáférést, megőrizve egyben a határokat elérők lehetőségeit is az eljárások lefolytatására (de Oliveira & Tan, 2023). Sőt, egyesek egészen odáig mennek az érvelésben, hogy a határok védelme az újgyarmatosítás eszköze: „A kifelé irányuló külső európai határok felépítése a gyarmatosítás új formája, amely a lakosságot (migránsok vs. európai állampolgárok) és az államokat (EU tagállamok vs. államok, amelyekre az externalizáció irányul) aszerint kategorizálja, hogy milyen fenyegetést jelentenek az EU számára” (Afailal & Fernandez, 2017).

Ezek a megközelítések azonban, elmozdulva a tudományos standardoktól, erősen értékalapúak, alapvetően érzelmi elemeket kapcsolva a jelenséghez, objektív módon nem vizsgálva, hogy például az a tény, hogy Európa „erődde” válik, miért hordoz automatikusan negatív előjelet. Ezen megközelítések belső ellentmondásait jelzi ugyanakkor, hogy miközben a korábban idézett írás élesen kritizálja az Uniót, amiért nem biztosít több forrást Törökország és más államok számára (Afailal & Fernandez, 2017), nem reflektál arra, hogy az szintén az egyenlőtlen és függő viszony megnyilvánulása lenne (a „gazdag” Európa segíti a „szegény” Ankarát). Azt, hogy az externalizáció körüli vita mennyire nem jutott nyugvópontra, és hogy a mindennapi

migrációs kérdésekbe is beszüremkedik, jól jelzi például a brit-ruandai megállapodás kritikája, amelyet többek között a UNHCR azért tartott jogellenesnek, mert Ruandát nem tekintette biztonságos harmadik országnak, és úgy vélte, a ruandai menekültügyi rendszer nem képes kezelni az új érkezőket (Dearden, 2022) – miközben az ENSZ évek óta szállít Kigaliba menedékkérőket más országokból, részben EU-s támogatással (Press and Information Team of the Delegation to Rwanda, 2023).

Jelen tanulmány nem kíván értéktársítással élni az externalizáció kapcsán, sem annak erősen vitatott politikai, jogi és ideológiai hátterét elemezni. Egyedül azt kívánja hangsúlyozni, hogy az externalizáció évtizedek óta megjelenik az EU és különösen a tagállamok gyakorlatában – sőt, erre a szegmensre még az új Migrációs és Menekültügyi Paktum is nagy hangsúlyt fektet. Nem véletlen tehát, hogy Budapest is részben ezzel az eszközzel élt a 2015-ös migrációs válság során. Szeretnénk ugyanakkor arra is rámutatni, hogy miért volt ennyire fontos a válság externalizációja, ehhez pedig elengedhetetlen még egy fogalom, a stratégiai kultúra bevezetése.

Ahogy Tóth Péter definiálja, a stratégiai kultúra „a közös normák, eszmék és meggyőződések, amelyek egy társadalomban meghatározzák a kül-, biztonság- és védelempolitikai célokat és cselekvési formákat. Ebben a megközelítésben az ország biztonsági identitását azok a választott viselkedésminták jelzik, amelyeket közös, egyedi módon az adott közösségre jellemző tapasztalatok és narratívák határoznak meg” (Csiki & Tóth, 2013). Egy másik helyen Tóth hozzáteszi: „ide szokás sorolni a történelmi tapasztalatokat, a földrajzi elhelyezkedést, a filozófiai-kulturális gondolkodásjegyeket, a gazdasági-társadalmi berendezkedés sajátosságait, a társadalom biztonságfelfogását (tehát az érzékelt fenyegetéseket), a katonai technológiák ismeretét, használatát, az ezekkel kapcsolatos preferenciákat” (Tóth, 2013). Ahogy Charles Kupchanre hivatkozva Pénzváltó Nikolett rámutat, „a stratégiai kultúrából fakadó kollektív elvárások egyrészt korlátozzák a döntéshozók cselekvési terét, hiszen az elméletileg elérhető lehetőségek köre egy adott döntéshelyzetben leszűkül a „kulturálisan hozzáférhető” opciókra; másrészt a közös stratégiai kultúra az elitek számára lehetőséget nyújt egy olyan nyelvezet használatára az egyes döntési helyzetekben, ami jól rezonál az adott társadalomban, ezáltal megkönnyíti az állampolgárok támogatásának megszerzését a stratégiai döntésekhez” (Pénzváltó, 2022).

A déli irányból érkező migrációs válság kapcsán a kormányzat egyértelműen a magyar stratégiai kultúra keretrendszerére és a magyar társadalmi percepcióra válaszolt. Ennek fő elemeit azok a történelmi tapasztalatok képezik, amelyeket Magyarország szerzett az elmúlt évszázadokban, elsősorban a török hódoltság idején. De ezt kiegészíthetjük akár a tatárjárás, az 1849-es orosz támadás vagy a második világháború tapasztalataival, amikor is a Kárpát-medencén kívülről érkező erők súlyos csapást mértek az országra, és sok esetben alapvető demográfiai és kulturális változásokat idéztek elő. Bár a katonai hódítás párhuzamba állítása nem állja

meg a helyét a 2015-ös helyzettel, és ezt a gyakorlatot sokan xenofóbnak, rasszistának és iszlamofóbnak írták le, ezek a megközelítések nem számoltak a magyarság történelmi tapasztalatával. A tömeges irreguláris migráció megítélése ugyanis a „80-20-as” témák közé tartozik, vagyis – hasonlóan például a drogliberalizáció elutasításához – a magyar lakosság zöme pártállástól függetlenül támogatta és támogatja a határvédelem ügyét. Ezt támasztotta alá a Migrációkutató Intézet és a Századvég közös közvélemény-kutatása is, amelynek értelmében a megkérdezettek több, mint 83 százaléka értékelte teljes mértékben létező vagy inkább létező problémaként a tömeges migrációt, miközben több, mint 60 százaléka értékelte nagyon aggasztónak vagy inkább aggasztónak az illegális bevándorlók Magyarországra áramlását (Janik et al., 2022). Ugyanakkor ez nem jelentette azt, hogy a társadalom nem akar befogadni menekülteket, csak azt, hogy a többség világosan szeretné látni, kiket is enged be hazánk: a válaszadók 57,2 százaléka lehetőség szerint, 24,5 százaléka pedig mindenképp befogadná a politikai menekülteket (Janik et al., 2022). Az is világosan látszik a statisztikákból, hogy a rendszeresen felmerülő iszlamofób vádak (Aljazeera, 2021) ellenére nincs érdemi eltérés a tekintetben, hogy a válaszadók miként viszonyulnak, példának okáért, a kínaiakhoz, az arabokhoz, az oroszokhoz, a törökökhöz vagy a nigériaiakhoz (Janik et al., 2022). Figyelembe véve a 2022 eleji adatfelvételi dátumot, ez ellentmond annak az állításnak, hogy a magyar társadalom kifejezetten muszlim-ellenes lenne.

Mindez afelé mutat tehát, hogy nem a magyar vezetés teremtette meg az externalizációt: épp ellenkezőleg, az irreguláris migráció részleges „kiszervezése” kapcsán Budapest nem tett mást, mint igazodott a stratégiai kultúrához, amely egyértelműen abba az irányba mutatott, hogy az országnak meg kell védenie határait, és amennyire lehet, azokon kívül kell kezelni ezt a problémát. A másik lehetséges megoldás, amelyet például Németország alkalmazott, a tömeges befogadás és a multikulturális társadalom modellje nagyon távol esett a magyar történelmi tapasztalatoktól, és vélhetőleg jóval kevesebb támogatásra számíthatott volna az állampolgárok részéről – még akkor is, ha a fennálló jogi keretek mellett Magyarország több tízezer embernek adott esélyt a menekültügyi eljáráshoz.

Humanitárius válaszok: a Magyar Máltai Szeretetszolgálat helye és szerepe

A Szeretetszolgálat az elmúlt 35 évben a magyar társadalomba talán leginkább mélyen beágyazódott humanitárius szervezetté vált s a kormányzati szervek is olyan szociális feszültségek kezelését bízzák rá, melyeket annak igazgatási, szociális és egészségügyi szervezetei nem, vagy csak részben tudnak megoldani. A Political Capital (2023a) által végzett, a civil szervezetek társadalmi megítélésével kapcsolatos kutatási jelentés szerint (a Magyar Vöröskeresztet követően) a Magyar Máltai Szeretetszolgálat a második legismertebb civil szervezet Magyarországon. Megerősítő,

hogy ugyanez az eredmény született a korábbi, 2021-es és az azt megelőző, 2019-es mérésben is (Political Capital, 2023b).

A kapcsolat a magyar állami adminisztrációval is hagyományosan szorosnak tekinthető. A Magyar Örökség Díjjal kitüntetett segélyszervezet és a magyar kormány között született 2010. évi CXL. törvény mérföldkőnek számít és rendhagyónak is tekinthető a magyar nonprofit szektor egészében (Romhányi et al., 2021). A törvény kimondja, hogy a magyar kormány „szociális, egészségügyi, humanitárius és nemzetközi fejlesztési, nevelési-oktatási, kulturális, katasztrófavédelmi, sport, illetőleg gyermek- és ifjúságvédelmi” kérdésekben intézményes szinten együttműködik a Máltai Szeretetszolgálattal és „a szervezetek saját tevékenységi területükön jogosultak az illetékes magyar hatóságokkal való tárgyalásokra” (2010. évi CXL. tv.). Szintén az állam és civil szektor közötti együttműködés jó példaként említhető a Szeretetszolgálat és a szerb kormány között 2016-ban kötött kétoldalú megállapodás: ennek értelmében a magyar karitatív szervezet humanitárius segítséget nyújt a Szerbia területén tartózkodó menedékkérőknek, másrészt tapasztalataival, tudásával különböző szociális programokat támogat, elsősorban a vajdasági településeken (Magyar Máltai Szeretetszolgálat – MMSZ, 2016). Ez az együttműködés annak megkötése pillanatában azért is volt kiemelkedő jelentőségű, mert a Máltai Szeretetszolgálat volt az egyetlen olyan Európai Unió tagállami civil szervezet, amely jogilag rendezett módon vehetett részt a két ország közötti határnyiladékból zajló menekültellátásban, és általában a szerbiai migrációs munkában. 2022-ben és 2023-ban pedig az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával kötött kétoldalú megállapodást a Máltai Szeretetszolgálat és vált a multilaterális szervezet nemzetközi partnerévé. Az együttműködés keretében végrehajtott program az ukrajnai menekültek ellátásával kapcsolatban jelentősnek tekinthető, ugyanis ENSZ szervezettel korábban nem történt Magyarország területén zajló humanitárius művelet, mivel hazánk eddig nem volt „ENSZ célterület” (MMSZ, 2022).

Kiemelhető még a Karitatív Tanács és a Szeretetszolgálat kapcsolata. A magyar kormány által 2000-ben létrehozott Karitatív Tanács a magyar állam humanitárius koordinációs platformja. „A Karitatív Tanács tagszervezete az a magyar civil szervezet lehet, amely legalább nyolc éve folytat karitatív tevékenységet, országos hálózattal és legalább három regionális központtal, a segélyakciók lebonyolításához szükséges megfelelő logisztikai háttérrel rendelkezik, országos viszonylatban legalább negyven főt foglalkoztat munkaviszonyban, és legalább három regionális raktárt működtet” (65/2000. (V.9.) Korm. rend.). A Tanács 2022-től az Alaptörvény 53. cikke alapján kihirdetett veszélyhelyzet során, úgynevezett Nemzeti Humanitárius Koordinációs Tanácsként (NHKT) működhet, amelyben a karitatív, civil szervezet képviselői mellett a köznevelés, a felsőoktatás, a szociális és a gyermekvédelmi terület, az egészségügy, a területi közigazgatás, a munkaügy, a nemzetpolitika, a közlekedés, valamint a Hungary Helps Ügynökség/Államtitkárság képviselői is jelen vannak (Magyar Közlöny, 84. szám). A Magyar Máltai Szeretetszolgálat továbbá az Igazságügyi

Minisztérium Emberi Jogi Munkacsoportjának és a Menekültügyért Felelős Tematikus Munkacsoportnak tagja, amelynek keretében folyamatosan közreműködnek a magyarországi menekülthelyzet monitoringjában.

A déli migrációs válság – a részleges internalizációtól az átfogó externalizációig

A 2015. évben tetőző migrációs- és menekültválság előjelei a nyugat-balkáni migrációs útvonalon 2013-ban kezdtek egyértelműen mutatkozni. A magyar szervek ebben az évben 18 900 menedékkérőt regisztráltak, ami 776 százalékos emelkedés volt a 2012. évi statisztikákhoz képest (2157 fő). A 2013-ban tapasztalt növekmény legfontosabb eleme a koszovói menedékkérők számának drasztikus emelkedése volt, ebben az évben 6 212 fő koszovóit regisztráltak a magyar szervek (összes kérvény 32,87 százaléka), 26-szor annyit, mint az azt megelőző évben (226 fő). Figyelemre-méltó ugyanakkor, hogy már ebben az évben növekedésnek indult az Európán kívüli menedékkérők száma: míg 2012-ben csak 327 kérvény érkezett a magyar szervekhez pakisztáni állampolgároktól, addig 2013-ban 3081. A menedékkérők túlnyomó többsége már ekkor irregulárisan lépett Magyarország területére: a hivatalos statisztikák szerint a 2013-ban regisztrált 18900 főből 18590 nem legális úton érkezett az ország területére (Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, 2012).

A meredeken felfelé ívelő tendencia az ezt követő két évben is folytatódott: 2014-ben 42777 menedékkérőt regisztráltak a magyar szervek, 2015-ben pedig 177 135 főt (Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, 2015). A migrációs- és menekültválság Magyarországon 2015 tavaszán került a társadalmi figyelem és a politikai diskurzus középpontjába, azonban a krízis externalizációjáról a politikai döntés már hamarabb megszülethetett. Orbán Viktor miniszterelnök 2015. január 11-én, Párizsban kijelentette: „A gazdasági bevándorlás rossz dolog Európában, nem szabad úgy tekinteni rá, mintha annak bármi haszna is lenne, mert csak bajt és veszedelmet hoz az európai emberre, ezért a bevándorlást meg kell állítani, ez a magyar álláspont” (Index, 2015b). A magyar kormányfő ekkor elkötelezte magát amellett, hogy szigorú, bevándorlást korlátozó politikát fog követni, és igyekszik majd az európai vezetőket is ebbe az irányba terelni.

Az alábbiakban a magyar kormányzó többségnek a migrációs- és menekültválság kapcsán tett intézkedéseit vesszük sorra, amelyeknek a célja zömében – de nem kizárólag – a válság externalizáció útján való megoldása. Az elemzés nem szigorú kronológia sorrendben vizsgálja az intézkedéseket, hanem tematikus alfejezetekben, az externalizációs szándék különböző aspektusai szerint csoportosítva.

Az államhatár jellegének átalakítása

A 2015. évi migrációs- és menekültválság externalizáció útján való megoldásához ki kellett alakítani a válságkezelés államilag koordinált, komplex rendszerét, ehhez viszont szükségessé vált a magyar társadalom és a válság szféráinak szétválasztása. Ennek a központi szándéknak az első fontos manifesztációja a szerb-magyar zöldhatár átjárhatóságának teljes felszámolása volt fizikai (és jogi) határzár felépítésével. Fontos hangsúlyozni, hogy az ideiglenes, majd állandósult biztonsági határzár nemcsak a határvédelmet szolgálta, hanem egyben korlátozta a határmenti helyi közösségek bármínemű organikus interakcióját az irreguláris migránsokkal, aminek közbiztonsági aspektusa mellett nagy szerepe volt a helyi lakosok szubjektív biztonságérzetének növelésében. A 2015. évi válság externalizációjának első lépése így az államhatár jellegének jelentős átalakítása volt.

A magyar kormány 2015. június 17-én döntött a „magyar-szerb határszakaszon a zöldhatár átjárhatóságának megszüntetése érdekében” körülbelül 175 km hosszúságban, 4 m magasságú, határőrizeti célú ideiglenes kerítés létesítéséről (1401/2015. (VI. 17.) Korm. Határozat). Németh Szilárd, az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságának akkori alelnöke szerint a kormány hírszerzői jelentésekre támaszkodva hozta meg a döntést (Index, 2015a). A válság externalizációja szempontjából jelentős, hogy a kabinet az első perctől kezdve az állami apparátusra (Honvédség stb.) támaszkodva, és nem magáncégekkel szerződve tervezte a kerítés felépítését. A mintaszakaszok július 13. és 18. között készültek el (Index, 2015c), a kormány végül július 21-én döntött a 4 méter magas kerítés végleges formájáról (Index, 2015d).

Orbán Viktor miniszterelnök a Bálványosi Nyári Szabadegyetem és Diáktáborban tartott beszédében ígéretet tett a kerítés megépítésére augusztus végéig (Híradó, 2015). Azért, hogy a szoros határidő tartható legyen, a Honvédség első ütemben egy gyorstelepítésű drótkadályt (GyODA) kezdett telepíteni a határra (Népszabadság Online, 2015), amely mögött folyamatosan épült a 4 méter magas kerítés is. A Honvédség humánerőforrásainak felhasználásában tapasztalható visszaságok miatt szeptember elején a nemzetbiztonsági kabinet ülésén súlyos kritikák érték Hende Csaba honvédelmi minisztert, aki végül szeptember 9-én vált meg tárcájától; a bársonyszékben Simicskó István követte (Index, 2015e; Lengyel, 2015). Szeptember közepére eldőlt, hogy a szerb-magyar-román hármashatártól a magyar-román határ mentén egy rövid szakaszon a Marosig, illetve a magyar-horvát határon is fog épülni fizikai határzár (Origo, 2015; Economx 2015). A Honvédség a szerb szakaszon a kerítés építésével szeptember 17-re végzett, a horvát szakaszon pedig október 21-én (Baranyai, 2015).

2016 augusztusában Orbán Viktor miniszterelnök egy második kerítés építését jelentette be (Infostart, 2016), amelynek nyomvonala az első kerítéssel párhuzamosan futó manőverút mögött húzódott. Az egy évvel korábban épített határzárral ellentétben az új kerítést intelligens jelzőrendszerrel, valamint hő- és hagyományos

kamerákkal szereltek fel (Index, 2017). Az építési munkálatok 2017 áprilisára fejeződtek be (Kormány.hu, 2017).

2016-ban a fizikai kerítés mellett egy jogi határázár is felépült az ország déli határán. Az Országgyűlés által ebben az évben elfogadott (Met, 71/A. § (1) törvénymódosítás létrehozott egy 8 kilométeres biztonsági zónát az állam határain, amelyen belül bárkit, aki nem tudta igazolni a személyazonosságát, a hatóságok az egyik hivatalos átkelési ponthoz kísérték, és kiutasították az országból anélkül, hogy menedékkérelmet adhatott volna be. Fontos kiemelni, hogy az így kiutasított irreguláris migránsok továbbra is adhattak be menedékkérelmet a magyar jogszabályokban lefektetett módokon (ld. lentebb).

A 2017 márciusától (2007. évi LXXXIX) hatályos törvénymódosítások értelmében a 8 kilométer széles „jogi kerítés” kiterjeszthetővé vált az egész ország területére tömeges bevándorlási válsághelyzet esetén – utóbbit a magyar kormány 2016 óta folyamatosan fenntartotta (Kormány.hu, 2023). A 8 kilométeres határvonal kiterjesztésének következményeként az összes irreguláris migránst – függetlenül attól, hogy az ország melyik pontján fogták el – a fizikai határázár külső oldalára vitték, majd tájékoztatták arról, hogy a magyar jogszabályok szerint milyen módokon nyújtható be menedékkérelmem. Az eljárásra 2020 tavaszáig a Magyarország felé zárt tranzitzónákban került sor. 2020-ban az Európai Unió Bírósága úgy döntött, a tranzitzóna gyakorlata jogellenes fogva tartásnak minősül, és kötelezte Magyarországot a gyakorlat megszüntetésére (2007. évi LXXXIX törvény az államhatárról, Európai Unió Bírósága, 2020). Ezt követően – hivatkozva arra a jogszabályra, melynek értelmében hazánk biztonságos harmadik országnak nyilvánította Szerbiát, illetve a koronavírus-járványra – Budapest a tranzitzónák bezárása mellett döntött, és az újabb törvénymódosítások után csak két magyar külképviseleten, Kijevben és Belgrádban lehetett beadnia szándéknyilatkozatot a menedékkérőknek. Az Európai Bizottság ezt a gyakorlatot is az uniós joggal ellentétesnek találta, amit a Bíróság 2023 nyarán megerősített. Az EUB szerint a magyar szabályozás túlságosan korlátozta a magyar menekültügyi rendszerhez való hozzáférést (Európai Unió Bírósága, 2023).

A segítség externalizálása: a magyar NGO-k és a Hungary Helps Program

A 2015. évi migrációs- és menekültválság externalizációja magába foglalta azt a kormányzati szándékot, hogy a világban zajló humanitárius válságok kezelésében való szerepvállalása során „helybe vigye” a segítséget, ahelyett, hogy megvárná azt, hogy a lakóhelyüket elhagyni kényszerülők Magyarország határához érjenek. Ennek az externalizációs tevékenységnek állami szintű megvalósítója a Hungary Helps Ügynökség lett, amely a 2018. évi CXX. törvény alapján 2019. április 14-én jött létre. A szervezet deklarált célja, hogy „helyi szinten – a humanitárius alapelveket és emberi jogokat tiszteletben tartva – a helyi szükségletekre reagálva” biztosítson

segítséget. A Hungary Helps Ügynökség programjainak jelentős részét helyi partnerekkel – sok esetben vallási szervezetekkel – együttműködve hajtja végre a kormányzati szereplők vagy a nagy nemzeti NGO-kal való társulás helyett. Elsősorban mivel az Ügynökség (miként a külügyminisztérium maga sem) önmagában nem lenne képes ellátni azt a komplex feladatrendszert, amelyet hazánk képvisel a nemzetközi térben: e tekintetben elengedhetetlen más szereplők, elsősorban a nemzetközi fejlesztési segélyezéssel foglalkozó magyar non-profit, nem kormányzati szervezetek bevonása is. Jelen tanulmányban a Magyar Máltai Szeretetszolgálat fejlesztési segélyezési munkáján keresztül vizsgáljuk a lokálisan megvalósított, és helybe vitt segítség összefüggő kérdéskörét. A Magyar Máltai Szeretetszolgálat azért alkalmas esettanulmányként való vizsgálatára, mert a magyar aktorok közül 1989-es megalakulásával a legrégebbi ilyen típusú szereplő, a Szuverén Máltai Lovagrendbe való beágyazódásával pedig nemzetközi összehasonlításban is jelentős. Működési formáját tekintve magyar civil szervezet, a lovagrend *sui generis* állami státuszával összefüggésben (az Apostoli Szentsekhez hasonlóan) pedig diplomáciai feladatokat is ellát. Magyarországon a legnagyobb nemzetközi segélyezési portfólióval rendelkező szervezet, a Külgazdasági és Külügyminisztériumnak 20-25 éve és a Hungary Helps Ügynökségnek alapítása óta stratégiai és terepi megvalósító partnere.

Az állam és a civil, nem kormányzati szektor együttműködése a magyar nemzetközi fejlesztési segélyezés területén nem új jelenség. E két terület partnerkapcsolatára nemzetközi összehasonlításban két gyakorlat jellemző: az egyik esetben az adott ország külügyi szaktárcáján belül, szervezeti egységként kerül létrehozásra a nemzetközi segélyezéssel foglalkozó terület, míg a másik gyakorlat azt nemzeti ügynökség keretébe szervezi ki. Magyarországon 2014 előtt a Külügyminisztériumban (KÜM) Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési Főosztály (NEFE) működött, amely saját programjai mellett nyílt és meghívásos pályázat útján valósított meg külső magyar szervezetek bevonásával segélyezési programokat a világban. Ennek átfogó stratégiáját 2014-ben a KÜM jelentős részben a HAND Szövetséggel és a Magyar Máltai Szeretetszolgálattal együttműködésben alkotta meg (NEFE, 2023.11.20.). E stratégiát később Magyarország Kormánya a 1182/2014. (III. 27.) Kormányhatározatban rögzítette (1182/2014. (III. 27.) Korm. hat.). 2014-et követően a szaktárca folyamatos átalakuláson ment keresztül, neve Külgazdasági és Külügyminisztériumra változott. 2017-ben pedig, a korábban részletezett keretek között, elindult a Hungary Helps Program. Mindkét időszakban és állami modell esetén a nem kormányzati, civil és hit alapú közreműködő, terepi megvalósító szervezetek bevonása jellemző. E két szektor együttműködése a tervezés és implementálás vonatkozásában teljesen klasszikusnak tekinthető. A direkt vagy indirekt finanszírozás mellett, amelyben a szaktárca egyenesen juttat támogatást a recipienseknek, a *co-financing* vagy *multi-donor financing*, és egyéb innovatív finanszírozási formák mára mindennaposak a donor, megvalósító partner és végső haszonélvező nexusban (Kiss, 2019).

Céljuk, hogy a segítség minél hatékonyabban, nagyobb hatásfokkal és megvalósítási professzionalizmussal történjen meg.

Ebben az összefüggésben a Magyar Máltai Szeretetszolgálat szerepe hazai és nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedő. 2023-ban a Globális Délen 8 országban 14 projektet valósított meg (Solymári & Czirják, 2021.). E fejlesztési együttműködések célja, hogy a célterületeken növeljék a végső haszonélvező, terepi megvalósításban közreműködő helyi szervezet önálló képességét, azon keresztül pedig a kedvezményezettek rezilienciáját és helyben maradási esélyét. Az externalizációnak a nemzetközi fejlesztési segélyezés vonatkozásában ez a végső lényege.

A belső dimenzió a déli migrációs válság kapcsán

Bár a déli migrációs válságra adott kormányzati és nem kormányzati válaszokban dominál az externalizáció, hiba lenne csak erre az aspektusra fókuszálni. Az állami menekültügyi rendszer 2020-ig hozzáférhető maradt a menedékkérők számára, annak radikális korlátozására csak a koronavírus-járvány alatt került sor. A tranzitzóna gyakorlatát is a fogva tartásnak minősülés, nem pedig a menekültügyi rendszerhez való hozzáférés korlátozása miatt ítélte jogszerűtlennek a Bíróság. 2015-ben hazánk több, mint 173 000 menedékkérelmet fogadott be, és később is több tízezret. Mindközben a kormányzat és a civil szervezetek lehetőségeikhez mérten ellátást biztosítottak az érkezőknek: nem igaz tehát, hogy kizárólagosan a probléma externalizációja történt volna meg.

Továbbra is a külügyi tárca és a Máltai Szeretetszolgálat együttműködésén keresztül vizsgálva a kérdést látható, hogy megfelelő kormányzati figyelem és szándék esetén a humanitárius válaszok a szakosított civil szektor bevonásával kellő időben és megfelelő helyen érkeznek. 2015 nyarától az év végéig összesen közel 500 önkéntes bekapcsolódásával mintegy 15 helyszínen láttak el szolgálatot a Magyar Máltai Szeretetszolgálat munkatársai: Budapesten, Győrött, Hegyeshalmon, Körmend-Pinkamindszent térségében, Letenyén, Zákányban, Barcsan, Mohácson, Magyarbólyban, a horvátországi Opatovac, Tovarnik városaiban, a szerbiai Sid és Horgos környékén, illetve Röszkén és Mórashalmon, lefedve ezzel az ország jelentős részét: migrációs szempontból az összes olyan pontot, ahol segítséget szenvedők bármifajta ellátásra szorultak. Mozgó egységeik, területi csoportjainak munkatársai folyamatosan járták az ország izoláltabb pontjait és a határon túli területeket is, hogy célba juttassák a segítség megfelelő formáját. E munka hónapokon át éjjel-nappal tartott, később nappal, 8-10 órában, egészen 2016 tavaszáig (Solymári & Győri-Dani, 2016). Amikor 2015. szeptember 4-én a német és az osztrák kancellár politikai üzenete nyomán menekültek ezrei indultak el gyalog a magyar autópályán az ország nyugati határa felé, szintén adekvát humanitárius válasz született (Kisalföld, 2015). Ebben a helyzetben a magyar kormány úgy döntött, buszokkal a hegyeshalmi

határátkelőhöz szállítja a menekülteket, amelynek lebonyolításához a Magyar Máltai Szeretetszolgálattól kért segítséget. A Máltai válságstáb egy óra alatt közel száz önkéntest és munkatársat mozgósított: a Keleti pályaudvarnál és az autópályán szervezték az utazást, vettek részt a konvojok útnak indításában. 2015 őszén a déli határ fizikai zárásával egyidőben Rösztke térségében, a magyar–szerb határnál lévő szántóföldön ezrek torlódtak fel, akik oda „tolódtak” a folyamatosan bővülő határkerítés és a befogadó állomások telítettsége miatt. A rösztkei szántóföldeken informális gyűjtőpont alakult ki, kisebb menekülttáborrá alakítva a település környékét. A Karitatív Tanács felkérésére a Magyar Máltai Szeretetszolgálat átirányította mobil egészségügyi ellátását és kiegészítő orvosi és humanitárius ellátást nyújtott a Rösztke-Tompa-Barcs-Beremend térségi ad hoc menekülttáborok körül.

