

Államközi kapcsolatok

OPERA IURISPRUDENTIAE
2/1

Szerkeszti
Balogh Elemér
egyetemi tanár

Készült a Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Karán.

ÁLLAMKÖZI KAPCSOLATOK

Szerkesztette
Fejes Zsuzsanna és Szalai Anikó

Iurisperitus Kiadó
Szeged, 2019

Szerzők

© <i>Blutman László</i>	4. fejezet
© <i>Erdős André</i>	Kitekintés
© <i>Fejes Zsuzsanna</i>	3. fejezet
© <i>Hárs András</i>	7. fejezet
© <i>Juhász Krisztina</i>	1. fejezet
© <i>Karsai Krisztina</i>	13. fejezet
© <i>Kertészné Váradi Szilvia</i>	10. fejezet
© <i>Mezei Péter</i>	14. fejezet
© <i>Nagy Csongor István</i>	12. fejezet
© <i>Szalai Anikó</i>	2., 5., 6., 11. fejezet
© <i>Sziebig Orsolya Johanna</i>	9. fejezet
© <i>Víg Zoltán</i>	8. fejezet

Szakmai lektor
Bodnár László

A kötet az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés
színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

Műszaki szerkesztő:
Kovács Ildikó

Felelős kiadó:
Balogh Elemér dékán, a Pólay Elemér Alapítvány kuratóriumának elnöke
Készült az Innovariant Kft.-ben
Felelős vezető: Drágán György
ISSN 12062-3984
ISBN 978-615-5411-77-9

TARTALOM

Rövidítések jegyzéke	10
Előszó	13
Kitekintés (Erdős André)	15
1. fejezet. A nemzetközi viszonyok és nemzetközi politika elméletei (Juhász Krisztina)	27
1.1. A nemzetközi viszonyok tradicionális elméletei	27
1.1.1. A nemzetközi politikaelmélet liberális irányzata	27
1.1.2. A nemzetközi viszonyok realista megközelítései	30
1.1.3. A neoliberaiszticizmus alapvetései	33
1.2. A nemzetközi viszonyok alternatív, kritikai elméletei	34
1.2.1. A nemzetközi politikaelmélet (szociál)konstruktivistista irányzata	34
1.2.2. A nemzetközi viszonyok radikális elméletei: a marxizmus és neomarxizmus, a világrendszer-, és a világtársadalom-elmélet	35
1.2.3. A nemzetközi politikaelmélet feminista irányzata	36
2. fejezet. Az államközi kapcsolatok és nemzetközi viszonyok története (Szalai Anikó)	41
2.1. A kapcsolatok kezdetei, ókori gyökerei	41
2.2. A középkor államközi kapcsolatok – a Római Birodalom felbomlásától a harmincéves háborúig	42
2.3. A vesztfáliai békeszerződéstől a bécsi kongresszusig	47
2.4. A 19. század eseményei és az első világháborúhoz vezető út	50
2.5. A 20. század „30 éves háborúja” – 1914-től 1945-ig	54
2.6. A hidegháború	56
2.7. 1990-től napjainkig	57
3. fejezet. Az állam, mint a nemzetközi együttműködés szereplője. A globalizáció és az állam megváltozott szerepe a nemzetközi viszonyokban (Fejes Zsuzsanna)	61
3.1. Az állam közjogi fogalmának ismérvei	61
3.1.1. Az államterület	62
3.1.2. Az állam népessége	63
3.1.3. Szuverenitás és állami főhatalom	65
3.1.3.1. Az államhatalom természete és forrásai	66
3.1.3.2. A hatalom gyakorlása – az állami funkciók	66
3.2. A globalizáció és az állam megváltozott szerepe a nemzetközi viszonyokban	67
3.2.1. A globalizáció értelmezési lehetőségei	68
3.2.2. A globalizáció hatásai az államiságra – elméleti megközelítések	68
3.2.3. Az állam megváltozott feladatai a globális világrendben	70
3.3. Állam, globalizáció és európaizáció – az irányítási struktúra megváltozása	73
3.4. Összegzés	76
4. fejezet. Szuverenitás, szupranacionalitás, szubszidiaritás (Blutman László)	79
4.1. A szuverenitás elméleti gyökerei	79

4.2. A szuverenitás természete, jellemzői	81
4.2.1. A szuverenitás területi korlátja	81
4.2.2. A szuverenitás két iránya	81
4.2.3. A szuverenitás osztható vagy oszthatatlan?	81
4.2.4. A szuverenitás korlátozhatósága	82
4.2.5. A szuverenitás alanya és a szuverenitás gyakorlója	83
4.2.6. A szuverenitás és az állam – a vesztfáliai rendszer	84
4.2.7. Van-e a szuverenitásnak „mértéke”, vannak-e fokozatai?	85
4.2.8. A szuverenitás és a nemzetközi jog – az államok szuverén egyenlősége	86
4.3. A szuverén állammal szembeni kihívások	87
4.3.1. A szuverenitás és globalizáció	87
4.3.2. A szuverén államok és a nemzetközi szervezetek	88
4.3.3. Szupranacionalitás és szubszidiaritás	88
5. fejezet. A nemzetközi szervezet mint a nemzetközi együttműködés szereplője (Szalai Anikó)	91
5.1. A nemzetközi szervezetek létrejöttének története	91
5.2. A nemzetközi szervezet fogalma	92
5.3. A nemzetközi szervezetek csoportosítása	93
5.4. A nemzetközi szervezetek belső működésének jellemző	94
5.5. A nemzetközi szervezetek jelentősége a nemzetközi kapcsolatokban	95
6. fejezet. A nemzetközi együttműködés további szereplői (Szalai Anikó)	99
6.1. A nem kormányközi nemzetközi szervezetek	99
6.1.1. A nem kormányközi nemzetközi szervezet fogalma	99
6.1.2. A nemzetközi NGO-k tevékenységi területei	100
6.1.3. A nem kormányközi nemzetközi szervezetek együttműködése kormányközi nemzetközi szervezetekkel	102
6.2. Az egyén a nemzetközi jogban és államközi kapcsolatokban	103
6.2.1. Az egyén, mint nemzetközi jogalany	103
6.2.2. Az egyén szerepe a nemzetközi kapcsolatokban	104
6.2.3. A gazdasági társaságok szerepe a nemzetközi kapcsolatokban	105
7. fejezet. Az Egyesült Nemzetek Szervezete (Hárs András)	111
7.1. Az ENSZ-ről általában	111
7.1.1. Az ENSZ létrehozásának folyamata	111
7.1.2. Az ENSZ Alapokmány különleges státusza	113
7.1.3. Az ENSZ mint nemzetközi szervezet jogalanyisága	113
7.1.4. Az ENSZ rövid története 1945-től	114
7.2. Célok, alapelvek, tagság, főszervek	116
7.2.1. Az ENSZ céljai	116
7.2.2. Alapelvek	117
7.2.3. Tagság	118
7.2.4. Az ENSZ főszerveiről röviden	120
7.3. Biztonsági Tanács	121
7.3.1. Összetétel	121
7.3.2. A Biztonsági Tanács feladatai és határozatai	122
7.3.3. Szavazás a Biztonsági Tanácsban	124

7.3.4. Exkurzus: Békefenntartás	125
7.4. Közgyűlés	127
7.4.1. Külső hatáskörök	128
7.4.2. Belső hatáskörök	128
7.4.3. A Közgyűlés határozatai	128
7.5. Nemzetközi Bíróság	129
7.5.1. A Nemzetközi Bíróság bírái	129
7.5.2. A Nemzetközi Bíróság eljárása	130
7.6. Az ENSZ egyéb főszervei	131
7.6.1. Titkárság, Főtitkár	131
7.6.2. Gazdasági és Szociális Tanács	131
7.6.3. Gyámügyi Tanács	132
7.7. Szakosított intézmények és kapcsolt szervek	132
7.7.1. A szakosított intézmények általános ismérvei	133
7.7.2. Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO – International Labour Organization)	133
7.7.3. Az Egyesült Nemzetek Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezete (FAO – Food and Agricultural Organization)	134
7.7.4. Az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)	134
7.7.5. Egészségügyi Világszervezet (WHO – World Health Organization)	135
8. fejezet. Gazdasági és pénzügyi nemzetközi szervezetek (Víg Zoltán)	141
8.1. Szakosodott nemzetközi gazdasági szervezetek	141
8.1.1. Nemzetközi Valutaalap	141
8.1.2. Világbank Csoport	143
8.1.3. Kereskedelmi Világszervezet	147
8.1.4. Kőolaj-exportáló Országok Szervezete	152
8.2. Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet	153
8.3. Regionális gazdasági integrációk	154
8.3.1. EU-Kanada átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás	155
8.3.2. Európai Szabadkereskedelmi Társulás	156
8.3.3. Észak-amerikai Szabadkereskedelmi Egyezmény	157
8.3.4. Karib-tengeri Közösség	158
8.3.5. Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetsége	158
9. fejezet. Európai nemzetközi szervezetek (Európa Tanács, EBESZ) és európai regionális együttműködések (V4, Északi Tanács) (Sziebig Orsolya Johanna)	161
9.1. Európai nemzetközi szervezetek	161
9.1.1. Az Európa Tanács	161
9.1.2. Európai Biztonsági és Együtműködési Szervezet	169
9.2. Európai regionális együttműködések	175
9.2.1. Visegrádi Együtműködés (V4)	176
9.2.2. Északi Tanács (Nordic Council, NC)	179
10. fejezet. Az Európai Unió szerepe az államközi kapcsolatokban (Kertészné Váradi Szilvia)	183
10.1. Az európai egység gondolat története	183
10.1.1. A kezdetek	183

10.1.2. Egység gondolat az 1920-as években, Kalergi és a Páneurópai Unió	184
10.1.3. Az európai integráció létrejöttének közvetlen előzményei	185
10.1.4. Churchill – az európai integráció alapító atyáinak egyike	187
10.2. Az Európai Szén-és Acélközösség létrehozása	188
10.3. Az Európai Gazdasági Közösség és az Európai Atomenergia Közösség létrejötte	190
10.4. Az első bővítésektől az Egységes Európai Okmányig	192
10.5. Út az Európai Unióig	193
10.6. A negyedik bővítéstől az Amszterdami Szerződésig	195
10.7. A Nizzai Szerződéstől az ötödik bővítésig	196
10.8. A Lisszaboni Szerződéstől napjainkig	197
10.9. Az Európai Unió intézményrendszere	199
10.9.1. Az Európai Tanács	199
10.9.2. Az Európai Unió Tanácsa (Tanács)	200
10.9.3. Az Európai Bizottság	201
10.9.4. Az Európai Parlament	201
10.9.5. Az Európai Unió Bírósága	202
10.9.6. Számvevőszék	202
10.9.7. Európai Központi Bank	202
10.10. Az Európai Unió napjainkban	203
11. fejezet. A kétoldalú államközi kapcsolatok intézményi háttere és tipikus megjelenési formái (Szalai Anikó)	205
11.1. A kétoldalú kapcsolatok intézményi háttere	205
11.2. A kétoldalú kapcsolatok tipikus területei	209
12. fejezet. Nemzetközi együttműködés a gazdasági kapcsolatok területén (Nagy Csongor István) 213	
12.1. Bevezetés	213
12.2. A világkereskedelem átfogó liberalizálása	214
12.3. Újgenerációs szabadkereskedelmi egyezmények	218
12.3.1. Szabad kereskedelem, nemzeti érdek és nemzetközi kormányzás	219
12.3.2. Értékstandardok	221
12.3.3. Beruházás-védelem: anyagi jogi standardok és eljárási mechanizmusok	222
12.3.4. Szabványok és szabályozói együttműködés	223
12.3.5. Szabályozói szuverenitás és protekcionizmus	223
13. fejezet. Nemzetközi együttműködés a büntetőjog területén (Karsai Krisztina)	227
13.1. Bevezetés	227
13.2. A büntetőjog jellemzői és nemzeti mivolta	227
13.3. Nemzetközi bűncselekmények és az elkövetők felelősségre vonása	229
13.4. Bűnügyi együttműködés államok között	231
13.5. Az Európai Unió regionális vívmányai	235
13.5.1. Az európai elfogatóparancs	236
13.5.2. Egy bűncselekmény egy elítélés?	236
13.5.3. Európai Ügyészségi Hivatal	237
13.5.4. Európai Rendőrségi Hivatal	237

14. fejezet. Nemzetközi együttműködés a szellemi tulajdonjog védelem területén (Mezei Péter) .	239
14.1. A szellemi tulajdonvédelem nemzetközi fejlődése	239
14.2. BIRPI, WIPO és ENSZ – a szellemi tulajdonvédelem kulturális oldala	241
14.3. A WTO – a szellemi tulajdonvédelem kereskedelmi oldala	244
14.4. Európa és az Európai Unió regionális szellemi tulajdonvédelmi rendszerei	246
14.5. Jövőkép	248
Felhasznált irodalom.	253

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

ASEAN	Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetsége
BIRPI	Szellemi Tulajdon Védelmének Egyesített Nemzetközi Irodája
BT	Biztonsági Tanács
BUE	Berni Uniós Egyezmény
CARICOM	Karib-tengeri Közösség
CEFTA	Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodás
CETA	EU-Kanada Átfogó Kereskedelmi Megállapodás
CLARE	Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa
CONGO	Nem Kormányzati Szervezetek Konferenciája
CPTPP	Átfogó és Progresszív Transz-Csendes-óceáni Partnerség
CSR	vállalati társadalmi felelősségvállalás
EBEÉ	Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet
EBESZ	Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet
ECOSOC	ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa
EEA	Európai Gazdasági Térség
EFTA	Európai Szabadkereskedelmi Társulás
EFTA	Európai Szabadkereskedelmi Társulás
EGK	Európai Gazdasági Közösség
EGT	Európai Gazdasági Térség
EJEB	Emberi Jogok Európai Bírósága
EJEE	Emberi Jogok Európai Egyezménye
EK	Európai Közösségek
EKB	Európai Központi Bank
EMU	Európai Gazdasági és Monetáris Unió
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezete
ESZAK	Európai Szén-és Acélközösség
ESZJE	Egyetemes Szerzői Jogi Egyezmény
EU	Európai Unió
EUMSZ	Európai Unió működéséről szóló Szerződés
EURATOM	Európai Atomenergia Közösség
EUSZ	Európai Unióról szóló Szerződés
FAO	ENSZ Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Szervezete
FIFA	Nemzetközi Labdarúgó Szövetség
FINA	Nemzetközi Úszószövetség
GATS	Általános Egyezmény a Szolgáltatások Kereskedeleméről
GATT	Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény

GDP	bruttó hazai termék
IAEA	Nemzetközi Atomenergia Ügynökség
IBRD	Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank
ICAO	Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet
ICC	Nemzetközi Büntetőbíróság
ICRC	Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága
ICSID	Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja
IDA	Nemzetközi Fejlesztési Társulás
IFAD	Nemzetközi Mezőgazdasági Fejlesztési Alap
IFC	Nemzetközi Pénzügyi Társaság
IGO	kormányközi nemzetközi szervezet
ILA	Nemzetközi Jogi Társaság
ILO	Nemzetközi Munkaügyi Szervezet
IMF	Nemzetközi Valutaalap
IMO	Nemzetközi Tengerészeti Szervezet
INGO	nem kormányközi nemzetközi szervezet
ITO	Nemzetközi Kereskedelmi Szervezet
ITU	Nemzetközi Távközlési Unióra
ITU	Nemzetközi Távközlési Egyesület
ITUC	Nemzetközi Szakszervezeti Szövetség
JEFTA	EU-Japán Gazdasági Partnerségi Megállapodás
KBER	Központi Bankok Európai Rendszere
KGST	Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsa
MDG	Millenniumi Fejlesztési Célok
MFN	legnagyobb kedvezményes elbánás elve
MIGA	Nemzetközi Beruhásbiztosítási Ügynökség
MNV	multinacionális vállalat
NAFTA	Észak-amerikai Szabadkereskedelmi Egyezmény
NATO	Észak-Atlanti Szerződés Szervezete
NDK	Német Demokratikus Köztársaság
NGO	nem kormányközi szervezet
NOB	Nemzetközi Olimpiai Bizottság
NSZK	Német Szövetségi Köztársaság
NYEU	Nyugat-Európai Unió
OAS	Amerikai Államok Szervezete
OECD	Gazdasági Együttműködés és Fejlesztés Szervezete
OEEC	Európai Gazdasági Együttműködési Szervezet
OGY	Országgyűlés

OLAF	Európai Csalás Elleni Hivatal
OPEC	Kőolaj-exportáló Országok Szervezete
SALT	stratégiai fegyverzet csökkentésére irányuló megbeszélés
SDG	Fenntartható Fejlesztési Célok
SZTNH	Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala
TiSA	Szolgáltatáskereskedelmi Megállapodás
TPP	Transz-Csendes-óceáni Partnerség
TRIPS	a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásairól szóló egyezmény
TTIP	Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházási Partnerség
UNCTAD	ENSZ Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciája
UNEP	ENSZ Környezetvédelmi Programja
UNESCO	ENSZ Oktatási, Tudományos és Kulturális Szervezete
UNHCR	ENSZ Menekültügyi Főbiztos Hivatala
UNICEF	Egyesült Nemzetek Nemzetközi Gyermekek Gyorssegélyalapja
UNIDO	ENSZ Iparfejlesztési Szervezete
UNWTO	Turisztikai Világszervezet
UPOV	Új Növényfajták Oltalmára Létrehozott Nemzetközi Unió
UPU	Egyetemes Postaegyesület
UPU	Egyetemes Postaunió
USA	Amerikai Egyesült Államok
V4	Visegrádi Négyek
WFP	Világélelmezési Program
WHO	Egészségügyi Világszervezet
WIPO	Szellemi Tulajdon Világszervezete
WMO	Meteorológiai Világszervezet
WTO	Kereskedelmi Világszervezet
WWF	Természetvédelmi Világalap

ELŐSZÓ

2018. februártól a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar egy új tantárgyat vezetett be minden első évfolyamos joghallgató számára „Államközi kapcsolatok” néven. A jogágak és az élet minden területére kiterjedő nemzetköziesedéssel szükségessé vált a joghallgatók képzésében egy, a nemzetközi jogot, nemzetközi viszonyok elméletét és a nemzetközi szervezetek jogát speciálisan kombináló, alapozó tantárgy bevezetése, amely betekintést nyújt az államközi kapcsolatok, bilateralizmus – regionalizmus – multilateralizmus történetébe és a nemzetközi politikai viszonyok elméleteibe. Kiemelten foglalkozik az állam és a nemzetközi szervezet 21. századra megváltozott szerepével, a globalizációval, szuverenitással, szupranacionalitással, és olyan regionális európai együttműködésekkel, mint az Északi Tanács, a Benelux Unió, a Mediterrán Unió, valamint a V4 Együttműködés, továbbá a nemzetközi együttműködés olyan újabb szereplővel is, mint a nem kormányzati szervezetek vagy multinacionális gazdasági társaságok. Vizsgálja a kétoldalú nemzetközi kapcsolatok tipikus megjelenési formáinak jogi alapjait, így különösen a büntetőjog (pl.: jogsegély, kiadatás, átadás), a polgári jog (pl.: nemzetközi polgári jogi együttműködés, szellemi tulajdon védelme), és a gazdasági jog, pénzügyi jog (pl.: kettős adóztatás elkerülése) nemzetközi vonatkozású jogintézményeit.

A jogász szakon számos tárgy tananyaga tartalmaz olyan részeket, melyek a magyar jogrendszer nemzetközi kapcsolódási pontjaira – mindenekelőtt bizonyos nemzetközi szerződésekre vagy nemzetközi szervezetekre – utalnak (alkotmányjog, munkajog, nemzetközi bűnjogi és polgári jogi együttműködés, jogsegélyek, stb.). Az Államközi kapcsolatok tantárgy célja, hogy egységes alapot nyújtson ezen, a különböző szaktárgyakban előjövő ismereteknek. Kiindulva olyan fontos fogalmakból, mint szuverenitás, globalizáció, nemzetközi specializáció, szubszidiaritás, bemutatja az államok közötti együttműködés legfontosabb formáit és intézményi kereteit. Hangsúlyt fektet azon nemzetközi szervezetekre, melyek a később oktatott tárgyak megértéséhez szükségesek, alapvető ismereteket nyújt az általános nemzetközi szervezetekről (ENSZ, Európa Tanács, Európai Unió) és a fontosabb specializált nemzetközi szervezetekről (pl.: WHO, IMF, Világbank, Nemzetközi Munkaügyi Szervezet).

Tekintettel arra, hogy ilyen tantárgyat elsőként a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara vezetett be Államközi kapcsolatok és Legal Foundations of International Cooperation címen, így nem áll rendelkezésre megfelelő tankönyv sem magyar, sem idegen nyelven. A kapható tankönyvek tipikusan a tágabb társadalomtudomány, a nemzetközi kapcsolatok tudománya felől közelítenek, miközben nem ragadnak meg a jogászok számára fontos jogintézményeket, nem térnek ki az adott probléma nemzetközi vagy belső jogi megoldására. Noha a témában rendelkezésre álló szakirodalom igen gazdag, egységes tankönyv, és a hallgatók számára elérhető, átfogó ismeretanyag hiányzik a szakirodalmi kínálatból. Jelen kötet ötlete a tantárgyra épülő egységes tananyag hiánya nyomán született meg.

Ezúton szeretnénk köszönetet mondani *Blutman László* tanszékvezető egyetemi tanárnak, aki a tantárgy ötletét adta; *Trócsányi László* professzornak, a Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézet igazgatójának, aki szakértelmével, segítő tanácsaival mindvégig támogatta és segítette a kötet elkészítését, valamint *a kötet Szerzőinek és az angol és francia kötet fordítóinak és lektorainak, kiemelten Sulyok Mártonnak és Kruszlicz Péternek*, akik segítették az idegen nyelvű kiadványok végső formába öntését, valamint *Balogh Elemér* dékánnak, aki kiadói támogatásával hozzájárult e könyv megjelenéséhez.

Külön szeretnénk megköszönni a kötethez nyújtott támogatást az Igazságügyi Minisztériumnak. *A kötet az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

A Szerkesztők



KITEKINTÉS

KITEKINTÉS A DIPLOMATA SZEMÉVEL

Ahhoz, hogy kellően értékeljük az Egyesült Nemzetek Szervezetét, tisztában kell lennünk azzal, hogy a szervezet nemcsak azért **egyetemes jellegű**, mert minden független vagy függetlenségét elnyert ország felvételét kéri, hanem azért is, mert gyakorlatilag az emberi tevékenység minden területét átfedi. Fő szervei, alárendelt testületei, szakosított szervezetei, funkcionális bizottságai, alapjai és programjai, kapcsolt szervezetei és egyéb szervei átfogják mindazt, amivel földünk lakossága foglalkozik, éljen bárhol is a világban. Ezek hiányában megállna az élet a földön. Az ENSZ olyan határokon átnyúló szabályokat, rendelkezéseket, szabványokat fogad el, amelyek behálózák világunkat. Egyszerű példaként szoktam utalni arra, hogy ha valaki felad egy levelet pl. Montevideóban, az rendben megérkezik a címzetthez Nairoiban. Vagy ha valaki repülőgépre száll Budapesten, az rendben landol Dzsakartában. És ezen senki sem csodálkozik, magától értetődőnek tartja, pedig e mögött komoly, aprólékos, nemzetközileg egyeztetett munka rejlik. És a világ fejlődésével, a tudomány és a technológia előrehaladásával ezen a téren nincs megállás.

Ugyanakkor az általános hiedelmekkel ellentétben az ENSZ nem egy világkormány, hanem a jelenlegi 193 tagállam közös, **önkéntes kormányközi szervezete**. A Biztonsági Tanács az egyetlen szerve, ahol a nemzetközi béke és biztonság témáiban, egy meghatározott döntéshozatali mechanizmus alapján, jogilag kötelező határozatok születnek. És ebben a testületben is tagállamok döntenek. Az ENSZ plenáris fóruma, a Közgyűlés – „határozat” elnevezéssel ugyan – csupán nem kötelező jellegű ajánlásokat fogad el. Vagyis a világszervezetben született határozatok megvalósítása, végrehajtása a tagállamok politikai akaratótól, hajlandóságától függ. Ha egy határozattervezetet egy közgyűlési többség szavazással elfogad, az azt ellenző, kisebbségben maradt tagállamokkal szemben semmiféle jogi eljárás nem indítható el. Megint más kérdés egy döntés politikai vagy erkölcsi jelentőségének figyelmen kívül hagyása. Egyszóval, a világszervezet főtítkára javasolhat, segíthet, tájékoztathat, figyelmeztethet, de nem ő szabja meg, hogy Kiribati vagy Kanada mit tesz vagy nem tesz.

Akik a világszervezet székhelyén töltenek el hivatalos kihelyezésem egy pár évet, kissé más emberekként térnek haza. Ennek oka, hogy az egyetlen valóban univerzális intézmény falai között olyan világban találják magukat, melyet addig igazából nem ismertek. Nemcsak azért, mert ott a nemzetközi élet legfontosabb problémáival kell nap mint nap szembenézniük, s ez a folyamat a globalizáció előrehaladtával egyre fokozódik. Nem véletlenül használta a századfordulón *Kofi Annan* ENSZ-főtítkár földgolyónkra azt a kifejezést, hogy az egy globális falu (*global village*). Hanem azért is, mert mindez egy sajátos emberi közegben, nagy számú diplomata kollégák állandó társaságában zajlik a nap minden órájában. A **diplomácia** csak egy a számtalan szakmák között, de az ENSZ keretei között zajló multilaterális tevékenység – a megszámlálhatatlan aktor, a rengeteg téma, az újabb és újabb nemzetközi eseményekkel összefüggő kiszámíthatatlan időbeosztások következtében – egy igen sajátos tájképet mutat az érdeklődő számára. Azt is mondhatnánk, hogy egy nagy nyüzsgő színpadot láthatunk, ahol a mentalitások, temperamentumok, szemléletek, szokások legkülönbözőbb formái és megnyilatkozásai jelennek meg a szemünk előtt. Szerencsére számos készséges, barátságos, nyitott, kedélyes, humorérzékkel megáldott diplomata létezik, akik – a hivatalos retorikán túl – az egyes kollégákkal kialakított személyes bizalmi viszony alapján nem riadnak vissza attól, hogy egy-egy felmerülő szakmai kérdésben megosszák másokkal személyes véleményüket. Ugyanakkor vannak olyan kollégák is, akik képtelenek mást mondani, mint amit kormányaik utasításai *expressis verbis* tartalmaznak. S végül vannak olyan diplomataik, akiknél láthatóan nincs hajlandóság a másokkal való társalgásra, akik hidegek, távolságtartók, zárkóztak és az igazság egyedüli letéteményesének tartják magukat. Magától értetődő,

hogy a második kategóriával, de főleg ez utóbbiakkal nehezebb közös nyelvet találni. Náluk több erőfeszítésre, próbálkozásra lehet szükség annak érdekében, hogy ha lehet, kevésbé fennhájázók legyenek és felismerjék, hogy nem tudatlanokkal vannak körülvéve. Megjegyzem, – és ez már a pszichológia tárgykörébe tartozik –, hogy ezek a külügyérek sokszor nem tudják, miként viselkednek, tán felmenőiktől örökölhették ezt a habitust, ezt a viselkedést, tehát amit tenni lehet, az, hogy intelligens módon tudomásukra hozzuk, lehet másként is viselkedni, ami több szakmai hasznot is hozhat számukra.

A fentiekkel összefüggésben gyakran állítják, hogy az **igazi diplomata** az, aki merev, kifejezéstelen arccal jár-kel. Pedig mennyivel emberibb érzés kapcsolatban állni olyanokkal, akik megőrzik természetes reagálási képességüket, akik szabadjára engedik érzéseiket, örömeiket vagy bánatukat. Láthatunk olyan politikusokat vagy diplomatákat, akiknek nehezükre esik elrejteni érzéseiket, meghatottságukat közéleti szereplések, események során, s ez általában pozitív hatást vált ki a szemlélődőben. Mert valom, ahhoz, hogy egy diplomata a nemzetközi aktualitások nagy kérdéseiben képes legyen józanul és reálisan eligazodni, ismernie kell az adott kérdés szerves részét képező emberi vonatkozásokat, a szenvedéseket, az igazságtalanságokat, a brutalitásokat, melyek ott rejtőznek minden politikai vagy biztonsági konfliktus mögött. Érzékenynek kell maradnia minden olyan körülmény iránt, ami az emberek mindennapjait érinti, és manapság nem szabad megelégednie olyan analízisekkel és összefoglalókkal, melyek figyelmen kívül hagyják az emberi tényezőt. Ez nem állhat ellentmondásban az ún. klasszikus diplomáciai tevékenységgel, melynek természetesen számolnia kell az objektív tényekkel és száraz realitásokkal. Munkám során megállapíthattam, hogy a nemzetközi kapcsolatok terén munkálkodók között sokan nem érzelemmentes lélektelen robotok, s remélem, hogy számuk egyre növekedni fog.

Az ENSZ folyosóin találkozunk a világ minden sarkából érkezett kollégákkal. Vannak közöttük, akiknek kormányaival nem feltétlenül jó kapcsolatokat ápol egy adott ország. Ez esetben is hasznos elkerülni a dogmatikus gondolkodásmód csapdait. Teljes mértékben lehetséges korrekt kapcsolatok fenntartása ilyen kollégákkal is, ami egyáltalán nem zárja ki, hogy megfelelő módon és közegben gondjainkat, hivatalos aggodalmainkat megosszuk az illetővel. Másrészt, találkozhatunk olyan kollégákkal, akik kormányaival a lehető legjobb kapcsolatban állunk, s mégsem vagyunk képesek barátságos, közvetlen hangulatú kommunikációra velük. Tehát a **kormányközi viszony** milyensége nem mindig tükröződik automatikusan a **diplomatak kapcsolatrendszerében**.

Úgy vélem, hogy egy diplomata akkor lehet **hatékony és eredményes**, ha megfelelő autonómiával rendelkezik, azaz, ha a „Központ” nem írja elő egy külképviseletnek és munkatársainak a tennivalók legapróbb részleteit. Ha ezek az utasítások olyanok, hogy szóról-szóra meghatározzák, mit kell tenniük egy külképviselet tagjainak, ha elárastják őket felülről jövő ukázokkal, ez azzal a kockázattal is jár, hogy kényszerzubbonyba zárhatja őket, megbéníthatja kezdeményezési és innovációs képességeiket. Ennek kapcsán megjegyzendő, hogy van lehetőség megkérdőjelezni otthonról érkező utasításokat, amennyiben a címzett képviselet nem ért egyet valamivel. Ezek lehetnek adminisztratív, gazdasági vagy politikai természetű kérdések. Hogy ilyen visszajelzések előforduljanak, ahhoz az kell, hogy a központi utasítás címzettje szívből-lélekből azonosuljon feladataival és legyen megfelelő kurázsija vitatni egy központi döntés helyességét. Egy konstruktív és nem kioktató vita pontot tehet az ilyen nézeteltérésekre. De az ilyen esetek kezelésére sehol nincs útiter (roadmap), ezek felmerülése és lebonyolítása nagymértékben függ az érintett vagy érintettek személyi adottságaitól.

Ehhez azt is hozzá kell tenni, hogy mai világunkban az információk beszerzésének, továbbításának, cseréjének kevés köze van az információáramlás azon korábbi, „klasszikus” mechanizmusaihoz, melyek a múlt század végén beköszönt **informatikai forradalmat** megelőzően uralkodtak a diplomácia világában. A diplomaták új nemzedékének fogalma sem lehet arról, hogy annak idején egy külképviselet miként tartott kapcsolatot hazai hatóságaival, vagy akár saját beosztottaival, amint azok kiléptek a külképviselet épületéből. A mobil telefon, az internet drámai módon megváltoztatta, megkönnyítette a kapcsolattartást gyakorlatilag az egész világgal. Ez bizonyos értelemben megváltoztatta a diplomácia

mindennapjait, teljesen felborította az addigi kereteket, korábban elképzelhetetlen horizontokat nyitott a személyes és szakmai kontaktusok vonatkozásában. Ebből a szempontból is az ENSZ kiapadhatatlan és azonnal tovább adható hírforrások terepévé változott, ahol az információk megfelelő kezelése, csoportosítása és továbbítása újabb feladatokat is jelentett.

A világszervezetben, ahol az **informális konzultációk** vagy **tárgyalások** során a diplomata leginkább nem egy kollégájával, hanem több partnerével ül asztalhoz, álláspontját, véleményét érthetően, lényegre törően adja elő, kerülje a véget nem érő monológokat, tudjon pontot tenni mondanivalója végére. Amikor **konferenciákra** vagy más **hivatalos ülésekre** kerül sor, az álláspontok megfelelő módon történő előadásának még nagyobb fontossága van. Ha egy előre elkészített beszédről van szó, tudni kell azt megfelelő módon, nem hadarva, jól hallhatóan felolvasni, mégpedig úgy, hogy nem a felolvasásra, hanem a mondanivaló tartalmára koncentrálunk, és észben tartjuk, hogy az írott nyelv és a beszélt nyelv struktúrája nem azonos. (Ami személyemet illeti, az aprólékosság, a körültekintés nem áll messze tőlem: felszólalásaim előkészítésekor rendszeresen nem tudtam elkerülni, hogy egy beszédszöveg ne többször javított, kiegészített változatokban szülessen meg, egészen addig, amíg mondanivalónkat elő is kell adni. Ez olyan helyzethez is vezetett, hogy amikor a közgyűlési elnök a szónoklista következő felszólalójaként szólította Magyarországot, a tagállami padosorokból a szónoki pulpitus felé haladva, a kezemben lévő beszédemen még menetközben is változtattam...)

Ha viszont szabadon beszélünk, ügyelni kell arra, hogy koherens módon, megfelelő hangsúlyozással tegyük lehetővé a hallgatóság számára a **felszólalás üzenetének** követését. Ha nem ez történik, az a legjobb üzeneteket, mondanivalókat is rombolja, gyengíti, hatástalanná teszi. Ugyanakkor azt is hozzátehetjük, hogy egy sokak számára kevésbé rokonszenves tartalmú, de vonzó csomagolásban előadott üzenet végig képes megragadni a hallgatóság figyelmét, még azokét is, akik nem feltétlenül értenek egyet annak tartalmával. Velem is előfordult az ENSZ Közgyűlésén, hogy egy magas szintű képviselő felszólalása közben, melynek tartalmával egyetértettem, majdnem elaludtam, miközben egy másik magas beosztású vezető politikus mesterei módon kötötte le a hallgatóság figyelmét egy olyan szöveggel, mely egyáltalán nem felelt meg az ízlésemnek, de amelyre nem lehetett nem odafigyelni.

Ahhoz, hogy egy konzultációs teremben vagy egy hivatalos pulpitusról megfelelő módon tudjuk kifejezésre juttatni véleményünket, persze az is kell, hogy a diplomaták és politikusok megfelelő nyelvi ismerettel, szókinccsel rendelkezzenek és így még hatékonyabb módon terjesszék elő álláspontjukat. A világ négy sarkából érkezett kollégákkal való érintkezések során egy adott külföldi nyelv megfelelő választása ugyancsak megkönnyítheti a kapcsolatteremtést és barátságosabb viszonyt is kialakíthat.

A diplomatának annak tudatában is kell végeznie feladatait, hogy a **civil társadalommal**, a különféle helyi és nemzetközi nem kormányzati szervezetekkel építse kapcsolatait. Ez egyrészt hidat jelenthet a különféle országok népei között, megismertetheti másokkal egy adott nép történetét, kultúráját, nyelvét, világszemléletét. Másrészt közvetítheti azt is, hogy a diplomácia nem egy földöntúli foglalkozás, hanem egy olyan tevékenység, amely valamennyiük javára befolyásolhatja életmódjukat, és segítheti egy jobb jövő kialakítását is. A diplomata számára *sine qua non*, hogy földrajzi és történelmi szempontból elfogadható képe legyen a világról, hogy a vele együtt dolgozó kollégák országait pl. el tudja helyezni a térképen. Ez különösen igaz a világszervezetre, ahol naponta 193 ország képviselői találkoznak egymással a legkülönbözőbb fórumokon. Ellentétben a kétoldalú diplomáciai képviselőkkel, ahol a munka java része a nagykövetségek falai között zajlik, az ENSZ-ben a kollégák tevékenységének döntő része nem saját misszióik, hanem a világszervezet épületében bonyolódik. Ezért fontos tudni, ki honnan, bolygónk melyik részéből jött, ami ugyancsak nagymértékben megkönnyíti a kapcsolatteremtést, a közös hang megtalálását.

Sok mosolyra fakasztó vagy elszomorító esetet lehet felsorolni, amely mind azt mutatja, hogy van még hová fejlődni ezen a téren. A 90-es években egy ország állandó képviselője a magyar ENSZ-misz-

szíó postai címére küldött egy jegyzéket, melynek szövege Románia nagykövetéhez szólt, és a jegyzék végén címzettként Litvánia képvisellete szerepelt... Amikor a 90-es évek végén az ENSZ Közgyűlés szavazott Szlovénia BT-tagságáról, az eredmény szóbeli ismertetésekor kiderült, hogy pár szavazatot kapott Szlovákia is, mely nem jelöltette magát BT-tagságra. Teljes tudatlanságról árulkodott az ENSZ-személyzet egyik tagjának megnyilvánulása, aki hozzám lépve azt kérdezte, én vagyok-e a mongol nagykövet... Persze, a dolog itt nem áll meg, a bosszantó tudatlanság, az ismerethiány, az oda nem figyelés természetesen a világszervezet falain kívül is tenyészik. Így pl. egy világhírű hetilap az 1914-es szarajevói gyilkosság áldozatát Ferdinánd jugoszláv (*sic!*) főherceggént jelölte meg. Egy fontos európai ország postahivatala pedig az EU 2004-es kibővítése alkalmából kibocsátott, az Unió új térképét ábrázoló bélyegblokkon éppen három újonnan felvett ország – Csehország, Szlovákia és Magyarország – közös határait felejtette el megjelölni.