Ez a szolgálat a déli határsáv mellett az ország északi kilépőpontja körül a hegyeshalmi határnál, majd Szlovéniában és Szerbiában, kiemelten a magyar–szerb határsávban is működött. A Máltai Szeretetszolgálat 2016. év végéig tartó menekültszolgálatának összefüggésében megállapítható, hogy az szinte kizárólag humanitárius segélynyújtást célzott, abban az integráció és a menekültek befogadása nem volt jelentős karakter. Szemben a Szeretetszolgálat 2018 utáni menekültszolgálatával, amely azóta is a legnagyobb magyar menekültintegrációs és repatriációs munkát végzi (Index, 2019).

Magyar segítség a Globális Délen: externalizáció, mint helybe vitt segítség

A Magyar Máltai Szeretetszolgálat nemzetközi szerepvállalásra irányuló szándéka a szervezet megalakulásakor kifejeződött, annak is kiemelten – mint ezt korábban megállapítottuk – a menekültekre vonatkozó figyelem összefüggésében. A Szeretetszolgálat ezt a humanitárius figyelmet a „jelenlét, befogadás és kísérés” hármas elve alapján határozta meg (MMSZ, 2021). A megismerés gyakorlatát – főként Stuart Hall (évszám) jamaicai-brit szociológus munkássága nyomán – *immersionnek* (alámerülésnek) vagy *immersion visitnek* (alámerülő látogatásnak) nevezik. Ahhoz, hogy megértsük a segítségre szorulókat valós helyzetét, találkozásra van szükség. Ez a fajta sorsközösség-vállalás és a folyamatos segítő jelenlét teremti meg a kölcsönös befogadás feltételét, alapozza meg a felek közötti bizalmat. A helyzetfüggő, diagnózisalapú segítőmunka mindig ezzel a lépéssel kezdődik: *look-and-feel* (láss és érezz). Azaz ott lenni, együtt lenni a segítségre szoruló személlyel, közösséggel, amennyire ez lehetséges (és szükséges), osztozni velük nehézségeikben, életkörülményeikben, közösen feltárni a problémáikat, és velük együtt megtalálni a kivezető utat (Solymári, 2023). A Máltai Szeretetszolgálat éppen ezért megalakulásának első éveitől kezdődően önállóan és saját munkatársi, kapacitásbeli jelenléttel, helyben vesz részt a – korábbi megnevezéssel – fejlődő országokban zajló segítő munkában. E munkának tehát a jelenlét és a helyben segítség, a legfontosabb alapelvek közül való. A szervezet

alapszabályában is rögzített célja az emberi szenvedés csökkentése és a leginkább sérülékenyek megsegítése. Nemzetközi munkáját elsősorban a szubszaharai Afrikában és a Közel-Keleten végzi. Feladatvállalásaiban, fajtól, nemtől és vallási hovatartozástól függetlenül, lokális partneri hálózat bevonásával és erősítésével, helyben segítik a természeti és emberi katasztrófák áldozatait. Programjaikat professzionális szakemberek irányításával, önkénteseinek erejére támaszkodva végzi. Mindezen felül a Szuverén Máltai Lovagrend sui generis természetéből fakadó lehetőségeik eredményeképpen, a humanitárius diplomácia eszközeivel is segítik a sérülékenyek további szenvedésének elkerülését, csökkentését, így részt vesznek olyan két- vagy többoldalú együttműködésekben, amelyek döntéshozatali mechanizmusokon keresztül kezdeményeznek vagy koordinálnak segítő folyamatokat.

A Magyar Máltai Szeretetszolgálat évtizedek óta végez aktív segítő, fejlesztő munkát a Közel-Kelet és a szubszaharai Afrika egyes országaiban. Mindez illeszkedett a magyar kormány azon elképzeléseihez is, hogy helyben keressen megoldást a migrációt kiváltó okokra. A Földközi-tengeren 2013-ban drasztikusan megerősödött menekülthullámot megtapasztalva azonban humanitárius tevékenységét a menekültek és migránsok helyben segítő támogatására fókuszálta: megerősítette jelenlétét Libanonban, Szíriában és Jordániában, s további forrásokat csoportosított át kelet-afrikai országokba, Ugandába, Kenyába és Tanzániába, egyes korábban megkezdett segélyprogramjai fenntartásához. A szervezet nemzetközi fejlesztési szakemberei ugyanis, terepi jelenlétük okán, már ebben az időszakban érzékelték azt az intrakontinentális és az egyes makrorégiókban zajló tendenciát, amely aztán a Globális Északon 2015-ben jelent meg interkontinentális formában (Tarrósy, 2019). Erre válaszul jött létre 2016-ban a szervezet első nemzetközi fejlesztési stratégiája, amelyet aztán 2018-ban, majd 2024-ben már mint Globális Dél Stratégia dolgoztak át. A Szeretetszolgálat figyelmének középpontjában elsősorban a közel-keleti és szubszaharai afrikai sérülékeny közösségek megerősítése, helyben maradásuk támogatása áll, amely elköteleződés terepi tapasztalatból és a recipiensek igényéből fakad: a közel-keleti mellett a kenyai Kiberában végzett mikroszintű kutatás eredményezte az ismerete, amely nyomán a magyar szervezet szakemberei pontosabb segítő diagnózist állíthattak fel (Máltai Nemzetközi, 2021). Ezt a munkát 2018 előtt hazánk Külgazdasági és Külügyminisztériuma, azt követően pedig a Hungary Helps Program támogatásával valósították meg, jelentős saját és társadalmi erőforrás felhasználásával. E folyamat eredményeképpen a szíriai Aleppóban kórházfejlesztési projekt kezdődött 2016-ban (Máltai Nemzetközi, kezdőoldal), mozgó orvosi egységek álltak szolgálatba Libanonban 2015-ben (Máltai Nemzetközi, kezdőoldal), és komplex egészségügyi program jött létre Észak-Jordániában (Máltai Nemzetközi, kezdőoldal). Mégis, a helyben maradást leginkább a Szeretetszolgálat által a szíriai Homsz városában elkezdett, majd a kenyai Kibérában és Kisumuban végrehajtott repatriációs programok segítették.

A humanitárius segélymunkában három évtizedes gyakorlatot szerzett Máltai Szeretetszolgálat célzott programjainak sorában 2018-ban Szíriában a helyben maradást segítő repatriációs és infrastrukturális fejlesztéseket indított útjára. A segélyszervezet a szíriai háborús helyzet konszolidálódását követően a belső menekültek hazatérési szándékát érzékelve, egy repatriációs program elindítását tűzte ki célul. A Caritas Syria püspök-elnökével és a melkita görögkatolikus egyházzal együttműködésben 200 lakóházat újítottak fel, és szociális eszközökkel segítették a visszaköltözni vágyókat. Ugyancsak Homszban az infrastrukturális nehézségekre válaszul a Szeretetszolgálat 2021-ben ideiglenes gyógyszertárat hozott létre: egy erre a célra kialakított helyiséget szerelt fel gyógyszerekkel, és vállalta egy évig tartó működtetését. Szintén ebbe az ívbe kapcsolódik a dél-szíriai térségben megvalósított mezőgazdasági fejlesztés is: a fennálló helyzet javítása érdekében a Szeretetszolgálat a Bosra, Houran és Jabal Al-Arab görög melkita egyházmegyében egy 300 hektáron megvalósuló mezőgazdasági és állattenyésztési projektet kezdeményezett, melynek célja az egyházmegye fejlesztése, a megélhetés javítása, ami a keresztények jelenlétének konszolidálásához is hozzájárul a térségben. A közel-keleti térség mellett a máltai segítségnyújtás másik fő színtere Kelet-Afrika, ahol a szervezet több évtizedes jelenléte hozzájárul ahhoz, hogy képes legyen célzottan, a legmegfelelőbb módon támogatni a létfeltételek javítását, egyben az ott élők helyben maradását. Kenyában a Máltai Szeretetszolgálat repatriációs programja keretében 50 olyan családot választottak ki, akik vissza szeretnének térni vidéki otthonukba – saját földjükre, saját házukba –, és ott új életet kezdenének. Mivel a vidékről való elvándorlás legfőbb oka a munkalehetőség hiánya, a kedvezményezetteket felkészítik az új gazdasági környezetben való sikeres helytállásra, melynek eredménye egy általuk készített üzleti terv. A megvalósítási időszakban az együttműködő helyi civil szervezetek szoros figyelemmel kísérik életüket, tevékenységüket, és szükség esetén tanácsokkal is támogatják őket.

Menekültek Integrációja Magyarországon – az Internalizáció

Az arab tavasz, majd a 2015-ös migrációs krízis és legújabban pedig az orosz-ukrán háború jelentette válságok nyomán, leginkább az azonnali humanitárius segítség és az annak folytatásaként lebonyolított fejlesztési segélynyújtási kezdeményezések jelentették az elmúlt tíz év jellemzőbb nemzetközi segítő közreműködés formáit. A menekült háttérű személyekről és közösségekről való gondoskodását az utóbbi években azonban az integrációs munka, ami leginkább meghatározza. Igaz ez a befogadó és kibocsájtó országokra egyaránt. Míg előbbi esetében az újonnan (szabadon vagy kényszerűségről) választott társadalomba való beillesztés, utóbbinál a belső menekültek és hazaköltésre vágyók repatriációja jelenti a nemzetközi segélyezés egyik fő irányát (Solymári & Gibárti, 2023). A főáramlatú médiában megjelenő hírekkel ellentétben ugyanis nem minden menekült kívánja Európában, a Globális Észak

valamely országában folytatni életét; sokan haza kívánnak térni, még többen pedig el se akarják hagyni hazájukat. Ez utóbbi csoporthoz tartozók belső menekültként (IDP-k) élnek saját országokban. A UNHCR Global Focus Report adatai szerint globálisan 71,1 millióan: amiből Szíriában 6,7 millióan, Irakban 1,14 millióan, Etiópiában közel 5 millióan, Dél-Szudánban 2,2 millióan és Ukrajnában pedig mintegy 5 millióan élnek menekültként saját hazájukban (UNHCR, 2023). Az ő számukra a legfontosabb, hogy belső stabilitás, elérhető és fenntartható szolgáltatások jöjjenek létre. Összességében: reális esély a hazatérésre. A Magyar Máltai Szeretetszolgálat hosszú ideje törekszik hozzájárulni munkájával e reális hazatérési esély megteremtéséhez. Minként azt fentebb érintettük, a szíriai Homszban 200 család számára, a kenyai Nairobiban és Kishumuban pedig 50 család számára nyújtott önkéntes és asszisztált repatriációs támogatást (Assisted Voluntary Return, AVR). Mindezeket egyéb, elsősorban egészségügyi alapszolgáltatások egészítették ki, ugyanis nem lehet reális a visszatéréssel kapcsolatos elvárás, ha a célterületen nem állnak rendelkezésre a mindennapi élet tartózkodás feltételei.

A Magyarországon életvitelszerűen letelepedni vágyók száma az utóbbi években, különösen pedig az ukrán menekültek megjelenésével nagymértékben megnövekedett. E menekült háttérű közösségek integrációja a magyar karitatív és humanitárius szervezetek számára napjaink egyik új és legjelentősebbé váló szakfeladata. E speciális feladatban a cél, hogy a menekültnek olyan személyes és személyre szabott mentorálási, pszichoszociális, nyelvi, munkaerőpiaci, egészségügyi és adminisztratív környezetet nyújtson a támogató szervezet, hogy az az együttműködést követően képes legyen az önállóan fenntartott életre. A Magyar Máltai Szeretetszolgálat ezt a munkát 12-18 hónap alatt végzi. E program keretében az ukrán menekülteknek az alábbiakat nyújtja a magyar segélyszervezet: befogadás és az ahhoz kapcsolódó elsődleges feladatok, érkezést követő honosítás és adminisztrációs támogatás, állampolgársági ügyintézésben való közreműködés és tartós életvitel megkezdése Magyarországon, szociális munkával integráció, pszichoszociális támogatás, alapvető és szakorvosi egészségügyi ellátás, nyelvtanítás, inkulturáció, munkaerő piaci integráció, családsegítővel történő kísérés, gyermekek esetében beiskoláztatás, az iskolai végzettség elfogadtatása (ekvivalencia), iskolák folytatása, magyar nyelvtanítás, mentálhigiénés foglalkozások, tárgyi és anyagi támogatás egyéni és családi szinten, valamint egyéni lakások biztosítása (MMSZ, 2023a).

Fókuszban az ukrán menekültek

Az internalizáció és a menekültkérdés egy speciális aspektusa a menekültek hosszútávú támogatása. Ez az orosz-ukrán háború összefüggésében különösen is fontos, ugyanis a humanitárius segélyezés lezárását követően kérdéses, hogy miként lehet adekvát segítséget nyújtani azoknak, akik tartósan kérik a befogadó ország támogatását. A magyar segélyszervezetek erre számos különböző választ adnak. A

tanulmánnal összefüggésben a Magyar Máltai Szeretetszolgálat válasza a tartós integráció elősegítése, amely az externalizációt erősítő segélynyújtási forma, amelyet – változó ütemben és dinamikával – a magyar állam által is támogat. Egy év alatt több mint 650 Magyarországon élő menekült beilleszkedését segítette a Magyar Máltai Szeretetszolgálat integrációs programja. A 2021 óta európai uniós támogatással, több szakaszban megvalósult MMIA PLUSZ programban négy év alatt összesen 1700 menekült vett részt, döntő többségük ma már támogatás nélkül éli a mindennapjait. 2021 óta a program segítségével a Máltai Szeretetszolgálat több, mint 1700, többek között ukrán, afgán, iráni, pakisztáni és nigériai menekült beilleszkedését segítette.

A karitatív szervezet sokrétű gondoskodása az önálló életre készítette fel a családokat, az érintettek döntő többsége sikeresen túljutott a menekülés okozta krízishelyzeten, megtanult önmagáról gondoskodni, és úgy él, mint az átlagos magyar családok. A szociális munkások szerepe a családok életében fokozatosan csökkent, az integrációs program utolsó hónapjaiban már a támogatások nélküli időszakra készítették fel a családokat, közösen kiszámítva, milyen kiadásokat kell saját bevételeikből fedezni, beleértve az új albérlet kaucióját is. A programból eddig kikerült családok döntő többsége sikeresen önállósodott, a kétszülős családoknak sokszor tartalékot is sikerült képezni a támogatási időszak végére. A gyermekeiket egyedül nevelő édesanyák számára nagyobb kihívást jelentett a váltás, de a többségük ugyancsak megerősödve lépett tovább a program lezárulta után (MMSZ, 2024). Ebben a támogatási konstrukcióban az országos Máltai csoportok napi szinten működtek együtt a helyi önkormányzatokkal, rendfenntartó szervezetekkel és az egyéb társadalmi és egyházi szervezetekkel. A határon átkelőket buszokkal szállították az egyes települések központjában lévő befogadó állomásokra, ahol önkéntes tolmácsok segítségével felmérték, hogy kinek mire van szüksége, majd ennek megfelelően segítettek a logisztika megszervezésében. Azokkal, akik életvitelszerűen kívánnak Magyarországon tartózkodni, a Szeretetszolgálat a lehetőségi függvényében 12 hónapra köt együttműködési megállapodást. Cél, hogy a támogatási időszak végére, túljutva az őket ért megpróbáltatásokon, immár kilépve a támogatásra szoruló menekült létből, önállóan képesek legyenek gondoskodni magukról. Az integrációs program utolsó hónapjaiban már a támogatások nélküli időszakra készítik fel a családokat, közösen kiszámítva, milyen kiadásokat kell saját bevételeikből fedezni, beleértve akár az új albérlet kaucióját is. A programból eddig kikerült családok döntő többsége sikeresen önállósodott, a kétszülős családoknak sokszor már némi tartalékot is sikerült képezni az indulásig, a gyermekeiket egyedül nevelő édesanyák számára nagyobb kihívást jelentett a váltás, de a többségük ugyancsak megerősödve lépett tovább a program kifutása után (MMSZ, 2024).

Ugyanakkor az ukrainai válság kapcsán sem kizárólag internalizációról beszélhetünk. A Szeretetszolgálat a háború két éve alatt mintegy 150 ezer embernek nyújtott valamiféle segítséget. Közel 800 tonna adományt szállított a beregszászi

humanitárius segítő ponthoz. Több mint 11.000 ember elszállásolásában nyújtott segítséget. Az integrációs programjában 500 család, 1511 felnőtt és gyermek vett részt. Ezt a feladatot a segélyszervezet országos hálózatában, 7 régióban, közel 30 helyszínen végezte a magyar kormány és az UNHCR támogatásával (MMSZ, 2023b).

Összegzés

Tanulmányunkban a nemzetközi kapcsolatok egyik utóbbi időben egyre fontosabbá vált elméleti megközelítései, az externalizáció és internalizáció fogalmának alkalmazásával elemeztük, hogy Magyarország milyen válaszokat adott a 2015-ben kialakult, majd a 2022 utáni orosz-ukrán háború következtében létrejött migrációs nyomásra az ország határain belül s azon túl. Célunk az volt, hogy egy ritkán alkalmazott aspektus és módszertani kereten keresztül vizsgáljuk a migrációval összefüggő eseményeket és az arra adott eltérő külpolitikai és fejlesztési segélyezési válaszokat. Megállapítható, hogy a két migrációs és menekültválság kapcsán a magyar kormány és a vele együttműködő nonprofit szervezetek, egyaránt éltek az internalizáció és az externalizáció eszközével. Ezt a Magyar Máltai Szeretetszolgálat, mint a magyar Karitativ Tanács tagjának példáján keresztül elemeztük. Ugyanakkor míg a déli válság esetében az externalizáció, az ukrajnai esetében az internalizáció kapott nagyobb hangsúlyt. Ebben szerepet játszott az a stratégiai kultúra, amelyben Magyarország létezik éppúgy, mint a magyar jogi környezet és percepció. Bár a magyar kormányzati döntéseket számos kritika érte, úgy tűnik, a magyar társadalom jelentős része egyelőre támogatja azokat.

A Magyar Máltai Szeretetszolgálat nemzetközi és menekült háttérű közösségekre vonatkozó munkája napjainkban jellemzően kettős: támogatják a Magyarországra érkező menekültek integrációját, és helyben erősítik azokat területeket, ahová külső vagy belső menekülteket visszatérni kívánnak. Ebben a két irányú közreműködésben a globális problémára adott lokális válaszok keresése figyelhető meg.

Irodalomjegyzék

1338/2022. (VII. 15.) Korm. határozat. Letöltve: 2025. április 5. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A22H1338.KOR&txtreferer=00000001.txt>.

1401/2015. (VI. 17.) Korm. határozat. Letöltve: 2025. április 5. [https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=A15H1401.KOR&targetdate&printTitle=1401%2F2015.%20\(VI.%202017.\)%20Korm.%20hat%C3%A1rozat&getdoc=1&fbclid=IwAR2IaPWQnQeuyYHE41czRxKtvDFt78qA_rI7d1iyGrjQWk0Urqu1T0bhtac](https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=A15H1401.KOR&targetdate&printTitle=1401%2F2015.%20(VI.%202017.)%20Korm.%20hat%C3%A1rozat&getdoc=1&fbclid=IwAR2IaPWQnQeuyYHE41czRxKtvDFt78qA_rI7d1iyGrjQWk0Urqu1T0bhtac).

2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról.

2007. évi LXXXIX. törvény az államhatárról 5. § (1b), hatályos 2017. március 28-ától.

2010. évi CXL. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szuverén Jeruzsálemi, Rodoszi és Mál-tai Szent János Katonai és Ispórtályos Rend közötti együttműködési megállapodás kihirdetéséről. Letöltve: 2025. április 5. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1000140.tv>.
- Afailal, H., & Fernandez, M. (2017). The externalization of European borders: The other face of coloniality. Turkey as a case study. *Athens Journal of Mediterranean Studies*, 4(3), 215–224. <https://doi.org/10.30958/ajms.4-3-3>
- Al Jazeera. (2021). *Hungary's leader denounced in Bosnia for anti-Muslim rhetoric*. Letöltve: 2025. április 5. <https://www.aljazeera.com/news/2021/12/23/hungarys-pm-denounced-in-bosnia-for-anti-muslim-rhetoric>.
- Az Európai Unió Bírósága. (2020). 60/20 sajtóközlemény, Luxembourg. Letöltve: 2025. április 5. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200060hu.pdf>.
- Az Európai Unió Bírósága. (2023). 109/23 sz. sajtóközlemény, Luxembourg. Letöltve: 2025. április 5. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-06/cp230109hu.pdf>.
- Azbej, T. (2019). *A magyar humanitárius politika a józanságra és a keresztényi szolidaritásra épül*. Mandiner. Letöltve: 2025. április 5. <https://mandiner.hu/belfold/2019/03/alapelvunk-hogyan-a-bajt-hozzuk-europaba-es-magyarorszagra-hanem-a-segitseget-vigyuk-oda-ahol-a-baj-van-azbej-tristan-eloadasa-a-hungary-helps-programrol>.
- Baranyai, G. (2015). Tizenkétfmiliárd forintból épült a fizikai határzár. *Magyar Idők*. Letöltve: 2025. április 5. <https://www.magyaridok.hu/belfold/ezzel-sikerult-megvedeni-magyarorszagot-79549>.
- Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal. (2012). *Statistikák 2012–2013*. 27., 28., 29., 33. fül. Letöltve: 2025. április 5. http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=965&lang=hu.
- Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal. (2015). *Statistikák 2014–2015*. 7., 8., 9. fül. Letöltve: 2025. április 5. http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=965&lang=hu.
- Connor, P. (2016). Illegal migration to EU rises for routes both well-worn and less-traveled. *Pew Research Center*. Letöltve: 2025. április 5. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/03/18/illegal-migration-to-eu-rises-for-routes-both-well-worn-and-less-traveled>.
- Csiki, T., & Tólas, P. (2013). Can we identify a coherent strategic culture in Hungary? In H. Biehl, B. Giegerich, & A. Jonas (Eds.), *Strategic cultures in Europe: Security and defence policies across the continent* (pp. 165–180). Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-01168-0>
- De Oliveira, P. E., & Tan, N. F. (2023). External processing: A tool to expand protection or further restrict territorial asylum? *Migration Policy Institute*. Letöltve: 2025. április 5. https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-oliveira-tan_asylum-external-processing_final.pdf.
- Dearden, L. (2022). Rwanda 'not a safe third country' for asylum seekers and UK deal must be stopped, UN tells court. *Independent*. Letöltve: 2025. április 5. <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/rwanda-high-court-un-refugees-b2161067.html>.
- Dömörör, B. (2023). Fact-check: Nem egymillió ukrán menekült felelős a 26 éves csúcsot döntő magyar inflációért. *Telex*. Letöltve: 2025. április 5. <https://telex.hu/ellenorzo/2023/02/03/ellenorzo-j-d-vance-inflacio-magyarorszag-ukrajna-menekultek>.

- Economx. (2015). *Orbán: A horvát határon is lesz kerítés*. Letöltve: 2025. április 5. <https://www.napi.hu/magyar-gazdasag/orban-a-horvat-hataron-is-lesz-kerites-frissitett.603185.html/amp>.
- European Commission. (2021). *Temporary protection*. Letöltve: 2025. április 5. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_en.
- European Migration Network. (2024). *Asylum and migration glossary: Asylum shopping*. Migration and Home Affairs. Letöltve: 2025. április 5. https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/asylum-shopping_en.
- EU Agency for Asylum. (2023). *Recognition rates at first instance*. Letöltve: 2025. április 5. <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2023/41411-recognition-rates-first-instance>.
- FitzGerald, D. S. (2019). *Refuge beyond reach: How rich democracies repel asylum seekers*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780190874155.001.0001>
- Hegyaljai, M. (2017). Előszó (pp. 7–8). In P. Tóth (Ed.), *Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság*. Budapest: Dialóg Campus.
- Híradó. (2015). *Orbán Viktor szerint a tét ma már Európa megmaradása*. Letöltve: 2025. április 5. <https://hirado.hu/2015/07/25/hallgassa-eloben-orban-viktor-tusnadfurdoi-beszedet>.
- Hungary Helps Ügynökség. (2023). *A new aid shipment to Syria*. Letöltve: 2025. április 5. <https://hungaryhelps.gov.hu/2023/03/28/a-new-aid-shipment-to-syria>.
- Hungary Helps Ügynökség. (2023). *Hungary to provide humanitarian aid to earthquake-hit Afghanistan province*. Letöltve: 2025. április 5. <https://hungaryhelps.gov.hu/2022/06/27/hungary-to-provide-humanitarian-aid-to-earthquake-hit-afghanistan-province>.
- Hungary Helps Ügynökség. (2024). *Támogatott programok teljes listája (2017–2023)*. Letöltve: 2025. április 5. https://hungaryhelps.gov.hu/wp-content/uploads/2023/04/Tamogatások-HHU_2017-2023.pdf.
- Index. (2015a). *Hírszerzői jelentések miatt döntöttek a kerítésépítésről*. Letöltve: 2025. április 5. https://index.hu/belfold/2015/06/20/hirszerzoi_jelentesek_miatt_dontottek_a_keritesepitesrol.
- Index. (2015b). *Orbán: Gazdasági bevándorlóknak nem adunk menedéket*. Letöltve: 2025. április 5. https://index.hu/belfold/2015/01/11/orban_gazdasagi_bevandorloknak_nem_adunk_menedeket.
- Index. (2015c). *November 30-ra állni fog a 175 km-es kerítés*. Letöltve: 2025. április 5. https://index.hu/belfold/2015/07/14/kerites_rabok_nato-drot_morahalom.
- Index. (2015d). *Szögesdróttal és pengékkel ijesztik el a bevándorlókat*. Letöltve: 2025. április 5. https://index.hu/belfold/2015/07/21/lazar_janos_kormanyinfo_18_tajekoztatoja.
- Index. (2015e). *Kérjük vigyázzanak, a határok záródnak*. Letöltve: 2025. április 5. https://index.hu/belfold/2015/09/14/kerjuk_vigyazzanak_a_hatarok_zarodnak.
- Index. (2017). *Bakondi büszke: bevált az okoskerítés a déli határon*. Letöltve: 2025. április 5. https://index.hu/belfold/2017/02/27/bevalt_az_okoskerites_a_deli_hataron.
- Index. (2019). *Több száz venezuelait fogadott be titokban a kormány, de nem fizet bevándorlási különadót*. Letöltve: 2025. április 5. https://index.hu/belfold/2019/02/21/venezuela_magyar_menekultek_befogadas_bevandorlas_bevandorlasi_kulonado_maduro_chavez_polgarhaboru.
- Infostart (2022). *Ennyi ukrán menekült maradhatott Magyarországon*. Letöltve: 2025. április 5. <https://infostart.hu/kulfold/2022/05/04/ennyi-ukran-menekult-maradhatott-magyarorszagon>.