Összesen másfél évtizedes New York-i tartózkodásom kétségkívül legizgalmasabb szakmai élménye BT-tagságunk volt. **Magyarországot** a kelet-európai regionális csoport közös jelöltjeként az 1992–93-as kétéves időszakra választották be **nem állandó tagként a Biztonsági Tanácsba**. Az első érdekessége ennek az eseménynek az volt, hogy hazánk ENSZ-be történt 1955-ös felvételét követően csupán egyszer, 1968–69-ben volt a világszervezet e szervének tagja, s most másodszer került be a testületbe. A BT öt állandó tagján kívül a tagállamok nagy többsége ritkán kerül beválasztásra az ENSZ eme rendkívül fontos szervébe, s ez egyre inkább így van, tekintettel a világszervezet növekvő taglétszámára és a Biztonsági Tanács 15 főben meghatározott létszámára. Esetünkben is majd negyedszázad telt el két BT-tagságunk között.

A második érdekessége BT-beli jelenlétünknek az volt, hogy az gyakorlatilag egybeesett azokkal a hatalmas, földrengés jellegű geopolitikai változásokkal, amelyek a kétpólusú világot követően egy multipoláris nemzetközi rendet hoztak létre. Külpolitikánkban szabad szárnyakat kaphattunk és megkezdhattuk nyugati integrációs tevékenységünket. Ez óriási változást jelentett korábbi, első BT-tagságunkhoz képest, mely a hidegháború időszakához, ezen belül a Varsói Szerződés csapatainak 1968-es csehszlovákiai bevonulásához kapcsolódott. S amely nyilván szigorú korlátokat szabott a magyar külpolitika számára. A 90-es évek elején, ebben az átmeneti, szakmailag igen aktív időszakban kezdődött meg a Biztonsági Tanács reformfolyamata is. Több évtized után e testület megkövesedett szerkezete a nagy nemzetközi változások következményeként megkérdőjeleződött. A reformfolyamat céljai közé tartozott, hogy a testület az eddigi zárt klubból nyitottabb, rugalmasabb munkarenddel dolgozó szervvé váljon. Sokat mondó, hogy amíg az ezt megelőző „nyugalmasabb” időszakban, 1987-ben 20 hivatalos BT-ülésre került sor, addig az egyre tumultuózusabb világban 1992-ben már 129 ilyen ülést hívtak össze. A BT másik, nem-hivatalos zárt konzultációján 1987-ben 43 tanácskozást tartottak, 1992-ben ez a szám már 188-ra ugrott. Ami pedig a BT üléseinek összes időtartamát illeti, ez 1987-ben 23 órát, 1992-ben viszont 212 órát tett ki. Az elfogadott határozatok száma 1987-ben 13, 1992-ben 74 volt. Ezek az adatok szemléletesen mutatják, hogyan bolydult fel a nemzetközi szintér ezekben az években.

Biztonsági tanácsi munkánk harmadik érdekessége abban rejlett, hogy a sors különös fintoraként pont akkor landolunk a Biztonsági Tanácsban, amikor a viták központi kérdése a Jugoszlávia szétesésével, az ottani véres polgárháborúval kapcsolatos problémák voltak. Olyan problémák, amelyek országunkat több okból kifolyólag is közvetlenül érintették, s a Biztonsági Tanács 15 tagja közül földrajzi és történelmi okok miatt mi ismertük a leginkább, mi is az a „Délszlávia”. (Itt meg kell jegyeznem, hogy – a sors újabb váratlan fordulataként – egy évig a nyugat-európai regionális csoportból a BT-be választott Ausztriával együtt ültünk a testületben. Azzal az Ausztriával, mellyel együtt alkottuk az Osztrák–Magyar Monarchiát, s amely annak idején központi szerepet játszott Bosznia-Hercegovinával kapcsolat-

ban. Érthető módon Bécs és Budapest álláspontjai a széteső Jugoszlávia vonatkozásában egybeestek.) Ennek következtében a BT-ben eltöltött két év alatt volt mit mondanunk, melyek tanúbizonyságai azok a felszólalások, beszédek, amiket a BT nem hivatalos zárt konzultációin, hivatalos ülésein, továbbá a Közgyűlésben és más ENSZ-en kívüli konferenciákon, összejöveteleken mondtunk. Az igazsághoz hozzátartozik az is, hogy ideális esetben hivatkozhatnánk a szoros, intenzív információs csatornákra a központ, azaz a Külügyminisztérium és New York-i ENSZ-képviselőnk között, de ez sajnos nem felelt meg a valóságnak. A BT-beli magyar csapat saját leleményessége, körültekintése, tájékozottsága alapján önállóan, azt is mondhatom, Budapestről gyakorlatilag függetlenül végezte dolgát. Egy olyan témában, amely ennyire érintette országunkat, ezt nem tartottam elfogadhatónak. Az volt az általános benyomásom, hogy itthon nem is fogták fel, nem értették meg a BT-tagság fontosságát. Annak ellenére, hogy a Biztonsági Tanács napirendjén egy olyan válság szerepelt, amelyhez képest semmilyen más konfliktus nem kerülhetett közelebb Magyarország határaihoz. Ennek a helyzetnek viszont volt egy pozitív oldala is, amiről korábban is szóltam: nem árasztottak el bennünket instrukciókkal, hogy mikor mit mondjunk vagy ne mondjunk. Egyszóval, nagymértékű autonómiával tudtuk ellátni feladatainkat, természetesen ügyelve arra, hogy munkánkról, benyújtott javaslatainkról és kifejtett álláspontjainkról rendszeresen tájékoztassuk az otthoni illetékeseket.

Különleges fejleményként említést igényel az is, hogy friss BT-tagságunk egyik kezdeti eseménye az ENSZ történetének 1992. január végén összehívott első biztonsági tanácsi csúcstalálkozója volt, melyen a 15 testületi tagból tizenhárman állam- vagy kormányfői szinten képviseltették magukat. Ott volt *id. Bush* amerikai, *Mitterand* francia, *Jelcin* orosz elnök, *Major* brit miniszterelnök, *II. Hasszán* marokkói király, stb. Hazánkat a betegeskedő *Antall József* kormányfő helyett külügyminiszterünk képviselte, aki a tanácskozás során a sajtóval való találkozása miatt rövid időre elhagyta a termet, s megkért, üljek addig a helyére az első sorba. Ahogy ott körülnéztem a patkó alakú asztal körül, tudtam, hogy ennél magasabbra nem fogok szárnyalni a diplomáciában, s ilyen díszes, legmagasabb rangú társaságnál külön környezetben nem lesz részem.

A Biztonsági Tanács **hivatalos, formális tevékenysége** azokon a valamennyi ENSZ-tagállam számára nyitott teremben, a televíziók képernyőiről jól ismert patkó alakú asztal körül zajlik, ahol a soros havi BT-elnökség irányításával a testület tagjai felszólalásokat tehetnek, szavaznak és meghozzák határozataikat. Viszont a nyílt, kritikus párbeszéd a Biztonsági Tanács közvetlen szomszédságában lévő kisebb szobában, zárt ajtók mögötti, nem hivatalos konzultációkon zajlik, amelyek elengedhetetlenül fontos szerepet töltenek be a testület működésében és ahol kizárólag a BT tagjai, valamint az ENSZ-főtitkár egy-két közvetlen munkatársa vehetnek részt. E megbeszéléseken – melyekről írásos dokumentum nem születik –, zajlik a különböző álláspontok, vélemények ütközése, vitája, a határozattervezetek aprólékos kidolgozása, szerkesztése, minden egyes szó, kifejezés egyeztetése. Természetesen emellett, az álláspontok tisztázása érdekében, mindenféle helyszínen számtalan egyéb két- és többoldalú kötetlen megbeszélésre is sor kerülhet a testület tagjai között. Az ilyen háttérmunkát követően kerül sor a Biztonsági Tanács hivatalos ülésére, ahol szavazások révén – igen, nem, tartózkodás – a döntések születnek.

A **volt Jugoszláviában** történtek mindmáig óriási lecke és keserű tanulság az egész nemzetközi közösség számára. Azon magyar diplomatáknak, akik két éven keresztül végigülték a Biztonsági Tanács üléseit, s ezt megelőzően, majd ezt követően is közvetlenül figyelemmel kísérhették a világszervezet központjában az ügy fejleményeit, ez egy nehezen emészthető folyamatos frusztráció volt. Egyrészt, nekem is szembe kellett néznie azzal, hogy Európa legvéresebb évszázadának végén olyan tragikus, döbbenetes események történhetnek meg, melyeket a múlt soha meg nem ismétlődő eseményeiként

raktározta el magamban. S mindez Európában, határaink mentén! Rá kellett döbbernem arra, hogy az emberek, bárhol is éljenek, továbbra is sérülékenyek, hogy egy jól kitalált és ügyesen kitalált retorika megmérgezheti agyukat, elcsábíthatja és szélsőséges esetekben modern Frankensteinekké változtathatja őket.

S vajon tudjuk, mennyi ideig tart a gyógyulás, a felépülés? Másrészt, látnunk kellett, hogy a nemzetközi közösség – így az ENSZ, az EU, a NATO – képtelen volt megfelelően reagálni a drámai kihívásokra, nem tudott alkalmazkodni a kialakult helyzetekhez és nem volt képes megfelelően kezelni az igen összetett, bonyolult délszláv helyzetet. Ehhez hozzájárult az is, hogy a világ nem volt felkészülve arra, hogy a nagy politikai-katonai változások másnapján, ráadásul egy sikeres, megnyugtató eredménnyel végződött Öböl-háborút követően, azonnal rázúdul erre a magas politikai szinten meghirdetett „új világrendre” (*new world order*) egy kegyetlen és véres konfliktus Európa közepén. Az ENSZ-nek a nemzetközi jogrend megsértőivel szembeni sikeres közel-keleti katonai akcióját követően a világ-szervezetben dolgozók, szembe találva magukat egy újabb, ezúttal kezelhetetlennek tűnő konfliktussal, hamar át is nevezték ezt a helyzetet „új világrendetlenségé” (*new world disorder*).

A **felkészületlenség**ben emellett közrejátszott a demokratikus társadalmaknak az autoriter rezsimekkel, a terepen garázdálkodó hadurakkal, az illegális fegyveres csoportokkal szembeni – azóta is folytatódó – sebezhetősége, zsarolhatósága, valamint **tájékoztatlanságuk, ismerethiányuk** Jugoszlávia történelmi, földrajzi, geopolitikai és kulturális háttéréről, azaz az ott kialakult konkrét helyzet paramétereit illetően. Ha BT-tagságunk kezdetén megkérdeztem volna a testület tagjait, hogy mi a különbség Szlovákia, Szlovénia és Szlavónia között, minden bizonnyal nem kaptam volna pontos választ. Vagy egy másik példa erre a tájékoztatlanságra, hogy a BT egyik európai állandó tagjának küldöttségvezetője azt állította nekem, hogy Bosznia csupán egy „titóista kitaláció”.

Ezek a nem könnyű körülmények határozták meg tehát azt, ahogyan a Biztonsági Tanács kezelni próbálta ezt a véres európai válsághelyzetet. A magam részéről éreztem, hogy jelenlétünk a BT-ben tulajdonképpen egy szakmai ajándék, egy nagyszerű lehetőség, s ha már ott vagyunk, beszélnünk kell, aktívan részt kell vennünk a vitákban, legyen az bármely napirenden lévő kérdés, Szomália, Kambodzsa, Közép-Amerika, Ruanda, Karabah, Haiti, Mozambik, Irak, Angola, Líbia, stb. Pláne a délszláv válság. Ez utóbbi témában volt mit mondanunk, köztük sok kritikai észrevételt is tettünk. 1992 tavaszán a BT hivatalos ülésén támogattuk, hogy minden idegen fegyveres erő távozzon Boszniából, kijelentettük, hogy a testület nyílt területi hódítás szemtanúja, melynek célja, hogy erőszakos úton egy nemzetállamba tömörítsék az egy etnikumhoz tartozókat, és ha mindenki ugyanezt a logikát követné, egész Közép- és Kelet-Európa igen hamar egy újabb apokalipszis színterévé válna. 1992 végén az ENSZ Közgyűlésén mondott beszédünkben mély keserűségünknek és növekvő aggodalmunknak adtunk hangot, hogy az ENSZ délszláv vonatkozású határozatait továbbra is semmibe veszik, s kijelentettük, túlzás nélkül állíthatjuk, hogy a boszniai tragédia Európa és az egész világ szégyenfoltja.

Egy 1993. márciusi magyar felszólalásban, mely a testület állandó tagjai (!) részéről benyújtott egyik BT-elnöki nyilatkozattervezetről szólt, kijelentettük, hogy e tervezet mindenről beszél, csak arról nem, ami kiváltotta annak megszületését, s hogy, sajnos egyre mélyebb szakadék tátong a jelenlegi helyzet követelményei és a között, amit már korábban meg kellett volna tennünk, vagy amit most tesszünk. Más alkalmakkor pedig rossz érzésünket fejeztük ki a teendővel kapcsolatos késedelmesség, a BT-konzultációk hosszadalmassága és az állandó bizonytalanság miatt. A BT egyik hivatalos ülésén ismét leszögeztük, hogy a világ reagálása a délszláv válságra nem fog a történelem fényes lapjai közé tartozni, inkább a gyász, a pusztulás, a szemet hunyó magatartás és a tehetetlenség oldalai lesznek.

Számomra személyes élményt és konkrét példákat is szolgáltatott az ENSZ **békefenntartásának** hibás koncepciója, amikor a Biztonsági Tanács hat fős tényfeltáró bizottsága 1993 áprilisában a helyszínen, **Boszniában** vizsgálta a kialakult helyzetet és maga is szenvedő alanya lett a kialakult állapo-

toknak. Látogatásunk emléke többek között az akkor már körülzárt ostromlott Srebrenicában örökre bennem maradt. Soha nem felejttem el azt az iszonyatos kontrasztot, amit ott éreztem a festői szépségű völgybe zárt települést övező egyik dombon: egyrészt a virágba borult, a tavasz legszebb pompájában tündöklő természet, másrészt a szerb ostromgyűrűt alkotó tankok és ágyúk látványa. És amikor ott egy külföldi TV-tudósító mikrofonját elem tolta és élményeim felől érdeklődött, annyira az érzelmek hatása alatt voltam, igencsak össze kellett szednem minden erőmet, hogy összefüggően tudjak beszélni. Pedig akkor még senki nem tudta, hogy Srebrenica kálváriája miként végződik... Ez a helyzet vezetett végül oda, hogy 1994–95-ben Boszniában ENSZ-békefenntartókat ejtettek túsul, kéksisakosok állásait tartottak tudatosan tűz alatt, s ENSZ-feladatokat végrehajtó repülőgépekre tüzeltek. Megjegyzem, hogy ugyanebben az időben a Ruandában zajló békefenntartó műveletekben is katasztrófális következményekkel járt az ENSZ ottani kéksisakosainak felkészületlensége, mandátumuk elégtelensége, amely egy rettenetes népiirtáshoz vezetett.

1993 decemberének végén engem és munkatársaimat furcsa érzés kerítette hatalmába. Véget ért két-éves BT-tagságunk! Vegyes lelkiállapotban voltunk. Egyrészt egy felejthetetlen, pótolhatatlan szakmai tapasztalathalmaz birtokába kerültünk, a nemzetközi diplomáciai konfliktuskezelés első soraiban ülhetünk, ráadásul egy, a BT tagjai közül leginkább bennünket érintő súlyos válság időszakában. Tudtuk, hogy szilveszter éjszakáját követően elnémul fax gépünk, mely mindaddig ontotta magából a különféle BT-anyagokat, tervezeteket, elnöki információkat, módosító javaslatokat, napirendi ismertetőket és háttéranyagokat. Megritkulnak a telefonhívások, megszűnik jelenlétünk az ENSZ „boszorkánykonyhájában”. Eddig tudtuk, hogy az ENSZ épületéből képviselőtünkre akár az éjszakai órákban is visszatérve nem hálósobáinkba kellett mennünk, hanem irodáinkba, ahol késlekedés nélkül jelentéseket készítettünk a biztonsági tanácsi legfrissebb fejleményekről. Csak így biztosíthattuk, hogy a GMT+1 időzónában elhelyezkedő Budapesten a másnap reggeli munkakezdetkor már az asztalokon legyenek a New Yorkból érkezett hírek. Ha nem ezt tesszük és „kipihenjük” magunkat, s csak a manhattani reggelen állítjuk össze anyagainkat, a Bem rakparton csak délután háromkor olvashatják az általunk küldött információkat.

Másrészt, fellélegeztünk. Mint immáron külső szemlélődő, megszabadultunk attól a stressztől, amivel egy BT-tagság jár, különösen, ami a magunk mögött hagyott két esztendővel illeti. Attól, amivel a délszláv válság poklát, embertelenségét napról-napra követnünk kellett és aktívan részt kellett vennünk az ezzel kapcsolatos megbeszéléseken. Az újesztendő, 1994 kezdetétől már minden este nyugodtan lefeküdhettünk, s napközben nem kellett ugrásra készen állnunk bármikor történhető események, konzultációk, ülések miatt.

A fent említett kettős érzés mellett menthetetlenül bennünk volt a fősodorból való kikerülés, a „degradálódás” szomorkás, melankolikus hangulata is. Ami kissé enyhítette ezt a szakmai bántottságot, az az, hogy – habár nehéz előrelátni – úgy vélem, ha Magyarországot valamikor ismét a Biztonsági Tanács nem-állandó tagjává választják, nehezen elképzelhető, hogy az 1992–93-as évekhez hasonló, hazánkat ennyire közvetlenül érintő súlyos nemzetközi konfliktus közepette kell majd szorgoskodnia egy magyar diplomáciai csapatnak. Mint ahogy azt 1994 júniusában a New York University-ben tartott előadásomban kifejtettem, egy olyan konfliktus viszonyai között, ahol Bosznia feldarabolása nacionalista propaganda, agresszió, gyilkosság, etnikai tisztogatás, deportálás, nők elleni erőszak, pótolhatatlan kulturális kincsek elpusztítása által történt. S hozzátettem, hogy sajnos Európa eme rendkívül bizonytalan térségében együtt kell majd élnünk egy tökéletlen és törekeny béke következményeivel. Vagyis, a sors úgy hozta, hogy magyar szempontból kivételes és egyedülálló események szemtanúi és részvevői lehettünk.

Magyarország Állandó ENSZ-Képviselője hosszú ideig Manhattan 75. utcájában, közel a Central Parkhoz, egy régebbi, klasszikus *townhouse*-ban működött. 1991 júniusában avattuk fel az 52. utcában időközben felépített vadonatúj képviselői épületünket. Ennek belső kialakításáról, struktúrájáról itt

nem szólok, annak idején írásban a központ tudomására hoztam számos kritikai megjegyzést tartalmazó véleményemet. De azt mindenképpen meg kívánom említeni, hogy a munkatársak általános közérzete, a családok magánéletének szentsége szempontjából nem célszerű egy „kolhozt” létrehozni, ahol a hivatali helyiségek és a magánlakások mind együtt vannak összezsúfolva egy közös épületben (New Yorkban ez az ENSZ-misszió és a Főkonzulátus együttéléséről is szól). Így nemcsak munkaidőben, hanem a nap 24 órájában a folyosókon, a mosodában, a liftben, a garázsban mindenütt ugyanazokba az arcokba ütközünk. Ugyanakkor, tisztában léve azzal, hogy ennek az „együttélés” kialakítására vonatkozó 80-as évek végi külügyminisztériumi döntésnek semmi köze sem volt a későbbi ENSZ-beli eseményekhez, visszatekintve megállapítható, hogy ez az egy fedél alatti létezés későbbi BT-tagságunk 1992–93-as két éve során rendkívüli módon megnövelte a magyar csapat munkájának hatékonyságát, egyszerűbbé tett a dolgokat. Az ENSZ épületébe való ingázásokat, a váratlan, gyors feladatok irodai elvégzését, a központnak szóló jelentések késlekedés nélküli megírását és továbbítását, a munkatársak és adminisztratív beosztottak mozgását, sőt, harapnivaló esetén a saját lakásba való felruccnást is nagymértékben megkönnyítette az egyben lakás.

BT-tagságunkat ENSZ-képviselőnk 1994 januárjában egy zenés vidám esttel zárta le, ahol elbúcsúztunk mindazoktól a BT-s kollégáktól és ENSZ-munkatársaktól, akikkel együtt éltük át e két év eseményeit. A meghívó szövege is sejtetni engedte, hogy itt nem szokványos diplomáciai fogadásról lesz szó, a résztvevők oklevelet kaptak, melyben ünnepélyesen a magyar ENSZ-küldöttség tiszteletbeli tagjaivá fogadtuk őket, „mindazokkal a privilégiumokkal és immunitásokkal, melyekkel e státusz jár”. Az estet pedig egy tipikus ENSZ-bikkfanyelven megírt beszéddel nyitottam meg, mely abban az időben zajló nemzetközi eseményekre való groteszk utalásokkal volt tele, mint pl. a haiti parlament azon döntésével, miszerint az ország nem fogad be több menekültet Floridából, vagy a belgrádi védett övezet elleni muzulmán támadásnak a BT határozott és elvszerű álláspontja következtében történt leállításával...

Életem New Yorkban töltött időszakáról nem lehet szólni anélkül, hogy ne említsem a 2001. **szeptember 11-i terrortámadást**. Budapestről szeptember 8-án érkeztem vissza New Yorkba, s másnap a város környékén, a Hudson folyó túloldalán fekvő kisvárosba voltam hivatalos az ottani Peace Plaza ünnepélyes felavatására. A művet az 1989-ben felrobbantott TWA repülőgép áldozatainak emlékére emelték. Beszédemben figyelmeztettem a hallgatóságot, hogy a nemzetközi terrorizmus egyértelműen jelen van a világban, ez globális probléma, nem ismer nemzeti határokat, és hosszú utat kell még megtennünk, míg az emberiség célba ér. Ekkor még senki nem tudta, hogy ez a célkitűzés két nappal később távolibb lesz, mint valaha. Szeptember 11-én, egy keddi nap reggelén, képviselőnk irodájában értesültem arról, mi történt. Nem sokkal később sietnem kellett a tőlünk nem messze lévő ENSZ épületéhez, ahol minden évben, a világszervezet Közgyűlése soros ülészakának kezdetéhez időzítve, az ENSZ főtitkára a tagállamok nagyköveteinek jelenlétében megkongatja az ENSZ székháza parkjában lévő kis pagoda békeharangját. A már összegyűlt misszióvezetők izgatottan vitatták a fejleményeket. Jött a hír, hogy az ENSZ biztonsági szolgálata határozottan azt javasolta *Kofi Annan* főtitkárnak, ne hagyja el rezidenciáját. Eközben ENSZ-rendőrök elkezdték kiüríteni a világszervezet 38 emeletes épületét, az emberek kitódultak a kapukon. A rendőrök megafonokkal tudatták, hogy a nem feltétlenül nélkülözhetetlen ENSZ-személyzet menjen haza. A levegő az ENSZ parkjában ekkor már igencsak izzott, az összegyűlt tömeg tanácstalanul várt, s mintegy félórás várakozás után egyértelművé vált, hogy nem lesz békekongatás és az ENSZ főtitkára sem jelenik meg.

Hazafelé vettem utamat. Míg odafelé az 1. sugárút szokásos képét mutatta, visszafelé, a magyar ENSZ-képviselő irányába gyalogolva tapasztaltam, hogy az utca feketéllett az emberektől. Gépkocsi-

forgalom ekkor már nem volt. A munkahelyeiket elhagyó emberek arckifejezését nem lehetett nem észrevenni: értetlenség, tévovázás, bizonytalanság, félelem. Tömegméretekben ilyen még soha nem láttam. Mire visszaértem képviselőinkre, addigra a Világkereskedelmi Központ mindkét tornya összeomlott. A világszervezet és az ENSZ-képviselők szokásos napi munkamenete teljesen felborult. S lassan-lassan elborította Manhattant egy sajátos, égő gumira emlékeztető szag, mely elől nem volt menekvés, s amely egy-két hétig az egész városban mindenütt érezhető volt. Döbbenetes volt látnom, hogy a város, mely a világban úgy ismert, mint „*The city that never sleeps*”, azaz „A város, mely soha nem alszik”, elképzelhetetlen módon megváltozott, kihalt, és bevallom, ez a finoman szólva szokatlan látvány az ezekben a napokban tett gyalogtúrám és kerékpárútjaim során furcsa és riasztó érzéseket keltett bennem. Éreztem, hogy rendkívüli és elképzelhetetlen eseménynek vagyok szemtanúja.

Ami pedig New York lakosainak reagálását illeti, magatartásuk, lelkületük sajátos pozitív megnyilvánulása bontakozott ki előttem ezekben az embert próbáló napokban. A város lakói állampolgári fegyelemből és határozottságból példát mutattak, s ebben a bonyolult világban megmutatták az emberiség arcának biztatóbb, reményt keltő oldalát. Eközben a várost járva fényképeztem és videóztam, tudván, hogy e felvételek később más idők értékes és hatásos dokumentumaivá válhatnak. Tény, hogy ha manapság előveszem e a felvételeket, még most is libabőrös vagyok. Ilyen események sorozata ritkán adatik meg az ember életében.

A New York-i események alaposan felforgatták az ENSZ naptárát, a közgyűlési ülészakot beindító ún. magas szintű szakaszt is, melynek során a világ első számú vezetői szólalnak fel, szeptemberről novemberre halasztották. A világszervezet székháza egy ostromlott erődítményhez kezdett hasonlítani, az épületet és az azt övező parkot többszörös rendőrkordon vette körül, az előtte lévő sugárutat lezárták a forgalom elől, ahol keresztben álló, homokkal megrakott hatalmas teherautókat vonultattak fel. Az ENSZ Közgyűlés 2001. évi ülészsaka alaposan megváltozott lélektani körülmények között ült össze. A magas szintű szakaszban felszólalókra is komoly hatással volt a megrendítő katasztrófa. Már a terrortámadás másnapján, szeptember 12-én, a Biztonsági Tanács konszenzussal hozott határozatot az eseményről, majd a következő napokban a Közgyűlés plenáris ülése is hasonlóan cselekedett. A nemzetközi terrorizmus kérdésében rendezett közgyűlési vitában – precedens nélküli módon – 174 állam kért szót. Felszólalásomban az Egyesült Államok elleni szeptemberi támadást „utolsó ébresztőnek” neveztem, utalva arra, hogy a nemzetközi közösség már jó ideje foglalkozik a nemzetközi terrorizmus fenyegetésével, és az mégis váratlanul ért bennünket. (Itt meg kell jegyezmem, hogy 2001 szeptembere óta sok olyan megrázkódtatás, brutalitás érte a világot, hogy a New York-i eseményeket emiatt szinte nyitányként lehetne szemlélni. Ezért utólag – angol kifejezéssel – azt mondtam volna az embereknek, hogy „*you ain't seen nothing yet*”, vagyis, kicsit nehezen fordítható formában: „ez eddig még semmi nem volt”.) Közgyűlési beszédemben hangsúlyozni kívántam, hogy a terrorizmus elleni harcnak valamennyi emberi tevékenységet át kell szőnie, s ez érinti a diplomáciát, a katonai-biztonsági intézkedéseket, az igazságszolgáltatást, a hírszerzést, a gazdasági-pénzügyi, szociális és humanitárius erőfeszítéseket. Fontosnak tartottam hozzátenni, hogy a terrorizmus elleni harcnak ugyanakkor a leghatározottabban el kell utasítania a különféle vallási meggyőződések és kulturális hagyományok közötti összeütközésekről szóló téziseket, az olcsó demagógiát, a szélsőséges nacionalizmust és a rasszizmust.

Megtiszteltetés volt számomra, hogy pont ebben a drámai időszakban, az ENSZ Közgyűlésének 2001–2002. évi ülészsakán a leszereléssel és a nemzetközi biztonság kérdéseivel foglalkozó 1. számú bizottság – ezúttal a kelet-európai regionális csoport által betöltendő – elnöki tisztségébe engem választottak meg. Mivel a szeptember 11-i terrorcselekmény szorosan kapcsolódott e bizottság témaköréhez, az általános hangulat abba az irányba mutatott, hogy mint maga a közgyűlési ülészsak, s ezen belül az 1. bizottsági munka is most más lesz, mint az előzőek. Csalódnom kellett, mert a különféle nemzeti és regionális érdekek a korábbiakhoz képest nem kisebb intenzitással nyilvánultak meg. Így sok hivatalos és informális konzultációra volt szükség, hogy végül megszülessen egy rövid bizottsági, majd később a Közgyűlés által is jóváhagyott határozat, amely hitet tesz a terrorizmus elleni globális küzdelem és

az e célból folytatandó többoldalú nemzetközi együttműködés mellett. Csalódást keltő volt, hogy a tagállamok még egy ilyen rendkívüli helyzetben sem tudtak megszabadulni bizonyos beidegződésektől és rugalmasabb hozzáállást tanúsítani a nemzetközi **terrorizmus elleni globális harc** kérdéseiben. (Zárójelben jelzem, hogy szakmai szempontból számomra az is kiábrándító volt, hogy éppen abban a közgyűlési időszakban rendelték vissza Budapestre, befejezve ENSZ-beli kiküldetésemet, amikor országunk ilyen nemzetközi kihívásokkal teli különleges körülmények között a közgyűlés leginkább érintett bizottságának – a következő év szeptemberéig tartó – elnöki tisztét töltötte be.)

Visszatérek azon korábbi megjegyzéseimre, miszerint a **diplomáciai szövegszerkesztés** rendkívül időigényes, sok türelmet kívánó munka, ahol minden szóhoz, kifejezéshez, netán vesszőhöz el kell nyerni a résztvevők támogatását. Hogy ennek milyen jelentősége van egy elfogadott szöveg utóélete, konkrét helyzetekben való értelmezése szempontjából, azt az Alapokmány 1945-ben kimunkált szövege is mutatja. A dokumentum kimondja, hogy fegyveres erő alkalmazására, ha csak közérdek nem kívánja, ne kerüljön sor. Az is szerepel a dokumentumban, hogy az ENSZ nem avatkozhat be olyan ügyekbe, amelyek lényegileg valamely állam belső joghatóságának körébe tartoznak. Nyilvánvaló, hogy az olyan megfogalmazások, mint a „közérdek” vagy a „lényegileg”, konfliktusos helyzetekben szabad utat jelent az esetleges eltérő, szembenálló értelmezésekhez. Ezt érzékelte a magyar és osztrák küldöttség is, amikor 2000 tavaszán közös kezdeményezést tett a Közgyűlésben, hogy fogadjunk el egy határozatot a szent helyek védelméről. Köztudomású volt, hogy szerte a világban templomokat, zsinagógákat, mecseteket és más vallási építményeket fenyegetnek és rombolnak. A gondolat magától értetődőnek tűnt, mégis, számtalan szerkesztési szakaszt kellett lefolytatni, hogy megszülethessen egy olyan szöveg, melyet mindenki el tudott fogadni. Tehát hogy a határozat olyan szent helyek védelméről szóljon, melyeket eredeti funkcióiknak megfelelően használnak, vagyis nem változnak géppuskafészekké, kilövő állásokká. S hogy a szöveg a szent helyek, mint ilyenek elleni erőszakot ítélje el, azaz a szóhasználat utaljon arra, hogy a szent helyek abban az esetben jogosultak védelemre, amennyiben arra használják, amiért felépítették őket. Ezt a határozatot a Közgyűlés –hosszas egyeztetések után – szavazás nélkül, közfelkiáltással fogadta el, s az akkori 189 tagállamból kiemelkedően magas számban, 115-en társszerzőként csatlakoztak hozzá.

A 90-es évek drámai eseményeinek fényében egyre sürgetőbbé vált a válasz arra, mit tegyen a nemzetközi közösség, ha egy országban súlyosan, rendszeresen és széles körűen megsérti az **emberi jogokat**. *Kofi Annan* akkori ENSZ-főtitkár olyan válaszokat adott, amelyek tabukat döntögettek és új távlatokat nyitottak a világszervezet további működése előtt. A főtitkár 1998-ban kifejtette, hogy népirtás, emberiesség elleni bűncselekmények és háborús bűnök esetén a polgári lakosság védelmében be kell avatkozni. 1999-ben a boszniai tragédia kapcsán ostromozta az ENSZ hibás értékeléseit, a téves következtetéseket, a drámai mulasztásokat, melyek óriási emberi áldozatokat okoztak, felmérhetetlen lélektani romboláshoz, menekültek tömegeinek nyomorúságához, anyagi pusztításhoz vezettek. A főtitkár elutasította az ENSZ békefenntartói által tanúsított **gondolkodás nélküli semlegességet** (*unthinking neutrality*). Következtetése az volt, hogy a nemzeti szuverenitás elvét félre kell tenni, ha az akadályozza a Biztonsági Tanácsnak a nemzetközi béke és biztonság megőrzésére irányuló, Alapokmányban foglalt kötelezettségét. Továbbá kifejtette, hogy az emberi jogokkal kapcsolatos aggodalmak elsőbbséget élveznek a be nem avatkozás alapokmányi elvével szemben. Azt hiszem, felesleges hangsúlyozni e megállapítások erkölcsi és politikai jelentőségét.

A fentiek fényében érdekes szakmai élmény volt látni, miként reagált az ENSZ az 1999-es **koszovói eseményekre**, amikor is a Biztonsági Tanács az állandó tagok közötti nézeteltérések miatt nem tudott lépni az ott folyó etnikai tisztogatás és egyéb emberi jogsértések megállítására érdekében. A polgárhá-

borús konfliktus megállítására a NATO fegyveres légi beavatkozás mellett döntött. E kényszerítő intézkedésre a Biztonsági Tanács felhatalmazása nélkül került sor. Mégis, meglepetésre, a világszervezet tagjainak döntő többsége helyeselte vagy tudomásul vette e katonai akciót, s *Kofi Annan* főtitkár is kijelentette, hogy e fellépés nemzetközi jogilag illegitim, de politikailag elkerülhetetlen volt.

Ez is egy újabb megnyilvánulása volt azoknak az új folyamatoknak, melyek ez idő tájt a nemzetközi közösség soraiban zajlottak. És ennek folytatása volt egy ENSZ-főtitkári szakértői csoport 2000. évi jelentése a délszláv és ruandai polgárháborúk tanulságairól, mely szerint a békefenntartók ne csak önvédelemből használják fegyvereiket, hanem akkor is, ha a polgári lakosságot fenyegeti veszély, s a kéksisakosok mandátumai ne legyenek homályosak és ellentmondásosak, konkrét prioritásaikat ne a központból, hanem a terepen állapítsák meg.

Ebbe a gondolatsorba tartozik az ENSZ 2005-ös csúcstalálkozóján elfogadott **védelmi felelősség elve** is, miszerint ha egy kormány nem képes megvédeni saját állampolgárait a népirtással, a háborús bűnökkel, az etnikai tisztogatással és az emberiség elleni bűncselekményekkel szemben, az ENSZ kész a kollektív fellépésre a Biztonsági Tanácson keresztül. Ez kétségkívül előrelépés a világszervezet retorikájában, de jelzi annak korlátait is, vagyis azt, hogy egy ilyen fellépésről az állandó BT-tagok egyhangúsága alapján, ill. azok ellenkezése nélkül (a tartózkodás nem jelent vétőt) kell dönteni. Ezt a dilemmák próbálja feloldani azt a 2013-as kezdeményezés, amelyet Franciaország és egy sor tagállam tett, miszerint, ha tömeges atrocitások történnek, a BT állandó tagjai önkéntesen függeszték fel vétő-jogukat. Tudomásom szerint e javaslat a levegőben lóg, már több mint száz ENSZ-tagállam támogatja, de a BT állandó tagjai közül eddig csupán Franciaország és Nagy-Britannia. E kezdeményezés kapcsán kell ugyancsak rávilágítani arra a kardinális kérdésre, hogy ki miként definiálja a tömeges atrocitás fogalmát. Egymással szembenálló nagyhatalmi érdekekből és értékekből fakadó eltérő értelmezések meghiúsíthatják a döntést.

A 90-es évek fejleményeinek hatására a **békefenntartás** az elmúlt években új fejezetet nyitott, az elfogadott, mindenekelőtt Afrikával foglalkozó BT-határozatok már jóval célirányosabb mandátumokat tartalmaznak, melyek a lázadó csoportok lefegyverzését, célzott támadó műveleteket, robusztusabb fegyveres fellépést, a polgári lakosság védelmét írják elő. Véleményem szerint, ha a délszláv válság idején a kéksisakosok hasonló felhatalmazások keretében tudtak volna fellépni, elkerülhető lett volna az események ismert kimenetele. Ahhoz, hogy feltételezzük, ezentúl az ENSZ ennek megfelelően fog fellépni, ahhoz a Biztonsági Tanács valamennyi állandó tagjának egyetértése lesz szükséges, s nap mint nap tapasztaljuk, hogy ez korántsem magától értetődő. Ami bonyolítja a helyzetet, az azokban a veszélyes körülményekben keresendő, melyekben a békefenntartók a világtól elvágott messzi vidékeken, barbár tettektől vissza nem riadó ellenséges fegyveres csoportokkal szemben, az elesett kéksisakosok növekvő száma mellett, az anyagi háttér és a megfelelő fegyverzet hiányával végzik tevékenységüket.

Az **ENSZ reformja**, hozzáigazítása a mai világ realitásaihoz igen bonyolult folyamat, rengeteg érdek, törekvés, szempont feszül egymásnak. Ezek legérzékenyebb területe a Biztonsági Tanács „rekonstrukciója”. A 90-es évek elején el kell indulni egy irányba, de már hosszabb ideje nem vagyunk képesek továbblépni, ráadásul a nemzetközi helyzet bonyolultabbá vált, új kihívások, feszültségek, ellentétek tovább nehezítik helyzetünket. Az ENSZ reformjához hozzátartozik az 1945-ben megszületett Alapokmány módosítása is, mely egyszerűbb és összetettebb elemeket is foglal magában. Mára már világos, hogy a módosításra érett szövegrészek megváltoztatása csak egy végleges csomagterv keretében képzelhető el. Ennek szemléltetésére jelzem, hogy még 1995-ben javaslat hangozott el arról, hogy az Alapokmányból töröljék az annak három rendelkezésében is szereplő, általános jellegű „ellenséges

államok” kifejezést, mely azokra az országokra (így Magyarországra is) vonatkozott, amelyek a II. világháborúban az Alapokmány bármely aláírójának ellenségei voltak. Lássuk be, hogy manapság ez nem feltétlenül kényes, bonyolult téma. A javaslatot követően a Közgyűlés úgy határozott, hogy e klauzulák eltörlésre kerülnek „egy *mihamarabbi megfelelő jövőbeni ülészakán*”... No comment...