- Infostart. (2016). *Orbán: Újabb kerítés épül a magyar-szerb határon*. Letöltve: 2025. április 5. <https://infostart.hu/belfold/2016/08/26/orban-ujabb-kerites-epul-a-magyarszerb-hatarr>.
- Janik, Sz., Péntzváltó, N., & Vargha, M. (2022). A magyar társadalom általános bevándorlási attitűdjei. *Horizont*, 2022(10). Migrációkutató Intézet. Letöltve: 2025. április 5. https://www.migraciokutato.hu/wp-content/uploads/2022/04/20220401_HORIZONT_2022_10_janik_szabolcs_penzvalto_nikolett_vargha_mark_a_magyar_tarsadalom_al_talanos_bevandorlasi_attitudjei.pdf.
- Kisalföld (2015). *Ez történt pénteken: Az autópályán gyalogoltak a menekültek, meghalt egy pakisztáni férfi Bicskén*. Letöltve: 2025. április 5. <https://www.kisalfold.hu/gyor-es-kornyeke/2015/09/ez-tortent-penteken-az-autopalyan-gyalogoltak-a-menekultek-m>.
- Kiss, J. (2019). Nemzetközi fejlesztésfinanszírozás: innovatív eszközök és mechanizmusok. In *Nemzetközi segélyezés a 21. század elején: Új irányok, új lehetőségek* (pp. 107–142). Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Kormány.hu. (2017). *Elkészült a második kerítés a magyar–szerb határon*. Letöltve: 2025. április 5. <https://2015-2019.kormany.hu/hu/belugyminiszterium/parlament-allamtitkarsag/hirek/elkeszult-a-masodik-kerites-a-magyar-szerb-hataron>.
- Kormány.hu. (2023). *Marad a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet*. Letöltve: 2025. április 5. <https://kormany.hu/hirek/marad-a-tomeges-bevandorlas-okozta-valsaghelyzet>.
- Kovács, Z. (2022). Jelentős a különbség az ukrán menekültek és az illegális bevándorlók között. *Magyar Nemzet*. Letöltve: 2025. április 5. <https://magyarnemzet.hu/kulfold/2022/05/jelentos-a-kulonbseg-az-ukran-menekultek-es-az-illegalis-bevandorlok-kozott>.
- Kozics, J. (2023). Szijjártó Péter: A kormány folytatja az ukrainai menekültek támogatását. *Index*. Letöltve: 2025. április 5. <https://index.hu/kulfold/2023/03/20/haboru-orosz-ukran-konfliktus-vlagyimir-putyin-volodimir-zelenszkij-oroszorszag-ukrajna-kijev-moszkva-bahmut-percrol-percre/cseh-elnok-ukrajna-csak-egyszer-probalkozhat-nagy-ellentamadassal>.
- KSH. (2016). *Menekültek a világban. Statisztikai Tükör*. Letöltve: 2025. április 5. <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/menekult15.pdf>.
- Kurmayer, N. J. (2023). Austria sees sharp drop in asylum applications. *Euractiv*. Letöltve: 2025. április 5. <https://www.euractiv.com/section/politics/news/austria-sees-sharp-drop-in-asylum-applications>.
- Lengyel, T. (2015). Hende Csabának mennie kellett. *Origo*. Letöltve: 2025. április 5. <https://www.origo.hu/itthon/20150908-hende-csabanak-mennie-kellett.html>.
- Magyar Közlöny. (2014). 1182/2014. (III. 27.) Korm. határozat Magyarország nemzetközi fejlesztési együttműködésére vonatkozó szakpolitikai stratégiájáról és nemzetközi humanitárius segítségnyújtására vonatkozó szakpolitikai koncepciójáról (2014–2020), 2014. évi 46. szám. Letöltve: 2025. április 5. <https://nefe.kormany.hu/download/a/3e/a0000/Magyar%20K%C3%B6zl%C3%B6ny-Strat%20kihirdet%C3%A9sre%20von%20%C3%A9sz.pdf>.
- Magyar Közlöny. (2022). 84. szám, 3388.
- Magyar Máltai Szeretetszolgálat. (2016). *Tájékoztatás a Szerb Köztársaság Kormánya és a Magyar Máltai Szeretetszolgálat között létrejött együttműködési megállapodásról*. Letöltve: 2025. április 5. <https://malta.hu/cikk/hir/2473>.
- Magyar Máltai Szeretetszolgálat. (2021). *Szolgáló szeretet – A Magyar Máltai Szeretetszolgálat története*. Letöltve: 2025. április 5. <https://malta.hu/cikk/hir/4251>.
- Magyar Máltai Szeretetszolgálat. (2022). *Aláírták az ENSZ és a Magyar Máltai Szeretetszolgálat együttműködését az ukrán menekültekért*. Letöltve: 2025. április 5. <https://malta.hu/cikk/hir/4574>.

- Magyar Máltai Szeretetszolgálat. (2023b). *A segélynyújtás éve, egy év szolgálat: 2022.02.24 – 2023.02.24.* Letöltve: 2025. április 5. https://maltai.hu/assets/uploads/files/929c1-egy_ev_szolgalat_reszletes_oesszefoglalo.pdf.
- Magyar Máltai Szeretetszolgálat. (2023a). *A segítségnyújtás éve – A Máltai Szeretetszolgálat ukrainai menekülteket segítő tevékenysége.* Letöltve: 2025. április 5. <https://maltai.hu/cikk/hir/4637>.
- Magyar Máltai Szeretetszolgálat. (2024). *Félezer ukrán menekült családot segített új életük első évében a Máltai Szeretetszolgálat.* Letöltve: 2025. április 5. <https://maltai.hu/cikk/hir/4886>.
- Magyarország nemzetközi fejlesztési együttműködésére vonatkozó szakpolitikai stratégiája és nemzetközi humanitárius segítségnyújtására vonatkozó szakpolitikai koncepciója (2014–2020). Letöltve: 2025. április 5. https://nefe.kormany.hu/download/5/f0/a0000/El%C5%91terjeszt%C3%A9s_NEFEstrat%20v%C3%A9gleges%20strat%C3%A9gia_561NEFEFO.pdf.
- Máltai Nemzetközi. (2021). *Átfogó kutatás Nairobi legnagyobb nyomornegyedében.* Letöltve: 2025. április 5. <https://nemzetkozi.maltai.hu/hirek/2021/05/atfogo-kutatas-nairobi-legnagyobb-nyomornegyedeben>.
- Máltai Nemzetközi. (2024). *Kelet-aleppói kórházfejlesztés.* Letöltve: 2025. április 5. <https://nemzetkozi.maltai.hu/hol-dolgozunk/kozel-kelet/sziria/kelet-aleppoi-korhazfejlesztes>.
- Máltai Nemzetközi. (2024). *Két éve tart az ukrainai háború – segítségnyújtás számokban és sorsokban.* Letöltve: 2025. április 5. <https://nemzetkozi.maltai.hu/hirek/2024/02/ket-eve-tart-az-ukrainai-haboru-segitsegnyujtas-szamokban-es-sorsokban>.
- Máltai Nemzetközi. (2024). *Komplex egészségügyi program Észak-Jordániában.* Letöltve: 2025. április 5. <https://nemzetkozi.maltai.hu/hol-dolgozunk/kozel-kelet/jordania/kozossegerosito-humanitarius-program-2>.
- Máltai Nemzetközi. (2024). *Szíriai menekültek támogatása a Bekaa-völgyben és Észak-Libanonban.* Letöltve: 2025. április 5. <https://nemzetkozi.maltai.hu/hol-dolgozunk/kozel-kelet/libanon/egeszsegugyi-es-szocialis-szolgaltatasok-biztositasa-sziriai-menekultek-reszere-a-bekaa-volgyben-es-eszak-libanonban>.
- Marsai, V. (2017). *Gyorselemzés 2017/22: Hotspotok Afrikában? Vitatott ötletből realitás. Migrációkutató Intézet.* Letöltve: 2025. április 5. <https://www.migraciokutato.hu/2017/10/17/hotspotok-afrikaban-vitatott-otletbol-realitas/>
- Menedék. (2021). *Menedékkérelmek és megítélt státuszok alakulása Magyarországon.* Letöltve: 2025. április 5. <https://menedek.hu/menedekkerelmek-es-megitelt-statuszok-alakulasa-magyarorszagon>.
- Nemzeti Jogszabálytár. (2000). 65/2000. (V. 9.) Korm. rendelet a Karitatív Tanács megalakításáról és működésének részletes szabályairól. Letöltve: 2025. április 5. <https://njt.hu/jogszabaly/2000-65-20-22>.
- Népszabadság Online. (2015). *Orbánnak építik a kerítést, csak bárki átugorja.* Letöltve: 2025. április 5. <http://nol.hu/belfold/orbannak-epitik-a-keritest-csak-barki-atugorja-1555955>.
- OIF. (2024). *Menedékként Magyarországon: az általános szabályoktól eltérő menedékjogi kérelem benyújtásának feltételei.* Letöltve: 2025. április 5. http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&id=1576&lang=hu.
- Origo. (2015). *A magyar-román határon is épül kerítés.* Letöltve: 2025. április 5. <https://www.origo.hu/itthon/20150915-a-magyar-roman-hataron-is-epul-kerites-bevandorlas.html>.
- Pénzváltó, N. (2022). *Törökország orosz-rulettje: versengés és együttműködés Európa peremén.* MCC Press.
- Political Capital. (2023a). *Civil szervezetek társadalmi megítélése.* Kutatási jelentés. Letöltve: 2025. április 5.

- https://politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/pc_civilizacio_civil_szervezetek_tarsadalmi_megitelese_kutatasi_jelentes_2023.pdf.
- Political Capital. (2023b). *Egyre jobban ismerjük és támogatjuk a civileket*. Letöltve: 2025. április 5. https://politicalcapital.hu/hireink.php?article_read=1&article_id=3286.
- Press and Information Team of the Delegation to Rwanda. (2023). *European Union increases support to people in need of international protection with additional grant of €22 million to UNHCR to operate the Emergency Transit Mechanism in Rwanda until 2026*. Letöltve: 2025. április 5. https://www.eeas.europa.eu/delegations/rwanda/european-union-increases-support-people-need-international-protection-additional_en.
- Romhányi, T. & Solymári, D. & Tihanyi, G. (2023). *Szolgáló szeretet – A Magyar Máltai Szeretetszolgálat története*. Budapest: Magyar Máltai Szeretetszolgálat.
- Scoop World Independent News. (2025). *Hungary's pushbacks of non-Ukrainian asylum seekers akin to migratory apartheid*. Letöltve: 2025. április 5. <https://www.scoop.co.nz/stories/WO2205/S00215/hungarys-pushbacks-of-non-ukrainian-asylum-seekers-akin-to-migratory-apartheid.htm>.
- Solymári, D. (2023). *Lokális Észak – Globális Dél: Tanulmányok az átfogó emberi fejlődésről*. Budapest: Jezsuita Kiadó.
- Solymári, D., & Czirják, R. (2021). A Szuverén Máltai Lovagrend humanitárius és nemzetközi fejlesztőmunkája a Közel-Keleten az arab tavasztól napjainkig. *Máltai Tanulmányok*, 3(4), 459–478.
- Solymári, D., & Gibárti, S. (2023). Migration motivation and psychosocial issues of internally displaced people: A close-up from Homs, Syria. *Journal of Regional Security*, 18(1), 97–120. <https://doi.org/10.5937/jrs18-40300>
- Solymári, D., & Györi-Dani, L. (2016). *Gondoskodó kíséret*. Budapest: Magyar Máltai Szeretetszolgálat.
- Spijkerboer, T. (2018). *The global mobility infrastructure: Reconceptualising the externalisation of migration control*, 456.
- Stumpf, A. (2019). „Németország ma nem működik” – a német nemzetbiztonság kirúgott vezetője a Válasz Online-nak. *Válasz Online*. Letöltve: 2025. április 5. <https://www.valaszonline.hu/2019/11/21/hans-georg-maaen-interju>.
- Híradó.hu. (2018). *A magyar kormány mellett foglalt állást több amerikai kongresszusi képviselő*. Letöltve: 2025. április 5. <https://hirado.hu/kulfold/kulpolitika/cikk/2018/11/30/a-magyar-kormany-mellett-foglalt-allast-tobb-amerikai-kongresszusi-kepviselo>.
- Szemán, L. J. (2023). Határainktól távol állják útját rendőreink a migránsoknak. *Magyar Nemzet*. Letöltve: 2025. április 5. <https://magyarnemzet.hu/belfold/2023/01/hatarainktol-tavol-alljak-utjat-rendoreink-a-migransoknak>.
- Tálas, P. (2013). A nemzeti katonai stratégia és a magyar stratégiai kultúra. *Hadtudomány*, 2013(3–4), 14–28.
- Tarrósy, I. (2019). Kik és hányan kopogtatnak ajtóinkon onnan Délről? Az afrikai migráció valószínűségéről. *Magyar Tudomány*, 180(1), 79–89. <https://doi.org/10.1556/2065.180.2019.1.7>
- UNHCR. (2023). *Mid-year trends*. Letöltve: 2025. április 5. <https://www.unhcr.org/mid-year-trends-report-2023>.
- UNHCR. (2024). *Ukraine refugee situation*. Operational Data Portal. Letöltve: 2025. április 5. <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

Verseck, K. (2019). Hungary's slow descent into xenophobia, racism and human rights abuses. *InfoMigrants*. Letöltve: 2025. április 5. <https://www.infomigrants.net/en/post/20220/hungarys-slow-descent-into-xenophobia-racism-and-human-rights-abuses>.

EXTERNALISATION AND INTERNALISATION – THE IMPORTANCE OF LOCAL AID: HUNGARIAN HUMANITARIAN AND GEOPOLITICAL RESPONSES TO TWO MIGRATION CRISES

Abstract

Externalisation and internalisation have recently become increasingly important theoretical approaches to international relations, and these concepts are effective analytical interpretations in the migration discourse. In this paper, we attempt to show how Hungary has responded to the migration pressures within its borders and beyond, both in 2015 and in the aftermath of the Russian-Ukrainian war of 2022. Our aim is to examine the events and the different foreign policy and development aid responses through a rarely used perspective and methodological framework. This will be complemented by the responses of NGOs and society as a whole. In our study, we present Hungary's externalisation and internalisation practices through case study focusing on humanitarian responses.

Keywords: externalisation and internalisation, migration, Ukraine, Middle East, Hungarian Charity Service of the Order of Malta

CHANGING OF DISCURSIVE STRATEGIES OF INTERNATIONAL AND LOCAL NGOS TO BLOCK DAM CONSTRUCTIONS: THE MESOPOTAMIAN IDENTITY MARKER

Zsófia Jázmin László

PhD candidate

Corvinus University of Budapest

ORCID 0009-0009-6025-0865

Dol:

10.15170/PSK.2025.06.01.02

Published: 23.04.2024

Citation:

László, Zsófia Jázmin (2025): Changing of discursive strategies of international and local NGOs to block dam constructions: The Mesopotamian identity marker. *Polarities*, 6(1), 27–47.

Acknowledgements:

–

Articles published in this journal are licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.

 CC BY-NC-SA 4.0

Abstract

This article explores the evolving discursive strategies of international and local non-governmental organizations (NGOs) opposing the construction of the Ilisu Dam in Turkey in light of broader conflict dynamics in the Eastern Mediterranean. The Ilisu Dam, a cornerstone of Turkey's Southeastern Anatolia Project (GAP), has sparked significant controversy because of its environmental, cultural, and socioeconomic ramifications, including large-scale displacement and the destruction of ancient sites. This study examines how NGOs have strategically reframed their opposition over time, incorporating arguments around human rights, cultural heritage, and international law to complement environmental advocacy. Central to this analysis is the Mesopotamian identity marker as a unifying discursive tool, which contrasts with the divisive nationalist rhetoric and aims to foster regional solidarity and international cultural engagement. Process tracing was employed to identify the critical stages of these strategic adaptations, highlighting the role of shifting geopolitical conditions, transnational alliances, and identity framing in influencing public perception and advocacy outcomes. The findings underscore how such strategies resonate with regional and global audiences, shaping cross-border support and pressuring external stakeholders. By situating the Ilisu Dam controversy within the context of regional conflicts over resources, identities, and governance, this article contributes to the understanding of how local and transnational actors navigate the complex intersections of environmental and socio-political challenges in the Eastern Mediterranean.

Keywords: *Turkey, Ilisu Dam, Mesopotamian identity, discursive strategies, environmental activism*

Introduction

The role of water is both multifaceted and pervasive. It is a fundamental physiological necessity, as delineated by Maslow's hierarchy of needs, and is thus a non-negotiable human need (Hale et al. 2018). Water plays a pivotal role in both development and political dynamics. Water's importance as a vehicle for political ideas comes from its vital function in maintaining life, which gives its materiality a great symbolic significance. All major religions share an equivocal imagery of water, which can be seen as either a force of destruction, a source of life, or an element of change and transition. It is intense and ubiquitous in secular rituals, beliefs, and social conventions that are driven by normative, aesthetic, and emotional characteristics. Hydraulic facilities have symbolic value that goes beyond the socioeconomic function of managing water supplies and appeals to broader imaginations.

The multipurpose utilization of rivers has been essential for the significant development of humanity. Dam construction plays a crucial role in national development plans, as the proper use of rivers fosters economic growth. The international analysis of dams and dam systems has become an integral part of International Relations (IR) (Biswas & Tortajada; 2001; Kahsay et al., 2015; Marton & Szálkai, 2017; Bilgen, 2018a). Dams and their operations can be examined from various perspectives, including economic, political, and environmental readings. Furthermore, international law strives to establish norms for the shared use of rivers and the construction and operation of dams.

Developed states built their major dams in the first half of the 20th century, while newly industrialized states, such as India, China, Brazil, and Turkey, began constructing their dam systems during the 1950s and 1960s (Atzl, 2014). Turkey initiated the Southeastern Anatolia Project (GAP) in the 1970s, a system comprising of 22 dams and 19 hydroelectric power plants. Despite its arid climate, the southeastern region of Turkey has fertile soil. Redirecting the waters of the Euphrates River is expected to transform this area into highly productive agricultural land suitable for cultivating crops such as wool, soy, maize, and sesame. The project envisions utilizing two million hectares to enable Turkey to produce sufficient summer crops for export to other Middle Eastern countries (Warner, 2012). Beyond the efficient use of water and electricity generation, the project also aims to develop Turkey's south-eastern region. The project has garnered significant attention on the international stage for various reasons: some emphasize the undeniable benefits of the dam system (Bilgen, 2018b), while others criticize Turkey from environmental and minority rights perspectives (Ozkahraman, 2017; Tezcür, 2021; Tinti, 2023). In addition to the controversial Atatürk Dam, the Ilisu Dam has been a focal point for international scrutiny. Construction of the Ilisu Dam began in 2006 and was completed in 2016. However, the project faced substantial international opposition even during the planning phase. Global movements and activists opposed the

construction of the dam, citing its harmful environmental impact and human rights concerns. The project necessitated the forced displacement of tens of thousands of people. Despite these objections, Turkey's strong nationalist and developmentalist stance ensured the completion of the dam project in 2016 (Warner, 2012).

This study extends beyond the specific case of the Ilisu Dam, providing valuable insights into contemporary advocacy movements that transcend national boundaries. By analyzing the use of the Mesopotamian identity marker – an identity marker *reintroduced* in the region as complementary to national identity with the aim of uniting people living in the Mesopotamian region (Tinti, 2023) – the paper applies an innovative approach to coalition-building, offering a unifying narrative that contrasts with divisive nationalist rhetoric. This approach not only fosters regional solidarity, but also appeals to international cultural and humanitarian concerns, demonstrating the power of identity framing in influencing global support and public discourse.

The issue of water and dams is an increasingly relevant topic in the context of the growing contemporary water scarcity. Through the example of the Ilisu dam, not only the importance of the water issue, but also the power of the civil sector and the influence of Western values are highlighted. It also draws attention to gaps in international law, whether in terms of the human rights aspect of the issue, the legal rights to our environmental treasures and heritage, or as a matter of transboundary rivers. This research aims to explore the construction of the Ilisu Dam, the actions and reactions of the actors, and the discourses of the campaign. Using the process tracing method, the paper reviews the main theoretical cornerstones related to water, water sharing, human rights, and heritage protection, and then uses them to analyse campaign strategies, highlighting the gaps in various international legal standards. The paper concludes with a discussion of the Mesopotamian identity as a campaign strategy and its potential.

Water, dam building and the role of Identity

The relationship between water and human civilization is inextricable, particularly when considering the direct correlation between the evolution of human civilization and the role of rivers. Discussions on international rivers have historically been absent from broader discourses of IR. Initially, the primary focus in this context was on freedom of navigation for commercial purposes. However, by the late 20th century, growing concerns about water scarcity had given rise to two contrasting perspectives that came to define global water governance. The neorealist or Malthusian discourse, which stresses the conflicting nature of transboundary rivers, draws attention to the dangers of sharing water, emphasizing that water scarcity could even lead to severe conflict or water wars (Westing, 1986; Gleick, 1993; Remans, 1995; Samson & Carrier, 1997; Butts, 1997). A central argument of neo-realists is the heavy dependence of industry and agriculture on water resources. Water scarcity is

a consequence of a decline in agricultural production, leading to famine, migration, civil unrest, and potential wars (Szálkai, 2022). The Jordan River and Tigris-Euphrates River basins are frequently cited as examples of potential water conflicts; however, there are no documented instances of actual water wars occurring within these regions (Warner, 2012). The absence of water wars contributes to the neoliberal school's assumption that transboundary watersheds can play a pivotal role in cooperation and peacebuilding (Deudney, 1991; Dokken, 1997; Schmeier, 2013; Baranyai, 2017). It is now accepted in the literature that the most common feature of our water issues is the coexistence of voluntary cooperation, mainly due to the presence of hydro-hegemony and often latent conflict (Chomsky, 1999; Selby, 2002; Zeitoun & Warner, 2006). Our water affairs are in a delicate state of equilibrium, where increasing water scarcity can easily tip the scales in favour of conflict. This can easily happen, for example, because of a unilateral project that reduces water quantity in the downstream country.

A dam is an engineering feature that enables humans to exert control and influence over nature. However, it frequently disrupts the natural course of the river and occasionally causes adverse effects. Historically, the construction of dams was primarily driven by the need to prevent flooding or facilitate irrigation in drought-prone regions. However, in the last century, the scope of dam construction has expanded significantly with the development of multiple purposes, including flood mitigation, water storage, energy generation, transportation facilitation, recreational activities, and even tourism. A further aspect of this issue that is often overlooked is that dams have been used as a means of demonstrating national growth and influence as well as a tool for exerting political control over minority groups located in the vicinity of the dam or in other states that are tributaries of the river. These states are referred to as 'riparian' countries, a term that was first coined by the Danube Commission. In these instances, dams have become instruments of foreign policy (Benea & Onița, 2017).

Dam construction has several benefits and costs. Among the benefits are flood prevention, irrigation, hydropower generation, reservoir building, and job opportunity creation, potentially boosting tourism (Sayektiningsih & Hayati, 2021). At the same time, a state building a dam also faces costs, such as loss of biodiversity, landslides, damaged forests, forced relocation in the construction zone, decreasing social bonds between displaced communities, political tension, and potential clashes with neighbouring countries (Brown et al., 2009). The impacts of dam building can therefore be measured and categorized from several aspects in the environmental, social, and political sectors. Among political costs, the most discussed is the alteration of river flows. While water is often perceived as a national asset, it is not uncommon for dams to be used as political weapons and referred to as manifestations of power (Villiers, 2000). As the political costs of a unilateral project may be high, the political benefits of bilateral or multilateral projects could be significant.

Bilateral and multilateral relations around waters are powerful diplomatic forces. Transboundary rivers can be both sources of conflict and drivers of cooperation. The construction of a dam on a river shared by two or more countries can provide an excellent basis for international cooperation, assuming that all riparians are willing to relinquish their absolute territorial sovereignty and submit to the norms of international law on the equitable allocation and rational use of water resources.

According to Molle et al. (2009), large-scale hydraulic infrastructures demonstrate the "hydraulic mission" that political elites in the most different geographic regions of the world have undertaken to seize and control water resources during the early phases of state-building. Through the wonders of infrastructural development and routine operations of hydraulic bureaucracies, dominance over nature was accomplished with the intention of demonstrating the power of the state and fostering its legitimacy. Water's vital role in maintaining life gives its materiality a great deal of symbolic meaning, making it an effective medium for expressing political ideas (Tinti, 2023).

Campaigns to prevent dam construction have been part of the global discourse since the 1990s. At that time, the construction of dams on the Narmada River in India inspired the first such movement. The campaign against dams was so well organized that it forced the World Bank to act, leading to consultation between decision-makers and civil society. This has led to the establishment of the World Commission on Dams. The Commission was set up to mitigate the ethical and environmental damage caused by dam buildings. During this period, civil society demonstrated a high degree of organization and mobilization. Consequently, it was determined that financial support for dam construction would be restricted to projects that adhere to a set of diverse standards, encompassing ethical, environmental, and ecological considerations. In 2001, OECD Common Approaches to the Environment and Officially Supported Export Credits were adopted under pressure from civil society. Although this document is not legally binding, it reflects the spirit of the times in which it was possible to ensure that Export Credit Agencies only support dam construction projects with strict guarantees (Atzl, 2014).

The role of identity in water-related conflicts, as in all other conflicts, is crucial. Identity separates *us* from *them*, provides the foundation for individual and group mobilization, and legitimizes individual and group aspirations. In simple terms, identity is self-identity, self-awareness, and self-definition. In certain cases, it is highly fluid in other rigid phenomena. As Cook-Huffman puts it, "*Identities are complex, historically bound, socially constructed, and thus ever moving. They may be transitory in some cases, and rigid and inflexible in others as they are constituted in specific lived realities, bound and shared through story, myth, history, and legend.*" (Cook-Huffman, 2008, p. 19). The concept of identity has emerged as an analytical tool for understanding social conflicts. To understand behaviors, the process of decision-

making and the dynamics of conflict, researchers often rely on identity (Rothman, 1997). Beyond individual identity, there is also collective identity. In the event of a conflict, the latter is analysed more often subjected to analysis.

Identity types can be classified into several categories. Ethnic, cultural, or religious identities are characterized by a sense of belonging based on a shared language, cultural traditions, belief systems, or common ancestry. This type of identity is characterized by stability and greater difficulty in formation, thereby providing a secure point of belonging for the individual. In return, individuals are more loyal to the group. More fluid forms of identity may be exemplified by a selected higher education institution or a previous workplace, which also constitutes a group identity; however, this is less enduring. In the context of contemporary nationalism and nation-states, the concept of national belonging plays a pivotal role in the formation of identity and creates imagined political unity. Nations separated by borders form a community of interests that are difficult to separate (Anderson, 1983).

The importance of identity is not necessarily new to the realm of water in international relations. Throughout the 20th century, dams were seen as an important building block of national cohesion, strengthening national identity, especially in developing countries (Nüsser, 2003). In recent years, the literature has sought to expand our understanding of water sharing by including the issue of identity. In 2016, Josepha Ivanka Wessels used serious gaming, an interdisciplinary methodology to show the cardinal role of identity and the image of others in the sharing of the Jordan River. Wessel's board game experiment demonstrates that groups capable of cultivating a shared identity are more likely to achieve consensus on matters of water governance (Wessels, 2016). Although it is only a theoretical experiment, we can see examples of using identity construction to try to resolve water-related conflicts. The nation to which we belong is a powerful building block of our identity. Building an identity that can transcend national borders is the starting point for a more equitable decision-making mechanism. As discussed in this article, part of the Save the Tigris and Iraqi Marshes Campaign, organizations have sought to combat national identity by promoting the Mesopotamian as a marker of identity (Tinti, 2023).

Water management in the Tigris-Euphrates River Basin

The Tigris–Euphrates River system is one of the most important river systems in Western Asia and ultimately flows into the Persian Gulf. It consists mainly of the Tigris and Euphrates Rivers, along with several smaller tributaries. Transboundary watersheds, especially in arid and water-scarce regions such as the Middle East, can become conflict hotspots. Water rights in this region became a source of dispute among Iraq, Turkey, and Syria starting in the 1960s, when Turkey launched the GAP project, a large-scale public-works initiative to capture river waters via 22 dams for irrigation and hydroelectric power. Although the water conflict between Turkey

and Syria was particularly intense, Iraq also saw the GAP project as a potential threat. In 1983, the Joint Technical Committee (JTC) was formed to address ongoing data and water-usage disputes among the three countries. However, the Committee only managed to pass two bilateral agreements before it stopped meeting in the early 1990s. One reason for the lack of agreement is that Turkey would treat the two rivers, the Tigris and Euphrates, as a single hydrological unit, while Syria and Iraq would consider this unacceptable (Tinti, 2023). The only two legally binding documents are those between Turkey and Syria (1987) and Syria and Iraq (1990). Currently, there is no comprehensive cooperation agreement in action in the River Basin and there is no basin-wide integrated management (Dohrmann & Hatem, 2014).

The UN General Assembly adopted the UN Watercourse Convention in 1997. The main aim of the Convention is to provide a legal basis for cooperation and dispute resolution regarding shared freshwater resources. This framework is particularly relevant in regions where rivers, lakes, or groundwater cross international borders and where disputes over water rights, usage, and management are common. One of the key principles of the Convention is the equitable and reasonable utilization of the watercourse, meaning that riparian areas must work together and use river water in such a way that downstream countries can meet their needs. The limitation of the Convention lies in the number of its ratifiers, as several upstream riparian countries, including Turkey, refuse to become part of the Convention due to concerns of national sovereignty and resource control. The Harmon Doctrine is compatible with Turkey's position in international relations. The Doctrine, which dates back to 1895, emphasizes absolute territorial sovereignty over transboundary watercourses. Following this concept, upstream riparians are free to divert the water of transboundary rivers, leaving no water for downstream states (McCaffrey, 1996).

Apart from having a geographically more favorable position, Turkey also holds superior political, economic, and military assets. Through its assets and upstream position, the country was able to conduct grand projects on its transboundary rivers. The capacity to construct a dam is not only an indicator of a state's strength, but also a means of fostering national unity. During the era in which numerous significant dams were built, there was a pervasive sentiment of national pride surrounding these structures (Tinti, 2023). This has contributed to the strengthening of the state's national identity and can be regarded as a notable manifestation of nationalism in the 20th century.