Mára az Alapokmány és a helyszíni valóságok közötti eltérésekre példaként hozható fel a dokumentumnak az önvédelem jogával kapcsolatos rendelkezése, mely egy ENSZ-tagállamot felhatalmaz e jog alkalmazására, amennyiben ezen államot fegyveres támadás éri. Manapság egy ilyen – katonákkal, tankokkal, repülőgépekkel, haditengerészettel, azaz hagyományos eszközökkel végrehajtott – támadás messze nem az egyetlen módszer egy ország elleni agresszióra. Az elektronikus terrorizmus (*cyberterrorism*), a hibrid hadviselés, a modern technológia képes megbénítani egy repülőteret, egy várost, lehetetlen helyzetbe hozni egy országot minden ezzel járó következménnyel – anélkül, hogy az elkövető bármilyen államhatárokon átlépett volna. Az ENSZ Alapokmányának szövege értelmében csak olyan esetben védhetjük meg magunkat és alkalmazhatunk erőt védekezés és visszacsapás céljából, amennyiben ellenséges fegyveres erők határainkon túlról induló támadó műveleteket indítottak ellenünk. Arról nem is beszélve, hogy a szóban forgó rendelkezés megfogalmazásai arra kényszeríthetnek országokat, hogy tétlenül megvárják, amíg megtörténik ellenük a támadás, függetlenül attól, hogy észlelhetik annak előkészületeit.

Tény, hogy mozog a föld az ENSZ-ben, hiszen a világszervezet bolygónk állapotának visszatükröződése. Több figyelemre méltó lépés történt a szervezet megújítása irányába pl. új szervek létrehozása, a főtítkárválasztás, a békefenntartás, a nemi egyenlőség, a környezetvédelem terén. Az ENSZ-reform legkényesebb része a Biztonsági Tanács összetételére, jogosítványaira vonatkozik. Két lehetőség kínálkozik: vagy minden marad a régiben, ami szembe megy a valósággal, az ajtón dörömbölő igényekkel, vagy változtatunk. Persze, hogy miként, azt nem tudjuk. Ha ez utóbbi valósul meg, akkor – ha tetszik, ha nem –, számítani kell arra, hogy a nemzetközi béke és biztonság kritikus kérdéseiben a Biztonsági Tanács döntéshozatali mechanizmusa, amely korábban is többször csődöt mondott, vagy lassú és nem hatékony volt, még nehezebbé, még bonyolultabbá válik. S ez a jövőben a nemzetközi kapcsolatok terén további megjósolhatatlan, drámai következményekkel is járhat.

Elmélkedéseimet befejezve, az ezredforduló új nemzedékére gondolok, akik arra lesznek hivatottak, hogy elég viharos idők döntéshozói legyenek. Ez nehéz kihívás, melynek során, egyrészt, izgalmas szakmai feladatok várnak rájuk, másrészt, szembekerülnek e kiszámíthatatlan, forrongó világ nyomasztó, sőt tragikus emberi vonatkozásaival is. E szempontból az Egyesült Nemzetek Szervezete, minden problémája ellenére, megkerülhetetlen fórum marad, ahol közösen kell munkálkodnunk földünk, e globális falu gondjainak kezelése, az emberi nem túlélése érdekében.

1. FEJEZET

A NEMZETKÖZI VISZONYOK ÉS NEMZETKÖZI POLITIKA ELMÉLETEI

A nemzetközi viszonyok elmélete diszciplína kialakulása az I. világháború, vagy ahogyan akkoriban nevezték, a Nagy Háború utáni időszakra tehető, amikor egy olyan tudományág szükségessége vetődött fel, amely képes feltárni a háború okait és a tartós béke feltételeit. Az 1919-es párizsi békekongresszión merült fel brit–amerikai kezdeményezésként az első, közös Nemzetközi Kapcsolatok Intézetének felállítása. A tudományág tehát alapvetően válságmagyarázó és megoldó céllal született a 20. század elején, ugyanakkor gyökerei és előzményei megtalálhatók a politikai filozófiában, a nemzetközi jogban, a diplomácia és politikatörténetben.¹

Fontos hangsúlyoznunk, hogy a nemzetközi viszonyok diszciplína nem rendelkezik egységes elmélettel, hanem egymással vitatkozó és versengő elméletek alkotják, amelyek közül némelyek bizonyos időszakban dominánssá válhatnak. A nemzetközi viszonyok elméleti irányzatai alapvetően abban különböznek egymástól, hogy milyennek látják a nemzetközi rendszert, mit tekintenek központi szereplőjének, valamint, hogy milyen motiváló tényezőket tartanak fontosnak a nemzetközi viszonyok szereplői magatartásával kapcsolatban. A nemzetközi viszonyok **tradicionális elméletei** közé tartozik a **liberalizmus**, a **realizmus**, a **neoliberális institucionalizmus** és a **neorealizmus**, míg a **kritikai teóriák** sorába a **konstruktivizmus**, a **marxizmus** és a **feminizmus** tartozik – hogy csak a legfontosabbakat említsük. Jelen fejezet a fenti elméletek bemutatására törekszik.

1.1. A NEMZETKÖZI VISZONYOK TRADICIONÁLIS ELMÉLETEI

1.1.1. A NEMZETKÖZI POLITIKAELEMÉLET LIBERÁLIS IRÁNYZATA

A nemzetközi viszonyok első meghatározó paradigmája a liberalizmus vagy idealizmus, amely az I. világháborút követően vált a tudományterület meghatározó teóriájává, és számos megállapítása a világháború okozta megrázkódtatásból, valamint abból eredt, hogy meghatározzák a tartós béke feltételeit a nemzetközi viszonyokban.

Az elméletre nagy hatással volt az a háborúban győztes angolszász országokból származó liberális internacionalizmus, amely a liberális demokrácia intézményeinek és mechanizmusainak nemzetközi rendszerbe való átültetésében látta a tartós béke zálogát. Ezt képviselte a liberalizmus egyik legismertebb reprezentánsa, *Woodrow Wilson*, az Egyesült Államok 28. elnöke is, aki 1918 januárjában meghirdetett 14 pontja egyikeként tett javaslatot a Nemzetek Szövetsége (Népszövetség) felállítására, amelynek egyik fő rendeltetése az államok közötti tartós összefogás és együttműködés biztosítása volt.

A nemzetközi politikaelmélet liberális irányzatán belül **három központi koncepció** bontakozott ki *John Locke* és *Immanuel Kant* munkái nyomán az államok és azon belül is kiemelten a liberális demokráciák magatartásával, külpolitikájával kapcsolatban:

- A liberális vagy **demokratikus béke** elmélete: *Kant* az „Örök béke” c. művében fekteti le a koncepció alapjait, melyeket a 20. században többen is – pl. *Michael Doyle* – továbbfejlesztettek. *Kant* kiindulópontja, hogy az államok közötti természetes állapot a háború, a békét, és kifejezetten a tartós békét meg kell teremteni. A tartós béke feltételeként említi a köztársasá-

¹ BAYER 2001, 291-293. o.

gi alkotmányos berendezkedést és a demokratikus hatalomgyakorlást, az ilyen államok (béke) szövetségét, valamint a világjog, a kozmopolita jog (lényegében a nemzetközi jog) kialakulását és érvényesülését. A kanti filozófiára alapozva a hidegháború utáni években élte reneszánszát a demokratikus béke elmélete, amely szerint a demokratikus berendezkedésű államok csak ritkán lépnek háborúba egymással, a tartós béke záloga tehát a világ országainak demokratikus átalakulása, illetve demokratizálása. Számos politikus választotta a koncepciót külpolitikája alátámasztására, ki kell emelnünk a nyugati típusú demokrácia exportjára vonatkozó amerikai törekvéseket (*Bill Clinton, George W. Bush*). A magyarázat pedig, amiért a demokráciák sokkal kevésbé bonyolódnak háborúba egymással, egyrészt a demokráciákra jellemző intézményi és normatív korlátokból adódik, amelyek legfontosabb eleme, hogy a kormányok elszámolással tartoznak a választópolgárok felé. Mivel a választók viselik egy esetleges háború minden költségét és veszteségét (anyagi kiadások és az emberélet), kevésbé gyakori, hogy a többség támogathatná a háború megindítást. Egy másik magyarázat a demokratikus politikai kultúrában keresendő, amely szerint a demokráciák az államon belüli békés, rendezett konfliktuskezelési megoldásokat preferálják egymás között.²

- A liberális demokráciák nem liberális demokráciákkal szembeni meggondolatlan **agresszivitása**, illetve **intervencióra** való hajlama: a *David Hume* által először megfogalmazott elgondolás lényege, hogy ugyan a demokráciák egymás közötti kapcsolatrendszerét a tartós béke jellemzi, addig a demokráciák rendszeresen keverednek háborúba nem demokratikus államokkal, mégpedig nem védelmi jelleggel. Az óvatlanság vagy meggondolatlanság legfőbb eredője többnyire a háborúval elérhető nyereségek, illetve veszteségek nem helyes felmérése, a kölcsönösen fokozódó bizalmatlanság és félreértések. Természetesen nem hagyhatjuk figyelmen kívül a demokráciák érdek-vezérelte és jellemzően expanzív, terjeszkedő (nem elsősorban területi, hanem ideológiai értelemben) motivációit sem a nem demokratikus rezsimekkel szembeni háború kapcsán. Ahogy *Kiss J. László* is rámutat: az Egyesült Államok 1946 és 1976 között több mint kétszer annyi alkalommal avatkozott be a harmadik világ országaiban, mint a Szovjetunió.³
- A liberális demokráciák túlzott, esetenként **közönyös engedékenysége** a veszélyekkel, agresszorokkal szemben: a *Hume* által megfogalmazott engedékenység és közöny lényegében két formát ölthet, egyrészt a szövetségesek támogatásának elmaradása (pl. a köztársasági erők támogatásától való tartózkodás a liberális demokráciák részéről a spanyol polgárháborúban), másrészt az agresszorral szembeni fellépés hiánya (ld. a *Mussolinival* és *Hitlerrel* szemben alkalmazott politikát). Amíg a nem demokratikus rendszerekkel szembeni meggondolatlan agresszió a hegemon, nagyhatalmi státuszban lévő liberális demokráciák jellemzője, addig az engedékenység az izolációs külpolitikát folytató (az Egyesült Államok a két világháború között) vagy az éppen hanyatló hatalmi helyzetű demokráciák (Franciaország és Nagy-Britannia az I. világháborút követően) sajátos külpolitikai magatartása.⁴

A demokratikus béke koncepciójának kritikái

A demokratikus béke koncepciójának lényege, hogy minél nagyobb a politikai részvétellel foka egy társadalomban, annál kisebb az erőszak mind az adott társadalmon belül, mind az ország külkapcsolataiban. A gyakorlati tapasztalatok azonban a koncepciót csak részben igazolják. A demokratikus berendezkedésű országokban valóban kisebb a belső erőszak-alkalmazás, mint a diktatórikus rezsimekben, és az is igaz, hogy a demokráciák egymással való kapcsolataikban sokkal békésebbek. Azonban a demokratikus államok nem demokráciák ellen igenis gyakran keverednek háborúba – és nem csak az önvédelem okán, főleg a fiatal, még nem konszolidált demokráciák hajlama nagyobb az agresszióra.

Forrás: Kiss J. 2009, 295. o.

² KŐVÁRINÉ IGNÁTH 2-4. o.

³ KISS J. 2009, 294-295. o.

⁴ KISS J. 2009, 298-300. o.

A liberalizmus – csakúgy, mint a klasszikus realizmus – az államok magatartásának antropológiai megközelítését vallja, azaz az emberi természetből vezeti azt le. Ellentétben azonban a realizmussal, a liberalizmus az emberi természetet alapvetően jónak tartja, az ember racionális, tanítható és együttműködésre képes lény. Ebből kifolyólag az államok közötti tartós együttműködés és a háború nemzetközi kapcsolatokból való kiiktatása is lehetséges a liberálisok számára. A nemzetközi politika így nem zéró összegű játszma – mint ahogy azt a nemzetközi politikaelmélet realista irányzata vallja –, amelyben egy állam csak úgy szerezhet több hatalmat, ha azt egy másik államtól szerzi meg, hanem pozitív összegű, amelyben minden szereplő nyer az együttműködésnek köszönhetően.

A liberálisok számára ugyanakkor nem az állam a nemzetközi viszonyok egyedül meghatározó aktora, hanem megjelenik az **egyén** is mint a nemzetközi kapcsolatok alakítója, valamint a közvélemény vizsgálata is szerepet kap a liberális külpolitika-elemzésben. A liberálisok számára a nemzetközi rendszerben **cselekvőképes individuumot** elsősorban a politikai vagy külügyi elit tagjai jelentik, akik bizonyos külső körülmények és saját személyes tulajdonságaik, habitusuk függvényében képesek alakítólag hatni a nemzetközi politikára. *Karen A. Mingst* alapján az alábbi külső tényezőket emelhetjük ki, amelyek a politikai vezetők egyéni cselekvésére kedvezően hatnak:

- az új politikai intézmények instabilitása, a meglévő politikai intézmények és a gazdaság válsága, összeomlása esetén a politikai vezetők képesek erős hatást gyakorolni az állami külpolitikára és ezáltal a nemzetközi politikára is. *George Washington* az Egyesült Államokban, *Mahatma Gandhi* Indiában, *Václav Havel* a Cseh Köztársaságban azért tudtak nagy személyes hatással lenni államuk külpolitikájára, mert a politikai intézményrendszer és az eljárások még nem szilárdultak meg kellőképpen. *Mihail Gorbacsov* hatása pedig a Szovjetunió gazdasági és politikai válsága miatt tudott kiteljesedni;
- az intézményi, társadalmi kontroll és elszámoltathatóság hiánya a nem demokratikus rendszerekben szintén kedvez a diktátorok lényegében szabad külpolitika-alakítási képességének;
- egy kialakult atipikus helyzet, válság vagy egy kevésbé központi, inkább specifikus téma, amikor a bevált intézmények és eljárások nem alkalmazhatók vagy kevés és zavaros információ áll rendelkezésre, szintén növelik a politikai vezető személyes ráhatását a külpolitikára. Pl. a kubai rakétaválság idején *John F. Kennedy* személyében rejlő tényezők (nyitottság a különböző alternatívákra) nagyban hozzájárultak a válság békés feloldásához.⁵

A politikai vezetők, illetve a politikai elit tagjain kívül magánszemélyek is játszhatnak fontos szerepet a nemzetközi viszonyokban, akik elsősorban a kialakult körülmények, sajátosságaik, tudásuk vagy éppen eszközeik révén kerülhetnek befolyásolási helyzetbe. Ld. *Bill Gates* és felesége védőoltások terjesztésén, AIDS-programok támogatásán,⁶ *Soros György* Nyílt Társadalom Alapítványán és *Lady Diana* taposóaknáknak elleni programjain keresztül hatását a nemzetközi viszonyokra.

A háttér-diplomácia

A háttér-diplomácia lényege, hogy kormányzaton kívüli személyeket hív segítségül a konfliktusok megoldásához, amely eredményezhet sikereket. A magas szintű háttér-diplomácia egyik példája az Etiópiai és a tőle függetlenné váló Eritrea közötti konfliktusoknak véget vető informális találkozók sora, amelyeken *Jimmy Carter* volt amerikai elnök és a *Carter Center's International Negotiation Network* közvetített a felek között. A háttér-diplomácia egy másik példáját Armand Hammer amerikai üzletember szolgáltatta, aki a hidegháború alatt évekig közvetítette az Egyesült Államok és a Szovjetunió között az utóbbiban fennálló üzleti érdekeltségeire és baráti kapcsolataira alapozott kommunikációs csatornáin keresztül. Az 1986-os csernobili atomkatasztrófa után meg tudta győzni *Mihail Gorbacsovot*, hogy fogadja el amerikai orvosok és szakértők segítségét.

Forrás: MINGST, 2011, 166–167. o.

⁵ MINGST 2011, 155-156. o.

⁶ MINGST 2011, 166. o.

1.1.2. A NEMZETKÖZI VISZONYOK REALISTA MEGKÖZELÍTÉSEI

A nemzetközi viszonyok realista elméletének megállapításai *Thuküdidész* történetírásában, valamint *Thomas Hobbes* és *Niccolo Machiavelli* politikai filozófiájában gyökereznek, ugyanakkor a modern realizmus a II. világháború után a liberalizmusban való csalódás eredményeképpen alakult ki és vált a diszciplínán belül domináns irányzattá egy időre, és ahogyan *Kiss J. László* megjegyzi: „[...] a legtöbb laikus, de a szakértők és a politikusok tekintélyes része számára is még ma is olyan kiindulópont, amely a nemzetközi politika működéséről a legmeggyőzőbb magyarázattal szolgál [...]”.⁷

A nemzetközi politikaelmélet realista irányzata sem egységes irányzat. A második világháborút követő időszak ún. **klasszikus realizmusának** atyjaként *Hans Joachim Morgenthaut* szokás emlegetni, aki 1948-ban megjelent alapművében (*Politics among Nations*) fektette le a klasszikus realizmus alapjait. Majd az 1970-es évektől megjelent a **neorealizmus** számos irányzata, amelyek közül *Kenneth Waltz* a strukturális realizmust (*Theory of International Politics*, 1979), *John Gilpin*, valamint *Robert Modelski* pedig a **gazdasági realizmust** képviseli.

Az időrendben tehát elsőként kialakult klasszikus realizmus lefektette néhány olyan alaptételt a realizmusnak, amelyet a későbbi irányzatok képviselői is magukénak vallanak, és amelyeket a következőképpen foglalhatunk össze:

- a nemzetközi rendszer **anarchikus** jellegű: azaz nincsen a nemzetközi rendszerben olyan, az államok feletti entitás, amely az erőszak alkalmazásának a monopóliumával bírna, és így rászoríthatná az államokat a szabályok követésére, és ezáltal garantálná a biztonságot. Számos, a realisták számára központi fogalom származik az előbbi tételből. Az egyik a *self help*, azaz az **államok önsegélye**, ami azt jelenti, hogy az országoknak alapvetően maguknak kell a saját biztonságukat megvédeni, illetve maximalizálni. Ennek során szembesülnek az ún. **biztonsági dilemmával**, azaz azzal a döntési helyzettel, amelyben két alternatíva áll rendelkezésre:
 1. vagy a biztonságuk maximalizálása érdekében fegyverkezésbe kezdenek, és ezzel kiváltják a többi állam aggodalmát, azokat is fegyverkezésre sarkallva, beindítva ezzel egy **fegyverkezési spirált** és növelve a fegyveres konfliktusok kialakulásának kockázatát;
 2. vagy lemondanak azoknak a fegyvereknek és eszközöknek a megszerzéséről, amelytől biztonságuk szavatolását várják, azonban így könnyebben válhatnak agresszió áldozatává;
- a nemzetközi politika lényege a **hatalomért folytatott harc**: ez az állítás szorosan kapcsolódik az előzőhöz, hiszen az államoknak maguknak kell boldogulniuk az anarchikus nemzetközi rendszerben, és annál inkább érezhetik magukat biztonságban, minél nagyobb hatalommal rendelkeznek;
- a nemzetközi rendszer legfontosabb szereplői az **államok (statism)**: habár a realisták nem tagadják más, nem állami nemzetközi szereplők létét, illetve létjogosultságát, egyértelműen az államokat tekintik a nemzetközi viszonyok központi aktorának;
- az államok funkcionális értelemben vett **azonossága**: az államokat a nemzetközi rendszer homogén, funkcionálisan azonos szereplőiként érdemes kezelni, amelyek területüktől, népességüktől, gazdasági és katonai erejüktől függetlenül egyvalamire törekszenek nemzetközi interakcióik során a haszon és hatalom-maximalizálásra;
- a **morál szerepe marginális** a nemzetközi kapcsolatokban: az államokat, illetve vezetőiket nem kötik az univerzális erkölcsi, morális szabályok, illetve parancsok, az államoknak nem kell tisztességesen eljárniuk egymással szemben a realisták szerint. Az állam számára a legfontosabb saját létének és biztonságának a szavatolása, amely során lényegében bármely eszköz alkalmazása megengedett.

⁷ Kiss J. 2009, 220. o.

A **klasszikus realizmust** az államok alapmotivációját és magatartását illetően **antropológiai megközelítés** jellemzi, mivel azokat az alapvetően negatív emberi természetre vezeti vissza, illetve abból eredezteti. Mivel az emberi természet legfőbb jellemzői az egoizmus és a hatalom utáni csillapíthatatlan vágy (*animus dominandi*), így elkerülhetetlenek az emberek közötti konfliktusok.⁸ Az állami magatartás emberi természetre való visszavezetése okán pedig ez a magyarázata annak, hogy a realisták számára az államok közötti fegyveres konfliktusok és háborúk természetes velejárói a nemzetközi politikának, és amelyek kiiktatása lehetetlen vállalkozás.

A klasszikus realizmus antropológiai megközelítésével szakít a **strukturális neorealizmus**. Legismertebb képviselőjük, *Kenneth Waltz* szerint nem az emberi természet, hanem a **nemzetközi rendszer** határozza meg az államok közötti interakciókat, ezért, ha meg akarjuk érteni a nemzetközi politikát, a nemzetközi rendszert kell a vizsgálódások fókuszába állítani (*system-level analysis*).⁹

A neorealista felfogás szerint az államok interakcióit alapvetően a hatalomnak a nemzetközi rendszerben történő megoszlása határozza meg. Egy állam hatalmi helyzetét pedig egyrészt az határozza meg, hogy milyen mértékben részesül a nemzetközi rendszerben rendelkezésre álló erőforrásokból, másrészt a nemzetközi rendszer polarizáltságától.¹⁰ A nemzetközi rendszer **polarizáltsága** azáltal befolyásolja az államok hatalmi helyzetét, hogy a rendszerben lévő pólusképző nagyhatalmak száma minden állam számára meghatározza a mozgásterét és manőverezési képességét.¹¹

A hatalmi pólusok szempontjából beszélhetünk uni-, bi-, és multipoláris nemzetközi rendszerről. **Unipoláris** nemzetközi rendszer tipikusan egy birodalmi méretű nagyhatalom dominanciája révén jöhet létre (pl. a Római Birodalom által kialakított és uralt rendszer az ókorban), amely mindent megtesz a katonai és gazdasági hatalom monopolizálására, valamint képes és hajlandó fenntartani a rendet a nemzetközi rendszerben, megbüntetve a szabályszegő országokat. A **bipoláris** nemzetközi rendszer két, egymással közel azonos súlyú pólusképző nagyhatalomra épül, amelyek alapvetően meghatározzák az államok nemzetközi rendszeren belüli pozícióit és interakcióit. Fontos ismérve a kétpólusú nemzetközi rendszernek az egy-egy táborba tartozó országok szoros ideológiai kötöttsége, amely komoly kohéziós erőt jelent közöttük (ld. a keleti és nyugati tömb országainak ideológiai kötöttségét a hidegháború évtizedeiben). Végül, de nem utolsó sorban a **multipoláris** nemzetközi rendszerben (pl. a jelenleg fennálló nemzetközi rendszer) kettőnél több hatalmi blokk alakul ki, amelyek között a versengés jóval kevésbé kiélezett, mint a kétpólusúban, főleg a szoros ideológia kötöttség hiánya miatt, amely tényező azonban kevesebb kohéziót is eredményez az egyes blokkokon belül.¹²

A nemzetközi rendszer pólusainak a száma ugyanakkor nemcsak az államok hatalmi pozícióját határozza meg, hanem a nemzetközi rendszer **stabilitásának**, illetve **instabilitásának** meghatározója is. Abban azonban vita van a neorealisták között, hogy melyik nemzetközi rendszert tartják stabilabbnak. *Waltz* szerint hosszútávon a bipoláris rendszer tekinthető a legstabilabb strukturának, mert mindkét fél képes a másik erőszakos törekvéseit ellensúlyozni, mérsékelni, így megakadályozva a rendszer destabilizációját. Egy bipoláris rendszerben a két pólus világosan és egyértelműen elhatárolódik, minden szereplőről tudni lehet, hogy melyik pólushoz kötődik, vagy éppen nem kötődik egyikhez sem. A két pólus vezető hatalma képes majdnem kizárólag a másakra figyelve cselekedni, és megpróbálni kiszámítani a másik akcióit, vagy a lehetséges válaszait. A hatalmi egyensúly fenntartásával a felek így saját maguk, és a bipoláris nemzetközi rendszer megóvására törekuszenek. *John Mearsheimer* is a bipoláris rendszer stabilitása mellett érvelt, és azt mondta, hogy a hidegháború végével a nemzetközi rendszer elveszíti korábbi stabilitását és az előreláthatóságát, a konfliktusok száma és így a háborúk előfor-

⁸ Kiss J. 2009, 226. o.

⁹ WALTZ 1979, 65. o.

¹⁰ Kiss J. 2009, 235-236. o.

¹¹ Kiss J. 2009, 241. o.

¹² EGEDY 2007, 53-57. o.

dulási esélye is ugrásszerűen megnő. A multipoláris rendszerek szabályozása/irányítása elméletileg könnyebb, mint a bipoláris rendszeré. Számos reláció és kölcsönhatás van a politikai egységek között, ami mérsékeli az ellenségeskedés mértékét, de a tartós és nagy kohéziós erővel bíró szövetségek kialakítását is megnehezíti. Az egypólusú rendszer hívei (pl. *Paul Kennedy*, *Robert O. Keohane*) gyakran évelnek úgy, hogy ez a legkönnyebben irányítható, és ezáltal a legstabilabb rendszer, hiszen a hegemon hatalom hajlandó megfizetni, hogy akár egyoldalúan is, de érvényre juttassa a nemzetközi rendszert szabályozó normákat, ha ez szükséges a rendszer fenntartásához. Amikor pedig a hegemon hatalma csökkeni kezd, a rendszer stabilitása is megrendül.¹³

A hatalmi egyensúly elmélete

A hatalmi egyensúly elmélete a nemzetközi rendszer anarchikus jellegéből származó megközelítés, ugyanis az anarchikus nemzetközi környezetben bármelyik állam erőszakhoz folyamodhat külpolitikai céljai, illetve hatalma maximalizálása érdekében. Ennél fogva a többi állam legvalószínűbb reakciója, hogy – szükség esetén egymással is összefogva – megakadályozzák a kérdéses állam hatalom-maximalizálását és hegemoniára törekvését. A hatalmi egyensúly rendszere két vagy több, egymás hatalmát ellenőrizni és ellensúlyozni képes nagyhatalom létét feltételezi.

A realizmus és a neorealizmus képviselői két nagyon fontos akadályt különböztetik meg az államok közötti együttműködésnek, egyrészt a csalástól való félelmet, azaz az attól való félelmet, hogy az együttműködésben részt vevő másik állam megszegi az együttműködést, másrészt a relatív nyereség problematikáját.¹⁴ Mivel az állam legfőbb célja nem az – ahogyan a később tárgyalt neoliberalis institutionalizmus vallja –, hogy a saját abszolút nyereségét maximalizálja, hanem hogy az anarchikus nemzetközi rendszerben pozícióját és ezáltal a túlélését biztosítsa,¹⁵ ezért az állam mindent megtesz annak érdekében, hogy a többi állam együttműködésből származó relatív nyereségét megakadályozza.

A realizmust sokszor érte kritika amiatt, hogy a „*high politics*” mellett (ami lényegében a katonai biztonságot jelenti) nem szentel elég figyelmet a gazdasági folyamatoknak a nemzetközi viszonyok értelmezése során. A **gazdasági realizmus** ezt a hiátust tölti be a nemzetközi politikaelmélet realista megközelítésében, kialakulása pedig szorosan összefüggött az Egyesült Államok hatalmának relatív hanyatlásáról, és ennek a nemzetközi rendszerre gyakorolt hatásáról szóló diskurzussal az 1970-es, 1980-as években. A katonai biztonság és az azt leginkább fenyegető vetélytárs, a Szovjetunió mellett a gazdasági realisták már a gazdasági folyamatokat is központi jelentőségűnek tartották, hangsúlyozva, hogy az Egyesült Államoknak gazdasági értelemben Japán éppolyan komoly vetélytársa, mint katonai vonatkozásban a Szovjetunió.

Robert Gilpin az USA hanyatlását a **hegemon ciklikusság** elméletével magyarázta, amely szerint minden hegemonia szükségszerűen múlandó a nemzetközi viszonyokban, egyrészt mert fenntartásának költségei gyorsabban nőnek a hegemon rendelkezésére álló forrásoknál, másrészt mert egyik vezető állam sem tudja megakadályozni gazdasági tudásának és technológiáinak terjedését a világban.¹⁶

¹³ MINGST 2011, 99-101. o.

¹⁴ GRIECO 1988, 487. o.

¹⁵ WALTZ 1979, 126. o.

¹⁶ GALLÓ 2000, 64. o.

A nemzetközi közjavak elmélete

A nemzetközi közjavak elmélete szorosan kapcsolódik a hegemonciklusok koncepciójához; kiindulópontja, hogy ahogyan az államnak nemzeti keretek között gondoskodnia kell a közjavak (infrastruktúra, jogbiztonság, közbiztonság) biztosításáról, úgy a nemzetközi rendszer működőképességéhez is szükség van egy hegemon hatalomra, amely vállalja, hogy garantálja a nemzetközi közjavak (nemzetközi pénzügyi, gazdasági rendszer, nemzetközi biztonság, a kereskedelem szabadsága) rendelkezésre állását, amelyet persze nem önzetlenségből tesz, hanem mert így ő profitálja a legtöbbet a fennálló nemzetközi rendszerből. A többi állam jellemzően elfogadja a helyzetet, mert így a nemzetközi rendszer fenntartásához való hozzájárulás nélkül, mintegy potyautasként (*free rider*) vehet részt a nemzetközi viszonyokban. Ez történt lényegében 1945 után, amikor az Egyesült Államok a Bretton Woods-i pénzügyi, gazdasági rendszer kialakításával és fenntartásával, valamint a biztonság szavatolásában játszott szerepével lényegében a hegemon szerepét töltötte be a Nyugat vonatkozásában.

Forrás: Kiss J. 2003, 26. o.

1.1.3. A NEOLIBERÁLIS INSTITUCIONALIZMUS ALAPVETÉSEI

Az 1960-as és 1970-es években megjelenő neoliberális institucionalizmus, amellett, hogy egyetért a realista, neorealista megközelítéssel, miszerint a nemzetközi rendszer anarchikus természetű és hogy a nemzetközi viszonyok központi szereplője az állam, a **kölcsönös függőséget**, más néven **interdependenciát**, a **nemzetközi intézményeket**, valamint a **tartós együttműködést** állította elemzése középpontjába.

Az államok kölcsönös gazdasági függőségét az 1970-es évek olajválságai, valamint az arany-dollár konvertibilitásán alapuló *Bretton Woods-i* pénzügyi rendszer válsága helyezte az elemzés középpontjába, míg a biztonságpolitikai interdependencia az interkontinentális rakéták kifejlesztéséhez és a földrajzi távolságok relativizálásához köthető.¹⁷ Ezek az események rávilágítottak arra, hogy a globális és regionális gazdasági vagy éppen politikai válságok számos előre nem látható következménnyel járhatnak az országok többsége számára, hiszen a globalizáció hatására határon átnyúló gazdasági, pénzügyi és politikai folyamatok indultak be, amelyek kialakították az államok közötti interdependenciát.

Robert O. Keohane és *Joseph Nye* kifejtik komplex interdependencia-elméletükben, hogy a kölcsönös függés mindig költségekkel jár, mert korlátozza az állam autonómiáját és az alkalmazkodáshoz szükséges erőforrást igényel. A költségek mértékétől függően beszélhetünk az államok **interdependencia érzékenységéről** és **interdependencia-sebezhetőségéről**. Az előbbi esetében, az államnak egy másik országban végbe menő változásra való reagálás során ugyan keletkeznek többletköltségei, de nem kell ellenlépéseket tennie és módosítania az érintett politikáját. Ezzel szemben az interdependencia-sebezhetőség esetében az állam költségei olyan méreteket öltenek, hogy kénytelen politikai ellenlépéseket tenni, ha pedig erre nem képes, vagy az sikertelen, akkor az állam válságos helyzetbe kerülhet (pl. a kőolaj világpiaci árának emelkedését egy importra szoruló ország vagy ki tudja gazdálkodni vagy energiapolitikája módosítására szorul az olajár-képzés módosítása vagy éppen alternatív energiaforrások biztosítása révén).¹⁸

¹⁷ Kiss J. 2009, 305. o.

¹⁸ Kiss J. 2009, 307-308. o.

A neoliberálisok éppen az interdependenciára hivatkozva állítják azt, hogy az államok közötti tartós együttműködés nemcsak lehetséges (ahogy azt a klasszikus liberalizmus is vallja), hanem egyenesen szükséges is annak érdekében, hogy az országok visszaszerezzék a kontrollt a határokon átnyúló gazdasági, politikai, társadalmi folyamatok felett. A tartós együttműködés keretét pedig a **nemzetközi intézmények** vagy más néven **rezsimek** szolgálnak, amelyek egyrészt az állandó struktúrák és eljárások révén lecsökkentik az államok közötti együttműködés költségeit, másrészt növelhetik a gyengébb, kisebb államok alkupozícióját. Fontos megjegyeznünk, hogy a nemzetközi viszonyok elméletében használatos rezsim kifejezés nem azonos a politikatudomány által használt rezsim fogalommal, ami a különböző politikai rendszereket jelöli. A nemzetközi politikaelmélet rezsimfogalma mindazokat a nemzetközi intézményeket jelenti, amelyek az államok közötti tartós együttműködés keretét szolgálják, és ezáltal a nemzetközi viszonyokat alakító szereplőkké is válnak (habár a neoliberális institutionalisták nem egységesek abban, hogy a nemzetközi intézményeket önálló szereplőként vagy csupán az államok eszközeiként kezelik). A nemzetközi intézmények, rezsimek körébe tartoznak nemcsak az állandó struktúrával és meghatározott hatáskörrel bíró nemzetközi szervezetek, hanem a nemzetközi jog szabályai, nemzetközi megállapodások és bírói fórumok, konferenciák, kongresszusok is.

1.2. A NEMZETKÖZI VISZONYOK ALTERNATÍV, KRITIKAI ELMÉLETEI

Az elmúlt két-három évtizedben számos új alternatív teória született a nemzetközi viszonyok elméletén belül, amelyek közös vonása, hogy a tradicionális irányzatok alapállításainak markáns kritikáit adják. Elterjedésükhöz és megerősödésükhöz nagy mértékben hozzájárult az is, hogy a hagyományos elméletek nem voltak képesek megjósolni és megmagyarázni a Szovjetunió széthullását és ezzel a hidegháború, valamint a kétpólusú világrend végét.

1.2.1. A NEMZETKÖZI POLITIKAELMÉLET (SZOCIÁL)KONSTRUKTIVISTA IRÁNYZATA

A konstruktivista szerzők a természeti világ objektíve adott tényein kívül elismerik és számításba veszik a **társadalmi világ tényeit** is, állítva: ezeket az emberek által elfogadott eszmék, értékek, normák, elméletek és az ezek alapján létrehozott megállapodások hozzák létre, azaz konstituálják. A társadalmi világ és annak egyes jelenségei, intézményei, fogalmai és ezeken belül a nemzetközi kapcsolatokra vonatkozó alapvető feltételezések – mint a nemzetközi környezet anarchikus jellege, a biztonsági dilemma, a civilizációk összecsapása vagy éppen az államérdek – létező jelenségek, de nem objektíve adottak, hanem társadalmilag konstruáltak, ezért aztán meg is változtathatók. A konstruktivizmus tehát szakít a nemzetközi viszonyok determináción alapuló és ezáltal leszűkítő értelmezésével.

A „társadalmilag konstruált” fogalma arra is vonatkozik, hogy tudásunk tárgyai értelmezésünkől és nyelvünkől nem függetlenek, azaz a minket körülvevő materiális világnak különböző kollektív jelentést kölcsönözünk.¹⁹ Pl. egy muzulmán öngyilkos terrorista cselekménye a nyugati értékrendben az élet ellen elkövetett súlyosan elítélendő cselekmény, míg a muzulmán világban a dzsiháid érdekében végrehajtott önfeláldozó magatartás, sőt adott esetben követelmény.

A fentiekből kifolyólag a konstruktivisták szerint az állam viselkedését és érdekeit nem a hatalom vagy annak nemzetközi rendszerben való megosztása, hanem az adott politikai közösség meggyőződése, identitásai és a társadalmi normái határozzák meg. A konstruktivizmus egyik legismertebb képviselője, *Alexander Wendt* ugyan elismeri, hogy a nemzetközi viszonyok elméletében az államok képezik az elemzés legfontosabb egységét, de az államok közötti kapcsolatok nem objektív tényezők

¹⁹ Kiss J. 2009, 359. o.