Method of analysis

This study seeks to highlight the significance of identity in shaping decision-making processes and foreign policy. It draws inspiration from the emergence of

Mesopotamian identity within discourses, the strategies that preceded this focus, and those grounded in human rights and heritage protection as well as the strengths and limitations of these approaches. To analyse this dynamic, this study employs a process-tracing research methodology. In addition to the academic literature, the analysis incorporates material published in the media and publicly available resources from the Save the Tigris Foundation.

The case study of the Ilisu Dam was chosen because of its historical significance, the level of international and domestic opposition, and the strategic discursive shifts employed by NGOs. The construction of the dam was one of the most controversial large-scale infrastructure projects in modern Turkey, making it a rich case for analysing how advocacy campaigns evolve in response to changing geopolitical, economic, and legal conditions.

The research begins by examining the completion of Ilisu Dam, a project that has generated significant international controversy. Initially, key events were identified to construct a timeline of the process. By tracing causal mechanisms, I analysed how various discourses, such as human rights, cultural heritage protection, and Mesopotamian identity, shaped advocacy efforts and influenced international responses.

The limitations of this study include potential gaps in data, as some key discussions or negotiations related to the Ilisu Dam, particularly government and diplomatic exchanges, may not be publicly available. Furthermore, this case has limited generalizability. Even though the case study of Ilisu Dam provides in-depth insights, the findings may not be easily generalizable to other cases of infrastructure development or advocacy (Bennett & Checkel, 2015).

Changing discursive strategies related to the Ilisu Dam

The Ilisu Dam

Turkey began building the Southeastern Anatolia Project (GAP), a system of dams and hydraulic power stations, in the 1970s. Ilisu Dam, the second largest in the GAP project, was planned for construction near Ilisu village. Construction of the dam only started in 2006, but plans were mooted much earlier, in 1954, when Turkey surveyed the Tigris River to look for potential dam sites. Ilisu was selected in 1965 because of its geographical characteristics. In 1997-1998, the site was added to the formal construction program of the State Hydraulic Work (Atzl, 2014).

First, the goal of construction was to expand irrigable areas and produce hydroelectricity. Later, the goals were adjusted to serve socio-economic and political ambitions. The GAP region, the southeastern mountains of Turkey, is characterized by low-income levels, unequal water resource distribution, arid areas, unusual migration patterns, and insufficient social services (Bilgen, 2018b). Given these factors, it makes sense that the initiative will serve as a catalyst for societal change and become a topic of conversation in Turkey. The construction of the Ilisu Dam began

in 2006 but received harsh criticism due to its serious social and economic impact: the destruction of ancient cultural sites, forced population displacement, water and environmental degradation, biodiversity loss, and the exacerbation of water scarcity in Iraq (Dohrmann & Hatem, 2014; Thaman, 2021). In addition, the project could not be implemented without destroying the 12,000-year-old cultural site, Hasankeyf.

In 1997, an international consortium of private companies and dams was established by British Balfour Beatty to fund the dam. The participants in this consortium were Austria Sulzer Hydro (today VA Tech), Switzerland ABB, Union Bank of Switzerland, Balfour Beatty (UK), Impreglio (Italy), Skanska (Sweden), and three companies from Turkey. After receiving criticism from civil society, Balfour Beatty, Impreglio, the Union Bank of Switzerland, and Skanska withdrew from the project. The first consortium ended with the withdrawal of four investors. NGOs and civil society organizations, focusing their discourse primarily on human rights, ethical, and environmental issues triggered by the dam's construction, played a crucial role in the dissolution of the first consortium. One of the most prominent organizations is the UK-based Kurdish Human Rights Project, which conducted a fact-finding mission in 2000 to investigate the negative impacts of the Ilisu Dam. The publication of their findings significantly influenced the parties of the consortium, ultimately leading them to withdraw from the project. In addition to the Kurdish Human Rights Project, Corner House, Friends of the Earth, the German-based World Economy, Ecology and Development, the ECA Watch, and the Berne Declaration also participated in the campaign (Atzl, 2014).

The project faced both domestic and foreign opposition; the construction of the dam was strongly criticized on the grounds that it would erase Kurdish identity. Furthermore, the dam's regional impact was highlighted, with concerns raised that its construction would exacerbate existing conflicts between Turkey and its southern neighbours regarding water resource allocation (Ronayne, 2005; Warner, 2012). As a consequence of the project and international opposition, several monitoring mechanisms have been established to subject similar projects to close scrutiny. Such measures included the obligation for the country undertaking dam construction to guarantee the resettlement of those displaced and to ensure the preservation of heritage sites (Tezcür, 2021). Criticisms of construction have focused mainly on the displacement/resettlement of people and the fact that the project is funded by European subsidies. In addition, environmentalists have cited adverse environmental impacts (Warner, 2012).

Following the withdrawal of the United Bank of Switzerland from the project in 2002, a second international consortium led by Austria was launched in 2005. The formation of the second consortium, like the first, received much international press coverage, and many activists expressed their displeasure. Turkey guaranteed certain conditions, including that resettlement of the population would be carried out

according to predefined standards. These conditions included restrictions on heritage and nature conservation (Warner, 2012).

Large dams and dam systems provide several benefits, including renewable energy, increased irrigation and food production, improved access to clean drinking water, and flood control. However, since the 1990s, civil society organizations have levelled criticism at dams, citing concerns about their environmental, social, cultural, and economic impacts. Those in favor of dam construction and those opposed to it are engaged in a discourse that establishes norms and standards for large-scale projects of this kind. Among the various discursive strategies, it is worth taking stock of those that target anti-construction, which reflects the struggle that organizations representing these forces are waging, and how they are trying to renew their strategies against the harmful impact of these large-scale projects.

The Human rights discourse

During the 20th century, nationalist and developmentalist ideas proliferated in the context of dam building. The capacity to construct dams has become a significant aspect of national identity, fostering a sense of unity and pride in the population. Those who were opposed to dam construction were compelled to confront this formidable obstacle. One strategy employed by those in opposition to the construction of dams was to invoke the concept of human rights.

The broad consensus regarding the relevance of human rights has been called into question by numerous scholars, including Posner, who asserts that "human rights treaties can do little to improve the well-being of people around the world" (Posner, 2014. p.8). He observes that despite the proliferation of human rights in recent decades, as evidenced by the multitude of international human rights treaties, there has been a striking absence of tangible reductions in human rights violations. Nevertheless, in 2002 and 2009, human rights-based discourse was successfully implied to pause the construction of the Ilisu Dam. The project could not be stopped, and the construction of the dam, which was completed in 2018 and put into operation in 2019, required a forced displacement of nearly 80,000 people and led to the submerging of 200 localities. The dam has an impact on the flow and water quality of the Tigris River, not only in Turkey but also in a wider region. It is probable that this will result in a shortage of water in Iraq, which could impact the country's drinking water supply, fishing, and transport (Tezcür, 2021). The Hasankeyf site is submerged, with much of the historic fortress buried beneath a thick layer of concrete. To conceal this intentional act of destruction, the Turkish government relocated several "movable" items to an "archaeological park" with the main objective of boosting tourism (Aykan, 2024).

The human rights discourse was spearheaded by the British-based Kurdish Human Rights Project, with the involvement of other NGOs, including Friends of the Earth and Corner House. Austrian, Swiss, and German NGOs participated in this

campaign (Atzl, 2014). The participation of these NGOs was crucial, as the consortium that financed the dam's construction comprised companies from these countries, which also provided export guarantees. For human rights to be effective, there must be broad consensus on their moral importance, necessity, and primacy. This consensus fosters normal responses to violations. Without it, alternative discourses such as developmentalism or national security undermine rights-based agendas. Powerful actors, even if they disregard this consensus, may still face reputational, financial, or otherwise costs when violating rights. These costs, conceptualized as leverage, empower activists to counter violations by enforcing consequences. Without leverage, states may superficially endorse human rights while neglecting them domestically, particularly for marginalized groups (Tezcür, 2021).

The discourse of non-governmental organizations (NGOs) frequently encompasses the topic of water, which is regarded as a fundamental human right. Access to sufficient quality and quantity of drinking water and adequate sanitation are frequently asserted as basic necessities. However, this claim is not well founded in human rights and humanitarian laws. Despite the frequent mention of water-related issues in various development goals, the current international legal framework is inadequate for guaranteeing universal access to water. In the history of water cooperation, human rights considerations are at the back of the agenda.

The concept of cooperation on water issues can be traced back to the 18th century. The initiative for water cooperation was launched in the context of promoting free navigation for trade (Schmeier, 2013). It was not until the turn of the 21st century that the human rights aspect of water began being discussed in earnest. At the 1972 Stockholm Conference on the Environment, it was declared that all states had the right to effectively control their natural resources. However, it was also acknowledged that absolute territorial sovereignty over natural resources could not be fully exercised. In support of this, the most important principles of international law in relation to water are equitable, reasonable utilization, and no harm. What could be considered as the formal declaration of water as a human right is the declaration of the UN General Assembly, 2010 stating *"the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right is essential for the full enjoyment of life and all human rights"* (United Nations General Assembly, 2010, para. 64/292).

Based on the Geneva Conventions of 1949 and 1977, water in humanitarian law can be approached from two perspectives: water as a civil right and the protection of water resources, which emphasizes the environmental protection and conservation aspect of the issue. The latter perspective regards water resources as valuable. During the First and Second World War, the Vietnam War, and the Cold War, warfare had an extremely negative impact on the environment, including on the biosphere, flora, and fauna. In 1976, the UN General Assembly approved the Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques (ENMOD). The goal of the Convention is to prohibit the military

or any other hostile use of environmental modification techniques. According to Article II of the Convention, these include “*Any technique for changing – through the deliberate manipulation of natural processes – the dynamics, composition or structure of the earth, including its biota, lithosphere, hydrosphere and atmosphere, or of outer space*”. What emerges from the practice is that, unfortunately, from a humanitarian law point of view, the legislation is not strict enough and not specific enough to provide an adequate protection to water resources (ICRC, 1949; ICRC, 1977).

The other human rights aspect linked to this issue concerns the forced displacement of Kurds. Tens of thousands of people would have had to be mobilized to carry out the project. Article 17 of Protocol II (for non-international armed conflicts) prohibits the displacement of civilians, unless they are secure or due to military necessity. Furthermore, according to Article 3 of the Universal Declaration of Human Rights (1948), people are guaranteed the right to freedom of movement and residence within a state, whereas Article 9 prohibits arbitrary detention or exile. Even though many international protocols refer to situations in armed conflicts, the UN issued Guiding Principles on Internal Displacement in 1998. This document highlights that displacement should only occur as a last resort (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs [OCHA], 1998).

The issue of resettlement is heavily influenced by the fact that Kurds predominantly inhabit this area. One of the unofficial aims of the GAP project is the eradication of Kurdish diasporas in the mountains of Southeastern Turkey and their integration into Turkish society. Using the leverage of international funds, anti-construction activists were able to successfully animate the discourse on human rights against construction. This was largely achieved because it was possible to undermine support for the project in the West alongside existing human rights standards and the existing discursive consensus over human rights.

Despite the shortcomings of international and humanitarian law in providing adequate protection, and the ongoing debate surrounding the universality of human rights, this discourse temporarily halted the construction of the dam. The spread of Western values was a factor in the temporary halt to construction. This placed Turkey in a challenging position, necessitating that it finances the project from domestic resources, resulting in a loss of international support. However, nationalist and developmentalist forces subsequently gained an upper hand, resulting in the resumption of dam construction. The year 2002 marked a period of silence in the construction of the dam. Once the negotiations of the second Consortium began, the campaign revived, while domestic and NGO activism against the construction of the dam disconnected the issue from the realm of human rights and turned towards another discourse: the protection of nature and heritage and the preservation of the ancient city of Hasankeyf (Tinti, 2020).

Cultural Heritage discourse

In the second campaign, environment and heritage were given a more prominent role, with Hasankeyf as an unofficial symbol. After the end of the first consortium, the project was stalled for two years. Negotiations about the Second Consortium started in 2004. The second consortium was established by Austrian VA Tech, Swiss, German, and four Turkish companies. The campaign against construction this time was led by NGOs from Germany, the ECA Watch (Austria), and the Berne Declaration (Switzerland). The presence of these NGOs was crucial for the campaign as these countries' ECAs were about to grant export guarantees. By the time of the second consortium, the conditions had improved significantly. The Turkish government, in collaboration with European Export Credit Agencies (ECAs), implemented a legally binding framework to enhance standards associated with the Ilisu Dam project. Turkey strengthened its legislation concerning Environmental Impact Assessments, expropriation, and resettlement. The second campaign also played a major role in local organizations, who created the Initiative to Keep Hasankeyf Alive (Atzl, 2014). On several occasions, a Committee of Experts visited the construction site and found that Turkey did not comply with the guarantees; in 2008, European governments withdrew their export credit guarantees (Gaserow, 2008a). European investors subsequently withdrew their export credits. In 2009, Turkey announced that the project would be implemented with the support of two Turkish banks, Akbank and Granitbank (Atzl, 2014; Eberlein et al., 2010).

Therefore, after losing international funding, Turkish President Recep Tayyip Erdogan identified domestic funds for the dam. Following 2009, EU-Turkish relations led Turkey to lose interest in keeping up with Western standards regarding human rights and environmental protection. This period is marked by thriving capitalism and developmentalism under the fixation that "rivers flow wastefully without a purpose." In this new setup, where the project did not depend on foreign funding, internationally led campaigns had less room for maneuver – anti-construction activists had a hard time establishing a coalition with robust local linkages, as it would impose a national security threat to Turkey (Tinti, 2020).

The failure of discourse to protect cultural heritage is rooted in the inertia of the international community. With all the associated doctrines and practices, heritage preservation has become a worldwide cult. In Europe and North America, ethos and discursive patterns were born through which heritage conservation was globalized in the 1960s. It was largely through the establishment of the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO) and the International Council on Monuments and Sites (ICOMOS) that rules and frameworks that underpin heritage protection were developed. Through these organizations, heritage has become a public good and is recognized as a common legacy of humanity. The inscription of a site on the UNESCO World Heritage List is a long and cumbersome process, with many tasks for the state and, once successfully inscribed, many

obligations. For a site to be inscribed on UNESCO's World Heritage List, the government of the state concerned must initiate the process of inscription on UNESCO's Tentative List. It can take up to a year before the site is officially nominated. The state must then document the conditions and uniqueness of the site and submit a plan for its protection. The UNESCO World Heritage Committee, on the recommendation of ICOMOS, then evaluates the nomination and decides on the site's inscription on the World Heritage List (Isar, 2011).

Turkey would have had to go through this process if it wanted to inscribe Hasankeyf, a city that has been continuously inhabited for 12,000 years, on the UNESCO World Heritage List. Although Turkey has never initiated this process, in 1981, the area was declared a natural conservation site (Republic of Turkey Ministry of Culture and Tourism, n.d.). The question arises as to whether a site with such rich cultural heritage deserves international protection only if it is on the UNESCO World Heritage List. Currently, however, there is no mechanism in place to safeguard our heritage from the detrimental effects of nationalism and developmentalist internal policies of a state. This is the problem faced by activists who, because of the political sensitivity of the Kurdish issue, have tried to divert the problem from the realm of human rights to the protection of heritage, and use this as a main argument against the construction of the dam. Turkey argued that dam construction was essential for the sustainable development of the area (Tezcür, 2021).

After several domestic and international attempts, Turkey refused to consider obtaining recognition of Hasankeyf as a UNESCO World Heritage Site. Without support from the host country, UNESCO cannot recognize a site as a World Heritage Site. Thus, this strategy has not proven Turkey's strong developmentalist aspirations. The primary challenge with this discourse was that Turkey perceived the issue as resolvable by relocating the movable components of a 12,000-year-old city. While this approach partially addressed heritage protection, it fell short of achieving the campaign's overarching goal of halting dam construction. The discourse on human rights and cultural heritage protection cannot be considered a complete failure as both have achieved partial success. The problem with both discourses is that they have *only* influenced other actors in the international arena but not decision-makers in Turkey.

Save the Tigris and Iraqi Marshes Campaign:

The potential of "Mesopotamian" as an identity marker

While discourses on human rights and cultural heritage protection achieved partial success, they ultimately failed to prevent dam construction. Nevertheless, this campaign catalyzed the emergence of a movement that charted a new course forward. The Save the Tigris and Iraqi Marshes Campaign, a civil society initiative that started in 2011, challenged Turkey's nationalistic policies by promoting Mesopotamia as an identity marker. By focusing on historical and ecological connectedness,

Mesopotamia offers a counternarrative to nationalist policies. *"We are the people of Mesopotamia. We are the people of Hasankeyf in Turkey and of the Marshes in Iraq. We are connected and combined by the Tigris River—our common root, our common lifeline, and our common future."* (Tinti, 2023, p. 8).

Salman Kheirallah, executive manager of Humat Dijlah association and international coordinator in Iraq, says: *"the main goal of Save the Tigris campaign, launched in 2011, is to put pressure to stop the construction of Ilisu Dam and to enlist the Tigris River and marshes to the global heritage list, which will prevent building future dams or any other bioenvironmental projects harming the river. The campaign, with its international and national representatives, believes in the fight against the construction of large dams, given that these concrete barriers form a stroke for water paths with negative environmental, social and economical effects."* (Iraqi Civil Society Solidarity Initiative, 2019).

Using the Mesopotamian identity marker, the Save the Tigris Campaign highlights the unity of the politically fragmented river basin and fights against human-made threats, such as pollution. Since 2012, the campaign has become a strong network of civil society, where movements and activists from Turkey, Syria, and Iran have a place to stand up against ecological injustice in the Mesopotamian region. The first Mesopotamian Water Forum was held in 2019, organized by STC, and partners focused on the damage caused by riparian unilateral water management practices and their refusal of international law, including the 1972 UN Watercourse Convention. The introduction of the Mesopotamian identity serves to present the region as a community of peoples, fragmented by nation-states that are culturally diverse yet interdependent in their water management. The Save the Tigris Campaign engages in a wide range of activities, including river clean-ups, environmental activism, education of youth about environmental degradation, activists engaging with policymakers, participating in research, and facilitating the participation of Mesopotamian voices on global stages. The aim of Mesopotamian identity is thus to override the identity created by nation-states and to reintroduce the common identity, thereby making the distribution of waters more just and equitable. The STG campaign aims to portray water as a force for peace, rather than the zero-sum game it used to be (Save the Tigris and Iraq's Heritage, n.d.).

Accepting a common identity can move a group towards reconciliation and peacebuilding. According to Kelman (2010), five conditions facilitate the formation of collective identity:

- a) *Recognition of each other's' nationhood and humanity.* As a result, one of the keys to the success of Mesopotamian identity may be to create an identity that lives alongside the national, rather than overthrowing it.

- b) *Formulation of a unified moral foundation for peace.*
- c) *Accepting other's narrative about history.* The differences in narratives can serve as a basis for enemy formation. If groups are able to accept each other's historical accounts, they can progress towards a state of peace, a lower chance of conflict, and a common identity.
- d) *Acknowledging responsibility* and e) *establishing institutional mechanisms of cooperation* (Kelman, 2010).

Mesopotamian identity is a political identity marker that presents itself as an ecological identity, promoting the common historical traditions of the region and the interdependence of its inhabitants at its core. However, there are several issues with this identity marker. On the one hand, it is based on a geographically limited territory, which makes it impossible to take an inclusive approach to the issue of water sharing. On the other hand, the interpretation of 'Mesopotamia' itself is its excessive romanticization and westernization. Much of what is known about Mesopotamia comes from Western-led archaeological efforts, which might prioritize interpretations that do not align with local perspectives or narratives (Tinti, 2020).

Evaluation of the three strategies

Discourses based on human rights and heritage protection are similar in several ways. Both human rights and heritage protection reflect Western values. The influence of these values should not be underestimated, as they mobilized global actors, including the World Bank, into taking action. Furthermore, it was largely because of these campaigns that Turkey ultimately lost international support for the project.

Table 1. Evaluation of strategies

	Human right discourse	Cultural heritage discourse	Mesopotamian identity marker discourse
Main arguments	- forced displacement - water as a human right (Iraq)	- destruction of ancient sites - environmental degradation	instead of unilateral developments and large scale projects multilateral cooperation
Strengths	Backed by the Western-led international community		- regional (easier to connect) - offers a counternarrative to nationalism - establishes a link between the issue and the individual and communities
Weaknesses	- cannot counter sovereignty and nationality - only successful if these values are accepted and respected		Not global, but local; local actors are better connected and

		supportive, global actors less so.
Turkey's response (counterargument)	Until 2010, Turkey tried to meet certain criteria, but afterwards it was built in the spirit of developmentalism and nationalism	Turkey's response is not yet visible
Results	Partially successful, but did not prevent the project proceeding	scientific and research activities, strong community building based on the identity

Source: own elaboration

The construction of the Ilisu Dam in southeastern Turkey has sparked significant debate on several fronts, with critics and supporters invoking different discourses to justify or oppose the project (Hommes et al., 2016). The dominant narratives include human rights discourse, cultural heritage discourse, and Mesopotamian identity marker discourse. These frameworks address distinct but interrelated concerns, including forced displacement, environmental degradation, the destruction of historical sites, and regional geopolitical tensions. Human rights discourse focuses primarily on the forced displacement of communities and the fundamental right to water, particularly in downstream countries such as Iraq (Tezcür, 2021). The Ilisu Dam has displaced tens of thousands of people, mainly Kurds, disrupting their livelihoods and cultural continuity. In addition, by reducing water flow to Iraq, the project has heightened concerns about water as a human right and critical resource for agriculture and daily life (Warner, 2012).

One of the strengths of this discourse is that it is supported by international organizations and Western-led institutions that frame the issue within globally recognized human rights norms (Eberlein, 2010). It also personalizes the debate by linking the dam project to individual and community well-being, making it more accessible to international advocacy groups (Tezcür, 2021). However, this study has significant limitations. It struggles to counter national sovereignty arguments, as Turkey asserts its right to develop infrastructure within its borders (Hommes et al., 2016). In addition, human rights advocacy is effective only if the targeted state recognizes and respects these values (Tinti, 2023).

Turkey initially addressed human rights concerns before 2010 in an attempt to meet certain international criteria but later shifted to a nationalist and developmentalist stance. As a result, while the human rights discourse raised awareness and led to limited concessions, it ultimately failed to halt dam construction (Tinti, 2023).

Another major argument against the Ilisu Dam is the destruction of ancient sites, most notably the 12,000-year-old city of Hasankeyf. As one of the oldest continuously inhabited settlements worldwide, Hasankeyf has immense archaeological, historical, and cultural significance (Drażewska, 2018). The heritage discourse is regionally potent, connecting both local communities and scholars who have invested in historical preservation. It also provides an alternative to nationalist narratives, emphasizing shared human heritage over state-centric development (Allouche, 2020).

However, a major weakness of this discourse is its limited global scope. While local actors and heritage organizations are strong conservation advocates, international engagement has been relatively weak, with few high-profile interventions beyond academic circles and NGOs.

Turkey's response to this discourse is mixed (Hommes et al., 2016). Although the government has taken steps to relocate artifacts and reconstruct selected monuments, these efforts have been criticized as inadequate (Aykan, 2024). The broader policy continued to focus on the economic and infrastructural benefits of the dam, diminishing the influence of the cultural heritage discourse.

A more regionally specific narrative opposes the Ilisu Dam on the grounds that it undermines a broader Mesopotamian identity. This discourse links the project to a historical and cultural lineage that transcends modern national boundaries, emphasizing the region's deep ties to ancient civilizations that predate the Turkish state (Tinti, 2023). Proponents argue that large-scale development projects such as dams undermine cultural continuity and erase the identity of affected communities.

The key strength of this discourse is its ability to offer a counternarrative to Turkish nationalism. It challenges state-centered narratives of progress and development by highlighting a broader, transnational identity. In addition, this discourse fosters strong community-building efforts among affected populations, reinforcing a collective sense of belonging (Tinti, 2023).

However, Mesopotamian identity marker discourse has significant limitations. It lacks global recognition and institutional support that human rights campaigns enjoy, making it less effective internationally. Moreover, its local and regional focus limits its engagement with the broader geopolitical actors. Turkey is yet to develop a clear counterargument to this discourse, indicating its marginal influence or potential to gain traction in future debates.

Each of these discourses has contributed to shaping the debate around the Ilisu Dam, but none have succeeded in preventing the project from moving forward. Human rights discourse has garnered international attention but has faltered in the face of state sovereignty claims. The cultural heritage discourse has mobilized strong local opposition but failed to achieve substantial policy change. Meanwhile, the Mesopotamian identity marker discourse has the potential to strengthen regional identity politics by overcoming the struggle to gain wider traction.

Conclusion

This article aimed to review the strategies that have been used to block the construction of the Ilisu Dam and to examine the processes that have led to the emergence of Mesopotamian identity as a strategy. Strategies focusing on human rights and heritage protection show several similarities in their applicability, strengths, and weaknesses. Although Mesopotamian identity as a campaign strategy attempts to

address the weaknesses of the previous two strategies, it falls short of the other two strategies in one respect, namely Western support.

The Save the Tigris campaign and Mesopotamian identity highlight that both sub-state and trans-state actors have an influential role in water management. Identity, which is an important part of decision making, can be a key element in more economical and equitable water sharing, especially in regions where there are ethnic-based conflicts. Although it is difficult to imagine at present that there will ever be an identity that can transcend nationalism, the primary goal is not to supersede nation-state identity but to create an alternative identity linked to geography, place, local, and shared challenges alongside nationally based identities.

References

- Allouche, J. (2020). Nationalism, legitimacy, and hegemony in transboundary water interactions. *Water Alternatives*, 13(2), 286–301.
- Anderson, B. (1983). *Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism*. Verso.
- Atzl, A. (2014). Transnational NGO networks campaign against the Ilisu Dam, Turkey. In W. Scheumann & O. Hensengerth (Eds.), *Evolution of dam policies* (pp. 201–228). Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
- Aykan, B. (2024). From “living in history” to “ghost town”: Hasankeyf’s lost social values. *Heritage & Society*, 17(1), <https://doi.org/10.1080/2159032X.2024.2409048>
- Baranyai, G. (2017). A nemzetközi folyók biztonságpolitikai vonatkozásai: a háború vagy a béke forrásai? *Nemzet és Biztonság*, 24–42.
- Benea, C. B., & Onița, A. S. (2017). Dams in time of water nationalism. *CBU International Conference Proceedings*, 5, 23–28. <https://doi.org/10.12955/cbup.v5.896>
- Bilgen, A. (2018a). A project of destruction, peace, or techno-science? Untangling the relationship between the Southeastern Anatolia Project (GAP) and the Kurdish question in Turkey. *Middle Eastern Studies*, 54(1), 94–113. <https://doi.org/10.1080/00263206.2017.1376186>
- Bilgen, A. (2018b). Turkey’s Southeastern Anatolia Project (GAP): A quantitative review of the literature. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 47(5), 652–671. <https://doi.org/10.1080/13530194.2018.1549978>
- Biswas, A. K., & Tortajada, C. (2001). Development and large dams: A global perspective. *International Journal of Water Resources Development*, 17(1), 9–21. <https://doi.org/10.1080/07900620120025024>
- Brown, P. H., Tullos, D., Tilt, B., Magee, D., & Wolf, A. T. (2008). Modeling the costs and benefits of dam construction from a multidisciplinary perspective. *Journal of Environmental Management*, 90(S303–S311). <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2008.07.025>
- Brown, P. D., Tullos, D., Tilt, B., Magee, D., & Wolf, A. T. (2009). Modeling the costs and benefits of dam construction from a multidisciplinary perspective. *Journal of Environmental Management*, 303–311. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2008.07.025>
- Butts, K. (1997). The strategic importance of water. *Parameters*, 65–83.
- Chomsky, N. (1999). *The fateful triangle: The United States, Israel and the Palestinians*. Pluto Press.
- Cook-Huffman, C. (2009). The role of identity in conflict. In D. J. Sandole, S. Bryne, I. Sandole-Staroste, & J. Senehi (Eds.), *Handbook of conflict analysis and resolution* (pp. 19–32). Routledge.