által (mint pl. a nemzetközi rendszer anarchikus jellege), hanem társadalmilag konstruáltak, és ezért állandóan változnak is.²⁰

Habár a konstruktivizmus számára a hatalom nem központi fogalom, mégis foglalkoznak annak természetével és jelentőségével. Amíg azonban a realista irányzatok és a neoliberaisztionalizmus a hatalmat elsősorban materiális értelemben (katonai, gazdasági, politikai) használják, addig a konstruktivisták inkább immateriális hatalomról beszélnek, amelynek forrásai az eszmék, a kultúra vagy a nyelv.²¹

A neoliberaisztionalizmushoz hasonlóan a konstruktivizmus is foglalkozik a normák szerepével, kiemelve azok központi jelentőségét. Azonban különbséget kell tennünk a **szabályozó normák** és **konstituáló normák** között, ugyanis a neoliberaisztionalisták a normákat pusztán szabályozó jellegűnek látják, mondván: a normák/rezsimiek különböző előnyöket ígérve szabályozzák az államok magatartását, illetve segítik elő az együttműködésüket. Ezzel szemben a konstruktivizmus konstituáló normákról beszél, amelyek nem pusztán szabályozzák az államok magatartását, hanem az állami identitás és az államérdek meghatározásán keresztül tulajdonképpen az állami magatartás meghatározói is.²²

Az irányzat számára központi jelentőségű kérdés, hogy miként keletkeznek a normák és miként határozzák meg, befolyásolják az államok és a nem állami szereplők magatartását. A kérdés megválaszolására a **stádium-modell** szolgál, amely három fázisát különbözteti meg a normák életciklusának: **keletkezés, terjedés** és **internalizálódás**. A normák keletkezésének fázisában a központi szereplők az ún. normaaktivisták, azaz pl. emberi jogi vagy éppen környezetvédő csoportok és nem kormányzati szervezetek. Ezek többek között a tömegkommunikáció segítségével törekszenek a kormányok, politikusok és parlamentek befolyásolására az általuk fontosnak tartott értékek, célok elérése, védelme érdekében. A normaaktivisták ugyanakkor kampányok, demonstrációk, különböző akciók révén a társadalom minél szélesebb tömegeinek a támogatását is keresik. Amennyiben sikerül az államok kritikus tömegét meggyőzni az adott norma fontosságáról, akkor a normaciklus második fázisába, a terjedésbe lépünk, ahol a központi szereplők már nem a normaaktivisták, hanem az ún. normatív éllovas államok vagy éppen nemzetközi szervezetek (sok esetben az ENSZ vagy annak szakosított szerve), amelyek közvetett vagy közvetlen nyomást gyakorolnak más államokra az adott norma átvétele érdekében. A normák terjesztésében fontos szerepet játszanak pl. a Nemzetközi Bíróság döntései vagy éppen az adott normát rögzítő nemzetközi megállapodások. Végül a normák életciklusának harmadik szakasza azok internalizálódása, amelyben az állami bürokráciáknak, témában kompetens szakembereknek, jogászoknak van központi szerepe és akiknek a feladata, hogy az állam és társadalom intézményeit, eljárásait az adott normának megfelelően alakítsák.²³

1.2.2. A NEMZETKÖZI VISZONYOK RADIKÁLIS ELMÉLETEI: A MARXIZMUS ÉS NEOMARXIZMUS, A VILÁGRENDSZER-, ÉS A VILÁGTÁRSADALOM-ELMÉLET

A nemzetközi politikaelmélet radikális teóriái általában **marxista alapokon** nyugszanak. A marxista és neomarxista szerzők elsősorban a gazdasági egyenlőtlenségekre és a fejletlen országok fejlett országoktól való egyoldalú függőségére (dependencia) helyezik elemzéseik hangsúlyát. Materialista történelem-szemléletük lényege, hogy a történelmi fordulópontok lényegében a gazdasági folyamatokra való válaszként értelmezhetők, és a nemzetközi viszonyokban bekövetkező változások is gazdasági eredetűek.

²⁰ Kiss J. 2003, 62. o.

²¹ MINGST 2011, 86. o.

²² Kiss J. 2003, 61. o.

²³ Kiss J. 2003, 64-65. o.

Az Immanuel Wallerstein nevével fémjelzett **világrendszer-elmélet** is marxista alapokon nyugszik. Kiindulópontja, hogy e nemzetközi viszonyok elemzése kapcsán nem a nemzetállamokból kell kiindulni, hanem a világrendszerből, ez kell, hogy a nemzetközi viszonyok alapegységét jelentse. Történetileg a világrendszer két formáját különböztette meg aszerint, hogy hogyan születtek meg az erőforrások elosztására vonatkozó döntések: a világbirodalmat és a világgazdaságot. A világbirodalomban egy központosított politikai szervezet osztja el az erőforrásokat az egyes szereplők között, míg a világgazdaságban nincs ilyen centralizált politikai szereplő, hanem számos hatalmi központ verseng egymással az erőforrásokért.²⁴

A világgazdaság lényegében a nagy földrajzi felfedezéseket követően kezdett kialakulni, és az erőforrások egyenlőtlen elosztása – ami a kapitalizmus sajátossága – miatt strukturálódni, így jött létre a **centrum–periféria–félperiféria** országainak csoportja. A centrum országainak csoportjába a fejlett országok tartoznak, jellemzőjük, hogy itt koncentrálódik a nemzetközi tőke, ezek rendelkeznek a legfejlettebb gazdasággal és technológiával. A periféria országai a szegény, fejlődő (harmadik világbeli) országok, amelyek nehezen tudnak bekapcsolódni a világgazdasági folyamatokba, megfelelő mennyiségű tőke, és technológia, valamint magasan képzett munkaerő hiányában, jellemzően ki vannak szolgáltatva a centrum országainak. A félperiféria a centrum és a periféria közötti kategóriát jelenti, amelyek – habár nem akkora mértékben – szintén függenek a centrumtól.

A gazdasági fejlettségbeli előny leképeződik a **politikai hatalmi viszonyokban** is, hiszen a világrendszer, azaz a világgazdaság felőleli az államközi politikai rendszert (nemzetközi rendszer), amelyet így egyenlőtlen hatalmi viszonyok és cselekvési lehetőségek jellemeznek, és amelyben a nemzeti szuverenitás formailag minden államra vonatkozó eleme lényegében az államok különböző fokú korlátozottságának feleltethető meg.²⁵

A világtársadalom-elmélet egyik legismertebb szerzője *John W. Burton*, aki elsősorban a globalizáció folyamatára és ennek kapcsán az ún. **nem állami szereplők** elszaporodására alapozva szakított az államközpontú nemzetközi rendszer koncepciójával, és egy pókháló-szerűen szerveződő világtársadalom kialakulását írja le *World Society* című könyvében.

A **globalizáció** hatására funkcionálisan összekapcsolódó transznacionális, azaz az államhatárokon átnyúló rendszerek (gazdaság, tudomány, kultúra, sport, az emberek bizonyos csoportjai vagy éppen az egyének stb.) egymással közvetlenül kerülnek tartós kapcsolatba elsősorban a modern kommunikációs technológiák, valamint az utazás és szállítás könnyebbé és olcsóbbá válása nyomán.²⁶

Ezek a transznacionális hálózatok a kormányközi kapcsolatok mellett szintén alakítói a nemzetközi politikának és tagjai annak a világtársadalomnak, amelyben a hatalom elveszti korábbi jelentőségét és helyette a kommunikáció válik a nemzetközi folyamatok fő szervező erejévé, és amelyben ugyan az államok nem tűnnek el, de az államhatárok elmosódnak, vesztenek korábbi jelentőségükből.²⁷

1.2.3. A NEMZETKÖZI POLITIKAELMÉLET FEMINISTA IRÁNYZATA

Ahogy minden **feminista** tudományos irányzat, a nemzetközi viszonyok feminista megközelítése is nagyon szorosan kapcsolódik a feminista mozgalom 1960-as és 1970-es évekbeli második nagy hullámához. Sok feminista ugyanakkor a nemzetközi kapcsolatok iránti érdeklődésük gyökerét a hidegháború alatti békemozgalmakból eredezteti. 1988-ban a *Millennium* c. folyóirat volt az első nemzetközi

²⁴ EGEDY 2007, 40. o.

²⁵ GALLÓ 2000, 114-115. o.

²⁶ FEJES 2012, 22. o.

²⁷ GALLÓ 2000, 75-76. o.

kapcsolatokkal foglalkozó szaklap, amely különszámot szentelt a nők és a nemzetközi kapcsolatok témakörnek és amelyben *Fred Halliday* úgy fogalmazott, hogy a nők és tapasztalataik kirekesztése a tudományterületről a nemzetközi viszonyok részrehajló, maskulin értelmezéséhez vezetett annak ellenére, hogy a domináns elméletek azt állítják: a világpolitika realitását magyarázzák.²⁸

A hidegháború vége és a bipoláris világrend megszűnése komoly lendületet adott az elméletnek, hiszen a tradicionális megközelítések csődöt mondtak a bipoláris világrend végének előre látásában és magyarázatában egyaránt. 1999-ben indult útjára az Egyesült Államokban a Nemzetközi Feminista Politikatudományi Folyóirat, amely már kimondottan a feminista megközelítésnek kívánt állandó fórumául szolgálni a nemzetközi kapcsolatok és a politikatudomány területén, hogy már ne csak különszámok hasábjain kapjanak helyet az irányzat képviselői.²⁹

A feminizmus legfontosabb állításait, kritikáit a következőképpen foglalhatjuk össze:

- a „**nők láthatóbbá tételét**”³⁰ – azaz a nőket érő hátrányos megkülönböztetések, bántalmazások, politikai, gazdasági életben való alulreprezentáltságuk megvilágítását és megszüntetést – morális kötelezettségként közelíti meg;
- különbséget tesz a biológiai és a **társadalmi nemek (*gender*)** között, azt állítva, hogy utóbbi társadalmilag konstruált sztereotípiákból és szerepekből áll, amely természetesen hatással van az államok külpolitikájára és a nemzetközi politikára is állam- és szuverenitás-központúvá, valamint hatalom és háború-centrikussá téve azt;³¹
- a realisták túl nagy jelentőséget tulajdonítanak az államoknak a nemzetközi viszonyokban anélkül, hogy figyelmet szentelnének az államon belüli politikai és főleg szociális viszonyoknak, amely pedig a feministák szerint meghatározója az állami külpolitikának. Szintén fontos hiátusként említi az egyénnek (és nem a politikai elit tagjaként, hanem hétköznapi emberként értelmezett individuumnak) szentelt figyelmet, hiszen a biztonság a realisták számára szinte kizárólagosan az állam biztonságát jelenti, míg a feministák számára az egyén biztonságát, azaz a **humánbiztonságot**.

²⁸ Idézi: TRUE 2017, 3. o.

²⁹ TRUE 2017, 4. o.

³⁰ SMITH 2018.

³¹ SMITH 2018.

*Nők a fegyveres konfliktusok utáni helyzetekben;
a nők és a békefenntartás feminista perspektívából*

Ahogy feminista nemzetközi kapcsolatok szakértők rámutattak, fegyveres konfliktusokat követő időszakban – amikor az állami funkciók újjászervezése és biztosítása (beleértve az erőszak-alkalmazás állami monopóliumát, a közbiztonság és a közszolgáltatások helyreállítását) rendszerint békefenntartó csapatok segítségével történik – sokszor a nők elleni erőszak (szexuális erőszak, családon belüli bántalmazás, prostitúcióra kényszerítés) nemcsak hogy folytatódik, de esetenként fokozódik is. Ennek az egyik oka, hogy a békefenntartók számára elsődleges a korábban harcoló felek közötti béke, valamint a közbiztonság szavatolása, és így a bizonytalan biztonsági környezetben a nők elleni erőszak különböző formái elsikkadnak.

Egy másik aspektusa a nők helyzetének a poszt-konfliktusos időszakokban, hogy jellemzően a nők ki vannak zárva a hatalmi pozíciókból és így a politikai döntéshozatali folyamatokból is, csakúgy, mint a gazdasági és szociális erőforrásokhoz (munkahely, oktatás, alapvető élelmiszerek, lakhatás) való hozzájutásból.

Végül a nők részvétele békefenntartó műveletekben rendkívül alulreprezentált. 1993-ban a nők csupán 1 százaléka alkotta a telepített katonai békefenntartókat, és 2014-re is csak 3 százalékra nőtt az arányuk.

Forrás: SMITH 2018.

A fenti problémák orvoslását célozta az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1325. számú nők, béke, és biztonság tárgyában hozott határozata, amely – többek között – arra buzdítja a tagállamokat, hogy magasabb számban biztosítsák a női képviseletet minden döntéshozatali szinten, nemzeti, regionális és nemzetközi intézményekben, valamint konfliktus megelőzés, -kezelés és -megoldás területén. A dokumentum ösztönzi továbbá a Főtitkárt, hogy készítsen egy tanulmányt a fegyveres konfliktusok nők és gyermekekre gyakorolt hatásának vizsgálatáról, a nők béke építésében játszott szerepéről, valamint a nemek békefolyamataiban betöltött különböző szerepéről.

Forrás: United Nations Security Council Resolution 1325 (2000)

ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Mikorra tehető a nemzetközi viszonyok elmélete diszciplína születése és intézményesülésének kezdete?
2. Mit értünk a liberális vagy demokratikus béke koncepciója alatt?
3. Melyek azok a külső tényezők, amelyek az egyén (elsősorban a politikai vezetők) cselekvőképességét és befolyását növelik a nemzetközi politikában?
4. Sorolja fel a realizmus alaptételeit!
5. A hatalmi pólusok szempontjából milyen típusú nemzetközi rendszereket különböztethetünk meg?
6. Mit értünk interdependencia alatt?
7. Mik a nemzetközi rezsimek és mi a rendeltetésük a nemzetközi viszonyokban?
8. Milyen szerepet tulajdonít a konstruktivizmus a normáknak?
9. Foglalja össze röviden a világrendszer-elméletet!
10. Ismertesse a nemzetközi viszonyok feminista elméletének fontosabb megállapításait!

AJÁNLOTT IRODALOM

- BURTON, John W.: World Society. Cambridge University Press, 1972.
- DOUGHERTY, James E. – Pfaltzgraff, Robert L.: Contending Theories of International Relations: a Comprehensive Survey. Harper&Row, 1989.
- JACKSON, Robert – Sorensen, George: Introduction to International Relations: theories and approaches. Oxford University Press, 2007.
- KEGLEY, Charles W. Jr. – Raymond, Gregory A.: The Global Future. A Brief Introduction to World Politics. Second Edition, Thomson-Wadsworth, 2007.
- KEOHANE, Robert O.: Neorealism and its Critics. Columbia University Press, 1989.
- KISSINGER, Henry: Diplomácia. Panem- Grafo, 1998.
- KISSINGER, Henry: Diplomacy. Simon & Schuster, 1995.
- MINGST, Karen A.: Essentials of International Relations. W.W.Norton & Company, New York, London, 2008.
- MORGENTHAU, Hans Joachim: Politics among Nations. Seventh Edition, McGraw-Hill Companies, 2006.
- ROMSICS Gergely: A lehetetlen művészete. Diplomácia, erőegyensúly és vetélkedés a klasszikus realizmus elméletében. Osiris Kiadó, Budapest, 2009.
- SZŰCS Anita: A realizmus „időtlen bölcsessége”. A nemzetközi politikaelmélet realista irányzata. Grotius E-könyvtár, 2011. <http://www.grotius.hu/doc/pub/WWFPVT/a%20realizmus%20idotlen%20bolcsessege.pdf>

Hasznos honlapok:

E-International Relations <http://www.e-ir.info/>

Grotius <http://www.grotius.hu>



2. FEJEZET

AZ ÁLLAMKÖZI KAPCSOLATOK ÉS NEMZETKÖZI VISZONYOK TÖRTÉNETE

Az államok közötti kapcsolatok kezdetei az első államok létrejöttének idejére vezethetők vissza. Az elmúlt, körülbelül 5000 évben szinte leírhatatlan változásokon ment keresztül a világ és a benne élő társadalmak. A gazdasági helyzet, a technikai tudás, a vallási-ideológiai háttér és a kommunikációs lehetőségek minden korban lényegesen meghatározták az államon belüli és az államok közötti viszonyokat is. A nemzetközi viszonyokat és jogot meghatározó legalapvetőbb intézmények és fogalmak, mint pl. az állam, a szuverenitás, a nemzet és a nemzetközi szervezet kialakulása és létrejötte mind történelmi körülmények miatt alakult ki. A modern nemzetközi jogi és politikai rendszer előzményei alapvetően az Európából kiinduló nyugati civilizációban keresendők, így a jelen fejezet célja áttekinteni az államközi kapcsolatok történetét annak érdekében, hogy a 21. század kihívásait jobban megértjük.

2.1. A KAPCSOLATOK KEZDETEI, ÓKORI GYÖKEREI

Az államközi kapcsolatok kialakulásának előfeltétele volt, hogy létrejűjenek egymáshoz közel, az akkori közlekedési viszonyok szerint egymást elérő, viszonylag fejlett kultúrák. A civilizált társadalmak kezdetét a történettudomány Kr.e. 3000 környékére teszi, jelen tudásunk szerint ezt a Tigris és Eufrátesz völgyében, Mezopotámiában élő sumér nép hozta létre. Kezdetben városállami keretek között éltek a sumérok, nem egy egységes államban, és egymás közötti viszonyaikat a nemzetközi jog alapján rendezték. Két sumér városállam, Umma és Lagas között jött létre az első, az általunk ismert legrégebbi, **nemzetközi szerződés**, körülbelül Kr. e. 3000-ben.¹ Ez a szerződés a két városállam közötti határ megállapítására szolgált, a szerződés egy több évszázadon át tartó határvitát zárt le, azonban nem túl sok sikerrel, ugyanis az ummai fél azt hamarosan megsértette. Ennek eredményeként újra fellángolt az erőszak a két városállam között.²

A nemzetközi szerződés fogalma

Az államok és a nemzetközi jog arra feljogosított alanyai között létrejött akaratmegegyezés, amellyel nemzetközi jogokat és kötelezettségeket hoznak létre, módosítanak vagy szüntetnek meg.

Bővebben lásd: SZALAI 2018b.

Ez a történet ékesen bizonyítja az ókori viszonyokat: az egymás mellett élő államok között létezett kapcsolat, sokszor jog által (is) szabályozott formában, és tipikusan az egymással **háborúzás** jellemezte.

Kr. e. 3000 és 1500 között a Közel-Kelet és Észak-Afrika térségében számos állam jött létre, olyanok, mint Akkád Királyság, Asszíria, Babilónia, Egyiptom, Perzsia. Az egymással háborúzás mellett azonban megjelentek az együttműködés békés formái is, így a kereskedelmi kapcsolatok és szövetségek létesítése.

¹ NAGY 1995, 7. o.

² SULYOK 2014, 479-488. o.

Az időszámításunk előtti mintegy 1500–1000 évben a mai civilizációnak közvetlen alapokat nyújtó államok alakultak ki, így a hellén (görög) városállamok, Izrael és Judea, kínai és indiai államok, a maja állam Közép-Amerikában, majd pedig a Római Birodalom. Az élénkülő **kereskedelem** mellett megjelent a követek küldése, barátsági és meg nem támadási szerződések kötése, katonai szövetségesi szerződések kötése, választott bírászkodás alkalmazása, békeszerződések kötése, és hadijogi szabályok is, pl. hadüzenet küldése vagy a hadifoglyok kicserélése.³ A békés együttműködés azonban általában csak időszakos volt, a hatalmi viszonyok újrendezése háború útján valósult meg.

Az államközi kapcsolatok és nemzetközi jog alakulása szempontjából virágzóbb korszakok azok voltak, amelyben a hasonló méretű és erejű, egymáshoz „közeli” államok léteztek, míg a nagy birodalmak kialakulása és léte nem kedvezett ennek. Pl. a kínai fejedelemségekből Kr. e. 221-ben létrejövő egységes Kínai Birodalom vezetője, a kínai császár minden ember feletti uralkodónak tekintette magát, és mivel mindenki az ő alávetettje, így együttműködésre, békés kapcsolatokra sem volt lehetőség a szomszédos vagy távolabbi népekkel.⁴ A nagy birodalmaknak nincs szüksége a nemzetközi rendszerre, a többi állammal való hatalmi egyensúlyra.⁵ (Ugyanakkor az is igaz, hogy a nagy birodalmak bukását követő anarchikus időszakok, amilyen pl. Európában a 9–10. század, vagy Kínában a nagy dinasztiák egységes uralma közötti időszakok, sem a nemzetközi együttműködést és fejlődést mozdították elő. Ezek az időszakok a hatalmi egyensúly újra megteremtését jelentették, leginkább háborúk útján.)

Ebben az időszakban jön létre az öt **világvallás** közül négy: a judaizmus (zsidó vallás), a kereszténység, a hinduizmus és a buddhizmus. (Az iszlám majd csak az i. sz. 6. században alakul ki.)

2.2. A KÖZÉPKOR ÁLLAMKÖZI KAPCSOLATOK – A RÓMAI BIRODALOM FELBOMLÁSÁTÓL A HARMINCÉVES HÁBORÚIG

A korai középkor elejéig szinte teljesen centralizált Európa fokozatosan decentralizálttá kezdett válni: a Római Birodalom i.sz. 395-ben kettészakadt, és a Nyugat-Római Birodalom 81 évvel később, 476-ban, köszönhetően a germán törzsek folyamatos támadásának, összeomlott. Helyén a germán törzsek új államokat hoztak létre, pl. a Frank Birodalmat és a Gót Királyságokat. Kevés olyan állam volt azonban csak ezek között, amelyek évszázadokon át tartósnak bizonyultak volna. A legerősebb közülük a Frank Birodalom (482–843) volt, amelyben elsőként alakult ki a hűbériség, más néven a **feudalizmus** rendszere. A hűbéri kötelékek kialakulása és a feudalizmus válasz volt a hiányzó erős központi hatalomra, mivel magánkézbe adott olyan jogosítványokat, amelyek egy erős, központosított rendszerben az állam „kezeiben” lennének (pl. adószedési és jogalkotási jogosítványok). Ezzel stabil rend jött létre, ez a gazdasági és társadalmi berendezkedés az 1800-as évekig meghatározta az európaiak életét. (Habár ehhez hozzá kell tenni: Kínában már a 3–4. évszázadban a feudalizmusnak megfelelő viszonyok voltak.)

A 900-as évekre lezárult a népvándorlás, viszonylagos béke volt Európában, és a hatalmi viszonyok meghatározójává mindinkább a földtulajdon vált. Ebben az időszakban gyenge volt a királyi hatalom, a földesurak egymással harcoltak a központi hatalom megszerzése érdekében, a királyok a hatalmukat föladományokkal próbálták biztosítani, amelyért cserébe járadékot és hűséget kívántak a hűbérestől. A Római Birodalom szétesésével megszűnt a távolsági kereskedelem és az úthálózatot sem tartották karban, így minden áru megtermelése helyben vált szükségessé. Ennek eredményeként a pénzforgalom is jelentősen visszaszorult, a hűbéri járadékok megfizetése túlnyomó részét terményben fizették meg, nem pénzben (a pénzjáradék csak a fejlettebb feudalizmus idején vált lehetővé).

³ NAGY 1995, 8–15. o.

⁴ NAGY 1995, 9. o.

⁵ KISSINGER 1998, 21. o.

Az egyre szövevényesebbé váló hűbéresi rendszer a nemzetközi viszonyokra is hatott, a **hierarchikus rendszer** megjelent a különböző államok uralkodói között is. Pl. az angol királyok az 1000-es évektől kétszáz éven keresztül a francia király hűbéresei voltak (egészen addig, amíg *Földnélküli Jánost* meg nem fosztja a francia király bírósága a földjeitől a hűbéresküje megszegése miatt – ekkor kapja ezt a gúnynevet). Ez hűbéresi függést jelentett még úgy is, hogy az angol királyoknak a francia királyság területén nagyobb birtokaik voltak, mint magának a francia királynak.⁶

Évszázadokon keresztül a hierarchia élén a pápa, a római keresztény egyház feje állt. A világi és egyházi hatalom közötti küzdelem és annak eldöntése, hogy a világi uralkodó vagy a pápa hatalma a nagyobb-e, évszázadokon keresztül tartott. Az uralkodásuk felsőbbbségéről folyó vita ellentmondásos volt, mert gyakran a pápának és az uralkodónak kölcsönösen szüksége volt egymásra ahhoz, hogy hatalmukat meg tudják tartani. Így pl. *Nagy Károly*, frank uralkodó (768–814) a nyugati egyház egyik legfőbb támogatója volt, ezért a pápa őt a Szent Római Birodalom császárává koronázta. *Nagy Károly* ezért cserébe védelmet ígért a pápának és azt, hogy a kereszténység nevében egyesíti Nyugat-Európát. A valóságban azonban az egységes központosított hatalom létrehozása nem sikerült, a valóságban egymástól szétszórtan élő népcsoportok kisebb egységeket alkottak, az egyház univerzalizmusra és centralizmusra vonatkozó igényével szemben.⁷

Eközben Kelet-Európában megmaradt a Kelet-Római Birodalom, a 7. századtól Bizánci Birodalom néven, és 1453-ig létezett is, amíg az Oszmán Birodalom terjeszkedése miatt meg nem szűnt. A Bizánci Birodalomban a latin helyett a görög nyelvet használták, az állam működését tekintve a római hagyományok folytatásával. Vallásilag keresztény volt, amely 380-tól az egész Római Birodalom területén államvallás volt.

1054-ben kettészakadt a **keresztény egyház**, és így Európa keleti felén az ortodox keresztény vallás működött a bizánci pátriárkával az élén, míg Nyugat-Európában a latin nyelvű egyház, élén a római pápával. A bizánci pátriárka hatalma jóval csekélyebb volt, mint a római pápáé, és a római keresztény egyház jóval több európai államot fogott át, mint a keleti keresztény.

Miközben Európában a keresztény vallás lett az általánosan elfogadott, addig a 600-as években az Arab-félszigeten kialakult az ötödik világvallás, az iszlám. A világ lakosságának túlnyomó része napjainkban is az öt világvallás valamelyikét gyakorolja, és az a kulturális identitást alapvetően meghatározza. Napjainkban a politikai ideológiák helyett újra a kultúrán és valláson alapuló civilizációs jellemzők a meghatározóak, és ez egyes tudósok, pl. *Samuel Huntington* szerint a civilizációk összecsapásához is vezet, mivel jelenleg a civilizációk közötti erőegyensúly módosulása zajlik.⁸

A vallások és kultúrák közötti versengés, sőt háborúzás hosszú történetre nyúlik vissza, ennek két jelentősebb történelmi példáját látjuk az 1000 és 1500-as évek közötti időszakban. Az egyik ezek közül a keresztes háborúk, amikor az iszlám térhódítását próbálták az európai keresztények megakadályozni a Közel-Keleten, a másik pedig az Európa területén zajló zsidóüldözések, pl. az 1300-as évek német területein.

Az 1300–1500-as években a feudalizmus miatti széttagoltság következtében még mindig jelentős akadályai voltak a szabad közlekedésnek és szárazföldi kereskedelemnek. Mind az utakon, mind a folyókon általános volt a vámok szedése, ami jelentősen megdrágította az egyébként is rossz körülmények közötti szállítást. Ez egyrészt gátolta a gazdaság fejlődését, másrészt előnybe hozta a tengerparti államokat, mivel a **tengeri kereskedelem** akadálytalanul fejlődhetett. Ezt tanúsítja pl. az 1400 és

⁶ BLOCH 2002.

⁷ MINGST 2011, 32. o.

⁸ HUNTINGTON 2004.

1500-as években keletkezett számos nemzetközi tengerjogot leíró könyv, valamint uralkodói rendelet. Ráadásul a törökök terjeszkedése és Bizánc bukása jelentősen megnehezítette az Ázsia és Európa közötti levantei kereskedelmet, ami szintén annak kedvezett, hogy új tengeri útvonalakat keressenek a Földközi-tenger térségének államai (velenceiek, spanyolok, portugálok).⁹

A tengeri kereskedelem több százéves zavartalan fejlődése számos eredményt hozott: kialakult egy nemzetek közötti kereskedő közösség (transznacionális hálózat), amelynek a pénzügyi érdekei már nem csak egy állam területére korlátozódtak, és jelentős vagyonhoz jutottak. Az érdekek védelme vezetett a konzuli kapcsolatok és védelem kialakulásához. Megismertek más kultúrákat és szélesebb körű világi ismeretekre tettek szert, mint a kizárólag az egyháztól szerzett tudás, ami Európa túlnyomó részén kizárólagos oktatást nyújtott. Újra felfedezték az ókori eszméket, a klasszikus irodalmat és filozófiákat, amelynek hatására kialakult a reneszánsz kultúra és humanizmus. Ebben a korban megtalálhatóak már az individualizmus gyökerei, és az egyház által egyetemesnek titulált erkölcsi rend relativizálása (ld. pl. *Machiavelli A fejedelem* című írását, amelyben szerinte az uralkodónak csak az állam érdekében kell cselekednie és nem az egyház vagy valamilyen más, univerzális értékrendre tekintettel).¹⁰

A tengeri közlekedés és kereskedelem fejlődése egyre messzebbi területek **felfedezéséhez** vezetett, 1470-től keresték a portugál hajósok az Indiába vezető tengeri utat. 1487-ben *Diaz* megkerülte Afrika déli csúcsát, a Jóreménység fokát, 1492-ben *Columbus* nyugatnak indulva felfedezte az amerikai kontinentst, majd 1498-ban *Vasco de Gammának* sikerült körbehajóznia Afrikát és eljutni India nyugati partjához. Ezeknek a felfedezéseknek köszönhetően megindult a gyarmatosítás, először leginkább Spanyolország és Portugália részéről, majd körülbelül száz évvel később az angolok, a hollandok és a franciák is csatlakoztak ehhez. A **gyarmatokat** az 1500-as években a közép- és dél-amerikai földrészen hozták létre, azonban az afrikai kontinens felfedezéséből is hasznot húztak: onnan vitték a gyarmatokra a munkaerőt. Az afrikaiak elhurcolása rendkívül erőszakos módon történt, becslések szerint minden ép-ségben az amerikai földrészre szállított rabszolgára három megölt vagy a borzalmas szállítási körülmények miatt meghalt rabszolga esett.¹¹ A gyarmatokat a gyarmatosító a birodalma részének tekintette, és így jelentősen megnőtt az a térség, ahol az európai és keresztény nemzetközi jog érvényesült. Ráadásul a gyarmatosításból származó vagyon gyors ütemű gazdasági és technikai fejlődést, amelynek társadalmi hatása is lett: a feudalizmust fokozatosan felváltotta az egyre jobban központosított monarchia.

Miközben az 1500-as években a tengerek felfedezése és a felettük gyakorolt uralom kialakítása kötötte le az Atlanti-óceánhoz közeli államokat, addig az európai kontinens szárazföldi területeinek jelentős részén két lényeges jelenség zajlott párhuzamosan: az egyik a Török Birodalom terjeszkedése és folyamatos támadása délkelet felől, a másik pedig a katolikus egyház gyengülése. Az 1517-ben megindult **reformáció**, *Luther* tanainak a kihirdetése és a protestáns egyháznak a létrejötte gyorsan népszerűvé tette az uralkodói körökben is. A protestáns hitet felvevő uralkodók így megszabadulhattak a pápa fennhatóságától és ezt még a katolikus hitben maradt uralkodók (pl. a francia király) is szerették volna elérni.

Európa vallási megosztottsága és az ehhez társuló hatalmi átrendeződés háborúhoz vezetett. 1618-ban vallásháborúként indult az európai államok jelentős részére kiterjedő háború, amely aztán harminc évig tartott és a hatalmi viszonyok lényeges átrendeződését eredményezte. 1452-től a Német–Római Császárság élére a német választófejedelmek a Habsburg-családból választottak császárt. Ez a cím ugyan biztosította a legfőbb hatalmat, mégis jelentős jogok és hatalom maradt az egyes fejedelemségeket vezetőik kezében. Az 1500-as években a császárság számos területén áttértek a fejedelmek a protestáns hitre, és noha az osztrák és bajor területekről hathatós ellenreformáció indult, mégis 1555-re

⁹ NAGY 1995, 26. o.

¹⁰ MINGST 2011, 34. o.

¹¹ NAGY 1995, 27-28. o.

(augsburgi vallásbéke) elérték, hogy az evangélikus vallás egyenrangú legyen a katolikus vallással. A vallásbéke keretében a Habsburg császár elfogadta, hogy a fejedelmek maguk választhatják meg vallásukat és a hozzájuk tartozó területen is azt a vallást gyakorolják (innen ered az „akié a föld, azé a vallás”, latinul *cuius regio, eius religio* mondás). Azonban a Habsburgok az 1600-as évek elejére újra erőteljes központosítási igényekkel léptek fel és a szabad vallásgyakorlásukat és jogait feltűtő protestáns fejedelmek 1608-ban létrehoztak egy szövetséget, a Protestáns Uniót az érdekeik védelmében. 1618-ban azonban a császári helytartótanács az akkor a német-római birodalomhoz tartozó Csehországban betiltotta a protestáns vallás gyakorlását. Erre válaszként a protestáns cseh rendek kidobták a helytartótanács két tagját a prágai vár ablakán (a közismert defenestráció története) és Habsburg-ellenes lázadás indult, amely egyben a kezdetét is jelenti a **harmincéves háborúnak**.

A Német-Római Császárságon belül zajló harcok azonban hamarosan európaivá váltak, mivel szinte az összes európai állam beavatkozott valamelyik fél oldalán. Anglia, Hollandia és Franciaország a Habsburg-ellenes protestáns fejedelmeket támogatta, főleg pénzzel, míg Dánia, Svédország és a *Bethlen Gábor* vezette Erdélyi Fejedelemség a harcokban is részt vett a saját hadseregeivel a protestánsok oldalán. A Habsburgokat támogatta a pápa, a velenceiek és a katolikus német fejedelmek, főleg a bajorok, valamint a szintén Habsburg spanyol király. A háború egyébként nem csak Európa területén zajlott, mivel Hollandia és Portugália Dél-Amerikában és Kelet-Indiában is harcolt egymás ellen a gyarmati hatalomért.¹²

A háború első 18 évében összességében a katolikus szövetség bizonyult erősebbnek, azonban 1635-ben Franciaország, élén *XIII. Lajossal* és *Richeliu* bíborossal hadat üzent a Habsburgok vezette Spanyolországnak (amelynek egyébként az uralkodója, *IV. Fülöp* XIII. Lajos feleségének, Habsburg Annának a testvére volt). A francia csapatok lerohanták Észak-Itáliát, a Rajna-vidéket, a Dél-Németalföldet és újra bevonták a harcokba a svédeket, akikkel szövetségre léptek. 1642-től a francia és svéd haderő sikert sikerre halmozott, legyőzték a spanyol, osztrák, bajor seregeket is és 1648-ra egyértelművé vált fölényük a Habsburgokkal szemben.¹³

A harmincéves háború egész Európát jelentősen megviselte, becslések szerint az akkori európai népesség harmada-negyede odaveszett. Ennek több oka is volt, egyrészt ezek a csaták már nem hasonlítottak a középkori lovagi csatákra, sokkal inkább a modern, totális háborúhoz. Ennek legismertebb példája a protestáns Magdeburg kifosztása és lerombolása 1631-ben, ahol körülbelül 25 ezer ember égett halálra a felgyújtott városban, míg az ezt elkövető császári seregek és Katolikus Liga hadseregének tagjaiból 300 veszett oda a harcban. A polgári lakosság pusztulásának másik oka a tífusz és pestisjárványok voltak, valamint az élelem hiánya. Az egyre kaotikusabb háború során többször is felmerült a békekötés, azonban ez rendkívül lassan haladt. 1641-ben született meg az első előzetes megállapodás a béketárgyalások helyszínéről, azonban a tényleges tárgyalások csak 1645-ben kezdődtek meg és 3 évbe telt, mire ténylegesen létre is jött a békeszerződés.¹⁴

1648-ban, két helyszínen, Osnabrückben és Münsterben írták alá a békeszerződéseket, mivel mindkettő Vesztfáliában van, így lett a neve **vesztfáliai béke**. A békeszerződésekben alapvetően három témát kellett szabályozni: a vallási kérdést, a területi kérdéseket és a német-római császár hatalmi jogait és viszonyát a fejedelmekkel.

A vallás kapcsán a békeszerződések kimondták, hogy nem lehet különbséget tenni a katolikus, evangélikus és a református birodalmi rendek között, és az augsburgi **vallásbéke** vívmányainak egy részét megerősítették. A rendelkezés a magánéleti vallásgyakorlásban toleranciát hirdetett, a fejedelmek

¹² CSIKÁNY 2005.

¹³ Uo.

¹⁴ LÁZÁR 2009, 28-45. o.

nem alkalmazhattak kényszert a más vallásúakkal szemben (kivéve, hogy a békekötés utáni öt évben száműzhették őket a területről). (Ez azonban nem vonatkozott az osztrák örökös tartományokra, ahol csak a katolikus hitet ismerték el.)

Ahogy a vallási szabályoknak is hatása volt a császár és a birodalmi rendek viszonyára, úgy a területi rendelkezéseknek is. A Német–Római Császárság 296 önálló fejedelemségre és számtalan szabad városa bomlott fel, valamint kivált belőle és önálló államként ismerték el Svájcot és Hollandiát. Egyes német fejedelemségek is megerősödtek, különösen Brandenburg–Poroszország, amely jelentős területtel gazdagodott a békekötés eredményeként. A békekötés révén a Habsburgok kénytelenek voltak elismerni, hogy a német-római császári cím nem jelent felsőbbrendűséget, az uralkodói hierarchia addigi rendszere megbukott. A német birodalmi rendek jogot kaptak arra, hogy szabadon szövetkezzenek külső hatalmakkal és önálló külpolitikát folytathassanak, a császár pedig csak a fejedelmek beleegyezésével köthetett nemzetközi szerződést vagy üzenhetett hadat. A béke visszaállította a birodalmon belüli kereskedelmi szabadságot, és elrendelte a háború miatt létesített vámhatárok eltörlését. A Császárság maga formálisan 1806-ig fennmaradt (*Napóleon* szüntette meg), de az inkább **független államok szövetségévé** vált, már nem jelentett nagyhatalmi erőt. A Habsburgok által vágyott, központosított német egység helyett a harmincéves háború után több mint kétszáz évnyi szétszabdalt-ság következett, amelynek a hatása a 20. századi eseményekig követhető.

Franciaország a háború győzteseként valódi nagyhatalommá vált és megkapta Elzászt, valamint megszállhatta Piemontot (Északnyugat-Itália). A Habsburgok veresége maga után vonta a **pápai hatalom csökkenését**, és a békekötéssel megszűnt a pápa felsőbbrendűsége még a katolikus uralkodók felett is. Eddigre egyértelművé vált, hogy még a katolikus uralkodók sem veszik figyelembe az egyház érdekeit.¹⁵ Az egyenrangú és különálló német fejedelemségek, valamint az egyház felsőbbrendűségének megszűnésével az állami hatalom önállósága, a területe feletti kizárólagossága (szuverenitása) és a világi jellege a gyakorlatban is testet öltött.