- Deudney, D. (1991). Environment and security: Muddled thinking. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 22–28. <https://doi.org/10.1080/00963402.1991.11459957>
- Dohrmann, M., & Hatem, R. (2014). The impact of hydro-politics on the relations of Turkey, Iraq, and Syria. *Middle East Journal*, 567–583. <https://doi.org/10.3751/68.4.14>
- Dokken, K. (1997). Environmental conflict and international integration. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Drażewska, B. (2019). Hasankeyf, the Ilisu Dam, and the existence of “common European standards” on cultural heritage protection. *Santander Art and Culture Law Review*, 4(2), 89–120. <https://doi.org/10.4467/2450050XSNR.18.020.10374>
- Eberlein, C., Drillisch, H., Ayboga, E., & Wenidoppler, T. (2010). The Ilisu Dam in Turkey and the role of export credit agencies and NGO networks. *Water Alternatives*, 3(2), 291–312.
- Gleick, P. H. (1993). Water and conflict: Freshwater resources and international security. *International Security*, 79–112. <https://doi.org/10.2307/2539033>
- Hale, A. J., Ricotta, D. N., Freed, J., Smith, C. C., & Haung, G. C. (2018). Adapting Maslow's hierarchy of needs as a framework for resident wellness. *Teaching and Learning in Medicine*, 30(1), 109–118. <https://doi.org/10.1080/10401334.2018.1456928>
- Hommes, L., Boelens, R., & Maar, H. (2016). Contested hydrosocial territories and disputed water governance: Struggles and competing claims over the Ilisu Dam development in southeastern Turkey. *Geoforum*, 71, 9–20. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2016.02.015>
- International Committee of the Red Cross (ICRC). (1949). Geneva Conventions of 12 August 1949. Retrieved from <https://ihl-databases.icrc.org/>
- International Committee of the Red Cross (ICRC). (1977). Protocols additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949. Retrieved from <https://ihl-databases.icrc.org/>
- Isar, Y. R. (2011). UNESCO and heritage: Global doctrine, global practice. In H. Anheier & Y. R. Isar (Eds.), *Cultures and globalization: Heritage, memory and identity* (pp. 15–34). SAGE.
- Kahsay, T. N., Kuik, O., Brouwer, R., & van der Zaag, P. (2015). Estimation of the transboundary economic impacts of the Grand Ethiopia Renaissance Dam: A computable general equilibrium analysis. *Water Resources and Economics*, 10, 14–30. <https://doi.org/10.1016/j.wre.2015.02.003>
- Kelman, H. C. (2010). Conflict resolution and reconciliation: A social-psychological perspective on ending violent conflict between identity groups. *Landscapes of Violence*. <https://doi.org/10.7275/R5H12ZX0>
- Marton, P., & Szálkai, K. (2017). Against the current: Deconstructing the upstream/downstream binary in hydropolitical security complexes. *New Perspectives*, 25(2), 15–42. <https://doi.org/10.1177/2336825x1702500302>
- McCaffrey, S. C. (1996). The Harmon Doctrine one hundred years later: Buried, not praised. *Natural Resources Journal*, 36, 549–590.
- Molle, F., Mollinga, P. P., & Wester, P. (2009). Hydraulic bureaucracies and the hydraulic mission: Flows of water, flows of power. *Water Alternatives*, 2(3), 328–349.
- Nüsser, M. (2003). Political ecology of large dams: A critical review. *Petermanns Geographische Mitteilungen*, 147(3), 120–126.
- Ozkahraman, C. (2017). Water power: The domestic and geostrategic dimensions of Turkey's GAP project. *Conflict, Security & Development*, 17(5), 411–428. <https://doi.org/10.1080/14678802.2017.1371988>
- Posner, E. A. (2014). *The twilight of human rights law*. Oxford University Press.
- Remans, W. (1995). Water and war. *Humanitäres Völkerrecht*, 1–14.
- Republic of Turkey Ministry of Culture and Tourism. (n.d.). Hasankeyf. Retrieved from <https://www.ktb.gov.tr/EN-36158/hasankeyf.html>

- Ronayne, M. (2005). The cultural and environmental impact of large dams in Southeast Turkey. *National University of Ireland, Galway*.
- Rothman, J. (1997). *Resolving identity-based conflict in nations, organizations, and communities*. Jossey Bass.
- Samson, P., & Charrier, B. (1997). *International freshwater conflict: Issues and prevention strategies*. Geneva: Green Cross International.
- Save the Tigris and Iraq's Heritage. (n.d.). Mission and vision. Retrieved from <https://savethetigris.org/mission-and-vision/>
- Sayektiningsih, T., & Hayati, N. (2021). Potential impacts of dam construction on environment, society and economy based on community perceptions. *IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science*, 874. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/874/1/012011>
- Schmeier, S. (2013). Governing international watercourses—River Basin Organizations and the sustainable governance of internationally shared rivers and lakes. *Routledge*.
- Selby, J. (2002). Dressing up domination as 'cooperation': The case of Israeli-Palestinian water relations. *Review of International Studies*, 28(1), 121–138. <https://doi.org/10.1017/s026021050300007x>
- Szálkai, K. (2022). Vízügyi konfliktusok és együttműködések a nemzetközi kapcsolatokban: Hidropolitika és vízdiplomácia I. *Külügyi Szemle*, 21(4), 198–219. https://doi.org/10.47707/kulugyi_szemle.2022.1.8
- Tezcür, G. M., Schiel, R., & Wilson, B. M. (2021). The effectiveness of harnessing human rights: The struggle over the Ilisu Dam in Turkey. *Development and Change*, 52(6), 1343–1369. <https://doi.org/10.1111/dech.12690>
- Thaman, R. M. (2021). The Ilisu Dam and its impact on the Mesopotamian Marshes of Iraq: Implications for the future directions of international water law. *Brill Research Perspectives in International Water Law*, 5(4), 3–92. <https://doi.org/10.1163/23529369-12340020>
- Tinti, A. (2003). Scales of justice: Large dams and water rights in the Tigris-Euphrates Basin. *Policy and Society*, 22(1), 1–13. <https://doi.org/10.1093/polsoc/puad003>
- Tinti, A. (2020, February 24). Beyond water nationalism: Towards a "Mesopotamian" ecological identity. *Italian Institute for International Political Studies*. Retrieved from <https://www.ispi-online.it/en/publication/beyond-water-nationalism-towards-mesopotamian-ecological-identity-25177>
- United Nations General Assembly. (2010). The human right to water and sanitation (A/RES/64/292). Retrieved from <https://www.un.org/>
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). (1998). Guiding principles on internal displacement. Retrieved from <https://www.internal-displacement.org>
- Villiers, M. (2000). *Water wars: Is the world's water running out?* Weidenfeld & Nicolson.
- Warner, J. (2012). The struggle over Turkey's Ilisu Dam: Domestic and international security linkages. *International Environmental Agreements*, 12(3), 231–250. <https://doi.org/10.1007/s10784-012-9178-x>
- Wessels, J. I. (2016). Playing the game: Identity and perception-of-the-other in water cooperation in the Jordan River Basin. *Hydrological Sciences Journal*, 61(7), 1323–1337. <https://doi.org/10.1080/02626667.2015.1031759>
- Westing, A. H. (1986). *Global resources and international conflict: Environmental factors in strategic policy and actions*. Oxford University Press.
- Zeitoun, M., & Warner, J. (2006). Hydro-hegemony: A framework for analysis of trans-boundary water conflicts. *Water Policy*, 8(5), 435–460. <https://doi.org/10.2166/wp.2006.054>

BELOW THE STATE-LED RADAR: HANDLING THE SAINT PETERSBURG MICROREGION

Fedor Zolotarev

PhD student

University of Pécs, Interdisciplinary Doctoral School, International Politics Programme

ORCID 0000-0002-8789-0856

Dol:

10.15170/PSK.2025.06.01.03

Published: 02.05.2025

Citation:

Zolotarev, Fedor (2025): Below the state-led radar: Handling the Saint Petersburg microregion. *Polarities*, 6(1), 48-65.

Acknowledgements:

-

Conflict of Interest Declaration:

The authors declare that they have no affiliations with or involvement in any organization or entity with any financial interest in the subject matter or materials discussed in this manuscript.

Articles published in this journal are licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.

 **CC BY-NC-SA 4.0**

Abstract

Despite the diversity of works in other disciplines, the study of microregions in International Relations (IR) remains underdeveloped. This paper seeks to reduce this gap by examining the case of Saint Petersburg microregion, providing a North Eurasian example and exploring the complex relationship between micro- and macrolevel regionalism in a global context. The aim is to develop an analytical model for understanding microregions within the broader framework of regionalism. Using a case study method and analysing the object as a changing entity over time, the paper approaches microregional dynamics from the perspective of structural transformations. Saint Petersburg is a good example of the application of this method: while historically engaged in partnerships with Western countries, it has undergone significant changes in response to recent geopolitical tensions, leading the city to seek closer cooperation with non-Western partners. By examining this strategic reorientation, the study provides insights into the linkages between microregions and broader regional dynamics, highlighting the importance of flexibility and resilience in the face of global challenges. Ultimately, this analysis highlights the crucial role of microregions in shaping regionalism and their ability to influence – and be influenced by – broader state-level forces.

Keywords: *Microregion, Microregionalism, Eurasia, Saint Petersburg, Paradiplomacy.*

Introduction

International Relations (IR) encompass extensive research on state and supranational policies, addressing questions of governance and territorial developments, even at the subnational level (Farrell et al., 2005). Traditionally referred to as "Old Regionalism," this field is characterized by state-led and top-down efforts to organize space (Mikhaylenko, 2014), including forms of integration and intergovernmental organizations. This perspective has been complemented by a new wave of theories

known as "New Regionalism," which focuses on endogenous characteristics and unconventional, transcontinental projects such as ASEAN and BRICS+. The emphasis remains on states, their practices, and how they manage to cooperate both within regional organizations and with other nations and collective partners. Recently, both approaches have become applicable theoretical frameworks for scholars in the broader scientific field of Comparative Regionalism.

Although the two theoretical camps of Old and New Regionalism have enriched academic debates, the main focus still predominantly targets interstate relations and their implications for larger-scale trends (de Lombaerde, 2010). This focus often overlooks microlevel trends such as microregionalism and microregions, which are also intertwined with regionalization and regional development. For instance, state decisions and subregional policies have a direct impact on ordinary citizens, businesses, industrial and academic sectors, and local and regional governments, who are directly and indirectly involved in these processes at the micro level. Consequently, the micro- or subnational level remains secondary in terms of primary research interest for IR scholars, despite some authors exploring the paradiplomacy of subnational actors (Aldecoa & Keating, 2013) and the minor role of such spatial units in integrational projects (Breslin & Hook, 2002).

Microregions have emerged as a transnational phenomenon, with their ubiquity evident in numerous cases across various continents worldwide. Despite the significance of examining each microregion as a distinct entity, the study of microregions and microregionalism remains underdeveloped. Scholars often treat microregions as fixed entities, with no alternative paths for development. This static approach primarily focuses on past transformations and outcomes and lacks a longitudinal perspective on the subject under investigation, which is inherently adaptable. Exploring the microlevel enables us to transcend the national perspective and comprehend the interplay between these two levels. By examining changes over extended periods, we can illuminate significant shifts in microregions and their positions within the global world.

The research aims were multifold: First, it conceptualizes a microregion within extensive investigations of territorial and administrative governance in order to link them to current government-led policies for organizing space, although they are predominantly developed as "bottom-up" initiatives within Comparative Regionalism. Second, it illuminates the interconnections between microregionalism and macroregionalism as relevant phenomena in IR Studies analytically. The author refers to a case study as the primary method for deriving critical insights and transforming them into generalizations (Dion, 1998; Levy, 2001; Gerring, 2009; van der Heijden, 2014), which will be valid after the accumulation of new evidence. This approach explains the diversity of the literature, which is now at a crossroads for several disciplines and studies on microregions and microregionalism.

This paper is divided into three main sections. The first section discusses the terminological diversity of 'regions' and 'regionalisms,' which reflects the process at the subnational level. The second section applies an analytical approach to the understanding of microregions and microregionalism in relation to macroregions and macroregionalism. To do this, I present an analytical model that can bind microregions with state regionalism and serve as an illustrative representation of the research framework for plausible application by scholars. The third section examines the case of Saint Petersburg, showing the relationship between micro- and macroregions, and including the Russian narrative in the context of North Eurasian and global regionalism. Based on official reports, state and regional servants' statements, research papers, and news, this section contributes a new approach to a microregion that did an unordinary transformation from the Western-oriented economical 'chunk' to the multivectoral and transregional one over the last 35 years.

Regionalism below nation state's level: a terminology variety

The examination of international politics from the perspective of multiple actors is not new. Since the 1950s, research on non-state actors has expanded to include various spatial and political issues that affect global transformation. For instance, regions, once seen as spaces in which states compete, have evolved into significant players in international politics. Scholars such as Fawcett (2004) and Mikhaylenko (2014) have identified regions as parts of the international system with self-sustaining activities, making them non-conventional actors. A prominent example is the European Union (EU), which provides its own policies and serves as a space for many medium-sized and small 'laboratories' of transformation.

Globalization and regionalization have expanded regional diversity and provided integration examples beyond Europe. The spillover effect explains internal effects and political decisions within regional development, and has led to non-Western models of space organization and governance. These models, often soft and informal, flourished in Eurasia, Southeast Asia, and Africa. However, IR Studies have traditionally been state-centric, as noted by scholars such as de Lombaerde (2010) and Lagutina and Mikhaylenko (2020). While meso- and macrolevels of regionalism are well-studied, the processes below them and their connection to state policy and regionalization need more attention.

Defining microregions is essential. There are no conventional definitions for regions below the national level, and the division between layers is artificial, created to establish order and develop a taxonomy for understanding international politics. Scholars have often used various categories to express plurality and achieve precise definitions. Some use the term 'subregion' to describe areas smaller than nation-states, whether within a nation's borders or in borderland regions (Hamanako, 2015; Nadalutti, 2019). A subregion can be a distinct cross-border zone shared by

several countries, shaped by discourse and practice and influenced by political dynamics involving spatial and territorial constructs (Riggiorizi, 2011; Hameiri, 2013; Paasi & Metzger, 2017).

The term 'microregion' can represent areas with limited physical presence and heightened virtual influence. This constructivist perspective emphasizes symbols and human interactions alongside state-led initiatives. Using 'microregion' instead of 'subregion' captures non-traditional zones and areas, particularly in non-Western spaces, and avoids excessive statism that centers explanations around state interests.

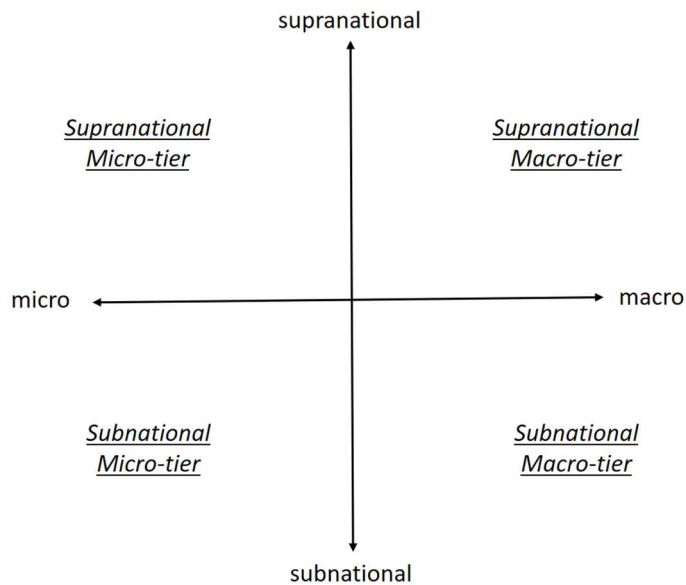
However, conceptual plurality remains challenging. Various mechanisms compete for dominance in Comparative Regionalism. Shadow regionalism and trans-state regionalism coexist, illustrating the 'Spaghetti Bowl' concept of overlapping regional organizations in Sub-Saharan Africa (Börzel & Risse, 2016). These phenomena can also manifest in microregions and in microregionalism. Therefore, it is crucial to define microregionalism alongside macroregionalism in order to understand their interconnections and mutual dependencies.

Grasping the concept of microregionalism: object-subject debates

To define microregions and microregionalism in relation to macroregions, it is essential to approach the area of scholarly inquiry as a cohesive system. Therefore, an analytical perspective becomes crucial when scholars establish a set of parameters deemed valid for creating a system of distinction. In this study, I present an analytical framework that conceptualizes regionalism as a collection of diverse narratives that can be categorized within a two-dimensional matrix based on parameters such as 'level' and 'scope.'

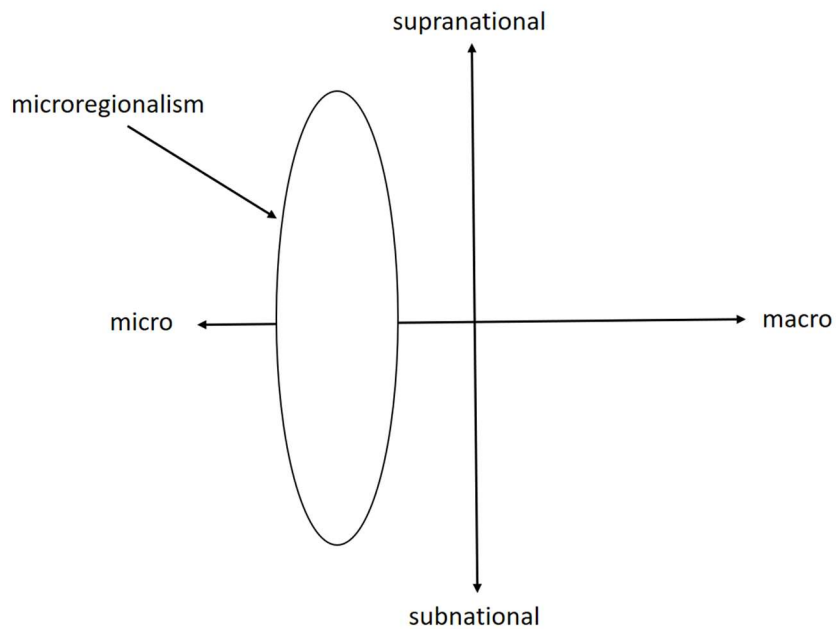
The parameter of 'level' serves to differentiate between micro and macro scales, while 'scope' distinguishes between tiers above and below the nation state level. By utilizing these two pairs of extremes, a comprehensive perspective can be obtained on numerous regionalism projects and cases that exist within the realm of ontology but remain unmapped. The incorporation of 'level' and 'scope' can help address methodological challenges and academic disagreements related to the level-of-analysis problem (Singer, 1961; Onuf, 1995), thus enhancing clarity and precision within the field. These parameters enable the identification of four clusters that organize studies on regions with a specific emphasis on microregions and microregionalism (see Figures 1 and 2).

Figure 1. Two-dimension matrix for studying regions



Source: own editing based on the data compiled by author's literature review.

Figure 2. Disposition of microregionalism in IR Studies



Source: own editing based on the data compiled by author's literature review.

These two sets of parameters establish a framework that guides scholars' research interests in understanding regions as a phenomenon, with a specific focus on examining not only their individual characteristics, but also their position within the broader system. For instance, in Eurasia, a predominantly discursive concept (Libman & Vinokurov, 2021; Janchak, 2020), there is fertile ground aimed at exploring non-conventional forms of regionalism and their inherent characteristics. This analytical model provides a platform for categorizing and organizing various types of regions into four distinct groups (see Figure 1), each possessing unique attributes that warrant detailed exploration. These groups were as follows: Supranational Macro-tier (1), Subnational Macro-tier (2), Supranational Micro-tier (3), and Subnational Micro-tier (4).

The Supranational Macro-tier sector addresses large-scale regional processes, focusing on the political organization of entities. It examines interstate relations influenced by megaregional and integration projects, from formal unions to flexible government associations. Examples include transregional dialogues, such as the EU and ASEAN, and initiatives, such as the Eurasian Economic Union (EAEU) and the One Belt One Road (OBOR) initiative. This sector emphasizes tectonic shifts at the state level, thus impacting political borders and decisions with global implications. Geopolitics, geostrategy, and geoeconomics play a significant role in viewing large supranational entities as active participants in world politics.

The Subnational Macro-tier sector encompasses the relationships between large entities or blocks united by common values and strategic interests. It explores how intergovernmental decisions influence domestic programs and advancements. Examples include countries outside a block engaging with organizational programs through mechanisms such as Free Trade Agreements and non-binding memoranda. This sector also examines the formalization of mechanisms for expanding organizations, such as the Shanghai Cooperation Organization (SCO). At the subnational level, cross-regionalism dynamics showcase competition, complementation, or symbiosis among models of interstate and supranational development. Notable examples include the Union State of Russia and Belarus (Union State) within the EAEU, and the Volga-Yangtze Program linking China, Russia, and Mongolia (Park, 2024).

The Supranational Micro-tier sector focuses on subregional processes spanning limited geographical areas with shared boundaries. It examines cross-border and transregional cooperation and highlights grassroots interactions that intensify relationships. National governments may respond by establishing regulatory frameworks along shared borders and evolving into institutionalized structures. Examples include the Commonwealth of Independent States's (CIS) intraregional regime to promote close transborder cooperation. This sector also explores non-geographical, virtual communities with 'glocal' attributes, such as state-led initiatives

in Euroregions beyond the EU's borders, like 'Donbass' and 'Dnepr' in Russia, Belarus, and Ukraine.

The Subnational Micro-tier sector explores small-scale subnational units that can influence politics and engage with nation-states. These units, such as cities and regions, have emerged as novel actors on the global stage. They navigate a complex landscape in which supranational and state interests intersect, resembling nation-state diplomacy in methods and practices. These subnational actors grapple with global challenges at the regional and local levels, serving as supplementary or paradigmatic efforts.

Each sector within this framework represents regions as 'ideal types,' offering valuable insights in IR Studies. The analytical model highlights state-led policies and projects, emphasizing the physical dimensions and strategic importance of large regions. This focus on expansive regions is common among scholars examining subregional systems, often exploring regions within the 'nation state umbrella' and linking them to broader macroregions and a planetary scale.

Therefore, it is crucial to focus on the left-hand portion of the model and shift focus to microregions when considering regionalization and region-building within Comparative Regionalism. Microregions and even subregions serve as vital intersections of various actors with diverse interests spanning the economic, cultural, and political spheres. These entities are characterized by intricate networks of flows that coalesce within local systems, involving both state and non-state actors.

While spatial factors and territorial considerations certainly play a role, they do not singularly determine the trajectory of the actors pursuing their objectives within these regions. The rich tapestry of cultures and political systems present in microregions fosters a dynamic mix of cases in non-Western contexts and shapes regionalism across Africa and Asia. Eurasia is the case that has emerged as a compelling research arena for the examination of microregions and their dual modalities, defined by unique research paradigms.

The first modality views a microregion as a subject devoid of agency. It is a delineated space characterized by attributes that influence external actors' actions. Positioned within a larger system, the focus is on interactions between state and non-state actors asserting their influence. This perspective examines regions as agents of transformation on regional and global scales. Attention to a microregion involves scrutinizing facts and occurrences involving diverse participants, such as governmental bodies, local authorities, business groups, NGOs, and civic organizations. This approach resonates with studies on global cities, which occupy a prominent position in global governance (Sassen, 2001, 2002; Taylor, 2001). Viewing globality in relation to microregions underscores collaborative efforts of multiple actors, establishing collective agency and positioning the microregion as a catalyst for change. Sassen's characterization of global cities as 'gateways' (Sassen, 2001) illustrates the symbiotic relationship between city administrations and transnational actors' headquarters and

corporations. Kangas (2017) describes globality as 'world fabrications' within a networked system of top-tier cities indexed by significance. This model applies to microregions as indicators of national and corporate strategies.

The second modality views microregions as semi-autonomous entities actively engaged in international politics alongside diverse actors. When microregions demonstrate agency through transnational and transborder interactions, they can be elevated to a level akin to nation-states. However, discussions often overlook spatial considerations, territorial disputes, or boundaries inhabited by microregions. By resembling nation-states and mirroring administrative structures, microregions operate on regional and global stages across economic, cultural, humanitarian, and other domains. This trend is driven by globalization and states' efforts to streamline governance structures for subsequent benefits. Consequently, subnational actors, particularly elected local governments and mayors (Aldecoa & Keating, 2013), bolster their influence by collaborating with international organizations, global financial institutions, and transregional associations to address local and global challenges. Scholars describe this growing prominence using the concepts of 'actorness' and 'actorhood,' emphasizing how non-state actors replicate actions, behaviors, and modes of operation typically associated with nation-states. Microregions function like nation-states by entering agreements, engaging in negotiations, proposing development initiatives, and participating in international forums. However, domains such as war, security, and defense remain exclusive to nation-states, limiting microregion engagement in these areas.

Microregions often combine both modalities, creating a symbiotic relationship. As a microregion acquires resources and capabilities for self-development, it attracts both domestic and external investments. This leads to the launch of projects and organization of global events within the microregion. Successful hosting of international events requires sustainable infrastructure and seamless coordination between governing bodies and agencies, demanding high managerial acumen. This transition may challenge the identity of a microregion as it integrates into the macroregional and global realm. Consequently, microregions evolve into hubs of multilayered interests, influencing local administrative decisions, national policies, and global trends. This convergence underscores the significance of microregions as focal points for regionalization at the grassroots level of international politics (Farrell, 2005; Unruh, 2015), signaling broader shifts in the geopolitical landscape. However, distinguishing between macro- and microlevels of regionalization remains crucial in identifying the 'high' and 'low' dimensions within regionalism.

From another perspective, a microregion, as a product of global regionalization, is hardly independent from global changes. State-led macroregionalism, whether through supranational integration projects or development initiatives, cannot bypass the subnational political layout tied to the national dimension. States and their territorial entities adapt to current agendas and trends, which may involve legislative

improvements or ad-hoc activities. This adaptation can range from integration into blocs, as seen with Eastern European states during Euro-integration in the 1990s and 2000s, to reactive counteractions at national and supranational levels. For instance, the creation of the Union State and the CIS with deeper institutional integration was driven by the success of the Union's multilevel governance system and Russia's concern about being outmaneuvered in its sphere of influence in the post-Soviet area. As a result, the Russian federal government tightened control over its federation units, enforcing strict compliance with federal laws, close coordination with the National Ministry of Foreign Affairs, and establishing ministry offices in major cities. However, this dynamic can work in the opposite direction, where some microregions' activities may contradict or violate national and supranational strategies. In such cases, a state's macroregionalism might be undermined as it diverts resources and attention to managing inconsistencies. An example is Chisinau's mayor, who engaged in international cooperation with mostly Western counterparts, lacking similar engagement with Russian city halls and mayors, even during Dodon's presidency in Moldova.

Delineating regionalism by level is challenging due to its intricate and interconnected nature. While state interests and nation-state influences are often dominant, non-state initiatives and actions also play a significant role in regionalization. Establishing cross-border collaboration frameworks requires clear indications of shared cooperation and anticipated benefits for all parties. Prioritizing the well-being and prosperity of people should be the ultimate objective, benefiting governments and national economies while fostering new development clusters across various sectors. Conversely, grassroots initiatives seeking closer ties among businesses, entrepreneurs, and civil society groups often face obstacles that can only be overcome with regulatory support at different levels. This dynamic is exemplified by emergent situations like the devastating floods in the Russian-Kazakhstan borderlands in spring 2024, impacting thousands of households (RBC, 2024). The intricate interplay between micro and macro levels significantly influences regionalism, regardless of whether initiatives originate from top-down or bottom-up.

Another important aspect is the challenge of identifying microregions and highlighting their characteristics. Previous studies on regional boundaries (Breslin & Hook, 2002; Paasi & Metzger, 2017) have not provided clear solutions for determining separation lines within the analytical model (Figure 1). Microregionalism is fluid and constantly evolving, leading to complex and interconnected regions across different sectors. In the following section, we provide analysis of a microregion in North Eurasia, focusing on Saint Petersburg.

Emphasizing a microregion: a case of reoriented Saint Petersburg

Eurasia is defined not only by its physical features but also by discursive attributes (Janchak, 2020) that impact political dynamics. Politicians and national leaders have highlighted its strategic significance. For instance, during the Saint Petersburg International Economic Forum in 2016, Putin emphasized the need for agile and flexible actions for integration projects in Eurasia (TASS 2016), leaving options open for European parties to join. The presence of diverse nation-states, each with regional and global ambitions, shapes their attitudes towards regionalism, particularly in governance strategies and integration projects. Studying microregions, whether through a small-N approach (Dion, 1998) or detailed case analysis, enhances our understanding of regionalization processes at different levels. Case studies are instrumental, as scholars meticulously investigate characteristics and contextual factors (Gerring, 2009; van der Heijden, 2014) to develop realistic explanatory models. By laying the groundwork for generalizations (Levy, 2001), the case study approach bridges IR Studies with other disciplines leaning towards scientific neo-positivism.