A vesztfáliai békeszerződések előbbieken felsorolt konkrét területi, vallási és politikai rendelkezései messzemenő hatást gyakoroltak a nemzetközi kapcsolatokra, így ezt az eseményt tekintjük a **modern nemzetközi kapcsolatok**, a modern diplomácia és számos, a mai napig alkalmazott nemzetközi jogelv kezdetének. Innen eredeztetjük az államok szuverenitásának elvét és az államok egyenlőségét, amelyek a 21. században is meghatározó **nemzetközi jogi alapelvek**. A nemzetközi kapcsolatokban több száz évre meghatározóvá vált az erőegyensúly megteremtésére törekvő politizálás Európában. A vesztfáliai béke eredményeként az államok olyan csoportja jött létre, amelyek az 1800-as évekig uralták a világot. Ez egy megegyezéssel béke volt, amelyben nem az ellenfelel való teljes bosszúállás volt a cél, inkább a tartós béke elérése (követve ezzel a korszak több gondolkodójának is javaslatát, pl. *Grotiust*, *Erasmust*, *Machiavellit* és *Bodint*). A **modern diplomácia** kialakulásában jelentős szerepet játszott, hogy a béke létrejött mintegy kétszáz állam (túlnyomó része kicsi német fejedelemség) érdeke volt. A béketárgyalásokon ebből körülbelül száz állam képviselője tudott megjelenni. A tárgyalások tipikusan követek útján zajlottak, nem közvetlenül az uralkodók között és évekig tartottak.¹⁶

A vesztfáliai békeszerződések eredményei

- vallásbéke;
- államok szuverén egyenlőségének elve;
- a modern nemzetközi kapcsolatok kezdete;
- a modern diplomáciai kapcsolatok kezdete;
- hatalmi egyensúly doktrínája.

¹⁵ Uo.

¹⁶ HADFI–KOLOZSVÁRI 2009.

2.3. A VESZTFÁLIAI BÉKESZERZŐDÉSTŐL A BÉCSI KONGRESSZUSIG

A békére törekvő filozófiák és a harmincéves háború lezárása ellenére Európában nem lett béke. A Német–Római Birodalom meggyengülését és a Habsburg-család osztrák és spanyol ága közötti elhídegült szövetséget kihasználva Franciaország nem az európai erőegyensúly megőrzésére, hanem saját hatalmának növelésére törekedett a 17. század második felében. Ezt *XIV. Lajos* állama el is érte, mivel a számtalan háború eredményeként megszerezte Belgiumot, és évtizedekig harcolt sikerrel a spanyolok és hollandok ellen. Eközben az osztrák Habsburg-ágot az Oszmán Birodalom elleni harc kötötte le, amely eredményeként a magyar területekről is kiűzik a törököket és 1699-ben békét kötnek a Habsburgok a törökökkel (karlócai béke). Európa nyugati és keleti felén is a központosított, abszolutista állam vált a jellemzővé az 1600-as évek második felében, 1700-as évek elején.

Még tartott a harminc éves háború a kontinensen, amikor Angliában kitört a forradalom. Az **angol polgári forradalom** több békés és háborús szakaszból állt 1640 és 1688 között. A több évtizedes parlamenti viták, háborúk, vallási intolerancia, anarchia és *Oliver Cromwell* néhány évig tartó diktatórikus köztársasága után 1688-tól egy nyugodtabb korszak köszöntött be. *Orániai Vilmos* trónra kerülése után, 1689-ben elfogadták a Jogok Nyilatkozatát (*Bill of Rights*), amely alkotmányos monarchiává tette Angliát. Ezzel első példája lett a nem abszolutisztikus hatalomgyakorlásnak, ahol a parlamentnek jelentős szerepe van. Az 1600-as évekbeli angol forradalomnak fontos eredménye volt, hogy a későbbi európai forradalmak (az 1700-as évek végi francia és az 1840-es évek összeurópai forradalmi) az Egyesült Királyságban nem eredményeztek hasonló eseményeket. Ráadásul Anglia és Skócia 1707-ben bekövetkezett egyesülése is gazdasági növekedést hozott. Ez a tartós belső béke és kiegyensúlyozott hatalomgyakorlás lehetővé tette az ipar, gazdaság és technológia fejlődését, és azt, hogy innen indult az **ipari forradalom** az 1700-as évek közepén. Ekkor írta meg *Adam Smith*, a modern közgazdaságtudomány skót atyja, A nemzetek gazdagsága című művét, amelyben kifejti a munka, mint érték és a munkamegosztás elméleteit és az állam beavatkozásától mentes, szabad kereskedelem és gazdasági liberalizmus fontosságát.¹⁷ A *Smith* által leírtak alapvető hatást gyakoroltak az államok gazdasági döntéseire és a 20. században világméretűvé váló szabad, vámok nélküli kereskedelmet támogató nemzetközi együttműködések, pl. a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) létrehozására.

Az ipari forradalom

Az ipari forradalom egy összetett jelenség, amelynek része a technológiai fejlődés, a tőkefelhalmozás, a tudományos fejlődés, a fejlett kereskedelmi hálózat kialakulása, a feudális kötöttségek megszűnése és a szabad munkaerő léte, és nem utolsósorban az anyersanyag-gazdagság, amely az egyre bővülő gyarmatokról származott. Az ipari forradalom egyik távoli eredménye az 1800-as évek második felében az első kormányközi nemzetközi szervezetek létrehozása. Az ipari forradalom több hullámban zajlott, így az 1700-as években, majd az 1800-as évek második felében és újabb lendületet kapott az 1900-as évek második felében is.

Míg az angoloknál a 17–18. század fordulója a több évtizede várt békét hozta el, addig a többi európai hatalom többsége számára újabb háborút: az 1701 és 1714 között zajló spanyol örökösödési háború megint érintette a kontinens országait. Mivel a spanyol Habsburg-ág kihalt, a háborút lezáró utrechti békével a spanyol trónt is a francia uralkodócsalád, a Bourbonok kapták meg. Ekkor szerezték meg az angolok a spanyoloktól Gibraltárt, valamint néhány dél-amerikai gyarmati területet és a tengeri rabszolga-kereskedelem kizárólagos jogát. A vesztfáliai egyensúly tehát inkább csak a Német–Római Birodalmon belül érvényesült, azon kívül folyamatos volt a hatalmi viszonyok kisebb mértékű átren-

¹⁷ SMITH 2011.

deződése, valamint a hatalmi harcok „áttétele” más kontinensekre. A minél több **gyarmati** terület megszerzéséért folytatott **háborúk** visszatérően jelen voltak az angolok, spanyolok, franciák, hollandok és portugálok között Észak-Amerikában, Ázsiában és Afrikában. Míg a brit uralom 1760-ban kezdődött Indiában (és eltartott 1947-ig!), addig Franciaország ekkoriban jelentős gyarmati területeket veszített, főként az angolok javára, pl. Kanadát.

A vesztfáliai erőegyensúllyal és kisebb mértékű, illetve földrajzilag áttett hatalmi harcokkal jellemzett korszak az 1770-es években már jelentősebb változást hozott a nyíltabb és erőteljesebb hatalmi harcoknak köszönhetően. Poroszország jelentősége nagyban megnövekedett Lengyelország első felosztása miatt (majd a század végére Lengyelország teljesen megszűnt és csak 1918-ban állt helyre államisága). Az Orosz Birodalom a megelőző évtizedekben fokozatos hatalmi erősödésen ment keresztül és stratégiaileg fontos területeket szereztek a törököktől, többek között a Krím-félszigetet is, így kiépíthették a fekete-tengeri haditengerészeti flottájukat (amely területnek a 21. század elején még mindig jelentősége van, gondoljunk csak a Krím 2014-es annektálására Ukrajnától).

Az 1700-as évek második felének eseményei közül azonban kettő emelkedik ki különösképpen: az egyik az amerikai függetlenségi háború (1775–1783), a másik a francia forradalom (1789). A centralizált és abszolutista hatalom ellen érvelő felvilágosult gondolkodásnak jelentős szerepe volt mindkét esemény bekövetkezésében. Számos filozófus és író, pl. *Locke*, *Voltaire* és *Montesquieu* érvelt az állam hatalmának korlátozása mellett. Kifejtették, hogy az állami hatalomnak a néptől, a társadalomtól kell fakadnia és a nép és a hatalmat gyakorlók között egyezségnek, ún. társadalmi szerződésnek kell fennállnia. Ez az egyezés biztosítja a hatalom legitimitását, azt, hogy a nép elfogadja az uralkodót és az általa hozott jogszabályokat. A **felvilágosodás** eszméi válaszként születtek az abszolút hatalmat gyakorló, a nép érdekeit nem kellőképpen figyelembe vevő uralkalmak ellen. Ezzel megjelentek a máig ható politikai liberalizmus eszméi is a korábban említett smithi gazdasági liberalizmus mellett. Ezeket az eszméket belefoglalták a függetlenségi háború eredményeként létrejövő Amerikai Egyesült Államok alkotmányába, lehetővé téve egy világhatalom kialakulását.

A **francia forradalom** kitöréséhez is a felvilágosodás eszméi, az abszolutista hatalomgyakorlás pénzügyi és társadalmi csődje, a jelentős mértékű népességnövekedés, az egyre szélesedő polgárság és a kiváltságos rendek közötti érdekellentétek vezettek. A forradalom nem sokáig maradt Franciaország belügye, két évvel később bevonódott Ausztria és Poroszország, majd *XVI. Lajos* lefejezését követően, 1793-ban létrejött az első nemzetközi összefogás az első francia köztársaság ellen. Anglia, Hollandia, Portugália, Spanyolország, a Német–Római Birodalom és itáliai városállamok szövetkeztek, részben a francia monarchia helyreállítása érdekében, azonban jelentősebb részben területszerzési céllal. Ez a koalíció nem volt különösebben sikeres, és a francia területek gyarapodását eredményezte, így 4 év után felbomlott. Egy évvel később, 1798-ban létrehozták a második koalíciót, amelyben a Franciaországgal határos államokon kívül részt vett a Török Birodalom, Portugália, sőt egy rövid ideig még Oroszország is. Ez a szövetség sem érte el a célját az ún. **francia forradalmi háborúkban**, és az egyes tagjai sorra békét kötöttek a franciákkal, utolsóként az angolok 1802-ben. Mindazonáltal a területi viták megoldatlanok maradtak, így 1803-ban folytatódott a háborúk. Ezt a szakaszt már **napóleoni háborúknak** nevezzük (noha *Napóleon* már korábban, 1799-ben Franciaország vezetője lett), és 1815-ben értek véget *Napóleon* vereségével. Ez alatt a 12 évnyi háború alatt öt különböző nemzetközi koalíció jött létre *Napóleon* ellen, alapvetően az Egyesült Királyság vezetésével.

Magát a hadiállapotot az első (1814) és második (1815) párizsi béke zárta le, azonban megállapodtak abban, hogy Európa összes állama egy általános konferencián fogja a területi rendezést és a tartós béke feltételeit megállapítani. Így 1814–1815-ben a Bécsbe összehívott nemzetközi konferencia, más néven a **bécsi kongresszus** tartalmazta az összeurópai egyezséget.

A bécsi kongresszus eredményei

- Európai Koncert és a konferencia-diplomácia kialakulása;
- a többoldalú nemzetközi kapcsolatok előnyben részesítése a kétoldalúakkal szemben (multilateralizmus);
- diplomáciai kapcsolatokra vonatkozó új nemzetközi szabályok;
- hatalmi egyensúlyra törekvő politizálás helyreállítása;
- népszuverenitás eszméje;
- nacionalizmus eszméje;
- alapvető emberi jogok megjelenése.

A bécsi kongresszuson nagyrészt helyreállították a napóleoni háborúk előtti államhatárokat, azonban történtek területszerzések is: pl. lengyel területeket kapott Oroszország, Ausztria és Poroszország, Anglia megkapta Máltát és több holland tengerentúli területet, a hollandok megkapták Belgiumot és Luxemburgot, Svédország megkapta Norvégiát Dániától (kárpótlásként, amiért 1809-ben „elvesztette” Finnországot az oroszok javára), Ausztria pedig megkapta Velencét és Lombardiát. Az államok kijelentették, hogy a vesztfáliai békében önálló államként elismert Svájcnak állandó semlegességet biztosítanak, amelyet azóta is tiszteletben tart minden állam.

A Bécsben elfogadott megállapodás helyreállította a Bourbon-dinasztia hatalmát és némileg módosult formában újrateremtette az európai államok között a vesztfáliai békével elfogadott erőegyensúlyt. A tartós európai béke és erőegyensúly létrehozása érdekében elhatározták, hogy az Egyesült Királyság, Ausztria, Oroszország, Poroszország és Franciaország közösen fogják intézni a fontosabb európai ügyeket. Ezt az együttműködést **Európai Koncertnek** nevezzük, amelynek a megvalósítását rendszeres többoldalú diplomáciai tárgyalások lebonyolítása útján képzelték el. Természetesen korábban is volt már példa több állam tartós együttműködésére, de ez a rendszeres konferencia tartása előrevetíti a nemzetközi szervezetek világát (pl. az 1919-ben létrejövő Népszövetséget) és a 20. században nagy jelentőségre szert tevő multilateralizmust. A bécsi kongresszuson az is előrelépést jelentett a vesztfáliai béke tárgyalásaihoz képest, hogy egy helyszínen, együtt tárgyaltak az államok képviselői, és nem csak követek útján, hanem a legfelsőbb állami vezetés szintjén (így pl. részt vett rajta *III. Frigyes Vilmos*, porosz király, *I. Sándor*, orosz cár, *I. Ferenc* császár és *Metternich* kancellár Ausztria képviseletében, *Talleyrand*, francia miniszterelnök, és számos állam külügyminisztere).

A többoldalú diplomáciai tárgyalások lebonyolítását könnyítették meg a bécsi kongresszus által hozott, a **diplomáciai kapcsolatokra vonatkozó új nemzetközi szabályok** is. A középkori Európában az egyes államok követei szigorú hierarchiába rendeződtek, amelyen természetesen az államok folyton változtatni szerettek volna és a vélt vagy valójában növekvő hatalmuknak megfelelő pozíciót szerettek volna szerezni. Ez folyamatosan vitákhoz vezetett és megnehezítette a többoldalú tárgyalások lebonyolítását. Ráadásul az erőegyensúly helyreállítására törekvő kongresszuson kevésbé lett volna szerencsés újra egy komplex hierarchia kialakítására koncentrálni, így tehát döntés született a korábbi gyakorlat megreformálásáról. A követek rangsorának megállapításában így már a szuverén egyenlőség lett az alapelv, és nem a vélt vagy valós hatalom. A kongresszus által lefektetett egyes diplomáciai szabályok, pl. az állandó követségek és diplomáciai kapcsolatok létesítésére vonatkozóak, máig alkalmazottak.

Az Európai Koncert három állama, Ausztria, Poroszország és Oroszország egy szorosabb együttműködésben is megállapodott, amelyet **Szent Szövetségnek** neveztek. Ez a politikai és katonai szövetség 1848-ig meghatározó befolyást gyakorolt a nemzetközi politikára, és legfontosabb célja a feudális monarchiák és abszolutista hatalom fenntartása. Az Európai Koncert és a Szent Szövetség eredménye, hogy mintegy negyven évig megakadályozta, hogy az európai nagyhatalmak egymással háborúzzanak.

Habár a forradalom kitörésétől a *Napoleon* vereségét hozó waterlooi csatáig mindösszesen 23 év telt el, az eseményeknek máig tartó hatása. A vesztfáliai békeszerződések német területekre vonatkozó eredményeihez hasonlóan csökkent a katolikus egyház hatalma Franciaországban és Európa-szerte. Kialakult a **népszuverenitás** eszméje és a nemzeti egység gondolata. Az abszolút hatalmat gyakorló uralkodó, mint az állam és a szuverenitás megtestesítője helyett előtérbe került a nemzetállam és a nép, mint a szuverenitás hordozója. Az embereket már nem csak az kötötte össze, hogy melyik családnak tartoznak és melyik uralkodónak az alattvalói, hanem az is, hogy a politikai életben csoportként részt vegyenek, sőt jelentősége lett a közös történelmi múltnak, a közös hagyományoknak és nyelvnek. A nemzetben alapuló közösségi összetartozás-tudat igényének kialakulásában jelentős szerepe volt az ipari forradalom miatt átalakuló társadalmi kötelekeknek is. A munkalehetőségek miatti tömeges elvándorlás a jó kommunikációs lehetőségek hiányában nem a családdal való kapcsolattartást erősítette, hanem új, más elveken alapuló közösségek kialakulását. Az egyén számára a családi kötelekeken túl kiemelten, sőt a legfontosabbá vált a nemzeti-etnikai identitás, létrejött a **nacionalizmus**. Ezzel kialakult a politikai és a kulturális nemzet fogalma és a nemzetállami koncepció.¹⁸

A francia forradalom egyik legjelentősebb alkotása az 1789-ben elfogadott Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata volt, amelyben deklarálták az **alapvető emberi jogokat**. Ezzel jelentős lépés történt az abszolutizmustól az alkotmányos monarchia irányába, és tipikusan ezt a dokumentumot tartjuk az alapvető emberi jogok kiindulópontjának, annak ellenére, hogy a szöveg inspirációt merített számos korábbi hasonló dokumentumból, így az angol Jogok Nyilatkozatából (*Bill of Rights*, 1689), az amerikai Függetlenségi Nyilatkozatból (*Declaration of Independence*, 1776) és a Virginiai Jogok Nyilatkozatából (*Virginia Declaration of Rights*, 1776). Az itt felsorolt nyilatkozatok mind belső jogszabályok és a nemzetközi jog szintjén hasonló átfogó és teljes emberi jogi szabályozás csak a 20. század közepén jött létre (Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, 1948). Azonban az első emberi jogi részterület, amelyen nemzetközi szabályozás született is a bécsi kongresszushoz kapcsolódik, nevezetesen a rabszolga-kereskedelem betiltása. Ez a nemzetközi tilalom még csak a rabszolgákkal való kereskedelemre fókuszált, és az emberi jogok nemzetközi jogi fejlődésében a következő bő száz évben nem is jelent meg új aspektus. A rabszolgaság és a kényszermunka betiltása, valamint a munkakörülmények javítása volt a nemzetközi emberi jogi jogvédelem célkeresztjében az 1940-es évekig.

2.4. A 19. SZÁZAD ESEMÉNYEI ÉS AZ ELSŐ VILÁGHÁBORÚHOZ VEZETŐ ÚT

A bécsi kongresszus azon elképzelése, hogy az európai békét többoldalú diplomáciai konferenciák tartása útján fogja fenntartani kezdetben lelkesen indult, a lendület azonban gyorsan alább hagyott. 1818 és 1822 között évente megrendezték az egyeztetést az Európai Koncert keretében (tehát az öt nagyhatalom között), ezt követően azonban csak a nagyobb forradalmi események vagy a kitört háborúk rendezése kapcsán ültek össze. Mindazonáltal az első világháború kitöréséig ez több mint harminc találkozt jelentett, ami egyértelműen bizonyítja az egyensúlyra és megegyezésre törekvő politizálást.¹⁹

Az 1700-as évek filozófiai műveiben, majd ténylegesen a francia forradalom során kibontakozó nacionalizmus és népszuverenitás eszméje megijesztette a Szent Szövetség uralkodóit, és az együttműködés egyik legnagyobb motivációját az adta, hogy nehogy a francia forradalomhoz hasonló események jöjjenek létre más államokban is. Mivel a bécsi kongresszus egyik eredményének az újratemtett hatalmi egyensúlyt tartották, így alappal féltek attól, hogy egy forradalom miatt létrejövő kormányváltás vagy egy terület elszakadása jelentősen kibillentené ezt az egyensúlyi állapotot. A résztvevő államok a kongresszusokat mindig akkor hívták össze, ha valahol forradalmi mozgalmak jelentek meg, és si-

¹⁸ GLATZ 1993.

¹⁹ MINGST 2011, 40. o.; NAGY 1995, 35-39. o.

keresen meg is akadályozta az 1820-as és 1830-as évek forradalmait (pl. a spanyol király abszolutista hatalma elleni felkelést, a nápolyi felkelést, vagy az oroszok által irányított lengyel területeken zajló felkelést). A Szent Szövetség utolsó közös akciója az 1848/49. évi magyar szabadságharc leverése volt.

Az Európai Koncert 1820-as évekbeli döntéseinek egyik legmesszebb ható eredménye lett az Amerikai Egyesült Államok által 1823-ban elfogadott **Monroe-elv**. 1810 körül a dél-amerikai spanyol és portugál gyarmatokon felkelés tört ki és függetlenségi háború indult. A spanyol király helyzetét nehezítette emellett, hogy 1820-ban Spanyolország európai területén is forradalom tört ki, amely eltörölte az abszolutizmust és új alkotmányt vezetett be. Az Európai Koncert keretében megállapodás született, hogy Franciaország beavatkozik és helyreállítja a spanyol király uralmát. Ez 1823-ban sikerült is, és a spanyol király kérte, hogy az európai államok segítsenek neki helyreállítani a hatalmát a dél-amerikai gyarmati területeken is, amelyek többsége eddigre ki is kiáltotta a függetlenségét (pl. Argentína 1816-ban, Chile 1818-ban és Kolumbia 1819-ben Spanyolországtól, Brazília 1822-ben Portugáliától). Ezzel a kéréssel azonban már nem értettek egyet az angolok és a néhány évtizede függetlenedett Amerikai Egyesült Államok se.

1823-ban *James Monroe* amerikai elnök nyilatkozatban fejtette ki, hogy az amerikai kontinens szabad és független, és ott európai nagyhatalmak nem avatkozhatnak be. Ez a kijelentés nem csupán az abszolutista hatalom elnyomása elleni eszmei tiltakozás volt, hanem sokkal inkább az USA hatalmának és beavatkozási övezetének kijelölése. Ennek is köszönhetően lett a Monroe-elv másik elnevezése az „Amerika az amerikaiaké”. *Monroe* elnök azt is kinyilvánította, hogy az USA nem fog európai ügyekbe avatkozni és ezt a politikát alapvetően 1940-ig folytatta.²⁰ Az USA 1917-ben ugyan beavatkozott az első világháborúba, de az elv hatása aztán megjelent pl. abban is, hogy soha nem vált a Népszövetség tagjává. A második világháborúba történő belépése és a Monroe-elv meghaladása tette lehetővé (többek között) a világhatalomként való létrejöttét.

A Szent Szövetség az 1800-as évek első felében összességében sikerrel küzdött a nacionalizmus és felvilágosult, alkotmányos kormányzás elvei ellen, azok mégis elterjedtek Európa túlnyomó részében. 1848-ban egész Európán forradalmi hullám söpört végig, „**a népek tavaszának**” is nevezett eseménysorozatra általánosan jellemző volt a feudális és abszolutista hatalomgyakorlás eltörlése iránti igény és a nemzeti önrendelkezés propagálása. Ezek közül a leghosszabb szabadságharcot Magyarország vívta.

A nemzetek egységbe szerveződésének nemzetközileg kevésbé jelentős eredménye volt pl. a kiegyezés nyomán létrejövő Osztrák–Magyar Monarchia 1867-ben, míg pl. az 1870-ben megalakuló egységes olasz állam és az 1871-ben létrehozott Német Birodalom nagyobb nemzetközi jelentőséggel bírt. A vesztfáliai békeszerződés által szentesített, több mint 200 évig tartó német széttagoltság ezzel megszűnt és létrejött Európa egyik legerősebb állama. Ugyanígy részben a nacionalizmus eszméjének is köszönhetően indult meg az Oszmán Birodalom szétesése, amelyből 1829-ben Görögország vált ki, majd az 1810-es évektől egyre nagyobb autonómiára szert tevő Szerbia, Montenegró és Románia 1878-ban.

1814–15 után az első jelentősebb háború több európai nagyhatalom között az 1853-ban kitört **krími háború** volt. A konfliktus maga az Oszmán Birodalom és Oroszország között zajlott, amelyben azonban a törökök oldalán részt vett Anglia, Franciaország és a Szárd Királyság is, viszont Poroszország és Ausztria alapvetően kimaradt belőle. Az Orosz Birodalom az 1700-as és 1800-as években folyamatosan bővült, egyre jobban terjeszkedett az európai kontinensen, főként a lengyel és finn területek megszerzésével. A balti-tengeri megnövekedett jelenléte mellé el kívánta érni, hogy a Fekete-tengeren át is tengeri kijárata legyen és uralhassa a Boszporuszt és Dardanellákat, valamint, hogy kiterjeszthesse a hatalmát egyes balkáni területekre is (főként a moldáv, bolgár és szerb területekre). Az Oszmán Biro-

²⁰ NAGY 1995, 37-38. o.

dalom eddigre már hanyatlásnak indult, és több nagyhatalom is remélte, hogy területekkel gazdagodhat ennek köszönhetően. Az oroszok indították a támadást 1853-ban és kezdetben sikereket könyvelhettek el, pl. a Fekete-tengeren elsüllyesztették a teljes török flottát. Erre válaszként az angol, francia és sárd csapatok partra szálltak a Krím-félszigeten, ami ezután a háború legfőbb színtere lett. Majdnem egy évig tartó ostrommal bevették az orosz Szevasztopolt és az oroszok kénytelenek voltak megadni magukat 1855-ben.²¹

A krími háborút lezáró béke 1856-ban, Párizsban született meg. A béke egyértelműen megállította az orosz terjeszkedést Európában, és a cárnak el kellett fogadnia, hogy a Fekete-tengert semleges területté nyilvánítsák. A békeszerződésben megtiltották Oroszország számára, hogy a Fekete-tengeren hadihajókat állomásoztasson, és minden szerződő állam elfogadta, hogy a Boszporuszon és a Dardanellákon nem haladhattak át hadihajók. Ezek a szabályok nem csak az orosz és a török befolyást csökkentették a térségben, hanem egyben növelték ott az angol érdekeltségeket is. Az Orosz Birodalommal szemben azonban egy működő Török Birodalom léte volt az angolok és franciák érdeke, akik támogatták az oszmánok bevételeit az Európai Koncert államai közé. Ezzel az addig csak keresztény államokat tömörítő **nemzetközi közösségnek** lett egy iszlám hitű tagja. A béke eredményeként a balkáni török területek egyre nagyobb autonómiát nyertek, amelyre mint a török és orosz területek közötti ütközőterületekre tekintettek. Ezek a folyamatok magyarázattal szolgálnak arra, hogy a 21. században is miért van még jelentősége Oroszország számára a Krím-félszigetnek, az ukrán, moldáv és dél-szláv, főleg szerb területek feletti befolyásnak.

Nemzetközi közösség jelentése, koncepciója

A nemzetközi közösség a történelem folyamán tipikusan nem a Földön létező összes állam közösségére utalt, hanem a nemzetközi kapcsolatokat irányító, a nemzetközi jogot alkotó, keresztény európai államokra. Így a középkorban kizárólag az európai államokat értették alatta, majd az 1800-as évek közepétől belevették az iszlám hitű Török Birodalmat is. A nemzetközi közösségbe nem tartozókra tipikusan, mint leigázható, alsóbbrendű területekre tekintettek. Ez alól csak a már függetlenedett amerikai gyarmatok jelentettek kivételt, azonban az 1899 és 1907. évi hágai békekonferenciák voltak az első olyan nemzetközi jogalkotó konferenciák, amelyekre Európán kívüli államokat, pl. az USA-t, is meghívtak.

A Nemzetek Szövetségének, sőt az ENSZ-nek az Alapokmánya is utal a „civilizált nemzetekre”, ami azt jelentette, hogy a 20. század elején csak a független, nem gyarmati sorba tartozóakat tekintették a nemzetközi közösség részének, habár itt már nem volt lényeges a kereszténységhez tartozás. A nemzetközi közösség kiszélesedése a gyarmatok függetlenné válásával vált teljessé, napjainkra elmondható, hogy az összes, általánosan elismert állam a közösség tagja, függetlenül a vallásától, politikai és gazdasági berendezkedésétől, földrajzi elhelyezkedésétől.

A bécsi kongresszusban vezető szerepet játszó Ausztria kénytelen volt elfogadni, hogy az évtizedek óta szövetséges Orosz Birodalom meggyengült (1856-ban elvesztette a krími háborút és teljes pénzügyi csőd állt be, aminek a rendezése érdekében eladta Alaszkát az USA-nak), hogy elvesztette az itáliai területeit előbb az 1859. évi francia–osztrák háborúban, majd az 1866. évi osztrák–porosz háborúban. Ez utóbbi háború ráadásul azt is eredményezte, hogy a német fejedelemségek felett megszűnt az osztrák befolyás és helyette kizárólag a porosz befolyás érvényesült. Néhány évvel később, 1870-ben létre is jött az egységes olasz állam, 1871-ben pedig az egységes Német Birodalom. Ausztria hatalmát tovább gyengítette, hogy 1867-ben ki kellett egyeznie a magyarokkal és átalakítania az államot Osztrák Birodalomból Osztrák–Magyar Monarchiává.

²¹ VADÁSZ 2011.

A krími háború után húsz évvel, 1875-ben újra fellángolt az **orosz–török konfliktus**, amelynek középpontjában az állt, hogy az egyre gyengülő törököktől függetlenedő balkáni területek felett orosz befolyás érvényesülhessen, valamint, hogy orosz védnökség alatt létrejöjjön egy nagy bolgár állam. Mivel az oroszok megnyerték a háborút, a törökök a san stefanoi megállapodásban (1878) el is fogadták ezeket a feltételeket. Az angolok azonban tartva attól, hogy a fekete-tengeri tengerszorosok felett túl erős lesz az orosz befolyás, oda küldte haditengerészeti flottáját és az osztrákokkal egyetértésben kikényszerítette, hogy a Balkán sorsáról egy összeurópai értekezlet döntsön. Erre 1878-ban, Berlinben került sor, ahol a törökök által elvesztett balkáni területeket osztották szét az érintett nagyhatalmak. Ausztria megszállhatta Bosznia-Hercegovinát közigazgatás céljából, Nagy-Britannia megkapta Ciprust, Oroszország megkapta Besszarábiát, kimondták Szerbia, Románia és Montenegró független államként való létrejöttét, viszont Bulgáriát meghagyták a török birodalom autonóm területének.

Az 1815. évi bécsi célkitűzésekkel szemben a hatalmi egyensúly egyértelműen eltolódott az 1870-es évekre, a törökök, oroszok, osztrákok meggyengültek, az angolok, németek és itáliaiak megerősödtek. Általános, egész Európára kiterjedő háború mégsem jött létre még 40 évig (1914-ig, az első világháború kitöréséig). Ennek magyarázatát több tényező adja. Egyrészt a **hatalmi egyensúlyra** törekvő politizálásban jelentős szerepe volt annak, hogy egy európai állam se legyen túl erős (hegemón). Az államok alkalmi szövetsége rugalmasan reagált a belső és külső változásokra is. Ahogyan a tömegek forradalmától tartottak, és az ellen összefogtak, ugyanígy próbálták megakadályozni, hogy valamely állam túlzott hatalomra tegyen szert. Az egyensúlyozást ebben az időszakban főleg az angolok és az oroszok végezték Európában. (Ennek az erőegyensúlynak a gyengülése vezetett a rugalmas helyett megszilárduló szövetségekhez és megerősödő szövetségesi rendszerekhez, amely végül az első világháborúhoz vezetett.)

A béke iránt ható másik tényező az Európán kívüli területszerzésre koncentráció volt. Az 1800-as évek második felében felgyorsult a gyarmatosítás folyamata, és míg a század első felében az európaiak nagyrészt elveszítették a dél-amerikai érdekeltségeiket, addig ebben az időszakban Ázsiában és Afrikában növelték azt. A gyarmatosítás ütemét jellemző adat, miszerint 1876-ban Afrikának még csak a 10%-a volt gyarmatterület, míg 14 évvel később, 1890-ben ez már 90%. Az érintett európai államok 1884–85-ben Berlinben tartották az ún. **Kongó-konferenciát**, amelyen gyakorlatilag egész Afrikát felosztották maguk között. Ez a konferencia is a hatalmi egyensúly fenntartását szolgálta, amelynek elérését attól remélték, hogy a Német Birodalomnak jelentős gyarmati területeket juttattak Afrikában. Az 1800-as évek végére Ázsiában is érvényesült az európai és amerikai befolyás, amely alól csak Japán és Sziám (mai nevén Thaiföld) volt kivétel.²² Ezzel a rivalizálás és az abból fakadó katonai összeütközések gyakran másik kontinensre tevődtek át, habár az európai nagyhatalmak között nem volt jelentős háború a gyarmatok miatt. 1914-re a világ területeinek négyötöde európai uralom alatt állt.²³

Az ipari forradalom volt a harmadik tényező, ami az európai békét segítette elő. Nagy-Britannia élen járt a termelésben, vezető volt az előállított javak exportjában és a technológiák fejlődésében, a gyarmatokról bőséges nyersanyagokkal rendelkezett, és mindezeknek köszönhetően a pénztőke központjává, a világ bankárává is vált. A technikai fejlődés eredményeként jöttek létre az 1860-as évektől kezdődően az első kormányközi **nemzetközi szervezetek** is, így a Nemzetközi Távírda Egyesület (1865), az Egyetemes Posta Egyesület (1874) és a Nemzetközi Meteorológiai Szervezet (1873). Ezek az állandó intézményi struktúrával rendelkező kormányközi és szakértői együttműködések a technikai fejlődés miatti kihívásokra próbáltak nemzetközi megoldásokat találni, így döntéseiket kevésbé befolyásolták a tényleges hatalmi viszonyok.

²² MINGST 2011, 42. o., NAGY 1995, 42-43. o.

²³ MINGST 2011, 42. o.

A béke melletti negyedik tényezőként említhető a **humanitárius és pacifista** gondolkodás terjedése, amely több módon is tettest öltött. A korábban említett 1859. évi francia–osztrák háború legfontosabb és az 1800-as évek egyik legvéresebb ütközete Solferino (ma Észak-Olaszország) mellett zajlott. A csata borzalmi és a sebesült katonák ellátásának hiányát látva határozta el *Henry Dunant*, svájci üzletember, hogy létrehozza a Nemzetközi Vöröskeresztet. Ma ez a szervezet a világ egyik legnagyobb humanitárius segélyszervezete és jelentős szerepe volt a nemzetközi humanitárius jog kifejlesztésében, amely fegyveres összeütközések esetén nyújt védelmet a sebesülteknek, hadifoglyoknak és civileknek. A háborúk elkerülésének és a borzalmi enyhítésének igénye vezetett az 1899-ben és 1907-ben Hágában tartott konferenciákhoz is. A két konferencia 13 egyezmény keretében szabályozta a hadi jogot, megtiltotta bizonyos fegyverek és hadviselési módok alkalmazását, szabályozta az államok közötti viták békés rendezését és létrehozta az első állandóan működő nemzetközi bírói intézményt, az Állandó Választottbírószágot. Ez volt a kezdete a háború elkerülésére és a hadijog szabályozására irányuló nemzetközi törekvéseknek, amelyek aztán a 20. század során több tucat nemzetközi megállapodáshoz vezettek. Ennek a folyamatnak a két legnagyobb eredménye az 1945. évi ENSZ Alapokmányba foglalt erőszak tilalma és a hadi- és humanitárius jogot szabályozó 1949. évi Genfi Konvenciók.

2.5. A 20. SZÁZAD „30 ÉVES HÁBORÚJA” – 1914-TŐL 1945-IG

Az előző fejezetben leírt hatalmi egyensúlyra törekvés megborult, amikor az egyre nagyobb hatalomszerzésre törekvés és gazdasági rivalizálás miatt a szövetségi rendszerek megszilárdultak. A szövetségek az 1880-as évektől már nem változékonyak és rugalmasak, egyensúlyra törekvők voltak, hanem szövetségi tömbök alakultak ki. Két szövetség jött létre: az egyik a Németország vezette központi hatalmak, amelyhez tartozott az Osztrák–Magyar Monarchia, Olaszország és Törökország, míg velük szemben az antant szövetsége, nevezetesen a franciák, oroszok és angolok. Noha az **első világháború** kirobbanásának 1914-ben a közvetlen oka a *Ferenc Ferdinánd* ellen Szerbiában elkövetett merénylet volt, mégis számos egyéb tényező is szerepet játszott. 1912–1913-ban háború dúlt a Balkánon a törökök és a szerbek, görögök és bolgárok között, aminek eredményeként a Török Birodalom elveszítette a maradék európai területeit is, és létrejött Bulgária és Albánia is. Ráadásul Szerbia érdekeit sértette az is, hogy Bosznia-Hercegovina az Osztrák–Magyar Monarchia megszállása alatt állt. Németország jóval több gyarmatra szeretett volna szert tenni, amellyel ütköztek az angolok érdekei. Franciaország szerette volna visszaszerezni a németektől az 1871-ben elvesztett Elzászt és Lotaringiát. Az oroszok viszont a frissen létrejött balkáni országokra szerettek volna nagyobb befolyást gyakorolni, és támogatták ott legfőbb szövetségeseik, Szerbia vágyait. A merénylet miatt a Monarchia hadat üzent Szerbiának és a megelőző bő húsz évben kötött szövetségi megállapodások alapján néhány hét alatt bevonódott Németország, Oroszország, Anglia és Franciaország is. A következő évek alatt újabb államok léptek be, többször a korábbi szövetségi megállapodással ellentétes oldalon (pl. az olaszok és románok az antant mellett, a törökök pedig a központi hatalmak oldalán). 1914-ben a legtöbben úgy hitték, hogy ez is csak egy lesz a kisebb, gyorsan véget érő összecsapások sorában, azonban nem így lett.

A háború 1918-ig tartott és körülbelül 15 millió ember halálát okozta, a harcok a gyarmati érdekeltségek miatt kiterjedtek a világ túlnyomó részére. A háborús körülményeket nehezítette az is, hogy a francia forradalom óta terjedő nacionalista és más eszmék (pl. a bolsevizmus) miatt Oroszországban 1917-ben forradalom tört ki és egyrészt megdöntötték a cár hatalmát. Az Amerikai Egyesült Államok 1917-ben a németek által alkalmazott korlátlan tengeralattjáró-háború miatt léptek be az antant oldalán, ezzel a gyakorlatban véget vetve a Monroe-elvnek (habár az USA az első világháború után 1940-ig újra elzárkózó külpolitikát folytatott).

Az első világháborút a **Párizs környéki békeszerződések** (1919–1920) zárták le, amely számos elégedetlen államot hagyott maga után. Németország elvesztette a gyarmatait, Elzász-Lotaringiát és

a lengyel területeit, Oroszország elvesztette Finnországot, Észtországot, Lettországot, Litvániát és a lengyel területeit. A lengyel területek egyesülésével újra létrejött Lengyelország. Az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlott, létrejött az önálló Ausztria, Csehszlovákia, Magyarország, nagy területekkel gazdagodott Románia és Szerbia, ez utóbbi át is alakult Szerb–Horvát–Szlovén Királysággá. A békeszerződések nem csak a területi rendelkezések terén voltak különösen kemények, hanem a megtorlás része volt a hatalmas összegű háborús kártérítés fizetése is.

Ez a békekötés már nem hasonlított a vesztfáliai és bécsi békék hatalmi egyensúlyra törekvéséhez, megszűnt a konzervatív monarchiák összetartozás-tudata, helyette több különböző ideológia mentén szerveződő, nacionalista államok alkották az európai közösséget, akik könyörtelenül kihasználták a nagyobb hatalom szerzésének lehetőségét a másik gyengesége esetén. A 19–20. század fordulóján nagy népszerűségnek örvendett a politikai és gazdasági liberális gondolkodás, különösen az USA-ban, amely *Wilson* 14 pontján keresztül eszmei háttérrel képezett a háború utáni rendezéshez. A béke valódi eredményei és következményei azonban távol álltak a liberális eszméktől, és az 1930-as évektől egyértelműen teret nyert a később realizmusnak nevezett politizálás a nemzetközi kapcsolatokban.

A nemzetközi együttműködés 1800-as évekbeli konferencia-rendszerének mintájára ugyan létrehozták a **Nemzetek Szövetségét** (más néven a Népszövetség), de az alapvetően sikertelen volt. Az összes nagyhatalom egyszerre sosem volt a tagja, az Egyesült Államok teljesen kimaradt belőle. Gyenge legitimációs és nemzetközi jogalkotási erejénél fogva képtelen volt megakadályozni akár a kisebb konfliktusokat is. Amint egy állam számára kényelmetlenné vált a Népszövetséggel való együttműködés, akkor egyszerűen ki is léphetett belőle, ahogyan tette ezt pl. Németország 1933-ban *Hitler* hatalomra kerülésekor. A szervezet kudarcra ellenére azonban a javára kell írni, hogy ez volt a történelemben az első olyan nemzetközi szervezet, amit azzal a céllal hoztak létre, hogy koordinálja az eseményeket világszinten és megakadályozza a „jogellenes” háborúkat. Ezáltal fontos előzménye és mintája volt a második világháború után létrehozott ENSZ-nek.

Az orosz forradalom és a baloldali eszmék terjedése egy másik, az emberi jogok fejlődése szempontjából jelentős nemzetközi szervezet létrehozásához is vezetett 1918-ban. A **Nemzetközi Munkaügyi Szervezet** (ILO) fő célja az emberek munkakörülményeinek és életszínvonalának javítása a mai napig. Ugyanis az alapító államok úgy vélték, hogy a forradalmakat a tömegek elégedetlensége okozza, és ha sikerül az élet- és munkakörülményeiken javítani, akkor nem fognak forradalmakat és szélsőséges eszméket támogatni. Az ILO keretében olyan nemzetközi szerződések születtek a két világháború közötti időszakban, mint a nők éjjeli munkájának tilalma, a gyermekmunka tilalma, a heti pihenőnapról vagy a dolgozók betegbiztosításáról.

A háború után nem ment könnyen a gazdaság talpra állítása sem és a gazdasági világválság tovább növelte a szélsőséges eszmék, főként a fasiszmus és a kommunizmus terjedését. Mindezek alapján nem meglepő, ha a béke nem bizonyult tartósnak és 1939-ben kitört a **második világháború**. A második világháború során a tengelyhatalmak (főleg a németek, olaszok, magyarok, japánok) együttműködése mögött fellelhető közös ideológiai háttér (fasiszmus), azonban ez nem mondható el a szövetségeseikről, akik pusztán a kölcsönös érdekek miatt harcoltak együtt (gondoljunk itt főként a kommunista Szovjetunió és az USA szövetségére, vagy Kína és Nagy-Britannia kapcsolatára). A második világháború globális és totális háború volt, abban a Föld lakosságának nagyjából 80%-a volt érintett. A nemzetközi hadi- és humanitárius jogszabályok ellenére mintegy 60 millió áldozattal járt, amelyből 20–25 millió körüli volt a katona, a többi mind polgári személy. Ebből körülbelül 6 millió volt a Holokauszt áldozata. Ezen felül körülbelül 20 millióra becsülik a háború okozta éhínség és járványok miatti halálesetek számát.

Történelmi távlatból tekintve a két világháborút egy egységként lehet kezelni, ezért gyakran nevezik azt a 20. század harmincéves háborújának. A második világháború végére, 1945-re a világ hihet-

lenül nagy változáson ment keresztül 1914-hez képest. Mivel a háborút a szövetségesek nyerték meg, nagyrészt ugyanazok az államok, amelyek az első világháborút is, így bizonyos kérdések végleg eldőlték. A néhány évtizeddel korábban elindult hatalmi átrendeződések korábban nem várt eredményekhez vezettek, és a háborúból vezető világhatalomként került ki az USA és a Szovjetunió, Franciaország történelmi szerepe okán megtartotta relatív erejét, azonban a Brit Birodalom elvesztette vezető pozícióját. Németország néhány évre megszűnt létezni, majd 1949-ben kettészakadva jött létre, ami 1990-ig tartott. Japánt porig rombolták a két atombombával, Kína túlnyomó részén pedig a kommunista pártot vezető *Mao Ce-tung* került hatalomra.

A második világháború utáni világregendet már 1941-ben az **Atlanti Chartával** elkezdte megtervezni az USA és Nagy-Britannia. A Chartában kifejtették, hogy a háború utáni világot úgy képzelik el, hogy minden állam egyenlő feltételekkel részt vehet a világkereskedelemben, minden nép megválaszthatja állama kormányformáját, minden állam szuverén egyenlő, és minden állam mondjon le a fegyveres erőszak alkalmazásáról a nemzetközi viszonyaik rendezése során. Ezeket az elveket a háború során több dokumentumban is megerősítették, így pl. 1942-ben az Egyesült Nemzetek Nyilatkozatában, amely elsőként nevezte az együttműködést az Egyesült Nemzeteknek. A szövetséges államok abban is megállapodtak, hogy a Nemzetek Szövetsége kudarc ellenére szükség van egy univerzális nemzetközi szervezetre, amelynek a keretében koordinálják a nemzetközi viszonyokat. Az előbbi elvek mentén és elnevezést alapul véve már a második világháború vége előtt, 1945 nyarán megszületett az **Egyesült Nemzetek Szervezete**, az ENSZ.

2.6. A HIDEGHÁBORÚ

A második világháború során a teljesen ellentétes ideológiát valló USA és Szovjetunió képes volt a közös érdekeik miatt együttműködni, azonban ez a háború végével megszűnt. A vesztes államok sorsát illetően sem volt már teljes egyetértés közöttük, míg Japánt az USA szállta meg, addig Németországot és Ausztriát az amerikaiak, angolok, franciák és oroszok négy megszállási övezetre osztották. A győztesek más államok területét is megszállták, és ott jelentős mértékben igyekeztek befolyásolni a belpolitikai viszonyok alakulását. Ez különösen így volt a szovjetek által megszállt területeken, mint pl. Magyarország, Csehszlovákia, Lengyelország és Kelet-Németország. A szovjet támogatás eredményeként mindenütt a kommunista pártok szereztek meg a hatalmat, és egyre távolodott egymástól a liberális eszméket képviselő nyugati államok és a szovjet mintát követő államok elképzelése arról, milyen legyen a világ. A Szovjetunió a határai mentén igyekezett kiterjeszteni a befolyási övezetét, ütköző zónát létrehozva. *Churchill* ezt már 1946-ban úgy fogalmazta meg, hogy vasfüggöny ereszkedik le Európa közepén. Az agresszív szovjet külpolitika már 1947-ben arra ösztökölte az Amerikai Egyesült Államokat, hogy a feltartóztatás (*containment*) elvét követve próbálják kordában tartani a szovjetek terjeszkedését. Így az USA külpolitikájának legfőbb elemévé vált, hogy megakadályozza a baloldali eszmék és a kommunizmus térnyerését a világ bármely pontján. Az Észak-Atlanti Szerződés Szervezete, azaz a NATO 1949-ben történő létrehozásával létrejött a szovjetellenes nyugati katonai szövetség is és ezzel megkezdődött a **hidegháború**.

A hidegháború

Korszak 1947 és 1990 között, amelyet a két szuperhatalom, az Amerikai Egyesült Államok és a Szovjetunió szembenállása jellemez. A két állam között közvetlen („forró”) háborúra nem került sor, azonban a rivalizálás kiterjedt az ideológiai, kulturális, társadalmi, gazdasági és politikai területekre is, valamint más kontinensekre kihelyezett, helyettesítő háborúkban nyilvánult meg. Központi kérdései voltak a feltartóztatás, a fegyverkezési verseny és kölcsönös elrettentés doktrínája.

A hidegháború kifejezés arra vonatkozott, hogy a két szuperhatalom között tényleges és közvetlen konfrontáció nem volt, azonban a viszonyuk erősen ellenséges maradt. Válságok sorozata alakult ki, és a nagyhatalmak a hatalmi érdekeik védelme miatt kihelyezték, ún. helyettesítő háborúkban vettek részt. Ilyen volt a koreai háború (1950–53), a kubai rakétaválság (1962), a vietnámi háború (1965–1973), és Afganisztán szovjet megszállása (1979–1989).

A két világháború teljes mértékben megváltoztatta a korábbi hadviselést, technikai újítások tömegét vezették be, amelyek később az élet sok más területére is kihatottak, csak két példát említve: a repülés és az atomenergia. Az atomenergia ismerete és az atombomba előállításának tudása jelentős szerepet játszott abban, hogy a két nagyhatalom nem vívott egymással közvetlen háborút. Ezt nevezzük a **kölcsönös elrettentés** stratégiájának, amikor a békét az biztosítja, hogy a felhalmozott atomarzenál a teljes pusztulást hozná mindkét fél számára, emiatt egyik fél sem lehet győztes. Ez fegyverkezési versenyhez és feszültségekkel teli állapothoz vezet, de ugyanakkor békét is eredményez a felek között.

A két szuperhatalom előnyére vált az is, hogy a második világháború után felgyorsult a **gyarmatbirodalmak szétesése** és a gyarmati területek függetlené válása. Ezek a gyarmati háborúk egyrészt lekötötték a legnagyobb gyarmattartó államokat, főként Nagy-Britanniát és Franciaországot, másrészt jelentősen visszavetették azok gazdasági helyzetét és nagyhatalmi pozícióját. A gyarmatbirodalmak szétesésének az is következménye lett, hogy a nemzetközi közösség óriási mértékben kibővült. Míg 1945-ben körülbelül 70 független állam létezett, addig 1960-ban már 100, 1977-ben 150, 2018-ban pedig több mint 190. Míg az 1800-as évek elején a nemzetközi közösség tagjainak csak az európai államokat tekintették, addig ez napjainkra mintegy 200 államból áll, amelyek a világ bármely pontján lehetnek.

A gyarmati függetlenedés véres háborúkkal és határvitákkal járt, így a második világháború utáni időszakra semmiképpen nem mondható, hogy békés lett volna, inkább csak az jelenthető ki, hogy Európában, illetve a legnagyobb hatalmak között nem volt háború. A nyugati fejlett országokban létrejött békés viszonyok kedvezően hatottak a gazdaság, ipar és technika fejlődésére, így a 20. század második fele felgyorsult ütemű fejlődést, magas általános életszínvonalat és emberi fejlettségi szintet hozott számukra. Az Egyesült Államokkal szövetséges államok a kapitalista és liberális gazdaságpolitikát követve világszintű szabad kereskedelmi hálózatot hoztak létre (ld. GATT és WTO).

Ennek köszönhetően néhány évtized alatt egyre nyilvánvalóbbá vált az Amerikai Egyesült Államok gazdasági fölénye a Szovjetunióval szemben, amely az 1980-as évek végére meggyengült. 1989–1990 folyamán számos államban megdőlt a kommunista-szocialista államberendezkedés (pl.: Magyarország, Csehszlovákia, Lengyelország). Ledőlt a berlini fal és 1990-ben újra egyesült a két német állam. A Szovjetunióban a kommunista hatalom gyengülése nem csak **rendszer váltást**, hanem az állam teljes szétesését eredményezte (1990–1991). A Szovjetunió 15 államra esett szét, jogutódja Oroszország lett. Ezek a változások nem mindenütt zajlottak békésen, Jugoszláviában véres polgárháború bontakozott ki (1991–1995, 1999), amelynek máig rendezetlen következményei vannak, pl. Koszovó helyzete. Az etnikai konfliktusok más kontinenseken is megjelentek, különösen kegyetlen példaként a ruandai népirtás (1994) vagy a volt szovjet utódállamok közötti konfliktusok (pl.: orosz–grúz háborúk vagy az azeri–örmény háború 1988–1994 között).

2.7. 1990-TŐL NAPJAINKIG

A Szovjetunió szétesésével az addig bipoláris (két nagyhatalom köré összpontosuló) világrend unipolárisrá vált. Az 1990-es évek elején az Amerikai Egyesült Államok a világ olyan vezető hatalma volt,

amely egyedül nagyobb hatalommal bírt, mint a többi nagyhatalom együttvéve. Ez az állapot azonban csak néhány évig tartott.

A 2000-es évek elejétől beléptünk az új, globális, **többpólusú (multipoláris) világrendbe**, amelyben az Amerikai Egyesült Államok mellett újra nagyhatalom Oroszország és a történelemben először Kína is. Az USA még mindig a világ vezető hatalma, azonban a hatalmi egyensúly irányába hat Kína és Oroszország erősödése. Európában Franciaország tartja nagyhatalmi pozícióját, míg Németország rohamos mértékben erősödik. Ezzel szemben viszont valószínűleg tovább fog csökkenni az Egyesült Királyság nagyhatalmi ereje, amikor kilép az Európai Unióból. Az ő hatalmuk mellett egyértelműen azonosítható regionális vezető államok is vannak, pl. Törökország, Irán, Nigéria, India és Pakisztán.

Globális kihívások

A 21. századra az államok minden korábbinál szorosabb rendszerben kapcsolódnak egymáshoz és függenek egymástól. A világ egy „globális falu”, így nem csak az előnyök élvezete közös, hanem a problémák megoldása iránti felelősség is. A terrorizmus, migráció, klímaváltozás és környezetkárosítás, a népességnövekedés mind olyan kihívások, amelyekre a nemzetközi közösség tagjai csak együttesen tudnak mindenki számára jó választ adni.

A nemzetközi közösségnek új, globális kihívásokkal kell szembenéznie, ezek közül a legjelentősebbek a **terrorizmus**, a migráció és a klímaváltozás. A 2001. szeptember 11-i Amerika elleni terrortámadások új fejezetet nyitottak a terrorizmus elleni küzdelemben, lehetővé téve, hogy az Amerikai Egyesült Államok vezetésével a hajlandó és képes államok világméretű harcot folytassanak a terrorizmus ellen. Ennek eredményeként háborút folytattak Afganisztán és Irak ellen, destabilizálva a teljes közel-keleti régiót. A destabilizálódás nem csak az amerikai beavatkozás eredményeként jött létre, hanem hozzájárult az ún. arab tavasz is, amikor 2010–2011 folyamán Észak-Afrika és a Közel-Kelet országaiban tüntetések és forradalmak, sőt polgárháborúk törtek ki. Ennek köszönhetően számos államszervezet összeomlott és a társadalmak tartós konfliktusba süllyedtek, pl. Szíriában és Líbiában. Az ilyen globális kihívásokkal szemben alapvetően csak közösen tudnak hatékonyan fellépni az államok, így a nemzetközi együttműködésre a 21. században nagyobb szükség van, mint valaha.

A többpólusú világrendben is vannak érdekszférák és befolyási övezetek, amelyeket a nagyhatalmak folyamatosan biztosítani próbálnak (pl. Oroszország Ukrajnában és a volt szovjet utódállamokban, vagy Kína a környező államokban és tengereken). Az új hatalmi egyensúly részben kialakulóban, részben változóban van, alkalmanként láthatóan megjelenik az államok politikai döntései mögött, de kérdéses, hogy a második világháború vége óta tartó nagyhatalmi szinten békésnek tekinthető világrend meddig fog fennmaradni.

ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Mi a jelentősége a nemzetközi kapcsolatokban a vesztfáliai békének?
2. Mondjon három példát az ókorban megjelent nemzetközi együttműködési formákra!
3. Mi a nemzetközi közösség?
4. Mi a nemzetközi szerződés?
5. Milyen eredményei lettek az 1800-as évek második felének humanista és pacifista gondolkodásának?
6. Mit jelent a többpólusú világrend?
7. Jellemezze a hatalmi egyensúlyra törekvést a történelmi példákon keresztül!
8. Mi a kölcsönös elrettentés stratégiája?
9. Mondjon példát a helyettesítő háborúra!
10. Mikor volt a hidegháború?

AJÁNLOTT IRODALOM

- BLOCH, Marc: A feudális társadalom. Osiris Kiadó, Budapest, 2002.
- CSIKÁNY Tamás: A harmincéves háború. Korona Kiadó, Budapest, 2005.
- FRIEDMAN, George: The Next 100 Years: A Forecast for the 21st Century. Anchor Publishing, 2009.
- HUNTINGTON, Samuel P.: A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása. Európa Könyvkiadó, Budapest, 2004.
- KISSINGER, Henry: Diplomácia. Panem-Grafo Kiadó, Budapest, 1998.
- MINGST, Karen A.: A nemzetközi kapcsolatok alapjai. Napvilág Kiadó, Budapest, 2011.
- NAGY Károly: A nemzetközi jog, valamint Magyarország külkapcsolatainak története. Antológia Kiadó, Lakitelek, 1995.
- VADÁSZ Sándor: 19. századi egyetemes történelem 1789–1914. Osiris Kiadó, Budapest, 2011.



3. FEJEZET

AZ ÁLLAM, MINT A NEMZETKÖZI EGYÜTTMŰKÖDÉS SZEREPLŐJE. A GLOBALIZÁCIÓ ÉS AZ ÁLLAM MEGVÁLTOZOTT SZEREPE A NEMZETKÖZI VISZONYOKBAN

Napjainkban az állam- és politikatudomány, az alkotmányjog, a nemzetközi jog és a nemzetközi viszonyok elmélete is egyre nagyobb hangsúlyt helyez az állam fogalmának vizsgálatára, és ezzel összefüggésben az államiság mibenlétére. Kiemelt szerepet kap annak kérdése, hogy az állam milyen helyet foglal el, és milyen szerepet tölt be a nemzetközi viszonyokban és az egyre inkább globalizálódó világrendben.

Jelen fejezet azt vizsgálja, hogy miként válik az állam a nemzetközi együttműködés szereplőjévé, hogyan értelmezhető az állam átalakuló helye és szerepe a nemzetközi és globális világrendben, és erre figyelemmel hogyan írhatók le, miként jellemezhetők a hagyományos nemzetállam megváltozott működési mechanizmusai.

3.1. AZ ÁLLAM KÖZJOGI FOGALMÁNAK ISMÉRVEI

Az állam, mint a nemzetközi együttműködés szereplője, fogalmának meghatározása kiemelt fontossággal bír, hiszen az államot ma is a nemzetközi jogrend és világrend legalapvetőbb építőkövének tekinthetjük. Az állam ugyanakkor egy rendkívül komplex, összetett jelenség, amely a történelem során folyamatos változáson ment keresztül, amelynek legitimitása, célkitűzései, valamint funkciói és társadalomalakító hatása koronként jelentősen változott. Éppen ezért az állam jelenségének számos megközelítése ismert, de nincs egy általánosan elfogadható, valamennyi tudományterület – államelmélet, jogtudomány, történettudomány, szociológia – által használt állam-definíció.

A modern állam és államiság lényegi elemeit a 19-20. századi német államtudomány jeles képviselője, *Georg Jellinek* (1851–1911) osztrák államtudós, jogászprofesszor határozta meg az **Általános államtan** (*Allgemeine Staatslehre*) koncepciójának keretében, miszerint „*minden tartós szövetségnek olyan rendre van szüksége, amelynek alapján kialakul és megvalósul az akarata, meghúzzák határait, s amely szabályozza tagjainak helyzetét és hozzá való viszonyát.*”¹ Jellinek az államiság feltételeit három általános és szükségszerű elemre vezeti vissza, megalkotva ezzel az **állam normatív fogalmát**, állam közjogi fogalmának „háromelemű tanát (*Drei-Elemente-Lehre*)”:²

- az államterület,
- az államalkotó népesség
- és az adott terület felett gyakorolt, eredeti, és mások által elismert főhatalom léte.³

¹ JELLINEK 2003, 3. o.

² TAKÁCS 2011a, 74. o.

³ EGEDY, 2017, 68. o.; MINGST 2011, 113. o.; TAKÁCS 2011b, 16. o.

3.1.1. AZ ÁLLAMTERÜLET

Az államterület az állam fogalmi eleme, amely azt a háromdimenziós teret fogja át – nemzetközi szerződésekben megállapított és elismert határok között lévő szárazföld, az ezen belül található vízi területek, a felettük lévő légoszlop, valamint a földfelszín alatt a Föld középpontja felé nyúló kúpszerű rész –, ahol az **állam főhatalma (területi felségjoga)** érvényesül.⁴ Ez azt jelenti, hogy az állam területe az államnak nem polgári jogi értelemben vett tulajdona, hanem impériuma, vagyis az állam területi főhatalmat gyakorol a területén élők felett.⁵ Az állam területi felségjoga alatt az állam teljes és kizárólagos főhatalmát értjük, amely a saját államterületén minden és mindenki felett, más hatalom kizárásával érvényesül, és ennek értelmében az állam jogosult megalkotni és kikényszeríteni a területén érvényes jogrendet.⁶

Ezek az elvek azonban nem érvényesülnek teljességükben és korlátlanul. Léteznek például államban független nemzetközi korlátok (nemzetközi szomszédjog, nemzetközi szolgálat, nemzetközi közérdek), de ilyenek lehetnek az államok által önkéntesen vállalt korlátok (önkéntes döntés, csatlakozási aktus más szövetségekhez, államok két- vagy többoldalú szerződésai), továbbá diplomáciai képviselő letétele, valamint más nemzetközi szokásjogi elvek. De kivételesen előfordulhat a területi felségjog megosztása vagy közös gyakorlása is (kondomínium, közös birtok esetében vagy a nemzetközi igazgatás alá vont területek esetében).⁷

Az államterület nemcsak az államhatalom térbeli kiterjedése, hanem az **államhatalom tárgya** is, miszerint az állam a saját területe felett szabadon rendelkezhet, jogszabályok útján maga határozza meg az államterület belső tagolódását, amely az állam saját belügye, megállapítja a területén való tartózkodás, a ki- és beutazás szabályait, dönt az államhatár védelmének és igazgatásának rendszeréről.⁸ Általános gyakorlat, hogy az államszervezet és a közigazgatás területi szerveinek többsége az állam különböző nagyságú és elnevezésű területi egységeiben működik, ennek alapján beszélhetünk unitárius, regionalizált, decentralizált és föderális államokról. A különböző területi egységek a jogi szabályozás következtében közjogi státust kapnak, mint közhatalom alatt álló, közjogi egységek a jogi szabályozás tárgyaként kerülnek meghatározásra és részesülnek jogi védelemben.⁹

Az államterületet **államhatár** veszi körül, amely elválasztja az államok területét egymástól, valamint az állami felségjog alatt nem álló területektől. A határ földrajzilag olyan kétdimenziós területként határozható meg, amely az államterületet veszi körül, és lefelé a Föld középpontjára, a légtérben pedig egy meghatározott magasságig, a világűrig terjed. Miközben a világűr kezdetével kapcsolatos magasság nem tisztázott, ennek a területi felségjog gyakorlása miatt komoly jelentősége van. Erre a nemzetközi kapcsolatokban leginkább az úgynevezett Kármán-vonal (*Kármán Tódor* magyar származású fizikusról elnevezve) meghatározása elfogadott, amely azt a magasságot jelenti, ahol még a levegő felhajtóerejével közlekedő repülőgépek haladni tudnak.¹⁰ Az államhatár konkrét megállapítása minden esetben nemzetközi jogi aktszal, az érdekelt államok szerződésével jön létre. Érdekesség a határ-definíciók között a *frontier* és a *boundary* közötti különbségtétel. Míg a *frontier*, mint civilizációs határ alapvetően elválasztó szerepet tölt be, vagyis egy kulturális- civilizációs homogén egységet, világot határol el egy másik kultúrkörtől (ilyen pl. a Római Birodalomban a *limes*); a *boundary* olyan határt jelöl, amely elválaszt és egyben összeköt, vagyis egy egységes világrendszer kialakulását teremti meg,

⁴ NAGY 1999, 136, 139. o.; SCHANDA 2015, 105-106. o.

⁵ TAKÁCS 2011b, 59. o.

⁶ Uo. 62. o.

⁷ H. SZILÁGYI–PAKSY–TAKÁCS 2006, 68-70, 72-74. o.; NAGY 1999, 156-162. o.; TAKÁCS 2011b, 63-65. o.

⁸ SCHANDA 2015, 108. o.

⁹ PÁLNÉ KOVÁCS 2008, 60-85. o.

¹⁰ NAGY 1999, 151-152, 206-207. o.

amely a modern államok kialakulásával vált az államközi kapcsolatokban elterjedté és meghatározóvá.¹¹

A Schengeni határok

A négy szabadságra épülő Európai Unió és azon belül a schengeni övezet létrehozásával az érintett uniós tagállamok állampolgárai a modern történelemben olyan példátlan lehetőségekhez jutottak a szabad mozgás területén, amelyek másutt az államközi kapcsolatokban alig léteznek. A schengeni térség és együttműködés alapját az 1985. június 14-én aláírt Schengeni Megállapodás jelenti, amelyet eredetileg Franciaország, Németország, Belgium, Luxemburg és Hollandia kötött meg azzal a céllal, hogy a belső határokon eltöröljék a határellenőrzést, és ezzel megvalósuljon a személyek szabad mozgása. A Schengeni Végrehajtási Egyezmény 1990. június 19-én meghatározta a megállapodás megvalósításának folyamatát, és a külső határellenőrzés megerősítését. Magyarország 2007-ben . december 21 én csatlakozott a Schengeni Egyezményhez. Ugyanakkor Érdeklenség, hogy az Európai Unió tagállamai közül nem mindegyik részese a schengeni ennek a térségnek, miközben olyan államok is a schengeni övezet tagjai, amelyek nem EU-tagállamok (Izland, Liechtenstein, Norvégia és Svájc). 2018-ban. A schengeni térség természetesen nem jelenti az államhatárok megszűnését, csupán a határellenőrzés eltörlését. A schengeni szabályok ugyanakkor lehetővé teszik, hogy indokolt esetekben a schengeni övezet államai ok – korlátozott időtartamra ugyan – az Európai Bizottságnak előzetesen küldött értesítést követően, ideiglenesen visszaállítsák a határellenőrzést.

3.1.2. AZ ÁLLAM NÉPESSÉGE

A modern államfogalom második legfontosabb ismérve az **állam népessége**. Az állam népessége az **államhatalom alanyait**, az állampolgárokat fogja össze. Az állampolgárság alapozza meg a személyi kötelekként felfogott államhoz fűződő viszonyt és az állam személyi felségjogának terjedelmét.¹² E kölcsönös jogok és kötelezettségek következtében az állam és az egyén között jogilag szabályozott speciális állampolgársági jogviszony keletkezik. Az állam népességét **állampolgársági jogviszony** fűzi az államhoz, jogi kategóriaként azokat a természetes személyeket öleli fel, akiknek a népszuverenitás elve alapján joguk van részt venni a politikai döntésben.¹³

Az **állam személyi felségjoga** a maga teljességében csak a saját területén érvényesül, mert idegen állam területén azt már a másik állam területi felségjoga korlátozza. Az állam területi felségjoga ugyanakkor kiterjed az állam területén tartózkodó külföldiekre és hontalanokra is. Azonban az állam személyi felségjogának teljessége és kizárólagossága alól is vannak kivételek, hiszen bizonyos egyének vagy csoportok nemzetközi szerződések értelmében kikerülhetnek az állam személyi felségjoga alól (pl. a diplomáciai mentesség esetében, a külföldi szövetséges katonák esetében).¹⁴

Az állam és a népesség fogalmával szorosan összefügg a **nemzet** fogalma, amelynek szintén többféle jelentését ismerjük, különböző megközelítések alapján. Az állam és a nemzet fogalma a történelem során sokáig nem esett egybe, hiszen az államok létrejöttek nemzeti keretek nélkül, és míg az államoknak a nemzetek kialakulásában megkérdőjelezhetetlen szerepe van, a nemzetek nem minden esetben az államiság keretei között formálódnak és maradnak fenn.¹⁵

¹¹ Takács 2011b, 76. o.; Ld. még: RECHNITZER 1999.

¹² PETRÉTEI 2009, 2011. 249-251. o.

¹³ Uo. 252. o.

¹⁴ SCHANDA 2015, 115. o., TAKÁCS 2011b, 90-91. o.

¹⁵ EGRESI-PONGRÁCZ-SZIGETI-TAKÁCS 2016, 178. o.

Az állam és nemzet jelenségének egybeesése a nemzetállam-eszme alapján

Az állam és a nemzet viszonya	Példa
az állam és a nemzet egymást átfedi	Dánia, Olaszország
nemzetiségek, amelyek több állam határain belül ének	kurdok Irakban, Iránban, Törökországban, Szíriában
államok, amelyek több nemzetiséggel rendelkeznek a határaikon belül	India, Oroszország, Dél-afrikai Köztársaság, Kanada
nemzetiségek, amelyek nem rendelkeznek saját állammal	baszkok, katalánok Spanyolországban, lappok Finnországban, franciák Kanadában
több nemzetiség tart igényt ugyanazon területre	izraeli zsidók és palesztin arabok közötti ellentét
egy nemzetiség úgy oszlik meg két állam között (sajátos történelmi adottságok okán), hogy mindkettőben többséget alkot	Észak-Korea és Dél-Korea, vagy az NSZK és NDK volt

Forrás: saját szerkesztés MINGST 2011, 114–115. o. alapján

A **nemzetek kialakulására** vonatkozóan Egedy Gergely két elméletet különböztet meg: a „perennialista” és a „modern” elméleteket.¹⁶ A perennialista megközelítés szerint nemzetek már kezdetektől fogva, az ókorban és a középkorban is léteztek, míg a modernista felfogás a modernizációhoz, az urbanizáció és az iparosodás megjelenéséhez, köti a nemzetek kialakulását, összekapcsolódva azzal a folyamattal, amikor a nemzet átvette a vallás legitimáló szerepét. Ezzel a 19. század során a nemzet fogalma összefonódott a modern polgári állam fogalmával, és a nemzeti szuverenitással, amelynek értelmében a nemzetben megtestesülő akarata épülő közhatalom eredményezi az állam szuverenitását.

A nemzet kialakulásának folyamatában a fogalomnak két alapvetően eltérő értelmezése alakult ki a szakirodalomban: az ún. politikai nemzet (államnemzet) és az ún. kultúrnemzet fogalma.¹⁷ A **politikai nemzet** koncepciója Nyugat-Európában vált meghatározóvá, ahol a nemzet fogalmának kulcsát a közös államhoz tartozás adja, miszerint a nemzet azonos az államalkotó néppel. Ez azt jelenti, hogy mindenki, aki az adott állam polgára ugyanazon a területen, ugyanazon törvények szerint él, függetlenül attól, hogy milyen nemzeti, etnikai közösséghez tartozik.¹⁸ Mivel az államalkotó nép az állam területével és hatalmi szervezetével együtt a modern államfogalom meghatározó eleme, így jogi kategóriaként magában foglalja az adott állam állampolgárainak összességét. A **kultúrnemzet** fogalma ezzel szemben szűkebb értelemben a nemzetállam állampolgárainak csak azt a részét öleli fel, akik azonos kultúrájú, azonos nyelvet beszélő, közös származású nemzeti-etnikai csoport tagjai. A fogalom ugyanakkor a politikai nemzetnél tágabb abban az értelmezésben, hogy a nemzethez tartozónak tekinti azokat is, akik más országokban élnek, más államok állampolgárai, de nyelvük, kultúrájuk, eredetük szerint egyébként a nemzethez tartoznak.¹⁹

Az állam és a nemzet jelenségének egybeesése, maga a **nemzetállam** a nemzetnek arra az „elvárására” épül, hogy saját magát kormányozhassa a maga által kialakított állami keretek között, amely lényegében a nemzeti önrendelkezés alapját teremti meg, vagyis a közös nemzeti identitással rendelkező népek jogát arra, hogy eldöntsék, hogy milyen feltételek között és hogyan szeretnének élni.²⁰ És mivel a modern nemzetközi rendszer kialakulása szorosan összefonódik a nemzetek születésének folyamatá-

¹⁶ EGEDY 2017, 73. o.

¹⁷ SMITH 1995, 9. o.; PÁKOZDI-SÜLYOK 2011, 118-130.

¹⁸ EGEDY 2017, 73. o.

¹⁹ PETRÉTEI 2009, 2011, 186-187. o. Bővebben arról, hogy az egyes államok hogyan birkóznak meg a közös gyökerekkel rendelkező nemzeti-etnikai csoportok megjelenítésével a nemzetfogalomban és nemzetpolitikában, ld. SÜLYOK 2013, 231-239. o.

²⁰ MINGST 2011, 115. o.

val, így a nemzeti önrendelkezés elve a nemzetközi rendszer legalapvetőbb legitimációs doktrínájaként jelent meg.²¹ Ezzel a folyamattal kapcsolható össze a **nacionalizmus** megjelenése, amely szintén egy összetett fogalom, utalhat a nemzetek kialakulásának általános folyamatára; a nemzeti érzésre vagy a nemzethez tartozás érzésére; a nemzeti státus elérésére vagy fenntartására; vagy tágabb értelemben a nemzeti identitást hangsúlyozó nemzetelvű ideológiára.²² *Ernst Gellner* a nacionalizmust olyan politikai elvként értelmezi, amelyben a politikai és a nemzeti sík egymást átfedi.²³

A nacionalizmus mint politikai doktrína

A nacionalizmus ideológiáját feloszthatjuk „alap-” és „másodlagos” összetevőkre. Az alaptan a következő elveket foglalja magában:

- 1) a világot nemzetek alkotják, s minden egyes nemzet sajátos jellemvonásokkal rendelkezik
- 2) minden politikai hatalom forrása a nemzet
- 3) a nemzet iránti lojalitás minden egyéb lojalitás felett áll
- 4) valódi szabadság csak egy nemzettel való azonosuláson át valósítható meg
- 5) a világ békéje és szabadsága a nemzetek összességének szabadságán és biztonságán alapszik
- 6) a nemzetek csak saját szuverén államaikban lehetnek „szabadok”.

Forrás: SMITH 1995, 10. o.

3.1.3. SZUVERENITÁS ÉS ÁLLAMI FŐHATALOM

Az állam közjogi fogalmának egyik legfontosabb eleme, az államhatalom gyakorlásának „kulcsszava” a szuverenitás. A **szuverenitás** egy adott területen és adott népesség felett ténylegesen és effektíve kizárólagosan gyakorolt, és mások által elismert **állami főhatalmat** jelent. A szuverenitás egy állam szükségképpen sajátossága (a terület és a népesség mellett), vagyis csak olyan politikai entitás tekinthető államnak, amelynek van szuverenitása.²⁴ Ennek értelmében egy állam hatalmát akkor lehet teljes mértékben szuverénnek nevezni, ha az állam erősebb, meghatározó, döntő és nem levezethető, eredeti hatalommal bír a területe és a népessége fölött, és ha az államhatalomnak ez az ereje a legitím fizikai erőszak monopóliumában, és a jogalkotás elsőbbségében fejeződik ki.²⁵

A közjogi irodalomban a szuverenitásról kétféle értelemben lehet beszélni. A **belső szuverenitás** államon belüli viszonyokra vonatkozik, és azt határozza meg, hogy az állami döntéshozatali rendszerben ki a szuverén, kit illet meg a főhatalom, ki a hatalom végső letéteményese. Vagyis a belső szuverenitás az állami döntéshozó mechanizmusban a legfőbb hatalmat, a hatalom végső letéteményesét, illetve az általa alkotott szabályokat (alkotmányt, törvényt) jelenti az állam területén élő lakosság vonatkozásában.²⁶ A nemzetközi viszonyok elméletében kiemelt jelentősége van a szuverén állam koncepciójának, a szuverenitás a modern államiság legfontosabb ismérve, függetlenül attól, hogy ki vagy mi a szuverenitás hordozója, az államközi kapcsolatokban az államot tekintjük szuverénnek. **Külső szuverenitásról** akkor beszélünk, amikor az állam saját államisággal, függetlenséggel rendelkezik, nincs alárendelve más államoknak, sem az államközi kapcsolatok más szereplőinek, így döntéseit külső befolyás, kontroll nélkül hozza. Az új államalakulatok nemzetközi elismerésének éppen az a jelentősége, hogy az elismerés pillanatától kezdve a kérdéses ország a nemzetközi életben önállóságot nyer, így a külső ér-

²¹ EGEDY 2017, 74-75. o.

²² SMITH 1995, 9. o.

²³ GELLNER 2009. Idézi: EGEDY 2017, 76. o.

²⁴ TÓTH 2006, 114. o.

²⁵ SZILÁGYI 2009, 74. o.

²⁶ TÓTH 2006, 114. o.

telemben vett szuverenitás birtokosává válik. Kérdés persze, hogy az új állam rendelkezik-e a legfőbb hatalom gyakorlásához szükséges képességgel a saját területén.

Mivel az állam fogalmának tisztázására a mai napig nincs egyetemes érvényű nemzetközi jogi dokumentum, és az ENSZ univerzális dokumentumai sem határozták meg az államiság alkotójegyeit, miközben az ENSZ tagfelvételének egyik feltétele éppen az államiság megléte,²⁷ ezért az állam fogalmának meghatározása kapcsán gyakran hivatkoznak az államok jogairól és kötelezettségeiről szóló 1933. évi **montevideói egyezményre**, amely szerint: „*az államnak, mint nemzetközi személynek a következő feltételeket kell egyesítenie: állandó lakosság, meghatározott terület, kormány és más államokkal kapcsolatba lépés képessége.*”²⁸

Miközben az államok alapvető joggal bírnak az ún. nemzetközi érintkezéshez, az államközi kapcsolatok más szereplőivel való kapcsolatba lépéshez, ez a jog mégsem feltétlen és korlátok nélküli. Az államok külső kapcsolatainak kialakítása az egyes államok belső politikájának döntése, ennek értelmében egyik államot sem lehet kapcsolatfelvételre kötelezni más államokkal, főként, ha ez a reláció esetleges hátrányokat okoz. Ugyanakkor az az állam, amely teljesen elszigeteli magát az államközi kapcsolatok más szereplőitől, a nemzetközi közösség más tagjaitól, az nem élvezheti a nemzetközi jog védelmét.²⁹

3.1.3.1. AZ ÁLLAMHATALOM TERMÉSZETE ÉS FORRÁSAI

Az államok hatalmát *Karen Mingst* úgy jellemzi, amellyel az adott állam nemcsak mások befolyásolására törekszik, hanem képes kontrollálni tevékenysége következményeit is, és képes olyan eredményeket elérni és megvalósítani, amelyek maguktól nem következtek volna be. Ennek értelmében a hatalom egy olyan többdimenziós tényező, amely gyakorlásának következményeit az érintett államközi szereplők **hatalmi potenciálja** határozza meg.