Eurasia's diverse nature is exemplified by numerous microregions systematically analyzed, incorporating international trends, national policies, and geopolitical developments. One such microregion is Saint Petersburg in Russia. First, it is important to acknowledge the complexity of Saint Petersburg as a microregion. The area, along with its surrounding agglomeration, can be classified as both a city and a region due to its unique positioning within Russia's landscape and administrative structure. Saint Petersburg is the second-largest city and the fourth-largest region within the federation (Federal State Statistics Service, 2024). Its rich historical legacy, having served as imperial capital and briefly as a republic before the Soviet era, has influenced its place within Russia's federal structure. Today, Saint Petersburg holds the status of a federal city alongside Moscow and Sevastopol, enhancing its capabilities to operate at both domestic and global levels within legal and constitutional frameworks.

Second, Saint Petersburg, as a microregion, embodies both object and subject modalities, prompting scholars to examine it from various perspectives. Its strategic access to sea routes connecting the Baltic Sea Region and Northern Europe has positioned the city as a crucial hub within the regional and global landscape post-Cold War (Sergunin, 2003; Khudoley & Lanko, 2009). This influence is evident in Saint Petersburg's inclusion in the "Beta-" group of world cities according to the GAWC Index 2020, highlighting its role as an interconnector between Russia and neighbouring Western nations (Lachninsky & Semenova, 2015). The city's role as a global economic gateway was further underscored by its prominence in facilitating global chains and intangible flows, even amid Covid-19 restrictions, where it emerged as a focal point for contagion in Russia due to its extensive traffic routes

(Libman & Vinokurov, 2021). This strategic positioning benefited Saint Petersburg and extended its reach to connect hinterland territories lacking ideal coastal geography and infrastructure. An example of this synergy is the close partnership between Saint Petersburg and Leningrad Oblast, significantly enhancing development through this interconnected relationship (Novikova & Popov, 2020, 2021).

Regional and federal authorities have periodically highlighted the global significance of territories, especially in the context of Russian development and international relationships. During a conversation between Vladimir Putin and the gubernator of Saint Petersburg, Alexander Beglov, in June 2024, both mentioned the strategic vision and political decisions of the city's first mayor, Anatoly Sobchak, to launch Saint Petersburg International Economic Forum (President of Russia, 2024). The federal government recognizes the city's value and its surroundings, including the industrial capacities of neighbouring Leningrad Oblast, as prospective nodes for national development. To advance this potential, the Ministry of Economic Development, Ministry of Finance, Presidential Administration, and Saint Petersburg regional government closely cooperate (President of Russia, 2024a), focusing on boosting the microregion's capacity with a diversified economy and integration into additional value chains.

The microregion's stature was significantly elevated during the period of intimate West-Russia relations since 1990, influencing Saint Petersburg's advancement. The restructuring of administrative entities and establishment of specialized committees responded to challenges in commerce, food distribution, healthcare, investments, and growth (Davtyan & Markov, 2021). The city's modernization was propelled through trilateral collaboration involving civic organizations, business entities, and governmental bodies engaging with international partners, initiating global initiatives, and intensifying personnel exchanges. Saint Petersburg's role as a federated entity is notable for its harmonious potential and strong collaboration with the central government. The city's authorities bolstered and complemented Russia's diplomatic endeavours by providing support at the subnational level.

Saint Petersburg's integration into the European region and alignment with the Liberal Order through collective efforts laid the groundwork for its enduring global significance as a coastal city. The city hosted an EU-Russia Summit in May 2003, symbolizing an elevated partnership (The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 2003), and the 32nd G8 Summit in July 2006, cementing Russia's collaboration with the USA and its allies (President of Russia, 2006). The EU-Russia Summit in June 2012 aimed to confirm the importance of the Partnership for Modernization (European Commission Press Release, 2012). These dialogues catalysed business interests from international stakeholders, leading to substantial investments across diverse sectors, as evidenced in the Investment Strategy of Saint Petersburg 2035 report (Strategy of City's Development 2035, 2013). This

prominence appears remarkable in light of the precipitous decline in relations between the West and Russia after 2022.

Federal city status grants Saint Petersburg the opportunity to engage in international relations as a subnational actor alongside nation-state. The city can act as paradiplomacy actor, pursuing its interests while contributing to the federal center's benefits. Saint Petersburg operates within its national state's foreign policy and regulations, addressing economic, cultural, and infrastructural issues (Savkin, 2009). As a corporate body, the federal city engages in various domains, establishing contacts and conducting negotiations with governments of other states, as well as regional and municipal administrations. This engagement includes interactions with non-state actors, collaborative initiatives with other cities through twin-cities and partner-cities formats, and joint civic projects with international organizations such as the European Cities Against Drugs in the 2000s (European Cities Against Drugs, 2019) and the Union of the Baltic Cities up to 2022.

Saint Petersburg has gained international recognition through global forums and events in various fields such as economy, business, sports, and industry. The city's infrastructure and facilities make it a preferred location for both state and non-state actors to host meetings, supported by the regional government and its institutions. As a result, Saint Petersburg became a hub for negotiations, contract agreements, and signing international agreements and memoranda. Events like the Saint Petersburg International Forum and the International Municipal Forum BRICS+ attract delegates worldwide, showcasing the city's global influence. Additionally, Saint Petersburg's involvement in subregional projects, such as the South-East Finland–Russia Cross-Border Cooperation Programme 2014-2020, highlights its role in promoting entrepreneurial activities, research, technological collaborations, border control advancements, and civic prosperity in the North European region.

However, this trajectory was disrupted following the new phase of the Russian-Ukraine conflict after February 2022, marked by halted communications, severed unions, and abandoned joint ventures. These repercussions significantly affected Saint Petersburg, leading to the dissolution of international forums like the Petersburg-Dialog between Russia and Germany, expulsion from the Union of the Baltic Cities, and the collapse of agreements with foreign cities and regions. The collaborative efforts of non-state actors experienced setbacks, impacting local initiatives led by global corporations. For example, Maersk Line suspended its operations in Russia, prompting the Russian branch in Saint Petersburg to cease all activities (The Maritime Executive, 2024), including collaborative educational endeavours with institutions like the Makarov Training Center, and severing ties with Russian universities while excluding them from partnership programs.

The tightened sanction regime also impacted Saint Petersburg's position in international finance. Since 2014, the city has been second only to Moscow in trading foreign bonds. This allowed investors to conduct transactions with shares of foreign

companies within Russian jurisdiction, enhancing global financial connectivity. In March 2022, after the assets of the National Settlement Depository of Russia were frozen in Euroclear and Clearstream, the Saint Petersburg Stock Exchange became almost the only way to access foreign bonds in the country. This led to a 10.3-fold increase in net profit, amounting to RUB 1.9 billion (Kommersant, 2023). However, this connectivity was disrupted by an OFAC resolution that listed the Stock Exchange and required American citizens to close all deals by February 2024. In some sense, the microregion and its local financial institutions became bargaining chips during the geopolitical confrontation between Russia and the West.

Despite setbacks, Saint Petersburg has maintained a diverse portfolio of international relations, extending beyond its Western counterparts to include partners from Asia, Africa, and Latin America long before 2022. The city's pivot to the east at the subnational level has strengthened its ties with Arab states, Iran, China, and Vietnam. For example, Saint Petersburg has been fostering multifaceted collaboration with Iranian business groups and regional administrations to enhance mutual cooperation (Administration of Saint Petersburg, 2023). This strategic engagement has yielded promising prospects for 2023. The city's proactive approach to external relations reflects a responsive reorientation mirrored at both national and subnational levels. Additionally, Saint Petersburg continues to foster cooperation with nation-states and people from the Union State, CIS, and EAEU, both bilaterally and multilaterally. The microregion hosts The Interparliamentary Assembly, an institutional body of the CIS, further solidifying its role in regional cooperation.

Saint Petersburg has shown a profound interest in the Arctic macroregion despite lacking direct access and not being officially designated as an Arctic region. The Arctic offers promising prospects for industrial, scientific, economic, and transportation advancements for the city and its environs (Zolotarev, 2023, 2023a). Saint Petersburg's strategic emphasis on the Arctic underscores its commitment to long-term progress, despite geographical challenges. These hurdles are overcome through close collaboration of the Saint Petersburg Committee for Arctic Affairs with governmental, scientific, cultural, and religious institutions (Saint Petersburg Committee for Arctic Affairs, 2024), supported by legal frameworks and agreements. The microregion benefits from indirect engagements and a network of partner organizations participating in national initiatives to enhance Russia's transportation and infrastructural capabilities along the Northern Sea Route.

The global position of the microregion evolved rather than diminished. Previously halted interactions, abandoned projects, and severed ties with Western partners were offset by strengthened relationships with countries in Asia, Africa, the Middle East, and Latin America. This shift reflects the changing dynamics of Russian foreign affairs, now heavily reliant on collaboration with non-Western partners through bilateral agreements or international organizations. Saint Petersburg adeptly adjusted by adopting a multifaceted approach from the outset. Current

partnerships with China, Vietnam, and Serbia, as well as their regional and local authorities, are the direct outcome of extensive negotiations and shared pragmatic interests in cooperation.

Several technical and geopolitical barriers hinder the long-term development and prosperity of microregions. First, reorientation costs for the regional budget and the need for cultural flexibility among personnel and authorities pose significant challenges. Proximity to Europe and the European mentality have facilitated interactions among businesses, tourists, and NGOs, creating a strong bond between Russia and Europe since the 1990s. This bond is reinforced by the transgenerational experience of coexistence and cooperation. Achieving similar results with Asian and African regions requires considerable time and effort, which is resource-intensive for non-state actors with limited budgets who are far from these destinations and face significant cultural differences. Second, intensified sanctions against Russia and the severance of economic, cultural, and societal contacts have created new barriers to robust cooperation with non-Western partners. Reciprocal actions in response to Russian intervention in Ukraine were expected, but they have affected all social groups in the country, disconnecting Russia from global financial and transactional systems essential for cooperation with Asian and African partners.

Conclusion

This paper has attempted to shed light on the underexplored topic of microregions within IR and Comparative Regionalism, which has traditionally focused on state-led initiatives and larger geopolitical entities. By introducing a four-sector analytical model, I seek to highlight the importance of studying regionalism at the subnational level and distinguish between microregions and macroregions based on level and scope. This framework provides a foundation for exploring diverse research fields and understanding the nuances of subnational dynamics, which are often overlooked in scholarly discourse.

Utilizing the model allows for a critical analysis of research trends in the discipline, with a focus on regions, particularly in the context of Eurasia, a complex and highly discursive space. Regionalism in Eurasia is characterized by a scarcity of sources that shape narratives and projects for the region, leading to the proliferation of microregions that are closely linked to regionalization efforts. The intertwined nature of micro- and macroregional dynamics makes it challenging to pinpoint the starting point of regionalization in the region.

In the globalized world, a microregion is not a static entity but rather a flexible and adaptive unit capable of responding to changes and shifts on multiple levels. This flexibility is evident in the case of Saint Petersburg, which has maintained a dual role as both an object and a subject of ongoing regionalization efforts in world politics, even three decades after the end of the Cold War. The city and its

surrounding areas have historically benefited close partnerships with the west, leading to advancements in development. However, recent tensions between Russia and the West have had a negative impact on the microregion's ties and their position in macroregional architecture.

In response, the Saint Petersburg administration adjusted to the new political landscape by enhancing collaboration with non-Western partners. This transformation has not alienated the microregion from the international arena, but has instead spurred enhancements and reassessment of objectives. Shifting directions and concentrating on various macroregions, such as Eurasia and the Arctic region, showcased the microregion's ability to rely less on geographical factors and more on collaborative connections that intricately link the microregion in sophisticated networks.

References

- Administration of Saint Petersburg (2023, July 6). Next year, a cultural and business mission of St. Petersburg will be in Isfahan, Iran. Retrieved October 13, 2024, from <https://www.gov.spb.ru/press/governor/262810/>
- Aldecoa, F., Keating, M. (Eds.) (2013). *Paradiplomacy in action: The foreign relations of subnational governments*. London and New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315039497>
- Berkowitz, B.D. (1986). Levels of analysis problems in international studies. *International Interactions*, 12(3), 199–227. <https://doi.org/10.1080/03050628608434656>
- Breslin, S., Hook, G.D. (Eds.) (2002). *Microregionalism and World Order*. New York: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781403940155>
- Börzel, T.A., Risse, T. (Eds.). (2016). *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199682300.001.0001>
- Davtyan, O.S., & Markov, S.L. (Eds.) (2021). *Committee for External Relations of St. Petersburg - 30 years in the history of the city*. Saint Petersburg: Publishing and printing company 'COSTA'.
- Dion, D. (1998). Evidence and Inference in the Comparative Case Study. *Comparative Politics*, 30(2), 127–145. <https://doi.org/10.2307/422284>
- Farrell, M., Hettne, B., & Van Langenhove, L. (Eds.). (2005). *Global Politics of Regionalism: Theory and Practice*. Pluto Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt18fs9dj>
- Fawcett, L. (2004). Exploring Regional Domains: A Comparative History of Regionalism. *International Affairs*, 80(3), 429–446. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2004.00391.x>
- Federal State Statistics Service (2024). Population of the Russian Federation by the municipalities. Retrieved October 13, 2024, from <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282>
- Gerring, J. (2009). The Case Study: What it is and What it Does. In C., Boix, S.C., Stokes (Eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Politics* (pp. 90–122). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199566020.003.0004>
- European Cities Against Drugs (ECAD) (2019). Global Civil Society Database. Retrieved October 13, 2024, from <https://uia.org/s/or/en/1100034867>
- European Commission Press Release (2012, June 4). EU-Russia Summit (St Petersburg, 3-4 June 2012). Retrieved January 8, 2025, from https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_12_554

- Hamanako, S. (2015). What is Subregionalism? Analytical Framework and Two Case Studies from Asia. *Pacific Focus*, 30(3), 389–414. <https://doi.org/10.1111/pafo.12062>
- Hameiri, S. (2013). Theorising regions through changes in statehood: rethinking the theory and method of comparative regionalism. *Review of International Studies*, 39, 313–335. <https://doi.org/10.1017/S026021051100074X>
- van der Heijden, J. (2014). Selecting Cases and Inferential Types in Comparative Public Policy Research. In I., Engeli, C.R., Allison (Eds.). *Comparative Policy Studies. Research Methods Series* (pp. 35–56). London: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137314154_3
- Janchak, J. (2020). Construction and Deconstruction of the Borders of (Re)Integration Projects in Eurasia: The Western and Eastern “Edges” of Russia. *Acta Slavica Iaponica*, 40, 85–108. <https://doi.org/10.14943/ASI.40.85>
- Kangas, A. (2017). Global Cities, International Relations and the Fabrication of the World. *Global Society*, 31(4), 531–550. <https://doi.org/10.1080/13600826.2017.1322939>
- Khudoley, K., Lanko, D. (2009). Saint-Petersburg in the Baltic Sea region. *The Baltic Region*, 1(1), 64–76. <http://doi.org/10.5922/2079-8555-2009-1-6>
- Kommersant (2023, October 27). Saint Petersburg Stock Exchange: when was it created and what does it do. Retrieved January 9, 2025, from <https://www.kommersant.ru/doc/6364811>
- Lachninsky, S.S., Semenova, I.I. (2015). Saint Petersburg as a global coastal city: positioning in the Baltic region. *Baltic Region* 3: 47–57. <https://doi.org/10.5922/2079-8555-2015-3-4>
- Lagutina, M.L., Mikhaylenko, E.B. (2020). Regionalism in Global Era: Overview of Foreign and Russian Approaches. *Vestnik RUDN. International Relations*, 20(2), 261–278. <https://doi.org/10.22363/2313-0660-2020-20-2-261-278>
- Lebedeva, M.M., Kuznetsov, D.A. (2019). Transregional Integration as a New Phenomenon of World Politics: Nature and Prospects. *Polis. Political Studies*, 5, 71–84. <https://doi.org/10.17976/jpps/2019.05.06>
- Levy, J.S. (2001). Explaining Events and Developing Theories: History, Political Science, and the Analysis of International Relations. In C., Elman, M.F., Elman (Eds.). *Bridges and Boundaries: Historians, Political Scientists, and the Study of International Relations* (pp. 39–84). Cambridge: MIT Press.
- Libman, A., Vinokurov, E. (2021). *One Eurasia or Many? Regional Interconnections and Connectivity Projects on the Eurasian Continent*. Washington, D.C.: George Washington University.
- de Lombaerde, P. (2010). How to ‘Connect’ Micro-regions with Macro-regions? A Note. *Perspectives on Federalism*, 2(3), 29–37.
- Mikhaylenko, E.B. (2014). ‘Old’ and ‘New’ Regionalism: Theoretical Discourse. Yekaterinburg: Izdatel'stvo Ural'skogo universiteta publ.
- Mikhaylenko, E., Zolotarev, F. (2022). The phenomenon of city-region: Theoretical interpretation issues. *Ars Administrandi*, 14(4), 572–588. <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2022-4-572-588>
- Nadalutti, E. (2019). To what extent does governance change because of sub-regional cooperation? The analysis of Iskandar-Malaysia, *International Relations of the Asia-Pacific*, 19(1), 1–31. <https://doi.org/10.1093/irap/lcw022>
- Novikova, I.N., Popov, D.I. (2020). Economic Relations between the Leningrad Region and Sweden at the Beginning of XXI Century: Challenges and Perspectives. *Administrative Consulting*, 4, 66–79. <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2020-4-66-79>
- Novikova, I.N., Popov, D.I. (2021). Foreign economic cooperation between St. Petersburg and Denmark in the 21st century: Main trends, problems, prospects. *Vestnik of Saint Petersburg University. International Relations*, 14(1), 41–70. <https://doi.org/10.21638/spbu06.2021.103>

- Onuf, N. (1995). Levels. *European Journal of International Relations*, 1(1), 35–58. <https://doi.org/10.1177/1354066195001001003>
- Paasi, A., Metzger, J. (2017). Foregrounding the region. *Regional Studies*, 51(1), 19–30. <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1239818>
- Park, J. (2024). Multilateral Cooperation in Northeast Asia: Insights from Micro-Regional Cooperation in the Greater Tumen Initiative (GTI). *Sage Open*, 14(2). <https://doi.org/10.1177/21582440241255201>
- President of Russia (2024, June 7). Meeting with the Gubernator of Saint Petersburg Alexander Beglov (in Russian). Retrieved January 8, 2025, from <http://www.kremlin.ru/events/president/news/74233>
- President of Russia (2024a, January 26). Meeting on issues of socio-economic development of the Saint Petersburg agglomeration (in Russian). Retrieved January 8, 2025, from <http://www.kremlin.ru/events/president/news/73329>
- President of Russia (2006, July 15). Documents. The agreements reached during the meeting between Russian and American presidents will act as a good basis for a successful G8 summit. Retrieved October 13, 2024, from <http://en.kremlin.ru/acts/assignments/execution/35918>
- RBC (2024, April 9). Putin discussed floods in Russia and Kazakhstan with Tokayev (in Russian). Retrieved October 13, 2024, from <https://www.rbc.ru/politics/09/04/2024/66150a139a7947d5044e7f4d>
- Riggirozzi, P. (2011). Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis. *New Political Economy*, 17(4), 421–443. <https://doi.org/10.1080/13563467.2011.603827>
- Saint Petersburg Committee for Arctic Affairs (2024, October 13). Current Activities. Information about cooperation (in Russian). Retrieved October 13, 2024, from <https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/arkt/tekushaya-deyatelnost/informaciya-o-sotrudnichestve/>
- Savkin, D.A. (2009). On the issue of the ‘actorness’ of global cities in world politics. *Vestnik SPbGU*, 6(4), 176–184 (In Russian).
- Sassen, S. (2001). *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- Sassen, S. (2002). *Global Networks, Linked Cities*. New York: Routledge.
- Sergunin, A.A. (2003). External factors of regionalization of Russia. *Political Science (RU)*, 3, 121–141 (In Russian).
- Singer, J. D. (1961). The Level-of-Analysis Problem in International Relations. *World Politics, The International System: Theoretical Essays*, 14(1), 77–92. <https://doi.org/10.2307/2009557>
- Shkromada, V.J., Lebedev, A.O. (2013). Cross-border cooperation as a component of regional economic integration CIS. *Scientific bulletins of Belgorod State University. Series History. Political science. Economy. Computer science*, 7(150), 28–33 (In Russian).
- Sohn, C. (2014). Modelling Cross-Border Integration: The Role of Borders as a Resource. *Geopolitics*, 19(3), 587–608. <https://doi.org/10.1080/14650045.2014.913029>
- Strategy of City’s Development 2035 (2013). Investment Portal of Saint Petersburg. Retrieved October 13, 2024, from <https://spbinvestment.ru/ru/Investclimate/strategy2035>
- Studzieniecki, T., Jakubowski, A., Meyer, B. (2022). Key conditions for Euroregions development at external EU borders: A case study of the Polish–Belarusian borderland. *Regional Science Policy & Practice*, 14(4), 718–739. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12414>
- TASS (2016, June 17). Putin calls for creation of Greater Eurasian Partnership (in Russian). Retrieved January 8, 2025, from <https://tass.ru/ekonomika/3376295>
- Taylor, P.J. (2001). Specification of the World City Network. *Geographical Analysis*, 33, 181–194. <https://doi.org/10.1111/j.1538-4632.2001.tb00443.x>

- The Maritime Executive (2024, May 5). Maersk Resumes Liquidation of its Russian Container Shipping Subsidiary. Retrieved from October 13, 2024, from <https://maritime-executive.com/article/maersk-resumes-liquidation-of-its-russian-container-shipping-subsidiary>
- The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (2003, May 31). EU-Russia Summit (ST.-Petersburg, 31 May 2003). Joint Statement 300th Anniversary of St.-Petersburg - Celebrating Three Centuries of Common European History and Culture. Retrieved October 13, 2024, from https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/1603075/
- Unruh, J. (2015). Micro-regionalism in Africa. In: K.T., Hanson (Eds.). *Contemporary Regional Development in Africa* (pp. 71–95). London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315573939>
- Yurdusev, A.N. (1993). 'Level of Analysis' and 'Unit of Analysis': A Case for Distinction. *Millennium*, 22(1), 77–88. <https://doi.org/10.1177/03058298930220010601>
- Zolotarev F. (2023). Arctic Direction in ST. Petersburg's International Activity: Observations from Social Network Analysis. *Bulletin of Perm University. Political Science*, 17(4), 128–136 (In Russian). <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2023-4-128-136>
- Zolotarev, F. (2023a). Arctic Science Diplomacy Index for a Region (the Case of Saint Petersburg). *Via in Tempore. History and Political Science*, 50(3), 790–800 (In Russian). <https://doi.org/10.52575/2687-0967-2023-50-3-790-800>

ELÉG AZ ELÉG JÓ?

In Memoriam Karsai Dániel

Szappanyos Melinda

egyetemi adjunktus

Nemzeti Közszerológati Egyetem, Nemzetközi Jogi Tanszék

ORCID 0000-0002-5569-9037

Vadál Ildikó

egyetemi docens

Pécsi Tudományegyetem, Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék

ORCID 0009-0009-6003-170X

Dol:

10.15170/PSK.2025.06.01.04

Publikálva: 2025.06.01.

Hivatkozás:

Szappanyos, M. & Vadál, I. (2025): Elég jó az elég jó? In memoriam Karsai Dániel. *Pólusok*, 6(1), 66-81.

Egyéb Információk:

-

A folyóiratban megjelenő írások a Creative Commons Nevezd meg – Nem Kereskedelmi – ShareAlike 4.0 nemzetközi licenc alatt kezeltek.

CC BY-NC-SA 4.0

Absztrakt

Jelen cikk szerzői még Karsai Dániel életében, az ügyével kapcsolatos Emberi Jogok Európai Bírósága által hozott ítélet megjelenése előtt írtak egy tanulmányt, amely az eutanázia magyar szabályozásának hiányosságait igyekezett feltárni, pontosabban az Alaptörvény és egyéb magyar jogszabályok közötti ellentmondásokkal, alkotmányossági dilemmákkal foglalkozott. A cikk megjelenése után az Emberi Jogok Európai Bírósága hozott ítéletet a Karsai Dániel kontra Magyarország ügyben, ami alkalmat ad az ítélet általános bemutatásán túl arra is, hogy a szerzők korábbi megállapításait szélesebb kontextusban vizsgálják. A vizsgálat célja kettős. Egyrészt érdemes megnézni, hogy a magyar jog ellentmondásai, alkotmányossági dilemmái eljutnak-e a Bírósághoz, azokat ez utóbbi figyelembe veszi-e döntésekor. Másrészt fontos megvizsgálni, hogy a Bíróság milyen érvek alapján mondta ki, hogy Magyarország nem sértette meg az ügyben az Emberi Jogok Európai Egyezményét. A tanulmánnyal Karsai Dániel egyik utolsó kérésének is eleget teszünk: a borzasztó helyzetet a tudomány szolgálatába állítjuk.

Kulcsszavak: eutanázia, Emberi Jogok Európai Bírósága, Karsai Dániel, önrendelkezéshez való jog, mérlegelési mozgástér

Bevezetés

Karsai Dániel halála előtt alig három hónappal az alábbi kéréssel fordult a nagyközönséghez: „[L]enne egy alázatos kérésem. Elsősorban jogász kollégákhoz és a médiában dolgozókhöz. Nagyon szívesen olvasnék, hallanék, látnék érdemi értékeléseket az ítéletről. Természetesen mindenki más véleményére is kíváncsi vagyok.” Kérésének megfelelően jelen írás célja, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának

(EJEB) ítéletét értékelje. Az értékelés szempontja nem a moralitás, hanem kizárólag jogi. Kicsit pontosabban, jelen tanulmány célja azt bizonyítani, hogy bár az EJEB szerint – figyelembe véve az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) Szerződő felei számára biztosított mérlegelési mozgásteret (margin of appreciation) – a magyar állam nem sértette meg az EJEE-t, számtalan kisebb jogsértésre „elfelejtett” rámutatni. Nem feltételezzük – a jóhiszeműség elve alapján – hogy az EJEB kimondaná egy tagállami szabályozás jogszerűségét (értsd EJEE-nek való megfelelést) csak azért, mert ellenkező esetben rámutatna több európai állam szabályozásának hibás voltára, vagy a saját esetjogával menne részben szembe.¹ De azt mindenképpen állítjuk, hogy a magyar szabályozás következtetlenségeit – amelyekre a jelenlegi tanulmány szerzői már felhívták a figyelmet egy korábbi tanulmányukban (Vadál & Szappanyos, 2024) – bizony figyelmen kívül hagyta. Jelen tanulmány szerzői szerint pedig a sok következtetlenség – még ha azok kis súlyúak is – összességében olyan szabályozást eredményeznek, amely talán mégsem összeegyeztethető az EJEE szabályaival. Nem állítjuk tehát, hogy az EJEB hibát követett el az ítélettel. De azt igen, hogy a magyar szabályozásnak számos olyan pontja van, amelyre az EJEB-nek figyelmet kellett volna fordítania. A tanulmány tehát bár kritikából indul ki, valójában azt vizsgálja, hogyan lehetne a magyar szabályozás jobb.

A vizsgálat szempontja és célkitűzése világos, a módszerrel azonban még adósok a szerzők. Lényegében a szerzők korábbi tanulmányában felvetett alkotmányossági problémákra keressük a választ az EJEB ítéletében. Ennek megfelelően a Karsai ítélet meglehetősen részletességgel kerül majd feldolgozásra a tanulmányban.² Ahol az EJEB álláspontjának pontosabb megértésére van szükség, ott kiterjesztjük a vizsgálódást a tágabb, de azonos témájú ítélkezési gyakorlatra.

Az EJEB korábbi esetjoga: Pretty kontra Egyesült Királyság

Nem tudunk állást foglalni az EJEB döntéséről főbb pontjainak ismertetése nélkül. De anélkül sem tudunk állást foglalni, hogy legalább megemlítenénk a Bíróság egy korábbi döntését. Az említés indoka nemcsak az eset alapvető jelentősége, vagy az

¹ Ahogy Felici bíró különvéleményében fogalmazott: „[M]indazonáltal megértem, hogy egy eltérő határozat, amely az Egyezmény 8. cikke megsértésének megállapításán alapulna, könnyen bírálható lenne, különösen annyiban, amennyiben úgy lehetne értelmezni, hogy a 8. cikk alapján pozitív kötelezettséget ró az államra.” (EJEB, 2024a: különvélemény, 4).