Milyen összetevői vannak egy állam hatalmi potenciáljának? Egy állam hatalmának mértékét elsősorban a hatalom természetes, tárgyi és egyéb (nem tárgyi) forrásai mutatják meg. A hatalom természetes forrásai közé sorolhatjuk az adott állam földrajzi kiterjedését (nagyságát és elhelyezkedését), a természeti erőforrás-készletét (ásványkincsek, kőolaj, földgáz), valamint a népességét és annak jellemzőit (nagyságát, iskolázottsági szintjét). A hatalom természetes forrásai a hatalomgyakorlás során azonban átalakíthatók tárgyi és egyéb (nem tárgyi) forrásokká. A hatalom tárgyi forrásainak legfontosabb eleme az ipari fejlettség, amely képes a földrajzi akadályokat áthidalni, de hatással lehet a népesség életszínvonalának emelkedésére, a technológiai fejlettségre és felszereltségre is. A hatalom nem tárgyi forrásainak elemei pedig a nemzeti imázs, a társadalmi kohézió (a hatalom nyilvános támogatása), valamint maga a vezető személye (az államvezetés minősége).³⁰

3.1.3.2. A HATALOM GYAKORLÁSA – AZ ÁLLAMI FUNKCIÓK

A hatalom lényegéhez azonban hozzátartozik, hogy azt nemcsak birtokolják az egyes államok és más nemzetközi szereplők, hanem gyakorolják is, különböző technikákat alkalmaznak arra nézve, hogy a fentebb ismertetett hatalmi potenciált valódi hatalommá alakítsák. Ezek a technikák: a diplomácia, a gazdasági nyomás és a katonai erő (politikai eszközök) technikái.³¹

²⁷ NAGY 1999, 98. o.

²⁸ Convention on the Rights and Duties of States, Montevideo, Seventh International Conference of American States. 26 December 1933. Article 1. “*The state as a person of international law should possess the following qualifications: (a) a permanent population; (b) a defined territory; (c) government; and (d) capacity to enter into relations with the other states.*”

²⁹ SCHIFFNER 2006, 3. o.

³⁰ MINGST 2011, 121-126. o.

³¹ EGEDY 2017, 107-147. o.; MINGST 2011, 126. o.; FLEINER-GERSTER 2003, 447. o.

Az állami hatalom gyakorlása jelentős mértékben függ az állam belső társadalmi viszonyaitól és az államot körülvevő, külső nemzetközi környezettől, amely folytonos változásban van. A legtöbb szakirodalmi megközelítés szerint az államhatalom gyakorlása belső és külső funkciókon keresztül valósul meg. E szerint az államnak biztosítani kell a társadalom belső önfenntartását és fejlődését, valamint a külső védelmét és más államokkal való kiegyensúlyozott kapcsolatát.³² Az **államok külső funkciója** kettős: magában foglalja egyrészt az államnak a külső támadásokkal szembeni védelmét, másrészt a nemzetközi együttműködés szervezését, amelynek keretében az állam politikai és gazdasági megfontolásokból gondoskodik a más államokkal és nemzetközi szervezetekkel való együttműködésről.³³

A külső támadásokkal szembeni védelmi feladatok később a modern nemzetállamok kialakulásával párhuzamosan jelentős részben átalakultak, és megváltoztak magának a **külpolitikának** a céljai is. Amíg korábban a legfontosabb külpolitikai cél a függetlenség megtartása volt, a modern nemzetállamok a béke és a szolidaritás szolgálatába állított állam megteremtésére törekedtek.³⁴ A külpolitika részeként legfontosabb célként a békés nemzetközi érintkezés megteremtését, a nemzetközi jog által szabályozott intézmények működtetésében való aktív közreműködést fogalmazták meg, amelynek a **diplomácia** adott megfelelő keretet.³⁵ A diplomácia az államközi kapcsolatok egyik legrégebbi és legfontosabb intézménye, amely magában foglalja az államok közötti kommunikáció valamennyi formáját.³⁶ A hagyományos diplomácia lényege, hogy az államok a többi szereplő viselkedését tárgyalások és alkufolyamatok útján igyekeznek befolyásolni úgy, hogy ők maguk vagy cselekvő magatartást folytatnak, vagy tartózkodnak a cselekvéstől.³⁷

A külpolitikai célkitűzéseik átalakulásának részeként a gazdasági szektorban is kialakult egy szoros nemzetközi összefogás, és az állam külső funkciói már nem csupán a nemzetközi szervezetekkel történő együttműködésre és azon belül az állami szuverenitás és önrendelkezés képviselőjére korlátozódtak, hanem az igazságosabb nemzetközi kapcsolatok kiépülésének elősegítésére is, egy olyan „*szolidaritástudat kifejlesztésére, amely a nemzetközi rend záloga*”.³⁸

3.2. A GLOBALIZÁCIÓ ÉS AZ ÁLLAM MEGVÁLTOZOTT SZEREPE A NEMZETKÖZI VISZONYOKBAN

Az elmúlt évszázadban felerősödött globalizáció nemcsak a gazdasági és társadalmi folyamatokat változtatta meg, hanem átalakította az állam helyét és szerepvállalását is a vesztfáliai béke következtében kialakuló világrendben, amely a területi államok szuverén egyenlősége, a be nem avatkozás, a nemzetközi jog kötelező erejű elveire épült.³⁹ Napjaink 21. századában az államokról már nem beszélhetünk csupán önmagukban, azokat el kell helyeznünk az nemzetközi és globális világrendben, amelyben az államok mellett a nem állami (**gazdasági és társadalmi**) szereplők is teret nyertek, és az államközi kapcsolatok különböző (szubnacionális, szupranacionális, transznacionális) szintjein jelentős befolyásra tettek szert. Ezzel a globális világrend valamennyi szereplője szoros **kölcsönhatásba** került az állammal és egymással, és **kölcsönös függés** alakult ki közöttük.

³² TORMA 2012, 35. o.

³³ Uo. 35. o.

³⁴ FLEINER-GERSTER 2003, 447. o.

³⁵ H. SZILÁGYI 2006, 98. o.

³⁶ EGEDY 2017, 108. o.

³⁷ MINGST 2011, 126. o.

³⁸ FLEINER-GERSTER 2003, 449. o.

³⁹ TAKÁCS 2008, 163. o.

3.2.1. A GLOBALIZÁCIÓ ÉRTELMEZÉSI LEHETŐSÉGEI

A globalizációs folyamatokhoz kapcsolódóan új módszerek és analitikus keretek körvonalazódtak a tudományban is, és új nézetek kerültek kidolgozásra a nemzetközi szakirodalomban.

A globalizáció egyik legerjedtebb definíciója *Thomas Friedmantól* származik, aki a globalizációt úgy fogja fel, mint „**a piacok, nemzetállamok és technológiák** eddig soha nem látott mértékű, kimeríthetetlen **integrációját**, amely lehetővé teszi az egyének, vállalatok és nemzetállamok számára, hogy minden eddiginél messzebb, gyorsabban és olcsóbban vegyék birtokukba a világot.”⁴⁰

Anthony Giddens a globalizáció lényegét a világot átfogó **társadalmi kapcsolatok** egyre **intenzívebbé válásában** látja, és olyan folyamatként írja le, amelyben sok kilométernyi távolságra lévő helyek között olyan szoros kapcsolat van, ami azt eredményezi, hogy a világ egy pontján bekövetkezett esemény a világ egy másik pontján szinte egyidejűleg fejt ki hatását, befolyásolja a világ másik pontján lévő eseményeket, és ez az egymásra hatás kölcsönös.⁴¹ A globalizáció tehát a világban zajló folyamatok összekapcsolódásának kiszélesítését, elmélyítését és felgyorsítását jelenti a társadalmi élet minden területén.⁴²

Más megközelítések szerint a globalizáció inkább alapvetően **hatalmi-gazdasági természetű folyamat**, amelyben a világgazdaság legerősebb szereplői a gazdasági és politikai szabályok egységesítését és általános érvényűvé tételére törekuszenek. Ennek során a saját érdekeiket tartják szem előtt, igyekeznek ők meghatározni a jog és szabályozási kereteket, és tevékenységüket a legjelentősebb nemzetközi intézményeken keresztül végzik.⁴³

Karen Mingst a globalizációt a világ politikai, gazdasági, kommunikációs és kulturális értelemben növekvő integrációjaként írja le, amelynek során az alábbi **kihívások** jelennek meg az államok számára:

- 1) **Politikailag** az állam olyan globális kérdésekkel kerül szembe, amelyet a **kormányok nem képesek egyedül megoldani**.
- 2) **Gazdaságilag** az államok és a pénzügyi piacok összefonódása válik egyre áttekinthetlenebbé, hiszen a multinacionális vállalatok megjelenésével, továbbá a termelés és a fogyasztás nemzetközivé válásával az államok **nem tudják saját kezben tartani** a saját gazdaságpolitikájuk szabályozását.
- 3) **Kommunikációs és kulturális téren** az új technológiák elterjedésével az információáramlás és az információ felhasználása **az államok számára önállóan ellenőrizhetetlenné válik**.⁴⁴

3.2.2. A GLOBALIZÁCIÓ HATÁSAI AZ ÁLLAMISÁGRA – ELMÉLETI MEGKÖZELÍTÉSEK

A globalizációs folyamatok vizsgálata során tehát felvetődik a kérdés, hogy azok **milyen hatással vannak az állami hatalomra**, valamint hogyan érintik az állami szerepvállalást, melyek azok a legfontosabb változások, amelyekkel az államnak szembe kell néznie.⁴⁵

⁴⁰ FRIEDMAN 1999, 257. o. Idézi: Mingst 2011, 264. o.

⁴¹ GIDDENS 1990, 64. o.

⁴² „...the widening, deepening and speeding up of worldwide interconnectendless in all aspects of contemporary social life”.
MCGREW–HELD–GOLDBLATT–PERRATON 1999, 2. o.

⁴³ VERESS 2009, 401-416. o.

⁴⁴ MINGST 2011, 145-146. o.

⁴⁵ PIERRE 2013, 1-37. o.

Politikailag

A 20. század második felének globális erőterében olyan **politikai és gazdasági szerveződések** alakultak ki, amelyek nem területi alapon jöttek létre, és habár az államok is lehetnek tagjaik, mégis többnyire köz- és magánjellegű szereplők alkotják azokat. Ezeknek a szerveződéseknek a legfontosabb jellemzője, hogy **átlépi a nemzeti határokat**. Létrejöhetnek helyi, regionális, nemzeti, és szupranacionális szinteken, miközben a nemzetközi rendszer alapvető elemei maradnak. A különlegességüket az adja, hogy az államon, valamint a nemzeti területen kívül azon „túlnyúlva” érvényesülnek, befolyásolják a globális politikát, illetve gazdaságot, így a tényleges politikai irányítás kikerül a nemzetállam irányítása alól, ami együtt jár a **territoriális alapú nemzetállamok meggyengülésével**⁴⁶ (deterritorializálódás). Sokan tehát a globalizáció egyik legfőbb veszélyét és hatását elsősorban a nemzeti örendelkezés, illetve az állami szuverenitás eróziójában, a **döntéshozatalnak az országokon kívülre kerülésében** látják.⁴⁷

Gazdaságilag

Gazdasági értelemben a globalizációs folyamat a **világgazdaság** szerves rendszerré formálódásának folyamata, amelynek lényege, hogy a gazdasági kapcsolatok és viszonyok egyre több országra és területre kiterjednek, miközben a közöttük kialakuló kölcsönös (mégis sok esetben aszimmetrikus) függőség fokozódik és mélyül – és ez a nemzetgazdasági kereteit mindinkább kikezdi. Ezzel együtt természetesen csökken a kormányzati politika tényleges hatóköre és hatóereje, miközben a nemzetállamok feladatává válik az egyes nemzetek feletti „kormányzó mechanizmusok” hatalmának legitimálása is.⁴⁸

Ahogy *Paul Kennedy* írja: „... a nemzetek feletti irányzatok gyengítették az állam önállóságát és szerepét, nem jött létre megfelelő pótlék, amely helyettesíthetné, mint olyan alapvető egységet, amely választ ad a világban végbemenő változásra.”⁴⁹

Kommunikációs és kulturális téren

A globalizáció hatásai azonban nemcsak a politikában és a gazdaságban, hanem a társadalmi élet egyéb területein is mindinkább növelik a külső, nemzetközi tényezők szerepét és befolyását. A globalizáció korszakában a **közösségi hálózatok, folyamatok** kialakulása és rendszerré szerveződése lépi át a területi alapú hatalmat, aminek következtében egyre nehezebbé válik a belügyeknek a külügyektől való világos elhatárolása. Az elektronikus hálózatokkal összekapcsolt, digitalizált világban, a kibertérben mind több olyan funkcionális intézmény és hely jön létre, amely mintegy területen kívüliséget élvez a szuverén államok határain belül is, és az információ áramlását az államok számára ellenőrizhetlenné teszi.⁵⁰ Ebben a folyamatban jelentős és meghatározó szerepet töltött be az internet használatának elterjedése, amely megkönnyítette a nemzetközi kapcsolatok szereplői közötti kommunikációt és lehetővé tette az információ birtoklásának monopolizálását. Ez a folyamat szorosan összekapcsolódik a civil társadalom nemzetközivé válásával, az ún. **globális civil társadalom** kialakulásával és megerősödésével is.⁵¹

Samuel Huntington elhíresült műve a Civilizációk összecsapása szerint a legfontosabb nemzetközi törésvonalak az egyes civilizációk mentén alakulnak ki, és a legélesebb ellentéteket is a **kulturális és vallási identitásokra épülő civilizációk** határozzák majd meg. Ebben a folyamatban a globalizáció, a regionalizáció és a kulturális identitás elvesztése szintén a nemzetállami szint befolyás-csökkenésére utal, és a nemzeti szerepvállalás gyengülését jelenti. A szerző a globális rendezetlenség kifejezést hasz-

⁴⁶ PONGRÁCZ 2016, 14. o.

⁴⁷ SZILÁGYI 2009, 65-69. o.

⁴⁸ SZENTES 2002, 710-713. o.

⁴⁹ KENNEDY 1997, 130. o.

⁵⁰ BAYER 2013, 380. o.; CASTELLS 2005, 152-206. o.; EGEDY 2017, 188. o.

⁵¹ ANHEIER–GLASIUS–KALDOR 2004.

nálja a bekövetkező helyzetre, melyet szerinte az alábbi tényezők fognak jellemezni: a kormányzati hatalom összeomlása, az államok dezintegrációja, etnikai, vallási és törzsi konfliktusok intenzitásának növekedése, a maffia jellegű bűnözés nemzetközivé válása, menekültek tízmillióinak áradata, a nukleáris és más tömegpusztító fegyverek megsokszorozódása, a terrorizmus elterjedése, az etnikai tisztogatások és népirtások gyakorivá válása.⁵²

Robert Gilpin szerint ugyanakkor nemcsak kívülről, de a belső hazai környezet felől is komoly támadások érik a nemzetállamot. „Számos nemzeten belül a politikai identitás és az etnikai konfliktusok veszélyeztetik az állam integritását, mivel etnikai és regionális csoportok függetlenséget, de legalábbis nagyobb autonómiát követelnek. Fontos megértenünk, hogy a kurdok, a palesztinok, és más hasonló csoportok mind saját nemzeti államot akarnak. Nem az a céljuk, hogy felszámolják a nemzetállamokat, hanem arra törekednek, hogy a fennállókat osszák fel kisebb egységekre, melyeket önállóan irányíthatnak.”⁵³

A fenti, globalizációval kapcsolatos, államot érintő kihívások ismertetése mellett azt mindenképpen le kell szögezni, hogy egyrészt a globalizáció folyamata nem mindenütt jelentkezik azonos intenzitással, másrészt egy rendkívül komplex jelenség, amelyet nem lehet csupán egy dimenzióra visszavezetni, így nem lehet automatikusan sem politikai, sem gazdasági, sem kulturális homogenizációként értelmezni. Bár a folyamat **túllép a nemzeti határokon – nem szünteti meg a területi elv jelentőségét** és nem veszélyezteti a vesztfáliai rendszer eredményeképpen kialakult és létező szuverén állam koncepcióját.⁵⁴

3.2.3. AZ ÁLLAM MEGVÁLTOZOTT FELADATAI A GLOBÁLIS VILÁGRENDEN

A globalizáció azonban nem csupán az előző fejezetben ismertetett hatásokat fejtí ki az államra a 21. században, hanem jelentősen átalakítja annak helyét és szerepét a nemzetközi rendszerben, új kérdéseket és megoldandó feladatokat tár az államok elé.

Világ gazdaság – az állam gazdasági szerepvállalása

A második világháborút követően, az 1960-as évek elejéig az államközi kapcsolatok építése a háború elkerülését és a béke megteremtését célozta. Ebben a kapcsolatépítésben az elsődleges és legfontosabb szereplők az államok voltak. Az 1960-70-es évektől azonban áthelyeződött a hangsúly az államok és a piac kapcsolatrendszerére. Az államok számára az lett a legfontosabb kihívás, hogy a gazdasági célok hogyan teljesíthetők az állami politikák segítségével, és fordítva: hogyan tud a gazdaság hozzájárulni az állami pozíciók és politikák erősödéséhez. Ennek hatására felerősödtek a **nemzetállamok közötti gazdasági kapcsolatok**, amelyek a kereskedelmi, beruházási, pénzügyi tranzakciók kiszélesedését eredményezték, **túllépték a nemzetgazdasági kereteket**. Mindezt erősítette az információs és technológiai fejlődés rohamos felerősödése, amely a fizikai távolságok gyors és hatékony áthidalását tette lehetővé. Így az államok már nemcsak politikai célkitűzéseket fogalmaztak meg, hanem a gazdasági intézkedések és folyamatok is egyre hangsúlyosabbá váltak az államok részéről az államközi kapcsolatok rendszerében.⁵⁵

A második világháború után egyre nagyobb számban jelentek meg az állami kereteken túlnyúló multinacionális vállalatok is (*multinational corporation*), amelyek jellemzője, hogy nem a székhely szerinti államukban vannak azok a termelő vagy szolgáltatási eszközök, amelyeknek tulajdonosai (vagy amelyek felett ellenőrzést gyakorolnak), és különböző országban van a döntéshozataluk köz-

⁵² HUNTINGTON 1997.

⁵³ GILPIN 2004, 363. o.

⁵⁴ EGEDY 2017, 264. o.

⁵⁵ MINGST 2011, 263. o.

pontja és a tényleges tevékenységük végzésének a helye. A multinacionális vállalatok globális szinten tevékenykednek, de (gazdasági, foglalkoztatási, környezeti) hatásaik lokális szinten csapódnak le, így döntéseik jelentősen érintik a nemzetállamok gazdaságpolitikáját.⁵⁶

A **gazdasági globalizáció** kialakulásával **megnőtt a nemzeti kormányok gazdaságpolitikai felelősségéhez** fűződő várakozások is. A 21. századra a világ ipari termelésének és összes exportjának 80% fölötti részét adja a három makrorégió: Észak-Amerika, Nyugat-Európa és Kelet-Ázsia (*global triad*). Jelentős ütemű fejlődést produkál Kína, de kiemelendő a csendes-óceáni térségben Japán és a „kis tigrisek” (Dél-Korea, Tajvan, Hongkong, Szingapúr) fejlődése.⁵⁷ Az így kitáguló, és rendszerré formálódott világgazdaság nélkül ma már nem értelmezhetők teljességében az államközi viszonyok, a világgazdaság jelentős kihatással van az egyes államok nemzetgazdaságára, amely pedig az állami belső politikákat befolyásolja. És ez az egymásra hatás fordítva is igaz, kölcsönös.

Észak-Dél fejlődési szakadék – népesedési és egészségi problémák, az élet védelme

A világgazdaság globalizációja számos előnnyel és fejlődési lehetőséggel járt a világ valamennyi állama számára, azonban komoly következményeket is okozott: **globális egyenlőtlenséget, fejlődési szakadékot** (*development gap*) idézett elő a világgazdaság **centruma és periferiája, Észak és Dél** között.⁵⁸ Az Észak az iparilag fejlett országokat, a világ népességének nagyobb részét tömöríti, míg a Dél a kevésbé fejlett, fejlődő országokat fogja össze.⁵⁹ Az Észak-Dél elnevezés a földrajzi szempontokon túl olyan súlyos globális egyenlőtlenségre utal, mint a népesedési problémák, éhezés, ivóvíz-hiány, amelyek miatt a déli országok drámai változásokat sürgetnek az államközi kapcsolatok rendszerében.⁶⁰ Ez pedig ugyancsak kiszélesíti a hagyományos állami feladatokat és megnöveli a nemzetközi közösség (és benne az egyes államok) felelősségét a fejlődő országok irányába.

Mivel a **népességnövekedés** nem egyenletesen oszlik meg, a Dél elmaradottságának egyik legdrámaibb következménye a népesedési problémák elburjánzása, hiszen a fejlődő világ népesedési rátái sokkal magasabbak, mint a fejlett világ rátái. A magas népességnövekedési ráta problémáira az államoknak kell választ találniuk, és ez jelentős erkölcsi dilemma elé állítja az államokat (pl. születésszabályozás). A népesség növekedésével összefüggésben az **éhezés, a betegségek és járványok terjedése** is megoldásra vár a kevésbé fejlett országok esetében. Mindamelllett a gazdasági és társadalmi globalizáció világszerte védtelenné teszi a más államokban élő egyéneket és a közösségeket is a fertőző betegségekkel, járványokkal szemben. Ezzel egyértelművé vált, hogy a népesedési probléma, az emberi egészség megőrzése, az élet közvagyonból történő védelme **nem csupán az adott államot**, hanem szomszédos országokat érint, így **a nemzetközi közösség problémájává válik** és az egész világot érinti.⁶¹ Ilyen problémák kezelésére hozta létre az ENSZ 1948-ban az Egészségügyi Világszervezetet (*World Health Organization, WHO*).

Érdekelni kell ugyanakkor azt is, hogy a 21. századra a többé-kevésbé egységesen kezelendő harmadik világon belül sokkal mélyebb differenciálódás van folyamatban. Latin-Amerika és Afrika fejlődő országai nagyon különböző képet mutatnak. Kelet-Ázsia néhány országa, a „fejlesztő államoknak” (*developmental states*) is nevezett fentebb említett kistigrisek, továbbá Malajzia, Thaiföld, ígéretes fejlődést vittek véghez. Ezek aktív állami szerepvállalással, irányított piacgazdaság révén, a saját civi-

⁵⁶ EGEDY 2017, 210. o.

⁵⁷ Uo. 198. o.

⁵⁸ GOLDSTEIN–PEVEHOUSE 2014, 21-23. o.

⁵⁹ Az Észak-Dél elhatárolás a fejlett és kevésbé fejlett/fejlődő országok közötti különbségtétel alapján a *Willy Brandt* nyugatnémet kancellár által jegyzett bizottsági jelentésben jelenik meg 1980-ban. EGEDY 2017, 220. o.; Nemzetközi szinten az egyes országok humán fejlettségének mérésére és összehasonlítására alkalmazzák a Humán Fejlettségi Indexet (*Human Development Index, HDI*).

⁶⁰ EGEDY 2017, 220-234. o.

⁶¹ MINGST 2011, 312-315. o.

lizációs-kulturális adottságaikra építve, az oktatáspolitikát prioritásként kezelve váltak sikeres iparosodott állammá. Ugyanakkor vannak a harmadik világnak olyan „bukott államai” (*failed states*), mint Afganisztán, Szomália, Líbia, amelyek az alapvető állami funkciók ellátására sem képesek, de számos túlnépesedett ázsiai országban, mint Banglades, Pakisztán, szintén hanyatlás jelei mutatkozik.⁶²

Nemzetközi mozgalmak, nemzetközi bűnözés

A fejlődő világ problémái, a szegénység és az éhezés, a belső pusztítások újabb globalizációs jelenségeket indítanak el, felerősítik az **elvándorlás, a migráció** folyamatát, amely napjainkban erőteljesen a figyelem középpontjába került. Ennek kapcsán további új állami feladatok körvonalazódnak, például a migráció által érintett személyek elhelyezésének adminisztratív kérdéseiben, társadalmi beilleszkedésének elősegítésében, nyelvi akadályok leküzdésében.

Ugyanakkor az elvándorlási folyamat látványosan felerősítheti az illegális munkaerő új piacainak megszületését, a tiltott piacok felemelkedését, az embercsempészet és a nemzetközi bűnözés különböző formáit. A globalizáció jelentősen megkönnyíti a bűncselekmények elkövetését, azáltal, hogy a technológiai fejlődés révén biztosítja a gyors kommunikációt, a rugalmas hálózatok meglétét, miközben az elektronikus pénzügyi rendszerek is új típusú visszaélésekre adnak lehetőséget. A **nemzetközi bűnözés növekedésének visszaszorítása** napjaink egyik legégetőbb kihívása, megoldandó feladatként jelenik meg az államok számára. Az államok ezeket a kihívásokat nem tudják önállóan kezelni, a megváltozott állami feladatok a nemzetközi összefogásban és közös fellépésben, az elektronikus rendszerek összehangolásában vannak, ugyanakkor sajnos gyakran az egyes államok a saját maguk szintjén is nehezen tudnak megoldást találni a bürokrácia, a nehézkes eljárások és a hivatalok közötti kommunikáció hiányából eredő problémákra.⁶³

Új típusú globális feladatokat jelent a **vallási és ideológiai alapon felerősödő mozgalmak kibontakozása, az iszlám fundamentalizmus térnyerése, a világméreteket öltő terrorizmus, és az azzal összefüggő biztonságpolitikai kihívások kezelése.** Az egyes állami politikai közösségeket elválasztó kulturális különbségek mára már sokkal inkább vallási és kulturális jellegűek, mintsem ideológiai alapúak, és ezek kihatással vannak a nemzetközi rendszerre. Az állam korábbi külső funkcióinak tartalma (az állam védelme és biztonsága helyett) egyre inkább a **humánbiztonság** megteremtése irányába toódik.⁶⁴ A globális kommunikációs és technológiai forradalom ugyanakkor – a fentebb említettek alapján – újraértelmezte a földrajzi teret, és a tömegkommunikációs hálózatok, virtuális és kibetér által megszüntette a távolság és az idő korábbi értelmezését. Az államok a hagyományos eszközökkel már nem képesek sem befolyásolni, sem **ellenőrizni az információk és az eszmék szabadon áramlását**, így újabb kihívásokkal kell államoknak megküzdeni az állampolgáraik (és az állam területén tartózkodók) feletti ellenőrzés tekintetében.

A környezet és a természeti erőforrások védelme, klímaváltozás – a fenntartható fejlődés

A globalizáció terjedése, az azzal összefüggő jelenségek, mint például a világgazdaság gyors növekedése, a technológiai fejlődés meghatározott ökológiai következményekkel is jár. A 21. századra az emberiség szembesült azzal, hogy a gazdaság növekedése elérte, és bizonyos pontokon meg is haladta a Föld teherbíró képességének határát.⁶⁵ A Föld természeti erőforrásai végesek és az államoknak szembe kell nézniük a problémával is, hogy gyakran a gazdasági fejlődés (a piac törvényei) és a **környezetvédelem**, az erőforrás-gazdálkodás kapcsán egymással ütköző érdekek jelennek meg, amelyek összehangolása és kibékítése gyakran az államok ölétébe hull vissza.⁶⁶

⁶² EGEDY 2017, 235-236. o.

⁶³ MINGST 2011, 146. o.

⁶⁴ EGEDY 2017, 77-78, 189, 249. o.

⁶⁵ Uo. 238-239. o.

⁶⁶ A piac törvényei és a környezetvédelem kereszttetszetében különösen fontos pl. a veszélyeztetett fajok kereskedelmével összefüggő nemzetközi együttműködés. Lásd pl.: SZIEBIG 2016. 217-229. o.; SZIEBIG 2017. 62-67. o.

A **környezetszennyezés** legtipikusabb jellemvonása, hogy nem tartja tiszteletben az államhatárokat, miközben ennek megfékezése az egyes államok feladata, akkor is, ha az nem közvetlenül érinti a területüket. Olyan terek szennyeződéséről és olyan káros környezeti hatások előidézéséről van szó, amelyek nem tartoznak szorosan egyetlen állam területéhez sem, mégis valamennyi állam közös feladatait jelentik.⁶⁷ Ilyen meghatározó környezeti probléma a 21. században a globális felmelegedés, amely szélsőséges időjárási viszonyokat okoz, ivóvíz-hiányt eredményez, az ózonréteg elvékonyodását és kilyukadását idézheti elő, amely közvetlenül fenyeget minden élő szervezetet.⁶⁸

Az állam új, 21. századi feladatai közé soroljuk a **fenntartható fejlődés** (*sustainable development*) garantálását. A fenntarthatóság olyan stratégiák kidolgozását jelenti, amely támogatja a változást, de nem pusztítja a környezetet, és nem éli fel a tartalékokat, miközben garantálja, hogy a jövő generációk is élvezni tudják annak előnyeit.⁶⁹ A fenntartható fejlődés jegyében az ENSZ 1992-ben hívta össze az első Környezet és Fejlődés Világkonferenciát, majd több hasonló nemzetközi környezetvédelmi konferenciát tarott, és születtek nemzetközi jogi dokumentumok (1992 Rio de Janeiro, Éghajlat-változási Keretegyezmény; 1997 Kiotói Jegyzőkönyv; 2002 Johannesburg; 2009 Koppenhága; 2015 Párizs, Klímamegállapodás). Miközben mára már több mint 200 nemzetközi környezetvédelmi egyezmény van hatályban, az ökológiai válság megoldásában tett előrelépés mértéke viszonylag kicsi.⁷⁰

A környezetvédelem kérdése szorosan összefügg az emberi jogok harmadik generációjához tartozó **egészséges környezethez való jog biztosításával**, amely szintén új állami (és a nemzetközi közösség) feladatként jelenik meg, és közvetlenül érinti az egyéni és kollektív életünk minőségét.

Az állam megváltozott feladatai a globális világrendben

Az államot érintő globális kihívás	Az állam megváltozott feladata
– gazdasági globalizáció	– nemzeti kormányok gazdaságpolitikai felelőssége
– globális egyenlőtlenség, Észak-Dél fejlődési szakadék	– népességnövekedés kezelése – éhezés elleni küzdelem világméretű egészségügyi problémák, járványok megfékezése
– migráció – nemzetközi mozgalmak (vallási és ideológiai mozgalmak, az iszlám fundamentalizmus) – nemzetközi bűnözés (terrorizmus, embercsempészet)	– a bevándorlással kapcsolatos megnövekedett adminisztratív terhek – biztonságpolitikai intézkedések – humánbiztonság megteremtése
– környezetszennyezés, klímaváltozás (globális felmelegedés)	– környezetvédelem – fenntartható fejlődés

Forrás: saját szerkesztés

3.3. ÁLLAM, GLOBALIZÁCIÓ ÉS EURÓPAIZÁCIÓ – AZ IRÁNYÍTÁSI STRUKTÚRA MEGVÁLTOZÁSA

A globalizáció fogalma egyre szorosabban kapcsolódik össze az **európaizáció** fogalmával. Az európaizáció azt az átalakulási folyamatot jelöli, amelyet az Európa jövőjéről szóló viták hívtak életre az ezred-

⁶⁷ MINGST 2011, 318-321. o.

⁶⁸ EGEDY 2017, 240. o.

⁶⁹ MINGST 2011, 310-311. o.

⁷⁰ EGEDY 2017, 244-246. o.

fordulón. Középpontjában az a kérdés áll, hogy hogyan kormányozható a kibővített Európa, valamint hogyan tudnak a kormányzás alapvető intézményei újjászerveződni.⁷¹ Az európaizációt legtöbbször olyan folyamatként értelmezik, amelynek során a „tagállamok gazdasági, társadalmi, jogi, politikai és közjogi rendszere közeledik egymáshoz, elsősorban az uniós szabályozás, orientáció hatására.”⁷² Az európaizáció folyamatában olyan nehéz kérdések várnak megoldásra, mint az EU demokratizálódása, az európai identitás kialakítása, a szupranacionális hatalom legitimitációja. Még a leginkább formalizált uniós intézmények is hosszú alkufolyamatokra épülnek, és végső soron konszenzuális alapon működnek, hogy minden tagország számára többé-kevésbé elfogadható kompromisszum születhessen.⁷³

Az Európai Unió olyan **szakpolitikai tér, amelyben megvalósul a szupranacionális, kormányközi és szubnacionális szintek szimbiózisa.** Ez a folyamat a gazdasági és társadalmi kohéziót segíti elő, miközben a szubnacionális szintek térnyerése szervesen összekapcsolódik a demokratikus részvételi formákkal és a hatékony kormányzás eszméjével.⁷⁴ Ugyanakkor az európai integráció folyamata kihívást is jelent az abban részt vevő szuverén államok funkcionális és működési autonómiájával szemben a döntések megosztásán és a politikák megosztott gyakorlásán keresztül.⁷⁵

A kormányzás régi (government) és új (governance) fogalma

Régi	Új
A <i>governance</i> mint struktúra	A <i>governance</i> mint folyamat
Aktorközpontú: a kormányzás alanya a kormány (<i>government</i>)	Folyamatközpontú: a kormányzás = <i>interactive process</i>
A kormányzás = (politikai cselekvés)	A kormányzás = 1. szervezés (<i>organizing framework</i>) 2. menedzselés (<i>Management von Interdependenzen</i>)
A problémák kezelésének hierarchikus szerkezete	Nem hierarchikus szerkezet – a társadalmi aktorok bevonása a problémák kezelésébe
A kormányzás szubjektumának és tárgyának határozott elkülönítése	A kormányzás szubjektuma és tárgya nem választható el élesen
Határmegvonás a kormányzó szubjektum „kormányzóképesége” és a kormányzás tárgyának „kormányozhatósága” között	A kormányzóképeség és kormányozhatóság kérdése nem válik el egymástól, hanem az az aktorok komplex, intézményesen formált interakciós struktúrájaként jelenik meg

Forrás: Mayntz, Blumenthal, Benz, Kooiman alapján STUMPF, 2014. 71. o.

Az államok cselekvési lehetőségeinek a beszűkülése kapcsán a szakirodalom egyre hangsúlyosabban figyelmeztet az **irányítási struktúra megváltozására**,⁷⁶ arra a folyamatra, amelyben a hagyományos „**government**” kormányzat helyére a „**governance**” kormányzás típusú irányítás lép, amelynek lényege, hogy az államok hagyományos feladatait spontán módon a gazdasági és a társadalmi élet szereplői (nyereségérdekeltek és nonprofit szereplők, üzleti, munkavállalói és transznacionális érdekcsoportok) veszik át.⁷⁷ Majd áttevődik nemzetközi szintéren az államközi kapcsolatokra is, ahol a formális

⁷¹ KISS J. 2009, 180-184. o.; OLSEN 2002, 923. o.

⁷² PÁLNÉ KOVÁCS 2008, 17. o.

⁷³ SHORE 2011, 287-303. o.

⁷⁴ KAISER 2014, 66-69. o.

⁷⁵ PALÁNKAI 2017.

⁷⁶ EGEDY 2017, 77. o.

⁷⁷ STUMPF 2014, 69-71. o.; A kormányzat-kormányzás paradigmák átalakulásáról az EU kontextusában, egy új társadalmi szerződésre tekintettel ld. SÜLYOK M 2009, 143-167. o..

struktúrák (nemzetközi egyezmények, nemzetközi jog, nemzetközi intézmények) mellett megjelennek az informális megállapodások és eljárások – az állam nélküli kormányzás (*governance without government*) folyamata –, amelyek a sokszereplős, ám világállam nélküli nemzetközi rend komplex, többszintű szabályozási, koordinációs kihívásának próbálnak megfelelni. Ennek működési mechanizmusa a globális kormányzás (*global governance*) jelensége.⁷⁸

A kormányzatról a kormányzásra való áttérés nemcsak a teoretikusok körében fogalmazódott meg, hanem egyre nagyobb hangsúlyt kapott az európai intézmények gyakorlatában, működési mechanizmusában is. Az Európai Bizottság 2001. évi Fehér Könyvében⁷⁹ állapította meg saját kormányzási koncepcióját, melyet elsődlegesen politikai akarattal, újfajta kommunikációs eljárásokkal, a helyi és regionális önkormányzatok, valamint a civil társadalom minél szélesebb körű részvételével kíván megvalósítani. Ennek értelmében a „jó” európai kormányzás magában hordozza a szubszidiaritás és az arányosság elvét is, és felhívja a figyelmet az európai intézmények szerepének, céljának és felelősségének újradefiniálására ezen elveknek megfelelően, a közjó elérése érdekében. A folyamat jelenleg is tart, egyre erőteljesebben kimutatható a **többszintű kormányzás** részeként a szubnacionális szereplők térnyerése, intenzívebb szerepvállalása, bevonása mind a tagállami, mind az európai döntéshozatalba.

Európai Bizottság Fehér Könyve az európai kormányzásról

Öt alapelv:

- 1) Részvétel: Az EU politikáinak minősége függ a minél szélesebb körű társadalmi részvétel biztosításától a politikai folyamatok teljes láncolatában – a koncepció megfogalmazásától a megvalósításig.
- 2) Nyitottság: Az európai intézményeknek nyitottabban és átláthatóbban kell működniük annak érdekében, hogy erősödjék az EU intézményei iránti bizalom.
- 3) Elszámoltathatóság: Az EU intézményeinek felelősséget kell vállalnia minden tevékenységéért.
- 4) Hatékonyság: A jogszabályok legyenek hatékonyak és naprakészek, feleljenek meg eredeti rendeltetésüknek.
- 5) Koherencia: A jogszabályok és azok végrehajtása legyenek összhangban, az EU szintjén megvalósuló intézkedések legyenek összehangoltak és koherensek.