² A tanulmány elkészítésekor azt a fordítást használtuk, amelyet Karsai Dániel kérésére készítették el, tehát nem hiteles a fordítás. https://drive.google.com/file/u/0/d/1A-P0L0zjQD2t8CAGpc5yAKj37ZreS_pR/view?usp=drivesdk&pli=1 (2025. január 3). Hiteles magyar fordítás a kézirat benyújtásakor sem az EJEB HUDOC adatbázisában [https://hudoc.echr.coe.int/#{%22fulltext%22:\[%22Karsai%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-234151%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/#{%22fulltext%22:[%22Karsai%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-234151%22]}), sem a Kormány által gondozott honlapon nem volt elérhető. <https://igazsagugyiinformaciok.kormany.hu/az-emberi-jogok-europai-birosaganak-iteletei> (2024. január 3).

abban tett megállapítások, hanem az is, hogy maga a Bíróság is e döntést vette a saját esetjogából alapul és ezzel a jelen ügyet lényegileg azonosnak tekintette, természetesen azzal, hogy más, korábbi ügyeivel is foglalkozott érintőlegesen. A Pretty kontra Egyesült Királyság (EJEB, 2002) ügyben a kérelmező egy neurológiai betegségben szenvedő hölgy, kinek betegségére az orvostudomány nem talált gyógyírt. Pretty szeretett volna saját életének véget vetni, de azt csak segítséggel tudta volna megtenni. Segítséget férje nyújtott volna neki, de ebben az esetben a férjet büntető eljárás alá vonhatták volna öngyilkosságban való közreműködés miatt. „A Bíróság [...] nem ítélte aránytalannak az asszisztált öngyilkosságra vonatkozó általános tilalmat” (EJEB, 2024a: 122). Lényeges különbség azonban, hogy míg az Egyesült Királyságban az ilyen büntetőeljárás megindításához a legfőbb ügyész engedélye kell (tehát mérlegelési jogköre van), addig Magyarországon a hatóságoknak hivatalból büntetőeljárást kell indítaniuk.

Az ítélet

8. cikk: Magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog

Karsai Dániel kérelmét négy cikk megsértésére alapozta. Ezek közül kettővel foglalkozott a Bíróság érdemben:³ a EJEE 8. cikke védi a magán- és családi életet, a 14. cikke pedig a diszkrimináció általános tilalmát tartalmazza. A Bíróság külön értékelte mindkét állítólagos jogsértést. A 8. cikket illetően a Bíróság alapvető fontosságúként említette az állam mérlegelési mozgásterét annak eldöntésében, hogy a 8. cikk törvény által előírt korlátozása szükséges-e egy demokratikus társadalomban (EJEB, 2024a: 139). Itt fejtette ki azt is, hogy ez a mérlegelési mozgáster nagyobb akkor, ha „az Európa Tanács tagállamain belül nincs egyetértés sem a szóban forgó érdek relatív jelentőségét, sem a védelem legjobb módját illetően, különösen, ha az ügy érzékeny erkölcsi vagy etikai kérdéseket vet fel” (EJEB, 2024a: 139). Az állam számára biztosított mozgáster keretein belül az állam jogosult a szabályozás megalkotására, hiszen ő van a legjobb helyzetben ahhoz, hogy megítélje a helyi viszonyokat (EJEB, 2024a: 141). A Bíróság érveléséből az tűnik ki, hogy elfogadja a Kormány azon állítását, hogy az élethez való jog biztosításának kötelezettsége keretében azokat védi az orvos által asszisztált halál kizárásával, akik kiszolgáltatottak lennének halálos betegségük esetén olyan akár családi, akár társadalmi nyomásnak, amely a mielőbbi halál felé terelné Őket (EJEB, 2024a: 149).⁴ A Bíróság azt is kimondta, hogy ha Karsai nem kívánja a palliatív ellátásokat igénybe venni, „személyes preferencia alapján [...], az önmagában nem kötelezheti a hatóságokat alternatív megoldások biztosítására, nemhogy az orvos által asszisztált halál

³ 3. és 9. cikkeket nem vizsgálták részletesen, mert azokra vonatkozó kérelmet nyilvánvalóan alaptalannak minősítették. (EJEB, 2024a: 179)

⁴ Ún. „lejtő-hatás”

legalizálására” (EJEB, 2024a: 154). Összességében az EJEB megállapította, hogy a 8. cikket Magyarország nem sértette meg és nem aránytalan az esetlegesen nyújtott segítség kriminalizációja sem (EJEB, 2024a: 163).

14. cikk: Megkülönböztetés tilalma⁵

Karsai érvelésében azt emelte ki, hogy a magyar jogrendszer különbséget tesz halálos beteg és halálos beteg között abban a tekintetben, hogy szüksége van-e életfenntartó beavatkozásra. Állítása szerint neki életének utolsó pár napjában vagy órájában lehet szüksége ilyen beavatkozásra (berendezésekre), addig nem. Az olyan halálos betegeknek azonban, akik ilyen berendezésre szorulnak, lehetőségük van a kezelés visszautasítására ezzel meggyorsítva halálukat, mely esetenként aktív orvosi közreműködést is igényel (pl. lélegeztetőgép lekapcsolása) (EJEB, 2024a: 170). Ebben a kérdésben is a Kormány érvelését fogadta el a Bíróság kitérve arra, hogy a kezelés megtagadása esetén az orvos csak utat enged a természetes halálnak, míg a Karsaihoz hasonló betegségben szenvedők esetében aktívan beavatkozna az élet/halál menetébe és az utóbbit előre hozná (EJEB, 2024a: 174). A Bíróság megítélése szerint a két csoport közötti állítólagos eltérő bánásmód „objektíven és észszerűen indokolt” (EJEB, 2024a: 176).

„Alkotmányossági dilemmák”

A tanulmány e fejezetében azt vizsgáljuk, hogy a szerzők által korábban felvetett alkotmányossági dilemmák felkeltették-e a Bíróság figyelmét, vagy azok értékelés nélkül maradtak.⁶

Definíciók

Elsőként azt kell tisztázni, hogy korábbi írásunkhoz képest az EJEB differenciáltabban határozta meg az eutanázia fogalmát és főleg fajtáit. Erre azért kell kitérni, mert Karsai az aktív eutanázia egy bizonyos fajtájának lehetőségét hiányolta a magyar jogrendszerből, jelesül az orvos által asszisztált halált. Korábbi tanulmányunkban aktív eutanáziaként neveztük, „amikor az orvos a „halálba segíti” a beteget, azaz kérésére valamilyen szer adásával elősegíti a halál bekövetkezését” (Vadál & Szappanyos, 2024: 4). Az EJEB azonban ide sorolja azt az esetet is, amikor az orvos úgy segíti elő a beteg halálát, hogy az ahhoz szükséges szert⁷ csak a rendelkezésére bocsátja, de nem maga

⁵ A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani (EJEE, 1950).

⁶ A jelen fejezet igyekszik a korábbi tanulmány fő szerkezeti egységeinek címét kiemelni, hogy követhető legyen a kapcsolat a két írás között.

⁷ Az orvostudomány ilyen szerként legtöbbször a nátrium-pentobarbitot használja.

adja be. A Bíróság tehát gyakorlatában három esetet különböztet meg: a passzív eutanáziát („életfenntartó beavatkozások visszautasítása vagy megszüntetése”) és az „orvos által asszisztált halált”, amely két esetet foglal magában: „az asszisztált öngyilkosságot és az önkéntes eutanáziát” (EJEB, 2024a: 82). A Bíróság szóhasználatát alapul véve a korábbi álláspontunkat pontosítjuk: a magyar jog a passzív eutanáziát lehetővé teszi az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényben (a továbbiakban: Eütv.) szabályozott eljárás keretében (a beteg az életmentő beavatkozásokat és kezeléseket visszautasítja), míg tiltja mind az asszisztált öngyilkosságot (2012. évi C. törvény, 162. § és 160. § (5) bek. a továbbiakban: Btk.), mind pedig az önkéntes eutanáziát, megbüntetve az azt „elkövető” személyt (szabályozott körülmények között általában orvost (Btk., 160. §).

Vajon szükség van-e az eutanázia lehetőségének jogi szabályozására? Milyen jogtechnikai megoldásra van szükség?

Karsai pozitív és negatív kötelezettségeket kért számon az államon, amikor kivételt kért a büntetőjogi felelősség alól, hiszen az egyrészt be nem avatkozás az egyén haláláról való döntéshozatalába, másrészt pedig állami jogalkotási kényszer a visszaélések megakadályozására (EJEB, 2024a: 94). Mind a kérelmező, mind a Kormány, mind a Bíróság (és a szerzők is) egyetértett(ek) abban, hogy az állam életvédelmi kötelezettsége a szabályok e területen való kialakítása. Ennek a passzív eutanázia kapcsán az Eütv – igaz, általunk az előző tanulmányunkban kifejtettek értelmében nem minden vonatkozásban az Alaptörvénnyel összhangban – eleget tesz.

A szabályozás szintjéről és mikéntjéről azonban az ítélet nem szól. Általános gyakorlat az egész világon, hogy az államok alkotmányai tartalmaznak alapvető emberi jogokat. Ezek közül is az élethez és méltósághoz való jog kerül leggyakrabban deklarálásra. Az emberi jogok világában ezt a jogot (jogokat) „anyajog”-nak nevezik, amelyből az összes többi emberi jog származik.⁸ A Rekvényi kontra Magyarország ügyben kifejtettek alapján az alkotmányokkal szemben nem elvárás, hogy a benne foglalt emberi jogok gyakorlásának összes részletére kiterjedjen (EJEB: 1999: 34). A legtöbb alkotmányos rendszerben – Európában biztosan – rendelkezésre állnak alacsonyabb rendű jogforrások, amelyek ezeket a részleteket tartalmazzák. A jogforrások megfelelő szabályozási szintjébe az EJEB szintén nem szól bele. Ahhoz azonban mind az EJEE, mind az esetjog ragaszkodik, hogy „törvény előírásain alapul” legyen minden emberi jog korlátozása.⁹ De mit is jelent az esetjog alapján ez a

⁸ A két jog oszthatatlanságáról ld. a következő pontot

⁹ Az EJEE (kiegészítő jegyzőkönyveivel együtt) a „törvény” kifejezés valamilyen toldalékolt vagy szóösszetételes formáját 45-ször használja ebben az értelemben, tehát hogy az emberi jog korlátozásának törvényben előírtnak kell lennie. A jelen tanulmány szempontjából 8. cikk esetében például azt mondja: „E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be ...”

kifejezés? A joggyakorlat alapján ez három feltétel teljesülését jelenti:¹⁰ elsőként legyen szabályozás, másodikként a szabályozáshoz az egyének hozzáférjenek. A Bíróság több esetben kifejtette, hogy a harmadik feltétel „a kifejezésből következő egyik követelmény az előreláthatóság” (EJEB, 1999: 34). Bár az EJEB belátja, hogy ez a követelmény a gyakorlatban nehezen teljesíthető, azaz minden következmény nem látható előre teljes bizonyossággal, „de az megkívánt pontosság szintje jelentős mértékben függ a szóban forgó jogszabály tartalmától, a szabályozni kívánt területtől, a jogszabály címzettjeinek számától és jogállásától”.¹¹ Meggyőződésünk szerint nem lehet vita abban a kérdésben, hogy egy életvégi döntés végrehajtásában való közreműködés olyan „szabályozni kívánt terület”, ahol nem engedhetőek meg a félreértések. Itt kell ezért megjegyeznünk, hogy annak kimondásakor, hogy az öngyilkosságban való közreműködés abszolút tiltása nem jogellenes, az EJEB azt vette figyelembe, hogy a magyar Kormány állítása szerint a törvényi rendelkezés ellenére lehetőség van enyhébb elbírálásra akkor, ha valaki öngyilkosságban segítséget nyújt (EJEB, 2024a: 162). Egyet kell értenünk Felici bíróval, aki különvéleményében arra hívta fel a figyelmet, hogy „[E]gy cselekmény bűncselekménnyé nyilvánításának pusztá ténye – függetlenül a nyomozás megindításának vagy az ítélet meghozatalának valószínűségétől, illetve a kiszabott büntetés súlyosságától – beavatkozást jelent, mivel a vád pusztá veszélye önmagában is beavatkozásnak minősül.” (EJEB, 2024a: különvélemény, 6) Véleményünk szerint, ha és amennyiben a Bíróság a „törvényesség” kritériumát – az EJEE rendelkezéseinek megfelelően – feltételnek tekinti a jogellenesség kizárásához, akkor neki is a törvény betűjéhez kell tartania magát és nem „feltételezheti” és nem „hiheti”, hogy a Kormány adott esetben majd enyhít a kiszabható büntetésen, ha azt indokoltnak látja. (Milyen feltételek mellett, mikor fogja azt indokoltnak látni? Van-e erre garancia? – Nem tartjuk véletlennek, hogy Pretty asszony is ilyen garanciát kért a brit legfőbb ügyésztől...) Véleményünk szerint tehát, amikor a Bíróság kimondta, hogy az abszolút kriminalizáció nem jogellenes, a Kormány ezt az érvét hibásan vette figyelembe.

Korábbi tanulmányunkat arra a meggyőződésre építettük, hogy ellentmondások vannak a magyar Alaptörvény és a jogrendszer további elemei (Eütv.) között. Bár az EJEB ítélkezési gyakorlatában olyan megállapítást nem találtunk, hogy a nemzeti jogrendszer belső ellentmondásai automatikusan jogszerűtlenséget jelentenének adott kérdésben, de annyit mindenképpen kimondhatunk, hogy az ilyen diszharmónia nehezíti az alanyok számára magatartásuk következményeinek felmérését és ellentmondanak a jogállamiság alapvető követelményeinek, amelyeket az EJEB igyekszik nemcsak szem előtt tartani, de gyakorlatában érvényesíteni (McBride, 2021: 16).

¹⁰ UK Human Rights Blog, <https://ukhumanrightsblog.com/incorporated-rights/articles-index/article-8-of-the-echr/> (2024. október 23.)

¹¹ Ibid.

Összegezve, kívánatosnak tartjuk az EJEE-hez igazítása érdekében a jogrendszer belső ellentmondásainak kiküszöbölését. Az EJEB pedig annak mérlegelésekor, hogy az abszolút kriminalizáció arányos beavatkozás-e a 8. cikkben foglalt jog élvezetébe, a törvény betűjét (és valójában a meglévő gyakorlatát – ld. EJEB: 2024a: 93) kell, hogy figyelembe vegye, anélkül, hogy az állam belátását, esetleges egyedi engedményeit, szolidaritását adotttnak venné.

Az emberi méltóság sérelme és a kínzás, megalázó, kegyetlen bánásmód tilalmába ütközés

Mi a méltóság fogalma? A mi korábbi álláspontunk szerint nincs fogalma, azt ugyanis senki nem ítélni meg, csak a jog jogosította. Tóth J. Zoltánt idézve azt állapítottuk meg, hogy a méltóság akkor részesül megfelelő védelemben, ha hagyjuk alanyát döntést hozni saját életéről és – adott esetben – haláláról (Vadál-Szappanyos, 2023: 13). Ezt a megállapításunkat az EJEB esetjoga alapján finomítanunk kell, hiszen ez utóbbi esetjogában azt mondja, hogy a méltóság megítélése nem feltétlenül függ a jogalany megítélésétől, hiszen olyanokat is véd, akinek ez a megítélési képessége hiányzik (Dupré, 2013: 336). Ebből pedig az következik, hogy mégiscsak valami objektív, külső mércének, vagy legalább iránymutatásnak léteznie kell. Ezt támasztja alá az olasz kormány véleménye is, mely szerint „hogya a tagállamoktól nem lehet megkövetelni „az emberi méltóság tisztán szubjektív fogalmának” elfogadását” (EJEB: 2024a: 114).

Annak ellenére, hogy a nemzetközi emberi jogi rendszer egyik alapvető kategóriája a „méltóság”¹², pontos definíciót a nemzetközi közösség sem tudott adni. Az EJEE-ben ez a kifejezés nem is szerepel jogként, csak a preambulumban kerül említésre. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az emberi méltóságot az EJEB nem védi gyakorlatában. A joggyakorlat következetesen kifejtette – többek között az idézett Pretty ügyben –, hogy a méltóság az EJEE lényege (Bedford, 2019), amelyet a Bíró-ság meghatározott magatartások tiltásával véd (Zakariás, 2018a: 204-205.). A méltóság definiálását kétségkívül nehezíti egyrészt, hogy ma a szakirodalom nem „pusztán” emberi jogként tekint rá, hanem alapelveként fogalmazza meg (Dupré, 2013: 321; Ádány, 2023: 122). Másrészt pedig különböző szerzők más-más emberi joggal hozzák szoros összefüggésbe és önállóságát és/vagy létét kifejezetten vitatják (O'Mahony, 2012).

Karsai kérelmében azt állította, a Kormány pedig vitatta, hogy az eutanázia az egyetlen méltóságteljes halál (EJEB: 2024a: 105). Az EJEB nem foglalkozott a méltóság tartalmával részletesen, de azt kimondta – korábbi esetjogának megfelelően –, hogy a méltóságteljes halállal kapcsolatos szabályozás kialakítása az állam

¹² Lásd az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának első cikkét: „Minden emberi lény szabadnak születik, és egyenlő méltósága és joga van.” Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, ENSZ Közgyűlés: 10 December 1948 (General Assembly resolution 217 A).

kötelezettsége (EJEB: 2024a: 136). Az is biztosnak tűnik az EJEB gyakorlatában, hogy bár a méltóság koncepcióját először és leggyakrabban a kínzást és embertelen bánásmódot tiltó 3. cikkel hozza összefüggésbe, a 8. cikkel való kapcsolata sem kétséges (Di Stasi, 2019: 123).

Vizsgálódásunk tanulsága, hogy nincs a méltóságnak általános definíciója az EJEB esetjogában, a Karsai ítélet pedig nem segít annak eldöntésében, hogy mit jelent méltósággal meghalni, hiszen a kérelmező szerint ez azt jelenti, hogy maga dönt halálának idejéről, míg a Kormány szerint ez objektíven meghatározható, hiszen a palliatív szolgáltatás annak minősül, a Bíróság pedig nem foglal e kérdésben állást. Ezt az alapvető ellentmondást tükrözi a szakirodalom is (Wicks, 2012: 213-216). Így az ítélet alapján nem kerülünk közelebb annak megállapításához, hogy a magyar szabályzás sérti-e az emberi méltóságot.

Ugyan gyakorlati jelentősége az adott ügyben nincsen, mégis nagyon röviden meg kell említeni a méltóság és az élethez való jog kapcsolatát. A szerzők korábbi tanulmányukban kifejtették, hogy véleményük szerint *az emberi méltósághoz való jog és az élethez való jog – bár szorosan összetartoznak – mégis csak két külön jog*, ennek megfelelően külön szabályozandóak, érvényesítendőek és lehetséges olyan eset, amikor mindkettő egyidejű érvényesítése az állam feladata (különösen, hogy mindkettő korlátozhatatlan alapjog). Ezt erősíti meg számos esetben a magyar szakirodalom is.¹³ Az EJEB következetesen önrendelkezési jogról beszél, amelyet a 8. cikkből és nem a 2. cikkből vezeti le.¹⁴

A kínzás és kegyetlen bánásmód tilalmát maga Karsai is fontosnak találta kérvénye benyújtásakor azt állítva, hogy a magyar állam jelenlegi szabályozása ezt sérti. Az EJEB nem tartotta fontosnak ezt az állítólagos jogsértést külön vizsgálni, az erre vonatkozó kérelmet elfogadhatatlannak találta azon az alapon, hogy a 8. cikk megsértését állító panasszal lényegében azonosak (EJEB, 2024a: 179). A Karsai ítélettől függetlenül azonban érdemes megnézni az EJEB joggyakorlatát az után kutatva, hogy mi minősül kínzásnak, de inkább – fogalmilag – embertelen, vagy megalázó bánásmódnak és ebbe a jogesetben leírt körülmények beleérthetőek-e. Az EJEB esetjogának értelmezésére összeállított iránymutatása alapján (EJEB, 2024b) „[A] bánásmód akkor minősül „megalázónak”, ha megalázza vagy lealacsonyítja az egyént, az emberi méltósága iránti tisztelet hiányát mutatja vagy csorbítja, illetve, ha félelmet, szorongást vagy kisebbségi érzést kelt, amely képes megtörni az egyén erkölcsi és fizikai ellenállóképességét. Elég, ha az áldozatot saját szemében megalázzák, még ha mások szemében nem is.” (EJEB, 2024b: 19) Így viszont visszakanyarodtunk kissé az emberi méltósághoz és annak szubjektív megítéléséhez.

¹³ Ld. például az egyik legátfogóbb emberi jogi munkát, amely külön szócikkben elemzi e két jogot (Zakariás, 2018a; Zakariás, 2018b).

¹⁴ A „méltó élet” koncepciója sem idegen a nemzetközi emberi jogi rendszer tudományos értelmezésétől, de azt inkább a gazdasági, szociális és kulturális jogokkal hozzák összefüggésbe, melyeket az EJEE nem véd. (Wicks, 2012: 206-208).

Eszerint az EJEB mégis elismeri, hogy a szubjektív megítélés elég a „megalázó bánásmód” kimondásához. A Bíróság azt is kihangsúlyozza, hogy szoros lehet az összefüggés a 2. és a 8. cikk között és ha adott állami magatartás nem minősül jogsértőnek az előbbi cikk alapján, a 8. cikk sérelme még megállapítható lehet (EJEBb, 2024: 26). Az állam kötelezettsége ezzel a joggal kapcsolatban – többek között –, hogy megelőzze, hogy a potenciális áldozatok valóban áldozattá váljanak (EJEB, 2024b: 112).

Továbbra is azon az állásponton vagyunk, hogy mi a méltóság, ezzel összefüggésben pedig az, hogy mi minősül megalázó bánásmódnak az azt elszenvedő szubjektív megítélésére kellene a jogalkotónak bíznia. Ha feltételezzük, hogy adott Kormány a legalkalmasabb egy ilyen nagy horderejű kérdés átfogó szabályozására, mert ő ismeri egyedül a szabályozandó viszonyokat kimerítően, elfogadva, hogy a szabályozás nem vág majd egybe mindenki meggyőződésével, miért nem tudjuk elfogadni, hogy a cselekvőképes halálos beteg képes saját méltóságának megsértését detektálni, akkor is, ha ezzel nem mindenki ért egyet?

Az önrendelkezési jog sérelme és a magánélet védelméhez való jog sérelme

Korábbi tanulmányunkban az „eutanáziát [...] az élethez való jog része”-ként határoztuk meg (Vadál és Szappanyos, 2024: 20). Ezzel nemcsak a magyar Alkotmánybíróság nem ért egyet, de az EJEB sem. A Karsai ítéletben következetesen az „önrendelkezési jogon alapuló halálhoz való jogról” beszél, azaz nem az élethez való joggal kapcsolja azt össze. A Magyar Kormány álláspontja szerint ilyen emberi jog az EJEE-ből nem vezethető le (EJEB, 2024a: 83). Az EJEB szerint viszont „[A] magyar büntetőjog [...] korlátozza a kérelmezőt az önrendelkezésen alapuló halálhoz való jogának gyakorlásában” (EJEB, 2024a: 86), tehát létező jogról beszélünk. Ezt a vonatkozó ügyben a Bíróság a 8. cikkben meghatározott védelem keretében vizsgálja. Korábbi – kormány álláspontjával ellentétes – megállapításunk szerint „[A]z Alaptörvény alapján az önrendelkezési jog korlátozható, de nem vonható el. Az aktív eutanázia tiltásával azonban a jogalkotó nem korlátozza a betegek önrendelkezési jogát, hanem teljes egészében megszünteti azt. Itt tehát az arányosság és szükségesség vizsgálata szóba sem kerülhet, mivel a korlátozás arányosságát lehet csak vizsgálni!” (Vadál és Szappanyos, 2024: 14). Ebben a körben kell megvizsgálni az állami mérlegelési mozgástér problémáját. Korábbiakban már utaltunk rá, hogy a Bíróság szerint nagy mozgástere van az államnak abban, hogy az EJEE által védett jogok korlátozásakor meghatározza annak szükséges mértékét, hogy a védett jog korlátozása és az egyéb védett értékek védelme között egyensúlyt találjon. A kérdés azonban jelen esetben az, hogy *a mérlegelési mozgástér megengedi-e egy államnak, hogy egy jog élvezetét teljes mértékben kizárja.*

A mérlegelési mozgástér meghatározás soktényezős döntés, figyelembe veendőek az érintett jogok és védendő értékek, a korlátozás célja és arányossága, a jogorvoslati

lehetőségek és a Bíróság figyelembe veszi a tagállami jogok összehasonlításának eredményeit is (Filó & Buzás, 2016: 32).

Az EJEE kifejezetten elismeri bizonyos jogok korlátozhatóságát kétféleképpen: egyrészt bizonyos jogok korlátozását az állam számára lehetővé teszi közérdek védelme miatt. Ilyen a 8. cikk is. Másrészt elismeri, hogy vannak olyan helyzetek (pl. háború), amelyek az emberi jogok védelmét különösen nehézké teszik. A 15. cikk megnevezi azokat az emberi jogokat is, amelyeket ilyen rendkívüli helyzetben sem lehet korlátozni, ebben a felsorolásban pedig a 8. cikkben elismert jog nem szerepel. Az EJEE-hez hasonlóan több szerződés tartalmaz ilyen rendelkezést (Haász & Szappanyos, 2022). Következésképpen a korlátozást nem tiltja az EJEE.

De mi a helyzet a kiüresítéssel? Ahogy Lenaerts (2019: 780) rámutat, az alapvető jogok *lényegének* tisztelete mind az EU jognak, mind az EJEB gyakorlatának alapkövetelménye. A Magyar Alaptörvény is így fogalmaz I. cikkének 3. bekezdésében: „Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog *lényeges tartalmának tiszteletben tartásával* korlátozható.” Korábbi tanulmányunkban tett megállapításunkat továbbra is fent tartjuk, tehát az EJEB nem tudott minket meggyőzni abban a tekintetben, hogy az önrendelkezési jog nullára csökkentése eltünteti e jog lényeges tartalmát.

A diszkrimináció tilalmába ütközés

Több kérdésben nem értettünk már egyet sem a magyar jogalkotóval, sem az EJEB-el. Mégis, a diszkrimináció kérdése lehet a legérdekesebb, hiszen a magyar jogszabályok diszkriminatív voltát – hozzánk hasonlóan – kifejezetten vizsgálta az EJEB, de hátrányos megkülönböztetést nem állapított meg. Mi korábban azt fejtettük ki részletesen, hogy a magyar szabályozás diszkriminatív több értelemben. Egyrészt, mivel nem szankcionálja az öngyilkosságot (és kísérletét), ezzel „engedve” az egészséges embernek az életvégi döntések szabad meghozatalát, míg az aktív eutanázia tiltásával ezt megtagadja a gyógyíthatatlan betegtől. Másrészt, megkülönböztet gyógyíthatatlan betegeket egymástól aszerint, hogy életüket az orvostudomány meg tudja-e hosszabbítani kezeléssel, vagy sem. Harmadrészt diszkriminál a haláláról maga rendelkező és az élő végrendeletet tevő között (Vadál & Szappanyos, 2024: 16-17).

A kérelmező érvelése az Egyezmény 14. cikkével kapcsolatban egybecseng az általunk felvetett második problémával, amikor kifejti, hogy „hátrányos megkülönböztetésnek volt kitéve, mivel a törvény nem biztosította számára a halála meggyorsításának lehetőségét, noha az életfenntartó kezelésre szoruló halálos betegeknek ezt a lehetőséget biztosítja” (EJEB, 2024a: 168). A kérelmező rámutatott két fontos tényre, egyrészt, hogy az olyan halálos betegek számára, akiknek a kezelés meg tudja hosszabbítani az életét akkor is engedett a kezelés visszautasítása, tehát a passzív

eutanázia, ha az aktív közreműködést igényel az orvostól. Másrészt rámutatott, hogy ilyen kérdéssel a Pretty ítélet, amelyet az EJEB alapvető fontosságúnak tekintett, nem foglalkozott (EJEB, 2024a: 168). Válaszul a Kormány kifejtette, hogy a két gyógyíthatatlan beteg nincsen azonos helyzetben, ez pedig indokolja a szabályozás eltérő voltát. Az EJEB alaptételként megfogalmazta, hogy a 14. cikk megsértéséhez *„eltérő bánásmódnak kell fennállnia az azonos vagy lényegesen hasonló helyzetben lévő személyek között. Az ilyen eltérő bánásmód akkor diszkriminatív, ha nincs objektív és észszerű indoka, más szóval, ha nem törvényes célt szolgál, vagy ha nincs észszerű arányosság az alkalmazott eszközök és a megvalósítani kívánt cél között.”* (EJEB, 2024a: 173). Az EJEB nem találta szükségesnek, hogy részletesen megvizsgálja, hogy a gyógyíthatatlan betegek e két kategóriája között van-e lényeges különbség, megelégedett azzal, hogy kimondta, a helyzetük szabályozásában mutatkozó különbség *„ésszerű és objektív indokkal bír”* (EJEB, 2024a: 173). Négy ilyen indokot nevezett meg az ítélet: 1. az orvos által asszisztált halál a visszaélések nagyobb kockázatát rejt, mint a kezelés visszautasítása; 2. az előbbinek lehet nagyobb a társadalmi következménye; 3. az aktív eutanázia engedésével kapcsolatos politikai döntés, és végül 4. az államok mérlegelési jogköre (EJEB, 2024a: 176).

Véleményünk szerint az EJEB hibát követett el azzal, hogy elfogadva a Kormány érvelését nem vizsgálta a két szituáció hasonlóságát vagy különbségét részletesen. Karsaival értünk egyet abban, hogy a két beteg (aki véget tud vetni az életének a kezeléssel lemondással és aki csak aktív eutanáziával tudna) teljesen azonos helyzetben van a téma szempontjából. Mindkettő célja az élete befejezése. Azonos a helyzetük. Nem releváns ebből a szempontból, hogy az orvostudomány tudná-e tovább kezelni őket, vagy nem. Nem akarják a szenvedést és az általuk méltatlannak ítélt életet.

A diszkrimináció tilalmával kapcsolatban még van egy utolsó megjegyzésünk, amelyre sem jelen tanulmány szerzői nem gondoltak az előzmény megírásakor, sem pedig az EJEB előtt nem merült fel. Ennek oka elsősorban az, hogy ez inkább etikai, mint jogi kérdés. De a tény az, hogy a jelenlegi szabályozás keretei között elvileg lehetséges, hogy egy orvost pontosan ugyanazért a magatartásért (hiszen passzív eutanázia is követelhet meg aktív cselekvést), azaz egy ember életének elvételeért, mentesítünk minden következmény alól, míg egy másik orvost ugyanezért öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetünk a Btk 162. §-a alapján öngyilkosságban való közreműködésért.

További „kifogásainak”

Ugyan az EJEB kevesebbet foglalkozott érdemben (de terjedelemben mindenképpen) a 14. cikk megsértésével, tulajdonképpen a 14. cikk esetleges megsértésének vizsgálatakor használt négy érvet összegezve kirajzolódik az EJEB hozzáállása az eutanázia szabályozásához mind általában, mind a konkrét ügyben. Ha összegezzük azoknak a pontoknak a tartalmát, amelyekre az EJEB utalt, egyértelműnek tűnik,

hogy az EJEb teljes mérlegelési jogkört ad az államoknak az eutanázia szabályozásával kapcsolatban. Teszi ezt azért, mert megállapítása szerint ezeket a döntéseket nagyban meghatározzák a kollektív erkölcs és etikai megfontolások (EJEb, 2024a: 149 & 161), továbbá a nemzeti jogrendszer koherenciája (EJEb, 2024a: 161), melyeket kizárólag a nemzeti hatóságok tudnak értékelni (EJEb, 2024: 149). A döntés az EJEb szerint kiterjed arra is, hogy az olyan különleges ellátásokra, mint a palliatív ellátás, hogyan fordít az állam forrásokat, és főleg mennyit (EJEb, 2024a: 151). Nyilván az ítélet siet megjegyezni, hogy az állami döntés végső kontrollja az EJEb maga. De valójában – némi kis rosszindulattal – megjegyezhetjük, hogy az EJEb, ha nem talál nyilvánvaló jogsértést, mossa kezeit a szabályozás minőségét illetően. Megítélésünk szerint indokolatlan ez a nem széles, hanem tulajdonképpen korlátlan mérlegelési mozgáster.

Bár érintőlegesen már említettük, de véleményünk szerint a társadalmi körülmények és más államok jogának figyelembevétele indokolatlanul túlsúlyos az EJEb ítéletében. A trendnek van jelentősége, ezt elismeri az EJEb, a szakirodalom és jelen írás szerzői is értik ezt a szempontot. Az EJEb mind a 8., mind a 14. cikk értékelésénél kimerítően foglalkozott ezzel, mintegy felmentve az államot azzal, hogy nincs (még) az Európa Tanács tagállamai között konszenzus ebben a kérdésben. Felici bírő különvéleményével kell egyetértünk, amikor kifejti, hogy „az európai közrend-formula/doktrína csak egy az Egyezmény több lehetséges értelmezése közül. Amint azt a kérelmező helyesen megjegyzi, ez nem zárja ki, hogy a Bíróság ne csak a különböző tagállamok jogszabályainak jelenlegi állapotát, hanem az egyes kérdésekben kialakuló tendenciákat is figyelembe vegye” (EJEb, 2024a: különvélemény 4). Azaz nem kell a tagállamoknak, vagy legalább azok többségének ugyanúgy szabályozni a kérdést, elég, ha látszik a társadalmi megítélésben a változás.

A Kormány azon érvelését, hogy az eutanázia aktív formájának engedélyezése kiszolgáltatottá tenne minket, hogy lehetőséget adna a visszaélésekre és a halálos betegséggel küzdőkben azt a téves tudatot keltené, hogy rájuk nincs már szükség a Bíróság több esetben elfogadta. A kérelmező nem vitatta, és sen jelen írás szerzői is egyetértenek, hogy az államnak nagyon óvatosan kell ezeket a helyzeteket szabályozni. Korábbi tanulmányunkban ismertettük az Eütv. alapvető szabályait. Ha a jogalkotó az aktív eutanáziával kapcsolatban is ilyen elképesztő részletes – és meglátásunk szerint nehézkes – szabályrendszert tudna kidolgozni, meglehetősen valószínűtlen, hogy több visszaélésre lenne alkalom, mint a passzív eutanázia esetében.

Elvek és irányok az eutanázia *EJEb*-vel/összhangban álló szabályozásához

Bár előző tanulmányunkban határozottan állítottuk, hogy a jelenlegi szabályozás elmentés a magyar Alaptörvénnyel, ilyen határozottsággal nem merjük állítani, hogy

a teljes magyar szabályozás ellentétes az EJEE-vel és/vagy az EJEB esetjogával. Összegzőként azonban osztozunk a különvélemény csalódottságában: „[A] jelen ügyben a Bíróság – vitatható módon – sikeresen hajtotta végre az ítélkezési gyakorlat kialakítójaként betöltött nagyon is formális szerepét, és – szintén vitatható módon – megpróbálta biztosítani az Egyezmény előírásaival való koherenciát, ahelyett, hogy Karsai úr konkrét ügyében érdemben döntött volna” (EJEB, 2024a: különvélemény 7).

Előző tanulmányunkat javaslatok megfogalmazásával zártuk, illő, hogy célunk itt is a szabályozás javítása legyen, ne pedig kritika. Meggyőződésünk, hogy ilyen fontos kérdések szabályozásakor a jogalkotó maga is arra törekszik, hogy valóban egyensúlyt találjon társadalmi érdekek között, ehhez próbálunk hozzájárulni.

A jelen tanulmány megalapozását adó korábbi munkánkban elmondottak alapján számunkra egyértelműnek tűnik, hogy a magyar szabályozás belső ellentmondással terhelt. Ha pedig ez igaz, akkor egy ellentmondásos szabályozás megnehezíti a jogalanyok számára magatartásuk következményeinek pontos felmérését. Ezért az egyik javaslatunk ezen ellentmondások kezelése.

A másik javaslatunk nem is igazán az államnak szól, inkább kihívóinak. Karsai perével párhuzamosan csapata egy népszavazásra bocsátható kérdés benyújtásán is dolgozott. A Nemzeti Választási Bizottság (NVB) az „Akarja-e Ön, hogy az Országgyűlés úgy módosítsa a Büntető Törvénykönyv öngyilkosságban közreműködést bűncselekménnyé nyilvánító szabályát, hogy az ne vonatkozzon azon teljes cselekvőképességgel rendelkező személyeknek nyújtott segítségre, akik gyógyíthatatlan, számukra elviselhetetlen mértékű fizikai vagy mentális szenvedést okozó és emiatt az emberi méltósággal összeegyeztethetetlen, halálos betegségben szenvednek és állapotukban nem várható javulás?” népszavazásra javasolt kérdés hitelesítését megtagadta. Az NVB megállapította,¹⁵ hogy a szóban forgó kérdésben tartott érvényes és eredményes népszavazás – az igenlő válaszok többsége esetén – olyan szabályozás megalkotására kötelezné az Országgyűlést, amely nincs összhangban az Alaptörvénnyel, így burkolt alaptörvény-módosítást foglal magában.

A testület az Alaptörvény II. cikkének¹⁶ valamit a B) cikk (1) bekezdésének¹⁷ sérelmét jelölte meg határozatában; emiatt a népszavazást az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontjában¹⁸ foglalt tilalomba ütközőként értékelte, ezért a kérdés hitelesítését megtagadta. Tanulmányunkban (Vadál & Szappanyos, 2024) részletesen rámutattunk (3.1. – 3.6.), hogy véleményünk szerint mely pontokon ütközik a hatályos szabályozás az Alaptörvénybe. Az NVB álláspontjával ellentétben úgy látjuk,

¹⁵ 3/2024. NVB határozat [37]

¹⁶ II. cikk: Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.

¹⁷ B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.

¹⁸ 8. cikk (3) bekezdés a) pontja: Nem lehet országos népszavazást tartani a) az Alaptörvény módosítására irányuló kérdéssről.

hogy a hatályos szabályozás nincs összhangban az Alaptörvénnyel. Ezt feloldani az Eütv. és a Btk. eutanáziát érintő szabályainak módosításával, és az Alaptörvény rendelkezésével való összhangba hozásával lehet.

A 3/2024. sz. határozatában az NVB nem vizsgálta a népszavazásra feltett kérdés megfogalmazását. A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló törvény¹⁹ azt a követelményt állítja, hogy a népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni. Az NVB határozatában elutasított népszavazási kezdeményezés kérdése véleményünk szerint nem feltétlenül felel meg ennek a követelménynek. Abban a törvényi kitételben, hogy – úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni –, benne van az, hogy a kérdés világos, mindenki számára érthető és értelmezhető legyen.

A magunk részéről nem tartjuk szerencsésnek azt sem, hogy a Karsai Péter által kezdeményezett népszavazás – igenlő válaszok többsége esetén – arra irányul, hogy a gyógyíthatatlan betegek számára az öngyilkosságban közreműködő minden személy – nemcsak az orvos – büntetlenségét biztosítsa a jogalkotó. Úgy ítéljük meg, hogy az eutanázia magyarországi szabályozásban az is óriási előrelépést jelentene, ha az Eütv. eutanáziára vonatkozó rendelkezéseit módosítaná a jogalkotó: a passzív eutanázia emberi méltóságot nem sértő szabályozásával és az orvosi közreműködés mellett végrehajtott aktív eutanázia indokolt, garanciákkal körülbástyázott szabályozásával.

Ez a megoldás szűkebb körű lenne, mint amire a népszavazási kezdeményezés irányult, mert az aktív eutanázia lehetővé tételével „csak” az orvosi segítséget adná meg a gyógyíthatatlan betegek számára az életvégi döntések meghozatalához. Mégpedig ugyanazt az orvosi segítséget, mint amelyet ma azok a gyógyíthatatlan betegek is megkapnak Magyarországon, akik az orvosi kezelés visszautasításával dönthetnek életük befejezéséről.

Reménykedünk, hogy a magyar állam sem érzi úgy, hogy a mérlegelési mozgástér tág kereteit arra használhatja, hogy „ül a babérjain” megnyugodva, hogy az EJEB nem állapított meg jogsértést. Éppen ellenkezőleg, a Bíróság által oly bőszen figyelembe vett társadalmi változásokra majd a magyar jogalkotónak is előbb vagy utóbb reagálnia kell.

¹⁹ 2013. évi CCXXXVIII. törvény 9. § (1) bekezdés.

Irodalomjegyzék

- Ádány, V. T. (2023). Az emberi méltóság szerepe a kortárs nemzetközi jogban. *Iustum Aequum Salutare*, XIX(4), 119–135.
- Bedford, D. (2019). Key cases on human dignity under Article 3 of the ECHR. *European human rights law review*, 2, 185–194
- Dupre, C. (2013). 'Human Dignity in Europe: A Foundational Constitutional Principle'. *European Public Law*, 19(2), 319–340.
- EJEB (1999). Rekvényi kontra Magyarország ügy, 25390/94 sz. kérelem.
- EJEB (2002). Pretty kontra Egyesült Királyság, 2346/02. sz. ügy, ECHR 2002-III.
- EJEB (2024a). Karsai Dániel kontra Magyarország ügy, 32312/23. sz. kérelem
- EJEB (2024b). Guide on Article 3 of the European Convention on Human Rights. Prohibition of torture. Forrás: [https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_3_eng#:~:text=Article%20of%20the%20Convention%20enshrines%20one%20of%20the%20most,for%20human%20dignity%20\(Bouyid%20v%202025.május.24.\)](https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_3_eng#:~:text=Article%20of%20the%20Convention%20enshrines%20one%20of%20the%20most,for%20human%20dignity%20(Bouyid%20v%202025.május.24.))
- Emberi Jogok Európai Egyezménye. 1950. [Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms], CETS No.: 005, kihirdető jogszabály: 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről
- Filó, M., Buzás, P. (2016). Életvégi döntések és a margin of appreciation az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában. *Állam- és jogtudomány*, LVII(4), 19–39.
- Haász, V., Szappanyos, M. (2022). Derogations from the ICCPR and Guide to the Duty of Notification: Apropos the COVID-19 Pandemic. *Austrian Review of International and European Law Online*, 25(1), 37–64. Doi: 10.1163/15736512-02501002
- Karsai, D. (2024). Facebook poszt. 2024. június 28. https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1004136025047367&id=100063529360315&ref=embed_post (2025. május 24.)
- Lenaerts, K. (2019). Limits on Limitations: The Essence of Fundamental Rights in the EU. *German Law Journal*, 20, 779–793. Doi:10.1017/glj.2019.62
- McBride, J. (2021). The Doctrines And Methodology Of Interpretation Of The European Convention On Human Rights By The European Court Of Human Rights. *Council of Europe* <https://rm.coe.int/echr-eng-the-doctrines-and-methodology-of-interpretation-of-the-europe/1680a20aee> (2024. október 24.)
- O'Mahony, C. (2012). There is no such thing as a right to dignity. *ICON*, 1–24. Doi: 10.1093/icon/mos010
- Vadál, I., Szappanyos, M. (2024). Alkotmányossági dilemmák az eutanázia szabályozása kapcsán. *Pólusok*, 5(1), 2–24. Doi: 10.15170/PSK.2024.05.01.01
- Wicks, E. (2012). The Meaning of 'Life': Dignity and the Right to Life in International Human Rights Treaties. *Human Rights Law Review*, 12:2, 199–219. Doi:10.1093/hrlr/ngs002
- Zakariás, K. (2018a). Emberi méltósághoz való jog. In: Lamm Vanda (szerk): *Emberi Jogi Enciklopédia*. Budapest: HVG-Orac, 203–209.
- Zakariás, K. (2018b). Élethez való jog. In: Lamm Vanda (szerk): *Emberi Jogi Enciklopédia*. Budapest: HVG-Orac, 279–285.

IS GOOD ENOUGH ENOUGH? In Memoriam Dániel Karsai**Abstract**

The authors of this article published another paper on the Hungarian regulation of euthanasia, when Dániel Karsai was still alive, before the European Court of Human Rights delivered a judgement in his case. That paper sought to explore the shortcomings of the Hungarian regulation of euthanasia, more specifically the contradictions and constitutional dilemmas between the Fundamental Law and Hungarian legislation. After the publication of the article, the European Court of Human Rights delivered its judgment in the case of Dániel Karsai v. Hungary, which, in addition to a general presentation of the judgment, also provides an opportunity for the authors to examine their earlier findings in a broader context. The purpose of the analysis is twofold. On the one hand, it is worth seeing whether the contradictions and constitutional dilemmas of Hungarian law reach the Court, and whether it took them into account in its decision. On the other hand, it is also important to examine the arguments on the basis of which the Court has ruled that Hungary has not violated the European Convention on Human Rights. The present article also responds to one of Dániel Karsai's last requests: to put this terrible situation at the service of science.

Keywords: euthanasia, European Court on Human Rights, Dániel Karsai, Right to self-determination, margin of appreciation

CHINA'S POLARIZING PRESENCE IN THE DEVELOPING WORLD

Book review: Yu, H. (2024). *Understanding China's Belt and Road Initiative*. Springer.

Danilo Lorenzo Delos Santos

PhD candidate

International Politics Doctoral Program, Interdisciplinary Doctoral School, University of Pécs

ORCID 0009-0009-4604-1602

Dol:

10.15170/PSK.2025.06.01.05

Published: 12.06.2025

Citation:

Delos Santos, Danilo Lorenzo (2025): China's polarizing presence in the developing world. *Polarities*, 6(1), 82-87.

Articles published in this journal are licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.

 **CC BY-NC-SA 4.0**

Abstract

As the world transitions from the bipolarity of Cold War politics to the hyper-globalized era of the 80s and 90s towards the multipolarity of the 2000s, the ossification of political, social, and economic spheres created both opportunities and challenges for the developing world. With the formation of supranational organizations, blocs, and networks, assimilation demands strict rules of conduct and norm adherence that have limited the reach of emerging newly industrializing state actors to capital, expertise, and resources and are subjected to undue pressure to abide. China through its Belt and Road Initiative (BRI) was able to be the developing world's alternative with its generous packages coupled with lighter requirements but with stipulations that have divided perceptions of its risks. The book *Understanding China's Belt and Road Initiative* endeavors to simplify China's seemingly polarizing BRI program and present an objective take on its impact on the developing world in the status quo.

Keywords: *Belt and Road, Official Development Assistance, ASEAN, Middle East*

Introduction

The core idea of the book *Understanding China's Belt and Road Initiative* is to introduce China's Belt and Road Initiative (BRI) to new scholars or researchers to the essential narratives, principles, and cases that capture a nuanced and balanced take on a vastly polarizing issue. China's BRI project is examined in the book through a multi and interdisciplinary lens to capture multiple levels of inquiry and understanding across academic perspectives. To realize this, the book covers the origins of the BRI, the principles and rationale behind it, and the challenges that have plagued the development project from its inception in 2013 (p.1). Following the basic grounding of the topic with a succinct and compact introduction, the book familiarizes the connection of economic globalization as a catalyst for China's growth and as a vehicle

for soft power influence through development partnerships with developing states (p. 6).

The BRI is perceived to paint China as a partner for growth through a combination of infrastructure development, financing, and technological guidance. With the BRI as a platform, China's benevolent rise is exemplified and channeled with the fundamental globalist ventures of economic interconnectivity and partnerships analogous to the historic ancient Silk Road. While the positives of the BRI are displayed at the onset of the manuscript, the author balances it out with a stark warning on the limitations of globalization and the systemic risks that come with it (p.14). These risks are scrutinized as necessary growth pains of development that can be alleviated and contained with a novel global governance system (p. 40).

Having been one of the most controversial issues before and after the pandemic era of 2020, the emergence, persistence, and eventual failure of the system in a handful of state partners signals a challenging puzzle for the author to explore and articulate without key fundamental biases. To address this, each chapter is laid out simply and intuitively with context-driven introductions, and data-supported arguments, and capping each chapter with the problems of implementation, current issues, and the possible future of the BRI project with each partner.

The manuscript extends its arguments by capturing the various experiences of each region and country and narrating the origin, motivations, and future of each BRI development case. As an extensive topic to cover, the book covers cases from Southeast Asia and Middle Eastern countries with an emphasis on the experiences of Vietnam, Singapore, Cambodia, Saudi Arabia, and Iran. Within the discussions of each country are the domestic motivations of the BRI partnership, issues, and possible compromises for the future. Furthermore, the variations of narratives are transitioned well into the expansive articulation of international organizations, economic blocs, and infrastructure financing mechanisms as essential foundations for China's BRI and foreign policy agenda.

Critical Evaluation

The book lays the core foundations of the BRI argument using globalization, development, and partnerships as virtue-signaling anchors for the munificent rise of China in the global system. The increasing BRI investment on the world stage is regarded as a geostrategic scheme to increase China's growing influence and secure the support of the growing economic regional and world power (p.51). In obtaining support from various countries and regions, China can secure its place and maintain a hold of the important shipping routes (p.98), key industrial partners (p.55), and political clout to promote its military partnerships (p.181) as well as feed its domestic economy and secure China's future.

Starting with the ASEAN segment, the book emphasizes the experiences of the Philippines and Vietnam which has the most pushback against China's influence because of the maritime tensions in the South China/ West Philippine Sea. A case on Laos also shows the danger of its growing debt due to BRI with China as its largest sovereign loan partner as well as the Philippines' comparative assessment of loan packages relative to other sources such as Japan and Korea (p.16). While the dangers of BRI are presented as a precautionary tale, it remains balanced in its narration by indicating the potential benefits and domestic views on the BRI given China's manufacturing and industrial capacity. Despite the stated risks, the alignment of countries with China has a sufficient grounding based on potential growth and has been an appealing choice for the developing world, especially for countries with infrastructure gaps such as Laos and Cambodia due to its generous investment package and infrastructure support.

Initially, the partnership of the ASEAN member states with China has consequently solved China's industrial overcapacity and surplus while gaining fundamental clout through the BRI packages that are presented. On paper, the BRI is aimed at addressing the infrastructure gaps of developing countries while also including loan packages with limited conditions. The appeal of the BRI through the China-founded Asian Infrastructure Investment Bank made it viable for countries that may have questionable governance records and credit grades to attain much-needed investments. To fully capture this opportunity, China was able to create the right conditions to justify its higher loan premiums that were designed to cover the risk associated with the loaning regimes. Though on principle it is the standard, the geostrategic interests tied with the loans are highly suspect and are ancillary to its aim to take over critical infrastructure in times of a default or failure to repay. These cases were not talked about in the book in detail which should have been an important feature to indicate the common benefits and hidden risks with the BRI that contributed to China's infamy in South East Asia.

The inclusion of the individual cases of Vietnam, Singapore, and Cambodia, was a good inclusion to show the variations of how China strategizes its BRI plan in each country's needs and political dynamic. Whereas Vietnam has shown its support for the BRI due to its perceived future economic impact, its worries about the one-sided conditions have blanketed what should be a mutually beneficial endeavor (p.83). China while being tagged as "the world's workshop" needs partners to increase its output while maintaining low costs and increasing profit margins. Due to its domestic growth, China's comparative advantage of low labor costs has now shifted to the ASEAN and India. Therefore, China needs to partner with its neighbors to outsource and continue its established production model in production, technology, and sustainability. On the contrary, the BRI echoes a unilateral Chinese model that pushes for the centrality of value toward China with partner countries having little to no participation in the development model (p. 84).

Singapore's case varies immensely from Vietnam and Cambodia with its challenges that are comparatively unique with the creation of the Western Corridor. Singapore being the gateway port to Asia needs to increase its connectivity to the world which can be done with its partnership with China. While the project is a critical step for China, the project itself still has to be proven viable and needs further proof of viability to ensure that it will not be a debt trap for Singapore. Without the help of China in attracting possible customers, Singapore may end up with a white elephant project that will only benefit China (p.94).

Lastly in the ASEAN section, the manuscript celebrates the impact of a successful BRI project with its vast economic impact on Cambodia with untoward growth side effects (p.111). Cambodia's BRI case shows how China's investment strategy can negatively affect a country's organic development trajectory through an infusion of funds that while creating significant growth have had adverse effects in other areas. Such was the case with the Phnom Penh-Shanoukville Expressway that has been in use since 2022 and which according to the book has made logistics and travel easier and faster (p.111). With the instantaneous growth, the rapid gentrification has significantly affected local prices (p.112). The infusion of Chinese investments while boosting the local economy with an infrastructure boom increased tourist traffic and stimulated the local economy, enabling Chinese-run casinos to infiltrate the area and disrupt the local balance and identity. This portrays the adverse effects of growth beyond the organic curve of local economies which can alienate the local population economically and culturally. Even with these, the BRI's effect in Cambodia is depicted as a necessary trade-off for economic stimulation.

With the common need to industrialize and jumpstart growth through infrastructure improvements, Laos' case shares aspects of Cambodia despite not being given a dedicated chapter. Laos' BRI narrative is one of the foremost examples of an essential project that will create a direct economic impact for the nation with increased trade and stimulation of commerce with hidden compromises (p.103). China's role in Laos' economy cannot be denied placing 4th in Chinese investments and contracts among ASEAN member states (p.58) as well as in Foreign Direct Investments (FDI) (p.49). The China-Laos railway has been the most critical infrastructure project in the China-Laos BRI relationship with a projected cross-border cost reduction of 20%-40% (p.58) that in turn will strengthen Laos economy but also secure China's partnership in the long term. Dangerously, this sets Laos on a path of dependence being the 5th most indebted country to China (p.17) and amounting to 50% of its total debts (p.61). The story of Laos sets the tone of the manuscript to show the glaring BRI strategic contrasts and how countries have utilized what China has offered. Although the three cases were presented objectively and fairly, the discussion lacked an analysis of how China was able to secure support from local political regimes despite the contrasts between countries. An insight into the evolution of support and the examination of these dynamics is an integral step

in understanding how domestic politics can affect foreign policy shifts such as that in the BRI over time such as in the case of the Philippines.

Significantly, the book missed the opportunity to highlight this factor of how domestic politics play a role in the adoption of the BRI with mostly countries with more right-wing, authoritarian governments more likely to adopt the BRI than healthy democracies in the developing world. A critical misstep was the omission of the Duterte regime in the Philippines which was one of the staunchest supporters of China in the ASEAN during his tenure as President. Moreover, the Philippines' role in the ASEAN was overlooked which should have created the narrative of how China's BRI is closely linked to strongman-centered politics with questionable corruption track records that many in the region have cultivated in the 2010s alongside the BRI timeline. While the discussion on the ASEAN is extensive, it falls short of exhaustive insights into domestic political shifts that either contributed to the success or current failures of the BRI in the respective country cases. Furthermore, despite having been able to note the growing doubt and distrust sentiments, the cause of these changes was not addressed fully and were transitional narratives to the result of the projects in each case.

On a different note, the shift in focus from the ASEAN towards the Middle East does not at first seem to fit in the flow of the book due to the sharp turn of context yet, it sets a platform for a deeper understanding of China's contrasting strategy in dealing with developing countries and those that are in economically developed and spearheading an economic transition with the dwindling supply of fossil fuels and rise of renewable sources of energy. The strategy employed toward the Middle East is leaning toward innovation partnerships centered on energy and a third-party mediator in the case of Saudi's relation with Iran. This involvement of China in the Middle East shows China as a partner in the East but a global actor capable of transcending cultural, regional, and economic divides. China in this case signals its intent as an emerging and contending narrative against the prevailing Western hegemony and as a possible replacement for the United States, the Gulf's long-standing ally.

Transitioning from Asia to the Middle East; the book ties China's BRI discussion to the role of international organizations and alignments. The concluding topic on the contending paradigm of the G7 and its pivot to the Indo-Pacific (p.141), the emergence of the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) (p.153), and the future of the BRI with a reconceptualization of its principles centered on energy, health, and Central Asia (p.186) attempts to relink the BRI not as a fragmented strategic experiment but as a cohesive and encompassing policy that has the potential to prove that the multipolar world is in the present with China as its main disruptive force. Albeit with lingering challenges, the book signals a future that remains positive for the BRI once it recalibrates problems such as the China-biased growth model, aggressive debt model, and its antagonistic approach to territorial claims.

Again, while the book has covered some bases in its narration of the BRI, it failed to include half of the BRI's involvement in other regions. Cases such as the thriving relation with the African region, the failure of BRI in South Asia leading to the predatory default schemes, and its mixed results in Europe. These BRI involvements should have been included for it to be a complete and comprehensive introductory reading for the BRI. While the intent is clear, cases are well written and explored; on the contrary, the omission of other significant cases, nations, and issues affects the overall impact of the book on the existing body of literature. With the missing possible chapters, the conclusion of the book lacks substantial evidence for it to have the necessary argumentative depth and extensity. The manuscript would have benefited if the discussion of the BRI was split between regions rather than an effort to promise a full discussion on the subject matter but failed to deliver on both coverage and level of argumentation and should have been avoided with a smaller scope and a deeper exploration on core issues.

Conclusion

In its entirety, the manuscript was able to deliver where it initially promised to a certain point. If it was limited to the Indo-Pacific region, it would solve its fundamental faults such as the topic flow, broad scope, and insufficient discussion of certain underdeveloped arguments that while had the potential, were not fully discussed. The writing style, unit structure, and presentation of arguments are well-grounded and will be better considered as a supplementary reading than a seminal work on the Belt and Road Initiative. The challenge moving forward is to extend the analysis to Africa and Europe where China's presence has impacted domestic and regional dynamics. While Asia remains part of China's main focus, the study of other regions will be a critical and necessary next step in studying the BRI through multiple lenses and experiences which will be apt for a comparative critical study on China's variegated BRI strategy in the world.