Forrás: COM (2001) 0428 final
on European governance – A white paper. OJ C 287. 12.10.2001 7–8. o.

Az Európai Unió irányítási struktúrájában jól megfigyelhető a **politika (*politics*) és a közpolitika (*policy*) kettőssége**. Az államok hagyományosan rendelkeznek központi kormányzattal, (*government*), így működésük és felépítésük a politika hagyományos fogalmával (*politics*) írható le. Az Európai Unió intézményrendszerében azonban nincs egy állandó és stabil, hagyományos értelemben vett központi kormányzat. Habár rendelkezik állandó intézményrendszerrel, az EU mégis inkább egy decentralizált, sokszínű és sokszereplős, a gazdasági és a társadalmi élet szereplőit is magában foglaló intézményi struktúra, amelynek működési elve a kormányzás (*governance*). Ennek alapján az EU közös politikák megvalósítására, közös elvek és célok elérésére törekszik, ami inkább a közpolitika fogalmához áll közel (*policy*).⁸⁰ Az EU közös értékek és demokratikus intézmények alapján jön létre és működik, de elsősorban és alapvetően közpolitikai rendszerként funkcionál. Míg a közpolitikai rendszerek kiépítése rohamléptekkel halad előre, a politikai intézményrendszer kiépítése lemarad. Minél előbbre tekintünk az integrációban, annál **erősebb az EU politikai és gazdasági dimenziója – de messze van attól, hogy állami-kormányzati szervezetnek tekintsük a politikai rendszer működése tekintetében.**

⁷⁸ Kiss J. 2009, 162-165. o.

⁷⁹ European governance – A white paper. COM (2001) 0428 final. OJ C 287. 12.10.2001.

⁸⁰ ÁGH 2013, 73-90. o.

A politika fogalma

Az angolszász szakirodalomban 3 kifejezés használatos a politika fogalmára: *polity* (a kormányzati tevékenységre, a hatalmi rendszer és a politikai szervezetek működésére utal); *politics* (a tényleges politikai tevékenységre, a „politizálás”-ra, a pártok és érdekszervezetek tevékenységére utal); és a *policy* (az egyes szakpolitikák, a közpolitikai folyamatok, programok, célok és elvek összefoglaló neve).

Forrás: BAYER. 2001, 21. o.

3.4. ÖSSZEGZÉS

Végezetül álljanak itt azok a **globalizációs kihívások**, amelyekkel a 21. századi modern államoknak működésük során napjainkban is szembe kell nézniük:

- 1) az egyes államok kormányai egyre többször érzékelik, hogy a globális erőterben szűkebb lehetőségeik vannak a hatékony szabályozás érvényesítésére
- 2) a kormányok és az állampolgárok kapcsolata is lazábbá válik, így csökken az államok befolyási képessége állampolgáraikra;
- 3) az állam egyre kevésbé tudja önállóan ellátni feladatait, az állami funkciókat mindinkább a nemzetközi kooperáció révén kell teljesíteni, miközben
- 4) egyre intenzívebben növekszik az államok igénye az egymás közötti kapcsolatok kiépítésére és hatékony működtetésére; végül
- 5) a nemzetközi nem állami szereplők száma egyre intenzívebben és permanens jelleggel növekszik, amelyek egyre több, korábban az állami szuverenitás körébe tartozó jogosítvánnyal rendelkeznek (pl. jogalkotás), és próbálják kontrollálni a globalizációs folyamatokat.⁸¹

⁸¹ HELD 1991, 196-235. o. Idézi: PONGRÁCZ 2016, 13. o.

ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Határozza meg az állam – mint a nemzetközi kapcsolatok legfontosabb szereplője – fogalmát!
2. Mit mond ki a Montevideoi Egyezmény az államisággal kapcsolatban?
3. Mit értünk személyi felségjog alatt?
4. Hogyan határozza meg a nacionalizmus doktrínáját *Anthony D. Smith*?
5. Hogyan értelmezhető a „külső szuverenitás” fogalma?
6. Hogyan mérhető egy állam (potenciális és tényleges) hatalma?
7. Milyen értelmezési lehetőségei vannak a globalizáció fogalmának?
8. Hogyan változik az állam szerepe a globalizálódó világrendben?
9. Hogyan értelmezhető az európaizáció fogalma?
10. Milyen kihívások jelennek meg az állam számára a 21. századi nemzetközi rendben?

AJÁNLOTT IRODALOM

GIDDENS, Anthony: *The consequences of Modernity*. Polity Press, Cambridge, 1990.

EGEDY Gergely: *Bevezetés a nemzetközi kapcsolatok elméletébe*. 3. átdolgozott kiadás, HVG Orac, Budapest, 2017.

GELLNER, Ernst: *A nemzetek és nacionalizmus*, Napvilág, Budapest, 2009.

PIERRE, Jon: *Globalization and governance*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA USA? 2013.

MINGST, Karen A.: *A nemzetközi kapcsolatok alapjai*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2011.

KISS J. László: *Változó utak a külpolitika elméletében és elemzésében*. Osiris, Budapest, 2009.

KENNEDY, Paul: *A huszonegyedik század küszöbén*. Napvilág Kiadó, Budapest, 1997.

HUNTINGTON, Samuel P.: *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*. Európa Kiadó, Budapest, 1997.

SZILÁGYI Péter: *Szuverenitás, globalizáció, európaizálódás*. *Jog-Állam-Politika* 2009/1.



4. FEJEZET

SZUVERENITÁS, SZUPRANACIONALITÁS, SZUBSZIDIARITÁS

A **szuverenitás** a modern államfogalom központi eleme, így egyben a nemzetközi jogrend, az államközi kapcsolatok fundamentumának része. Központi jelentőségénél fogva, kulcsfogalomnak számít a politikaelmélet, a nemzetközi viszonyok elmélete, az alkotmányjog, az államelmélet, és a nemzetközi jog területén. Mindez sokféle megközelítésnek nyújt teret, a fogalmát, tartalmát, természetét tekintve. Már abban is lényeges eltérések fedezhetők fel, hogy ki a szuverenitás hordozója (állam, nép, nemzet, uralkodó, parlament, stb.).¹

A szuverenitásnak nincs általánosan elfogadott meghatározása sem. Különböző célokból, különböző összefüggésekben használják. A szó így többféle jelentést, jelentésárnyalatot vett fel, melyben nehéz elfogadható, ellentmondásmentes közös magvat találni. A szuverenitás szó sokszor nem képes világos, körülhatárolt jelentést közvetíteni. Használata inkább sugall, érzékeltet valamit. Mi az, amit sugall? Legfőbb hatalmat, döntési-cselekvési szabadságot, másától való függetlenséget. A szuverén – ha a szuverenitása korlátlan – bármit megtehet anélkül, hogy bárki más beleszólhatna. Övé a legfőbb hatalom, azaz a „*summa et suprema potestas*”.

A következőkben csak az állam szuverenitásáról lesz szó. A jelenlegi világrend (és a modern nemzetközi jogrend) elemi építőköve az állam. A nemzetközi viszonyok elméletei, a nemzetközi jog a **szuverén állam** koncepciójára tud építkezni. Mindegy, hogy egy-egy államban az alkotmányos berendezkedés vagy az alkotmányos elméletek kit tekintenek a szuverenitás hordozójának. Az államközi kapcsolatokban az állam a szuverén. További szűkítés, hogy nem érdemes a szuverenitás alkalmas definícióját keresgetni, mert fogalmi zűrzavar közepében találunk magunkat. Így a következőkben a szuverenitás – kiindulópontként, laza értelemben – egyszerűen a legfőbb hatalmat (*summa et suprema potestas*) takarja.

4.1. A SZUVERENITÁS ELMÉLETI GYÖKEREI

A szuverenitás első nagy teoretikusának a francia *Jean Bodin*-t (1529/30–1596) tekintik. Ő, az először 1576-ban megjelent, az állam működéséről szóló könyvében (*Hat könyv a köztársaságról*) foglalta össze a szuverenitás elméletét.² Ez volt az első olyan munka, ahol a szuverenitást átfogóan és elméleti szinten is kifejtette valaki. Sőt *Bodin* állította, ő határozta meg először a szuverenitás fogalmát (mint „abszolút és állandó hatalmat”).³ A szuverenitás koncepciója azonban darabokban már korábban is létezett.

A szuverenitást maga *Bodin* is azonosítja pl. az ókori rómaiak *maiestas* fogalmával (ami viszont elsősorban a római néphez kötődött, vö. *maiestas Populi Romani*).⁴ Az államhatalom gyakorlásának jellemző területei megjelennek már Arisztotelésznél is, pl. a háború és béke kérdésében döntés, a törvények elfogadása.⁵ A középkor középső szakaszában, nagyjából a 12. században, pedig már tetet ölt a politikai gondolat, hogy egy uralkodó teljes hatalmat gyakorol a saját területén és felette nem áll más

¹ TAKÁCS 2011b, 147. o.

² Magyarul BODIN 1987.

³ Uo. 73. o.

⁴ Pl. CICERO *Philippicae* III, 13.; SALLUSTIUS *Bellum Iugurthinum*, 14, 7.

⁵ ARISZTOTELÉSZ *Politika*, 4. könyv, 14.

földi hatalom (vö. *rex in regno suo est imperator*). A 13. század vége felé a szuverenitás szó is ismert, körülbelül olyan értelemben, ahogy később *Bodin* is használta.⁶

Bodin szuverenitás-elmélete már hordozta azokat az alapvető problémákat, melyek megnyugtatóan azóta sem oldódtak meg. Pl. a szuverenitásnak, mint legfőbb hatalomnak vannak-e szükséges fogalmi elemei – a nehezen értelmezhető „abszolút” és „állandó” jellegen kívül? Van-e az államügyeknek egy olyan köre, melyben az államnak szükségszerűen kizárólagos hatalma van, mert e nélkül nem lehetne szuverén? *Bodin* maga adott egy felsorolást a szuverén hatalomgyakorlás területeiről.⁷

A szuverén hatalomgyakorlás területei Bodin szerint

- törvényalkotás anélkül, hogy bárki másnak ehhez hozzá kellene járulnia;
- a háborúindítás és békekötés joga;
- a fő állami tisztségviselők kinevezésének joga;
- a legfőbb bírászkodás;
- a kegyelmezés joga (a törvény szigorát enyhítve);
- a közterhek, adók kivetése, valamint az ezek alóli felmentés joga;
- a pénzverés, és a pénz értékének, érc tartalmának meghatározása;
- az alattvalói és a hűbéri eskü betartatásának joga.

E felsorolást az utóbbi évszázadok gyakorlata túlhaladta. Később eltérő elképzelések alakultak ki a szuverén hatalomgyakorlás köréről.⁸ Ettől függetlenül, mind a mai napig létezik a szuverenitás-elméletek azon csoportja, mely a szuverenitást a tényleges hatalomgyakorláshoz, annak képességéhez köti (**hatalmi elméletek**). Egyes államügyekben a hatalomgyakorlást azonban nem a szuverenitás *szükséges* feltételeinek, hanem jellemzőjének tekintik. E rugalmasabb és a gyakorlatot jobban tükröző elképzelés mellett, továbbra is él olyan elgondolás, hogy a szuverenitásnak van egy olyan magva (a hatalomgyakorlás bizonyos területei), mely a szuverenitás feltétele.

A hatalmi elméletekkel szemben voltak, akik a szuverenitást nem az állam (uralkodó) tényleges hatalomgyakorlásának képességéből, jellemzőiből, mértékéből vezették le. A létező állam (egy uralkodó) szuverenitásából, a szuverenitás absztrakt koncepciójából kiindulva azt próbálták meghatározni, hogy mire van joga az államnak a szuverenitásánál fogva. Ez független attól, hogy egy adott állam ténylegesen milyen mértékű hatalmat képes gyakorolni. Ebben a felfogásban a szuverenitás a hatalomgyakorlásra vonatkozó állami jogok forrásává, végső soron jogi kategóriává válik (**normatív elméletek**).

E felosztást tekintve *Bodin* elmélete vegyes (és következtelen) volt. Egyrészt nem világos, hogy a szuverenitás ismertetőjegyeit szükséges feltételeknek, vagy csak jellemző hatalomgyakorlási területeknek tekintette-e (mindkettőnek van jele). Másrészt vegyesen, felváltva írt egyes területeken a hatalomgyakorlás képességéről és jogáról. Így a hatalmi elméletek és a normatív elméletek képviselői egyaránt meríthetnek a könyvéből.

⁶ CUTTLER 2003, 9. o.

⁷ BODIN 1987, 117-124. o.; bár elképzelése az volt, hogy az összes ismertetőjegy levezethető az elsőből, azaz a törvényalkotásból.

⁸ SZABÓ 1936/37, 265. o.

4.2. A SZUVERENITÁS TERMÉSZETE, JELLEMZŐI

4.2.1. A SZUVERENITÁS TERÜLETI KORLÁTJA

A Földön nem egy, hanem számos szuverén (állam) van, mely mindegyik a legfőbb hatalommal rendelkezik. Így az állam szuverenitása területi értelemben korlátozott. Minden állam legfőbb hatalma alapvetően – bár jelentős kivételekkel – a saját területére korlátozódik. A szuverenitás ezen vonatkozását **területi főhatalomnak** is nevezik.⁹

4.2.2. A SZUVERENITÁS KÉT IRÁNYA

Mára közhellyé vált, hogy a szuverenitásnak két „oldala” van: belső és külső. Ez a szuverenitás lényegéből fakad. A legfőbb hatalomnak az állam belső ügyeiben is meg kell nyilvánulnia, és nem szabad alárendelt helyzetbe kerülnie más államokkal szemben sem. Másként a hatalomgyakorlás elveszti „legfőbb” jellegét. E megkülönböztetés már a középkori politikai gondolkodásban is a szuverenitás két pillérét képezte: az uralkodó teljhatalma a belső ügyek intézése felett (*plenitudo potestas*), és az uralkodó függetlensége, aki semmilyen külső hatalomnak nincs alávetve (*superiorem non recognoscens*).¹⁰

Az államközi kapcsolatokban különösen fontos a szuverenitás külső iránya, mely alapvetően az állami szuverén **függetlenségét vagy védettségét** jelenti más szuverénekkel vagy a nemzetközi kapcsolatok más szereplőivel szemben.¹¹ A nemzetközi jogban a szuverenitásból fakadó külső védettséget több alapvető elv is kifejezi (így a beavatkozás tilalma, az erőszak tilalma, az állami immunitás elve, diplomáciai mentesség intézménye).

4.2.3. A SZUVERENITÁS OSZTHATÓ VAGY OSZTHATATLAN?

A kérdés arra irányul, hogy ugyanarra az államterületre vonatkoztatva lehet-e több alanya (hordozója) a szuverenitásnak. A hagyományos elméletekben a szuverenitás oszthatlan és oszthatatlan, de ezt egyre nehezebb fenntartani a mai, a kölcsönös függőségek átláthatatlan rendszerére épülő világrendben. A **szuverenitás oszthatóságának kérdése** elsősorban az alkotmányos elméleteket érdekli.¹² A nemzetközi kapcsolatokban az állami szuverenitás oszthatósága nehezen védhető,¹³ de egyes helyzetekben felvetődik.

A nemzetközi gyakorlatban felmerülhet osztott szuverenitás a **szövetségi államoknál**, a tagállamok és a szövetségi állam viszonyában.¹⁴ Ebben a helyzetben a nemzetközi jog a szövetségi államot tekinti a nemzetközi kapcsolatok szuverén szereplőjének. Egyebekben az adott szövetségi állam alkotmányos berendezkedésére hagyatkozik, hogy eldöntse, ki a szuverenitás alanya. Kivételesen szövetségi tagállam is rendelkezhet nemzetközi jogalanyisággal és cselekvőképességgel, és köthet nemzetközi szerződéseket (jellemzően a szövetségi állam alkotmánya teszi lehetővé). Egy ilyen jogosultság azonban még nem utal arra, hogy a tagállam rendelkezne szuverenitással. Nemzetközi jogalany nem csak szuverén lehet.

⁹ Pl. KISS 2014, 318. o.

¹⁰ CUTTLER 2003, 9. o.

¹¹ *Island of Palmas case* (U.S.A. v the Netherlands) Award of 4 April 1928, PCA (1928) 7. o. <https://pccases.com/web/sendAttach/714>

¹² Pl. CHRONOWSKI 2005, 49. o.

¹³ SZABÓ 1936/37, 126. o.

¹⁴ KELSEN 1931, 21. o.

Felvetheti az osztott szuverenitás kérdését, ha egy állam megszáll egy másik államot (**háborús megszállás**). A megszálló hatalom bizonyos állami funkciók gyakorlását sokszor meghagyja a megszállt állam hatóságainak. A hatalmi elméletek – melyek a tényleges hatalomgyakorlásból indulnak ki – ezt a helyzetet tudják az osztott szuverenitás koncepciójával is magyarázni, ahol a megszálló hatalom a szuverenitást részben átveszi a megszállt államtól. A normatív szuverenitás-elméletek alapján viszont a megszállt állam szuverenitása fennmarad mindaddig, amíg az államisága nem szűnik meg, a megszállás miatt csak a szuverenitás gyakorlása ütközik akadályokba.¹⁵

Az osztott szuverenitás csak elvileg vetődik fel egy **nemzetközi szervezet** és annak **tagállama viszonylatában**. Léteznek nemzetközi szervezetek, melyek olyan széles hatáskörökkel rendelkeznek a tagállamokkal szemben, hogy szóba jöhetne az osztott szuverenitás is (pl. Európai Unió). Ez csak azért elvi lehetőség, mert a jelenlegi nemzetközi jogrendben a nemzetközi szervezetek nem lehetnek szuverenitás hordozói.¹⁶ A tagállamok ugyan átruháznak hatásköröket a nemzetközi szervezetekre, és ezzel korlátozzák saját szuverenitásukat, de ettől még a nemzetközi szervezet nem lesz szuverén.¹⁷ Ez már *Hugo Grotius*-nál (1583–1645) is így volt: amíg az államok nem olvadnak össze egy új állammá, hanem csak szövetséget („szisztéma”, tkp. nemzetközi szervezetet) hoznak létre, az bármilyen szoros is legyen, az azt alkotó államok maradnak a szuverének.¹⁸

4.2.4. A SZUVERENITÁS KORLÁTOZHATÓSÁGA

A **korlátozhatatlanság/korlátozhatóság** gyakran összekapcsolódik a szuverenitás **abszolút/relatív** jellegével.¹⁹ E fogalmak azonban nincsenek ilyen összefüggésben egymással. Pl. *Bodin* a szuverenitást ugyan abszolútnak tartotta, de egyben elismerte a korlátozhatóságát. Az állam (uralkodó) szuverenitását ugyanis korlátozzák pl. a vallási normák, a természetjogi szabályok, az uralkodói eskü vagy az uralkodó által kötött szerződések is.²⁰ *Bodin* a szuverenitás abszolút jellege alatt mindössze azt értette, hogy az uralkodó a kezében tartja a törvényalkotás egészét, és az államhatalom gyakorlásánál övé a végső szó.²¹ Ez mutatja, hogy a szuverenitás abszolút jellege és a korlátozhatóság viszonyát nem érdemes mélyebben megnézni, mert a különböző szerzők az „abszolút” jelzőt nem azonos értelemben használják. Így szorítkozzunk a korlátozhatóságra.

Nem kétséges, a szuverenitásnak vannak korlátai. A legfőbb hatalmat gyakorló állam nem tehet meg minden helyzetben bármit, döntési-cselekvési lehetőségei nem korlátlanok. Ma már különösen nyilvánvaló ez, amikor az államok sokféle területen ezer szállal függenek egymástól.²² A kölcsönös függés rendszere nehezen egyeztethető össze a szuverenitás olyan felfogásával, melyhez a végső hatalom, az abszolútum képzele kapcsolódik. Az állami szuverenitás korlátozható és korlátozott is. A kérdés inkább az, hogy mik lehetnek ezek a korlátok. Erre a különböző elméletek más-más választ adnak.

A normatív elméletek, melyek a szuverenitást jogi kategóriaként fogják fel, a szuverenitás egyedüli korlátjának – az államközi kapcsolatokban – az adott államra kötelező nemzetközi jogi normákat tekintik. (Bár más normatív korlát is elképzelhető, pl. erkölcs vagy természetjog).²³ Ezt legmarkánsabban *Hans Kelsen* (1881–1973), a neves normativista jogtudós fogalmazta meg és fejtette ki a 20. század

¹⁵ STEINBERGER 2000, 513. o.

¹⁶ Uo. 512. o.

¹⁷ MARTONYI 2016, 626. o.

¹⁸ GROTIUS 1999, 95. o.

¹⁹ Pl. DIPLOMÁCIAI ÉS NEMZETKÖZI JOGI LEXIKON 1967, 802. o.

²⁰ BODIN 1987, 78., 81. o.

²¹ Így értelmezi pl. STEINBERGER 2000, 505. o.

²² VALKI 1996, 50. o.

²³ SZABÓ 1936/37, 16. o.

első felében. A nemzetközi jogi normákban foglalt kötelezettségek mértékéig megszűnik az állam joga arra, hogy az érintett területeken szabadon cselekedhessen. Ha egy állam olyan nemzetközi szerződésnek válik részesévé, mely tiltja a halálbüntetést, akkor az államnak megszűnik a joga ahhoz, hogy az államhatalom gyakorlása során halálbüntetést hajtson végre. A halálbüntetés végrehajtása kikerül a szuverenitás, mint legfőbb hatalom köréből. Mennél több nemzetközi jogi kötelezettség terheli az államot, annál inkább szűkülnek szuverén jogai.

Nemzetközi kötelezettségeinek túlnyomó részét – a nemzetközi együttműködés előnyeinek elérése és biztosítása érdekében – az állam önként vállalja, jellemzően nemzetközi szerződések formájában. Így saját maga korlátozza a szuverenitását. Ezt a sajátos helyzetet az „**önkorlátozás elmélete**” írja le, melyet klasszikus formában *Georg Jellinek* (1851–1911) fejtett ki.²⁴ A szuverenitás (ön)korlátozásának ezt a modelljét – mely a jelenlegi nemzetközi jogrend alapjainak legerőteljesebb magyarázata – az Állandó Nemzetközi Bíróság is osztotta a *Lotus*-ügyben tett, sokszor idézett megállapításával: „...minden, ami egy államtól követelhető az, hogy ne lépje át azokat a korlátokat, melyeket a nemzetközi jog állít a joghatóságával szemben; e határokon belül a joghatóság gyakorlásának joga a szuverenitásából fakad.”²⁵

Az önkorlátozás elméletével szemben sokan hangsúlyozzák, hogy az államok kölcsönös kötelezettségvállalása nem annyira a szuverenitásuk korlátozása, mint inkább a **szuverenitás kiteljesítése**. A nemzetközi jog csatornáin keresztül ugyanis nemcsak kötelezettséget vállalnak, hanem más szuverének kötelezésével az állam számára barátságosabb külső környezet alakítható ki, az állam érdekei a nemzetközi élet más szereplőivel szemben is érvényesíthetők. Ami saját magára nézve kötelezettségvállalás, mással szemben a jogok bővülését jelenti. További kifogás arra alapozható, hogy a nemzetközi jog nem kizárólag az érintettek konszenzusa alapján jön létre. A szokásjogi normák egy része, vagy bizonyos nemzetközi jogi normák kógens jellege (*ius cogens*) nem feltétlenül kötött egyes államok beleegyezéséhez. Itt nem beszélhetünk önkorlátozásról, ezt az elmélet nem tudja jól magyarázni.

A hatalmi elméletek, melyek a tényleges hatalomgyakorlásból, vagy annak képességéből indulnak ki, nem tudják könnyen a szuverenitás korlátait megszerezni. A tényleges hatalomgyakorlást ugyanis sokféle tényező akadályozhatja (pl. földrajzi, gazdasági, katonai tényezők). A tényleges hatalomgyakorlás körülményei tekintetében az államok teljesen különböző helyzetben vannak, tehát a szuverenitásuk (döntési-cselekvési lehetőségeik) is teljesen különbözik egymástól. Míg a normatív elméletek a szuverenitás korlátainak egy típusára hagyatkoznak a nemzetközi kapcsolatokban (a nemzetközi jogra), addig a hatalmi elméleteknek számot kell vetni és meg kell birkózniuk a korlátok beláthatatlan körével.

Megjegyzendő, hogy a nemzetközi jog a hatalmi elméleteknél is korlátozhatja a szuverenitást, de csak annyiban, amennyiben az állam e kötelezettségeket szem előtt tartja. A nemzetközi jog fizikailag nem akadályozza meg a vele ellentétes hatalomgyakorlást, korlátot annyiban jelent, amennyiben az állam képviselői hajlandók azt követni. Ez változó mértékű lehet, így a hatalmi elméleteknél a nemzetközi jog csak egy – és nem is a legfontosabb – korlátja a szuverenitásnak.

4.2.5. A SZUVERENITÁS ALANYA ÉS A SZUVERENITÁS GYAKORLÓJA

Időnként a szuverenitással kapcsolatos problémák megoldására szolgál az az elméleti konstrukció, hogy elválasztják a **szuverenitás alanyát** és a **szuverenitás gyakorlóját**. Ez kényelmes megoldás lehet több helyzetben, pl. akkor, amikor az osztott szuverenitás kérdése felmerül. A megszállt és a megszálló állam viszonylatában lehet azt állítani, hogy az egyik rendelkezik a szuverenitással, míg a másik rész-

²⁴ *Jellinek* elmélete (az állam önkötelezése) ennél átfogóbb, és áthatja egész államtanát. Ld. SÓLYOM 2012, 65-67. o.

²⁵ *The Case of S.S. Lotus* (France/Turkey), Judgment, PCIJ (1927), Series A. No. 10, 3. o.

ben vagy egészben gyakorolja a szuverenitásból fakadó jogokat vagy az abból fakadó hatalmat. Így nem szükséges az osztott szuverenitás sok elméleti gondot jelentő koncepciójának alkalmazása. Majd látni fogjuk, ezzel az elméleti manőverrel elkerülhető, hogy a nemzetközi szervezeteket szuverénnek kelljen tekinteni a nemzetközi kapcsolatokban, noha az államok szuverén hatásköröket is átruházhatnak rájuk.

Mindez a jogban használt mintát követi, amikor megkülönböztetik a jogot és a joggyakorlást. A párhuzamot már *Grotius* is használta éppen az állami, uralkodói főhatalom (a szuverenitás) összefüggésében,²⁶ de közvetve *Bodin* is elválasztja bizonyos helyzetekben a szuverenitást és annak gyakorlását.²⁷

4.2.6. A SZUVERENITÁS ÉS AZ ÁLLAM – A VESZTFÁLIAI RENDSZER

A jelenlegi nemzetközi jogrendben a szuverenitás és az államiság szimbiózisban áll egymással. A szuverenitás a modern államiság ismérve. A kettő szorosan összetartozik.²⁸ Aligha véletlen, hogy a szuverenitás átfogó elméletének kifejtése előtt nem sokkal, *Niccolo Machiavelli* (1467–1527) híres művében (*A fejedelem*) elkezd felrajzolni a **modern állam** (*status*) képét, mely később az átalakuló nemzetközi jogrend alapkövévé vált.²⁹ Ez az elméleti fejlődés állt a háttérben az európai nemzetközi rendszer teljes átalakulásának a 17. század közepén. A változás a harmincéves háborút lezáró vesztfáliai (osnabrückeri és münsteri) békeszerződésekhöz (1648) köthető.

A vesztfáliai békeszerződések a **modern európai államközi jogrend** megalapozását jelentették, mely a középkori keresztény jogközösség helyére lépett. A változás mértéke olyan határvonalat jelöl, mely csakis a Római Birodalom és a kora középkor közötti választóvonalhoz hasonlítható. Az új államközi rendszert **vesztfáliai jogrendnek** vagy **vesztfáliai rendszernek** is nevezzük. Ez az európai államközi rendszer a 19. századtól kezdődően lassan globálissá vált. Ma is a vesztfáliai rendszerben élünk, de egy globálissá váló és sok változáson átesett vesztfáliai rendszerben, melynek alapköve azonban továbbra is a szuverén állam, akár csak 1648-ban volt.

A vesztfáliai rendszer kulcsfogalmai az állam és a szuverenitás.³⁰ Szuverén államok alkotják, melyek egymástól jogi értelemben függetlenek, egymással egyenlőek, és jellemzően konszenzusos alapon, nemzetközi szerződések (részben nemzetközi szokásjog) útján alakítják ki azt a normarendszert, mely az egymás közötti kapcsolataikat rendezi. Ezzel szemben a középkori európai jogrend alapkövei az uralkodók voltak, melyek bonyolult hűbéri és dinasztikus viszonyok folytán egy hierarchikus, többszintű közösségbe szerveződtek (**európai keresztény jogközösség**). Ennek élén a pápa állott. E rendszer viszonylagos stabilitását a közös keresztény vallási norma- és intézményrendszer biztosította, mely keretet adott az uralkodók egymás közötti kapcsolatainak is. Nincs még modern értelemben vett, az uralkodó személyéről levált állam. Nincs még szuverén hatalomgyakorlás. Ennek alapjait csak a *Machiavelli* és *Bodin*, majd *Hugo Grotius* és *Thomas Hobbes* fémjelezte elméleti fejlődés veti meg. A középkori európai keresztény jogközösség, és ezzel egyben a közös vallási norma- és intézményrendszer szétesése a reformációs mozgalmakban nyilvánult meg. A véres, elkeseredett harmincéves háború (1618–1648) pedig rámutatott, hogy elkerülhetetlen egy új, európai államközi rend létrehozása.

A szuverenitás jelzi a modern állam (*status*) egyik legfontosabb ismertetőjegyét, a **hatalomgyakorlás intézményesülését** is. Míg korábban az uralkodó hatalma inkább személyes jellegű volt, az uralkodói tisztség lassan elválik az uralkodó személyéről, és ez utóbbi csak betölti azt. Ennek nyomai már

²⁶ GROTIUS 1999, 125. o.

²⁷ BODIN 1987, 75-76. o.

²⁸ Vannak elméletek, melyek ezt tagadják. TAKÁCS 2011b, 158. o.

²⁹ PACZOLAY 1996, 457-462. o.

³⁰ A jellegzetességekre ld. pl. SCHIFFNER 2005, 4-8. o.

világosan, de még felemásan tükröződnek *Bodin*-nél is, amikor pl. a szuverenitás állandó jellegéről beszél, mely időben is korlátlan,³¹ tehát nem az uralkodó életének időtartamára szól. A hatalomgyakorlás módja, jellege, normái túlnyúlnak az egyes uralkodók életén, és egyre inkább az államhoz kötődnek. A vesztfáliai időszakban, a modern állam kialakulásával a nemzetközi szerződések már az államot kötik, és nem az azt megkötő uralkodót. Ez már *Bodin* munkájában is megjelenik. Igaz, ő még főszabályként csak az örökletes királyságokban ismeri el, hogy az uralkodót kötik az elődei által megkötött (nemzetközi) szerződések.³² A szuverenitás elmélete által megtermékenyített modern államfogalom ekkor még csak félkész állapotban van, végső formáját csak lassan nyeri el. Fokozatos – a vesztfáliai békeszerződésekben túlnyúló – fejlődés eredménye az is, hogy az uralkodó szuverenitása helyébe általánosan az állam szuverenitása lép.³³

A szuverén államok által alkotott új európai államközi rend, a vesztfáliai rendszer vonásait az alábbi táblázat tipizálja.

A középkori európai rendszer és a vesztfáliai rendszer közötti különbségek

középkori európai rendszer	vesztfáliai rendszer
elsődleges nemzetközi szereplő: az uralkodó (pápa, király, fejedelem, herceg, stb.)	elsődleges nemzetközi szereplő: az állam
többszintű: hierarchikus és többé-kevésbé centralizált	egyszintű: horizontális és decentralizált
uralkodók egyenlőtlen helyzete (hűbéri viszonyok)	(állami) egyenlőség
vallási alapú, keresztény jogközösség	szekularizált, világi (kezdetben csak európai) jogközösség
élén a pápa (pápai primátus)	nincs formális vezető
<i>regnum</i> (uralom) (személyes és nem abszolút hatalomgyakorlás)	szuverén hatalomgyakorlás (intézményes és abszolút igényű)
személyi elv (középkori „kozmpolitizmus”)	territorialitás elve – területi integritás (állam)
személyes, vallási és hűbéri érdekek	államérdek/ <i>raison d'état</i> (Richelieu)
relatív stabilitását egy egységes vallási norma- és intézményrendszer adja	relatív stabilitása az erőegyensúlyon és nemzetközi szerződések hálózatán alapszik

4.2.7. VAN-E A SZUVERENITÁSNAK „MÉRTÉKE”, VANNAK-E FOKOZATAI?

Már *Bodin* is több helyen írt „teljes szuverenitásról”.³⁴ Négy száz évvel később ENSZ-határozat is használja ezt a fogalmat (*full sovereignty*).³⁵ Ez feltételezi, hogy van nem teljes szuverenitás is. A szuverenitásnak tehát lehetnek **fokozatai**, és két állam szuverenitása eltérő mértékű lehet. Így viszont néhány probléma adódik. Pl. mi alapján állapítjuk meg, hogy a szuverenitás teljes? Vagy mi a különbség a nem teljes szuverenitás, és a szuverenitás hiánya között?

³¹ *BODIN* 1987, 75. o.

³² Uo. 102. o.

³³ Grotius már utalt az állam szuverenitására. *GROTUIS* 1999, 94. o.; ld. még *TAKÁCS* 2011b, 148. o.

³⁴ *BODIN* 1987, 110. o.

³⁵ A/RES/25/2625 Annex point 1.

A szuverenitásra vonatkozó hatalmi elméleteknek, a tényleges hatalomgyakorlásból, annak képességéből kiindulva számolniuk kell a szuverenitás fokozataival. A különböző államok teljesen eltérő helyzetben vannak, és a hatalomgyakorlás képességét számos, földrajzi, gazdasági, katonai, nemzetközi és egyéb tényező befolyásolja. Az államoknak különbözőek a döntési-cselekvési lehetőségeik és szabadságuk – és ettől függően eltérő mértékű a szuverenitásuk.

A hatalmi elméletek nem találják a teljes szuverenitás mércéjét. A hatalomgyakorlás képessége ugyanis sosem teljes, mindig vannak korlátai. Nincs teljesen szabad, általános döntési-cselekvési szabadsága egy államnak, (ilyet nehéz lenne elképzelni is), tehát a szuverenitás nem lehet „teljes”. A hatalmi elméletek nem tudják elfogadhatóan meghatározni a nem teljes szuverenitás és a szuverenitás hiánya közti határvonalat sem. A kvantitatív szemléletből az adódik, hogy kell a hatalomgyakorlásnak bizonyos mennyisége, súlya ahhoz, hogy egyáltalán beszélhessünk szuverenitásról, még ha az nem is teljes. Azonban a szuverenitás elfogadható definíciójának hiányában teljesen változó, hogy a különböző szerzők hol húzzák meg ezt a határt.

A szuverenitásra vonatkozó normatív elméleteknek kicsit könnyebb dolguk van, mivel nem a tényleges hatalomgyakorlásból, hanem abból indulnak ki, hogy az államoknak szuverenitásuk folytán a hatalomgyakorlás mely formáihoz van joguk. Mivel a szuverenitást a nemzetközi kapcsolatokban a nemzetközi jog korlátozhatja, ebben az összefüggésben a teljes szuverenitás az az állapot, amikor egy államot egyetlen nemzetközi jogi norma sem köt. (Ilyen a gyakorlatban nincs). A szuverenitásnak ezen elméletek alapján is vannak fokozatai, hiszen a különböző államok különböző nemzetközi szerződéseknek részesei, különböző mértékű kötelezettségeik állnak fenn, tehát a szuverenitásból fakadó jogaik is eltérő mértékűek. A normatív elméletek minden államnak szuverenitást tulajdonítanak annál a ténynél fogva, hogy részesei a nemzetközi jogközösségnek. Így nem kell keresniük a határt a nem teljes szuverenitás és a szuverenitás hiánya között. Amennyiben egy állam elvesztené a szuverenitását, akkor megszűnne a nemzetközi jogközösség tagjaként, államként is létezni.

Mindebből az következik, hogy a szuverenitás-elméletek főbb irányai implikálják a **szuverenitás fokozatosságát**. Bár a szuverén államok mindegyike rendelkezik legfőbb hatalommal, de e legfőbb hatalom eltérő mértékű döntési-cselekvési szabadságot takar, esetektől függően.

4.2.8. A SZUVERENITÁS ÉS A NEMZETKÖZI JOG – AZ ÁLLAMOK SZUVERÉN EGYENLŐSÉGE

A nemzetközi jogban – nem meglepő módon – a szuverenitásra vonatkozóan a normatív elméletek dominálnak: a szuverenitást olyan átfogó jogi kategóriának, jogi státuszának tekintik, mely számos jogot fog át a hatalomgyakorlás tekintetében (szuverén jogok, felségjogok, stb.). A nemzetközi jog tudományának „atyja”, *Hugo Grotius* volt az első neves tudós, aki világosan a szuverenitás normatív felfogását vallotta. Erre mutat az általa adott meghatározás is.³⁶ A normatív felfogást tükrözi aztán a későbbi nemzetközi jogtudomány nagyobb része (az önkorlátozás elmélete is normatív alapú),³⁷ az Állandó Nemzetközi Bíróság már idézett ítélete a *Lotus*-ügyben, vagy az ugyancsak felhívott 2625 (XXV) sz. ENSZ közgyűlési határozat.

A veszfáliai rendszer logikájának megfelelően, a nemzetközi jogközösség szuverén államok együttműködésén épült fel. Ha egy állam tagja a nemzetközi jogközösségnek, akkor egyben szuverén is. Ezért írta *Nagy Károly*, hogy a modern nemzetközi jogrendben a szuverenitás az államiság állapota.³⁸ Az államok elismerésénél természetesen fontos szempont lehet, hogy az új államnak megvan-e a

³⁶ GROTIUS 1999, 94. o.

³⁷ Ld. pl. NAGY 1999, 68. o.

³⁸ NAGY 1999, 66-67. o.

megfelelő képessége a legfőbb hatalom gyakorlására a saját területén. Ennyiben a hatalmi elméleteknek is van magyaróz erejük. Az általános elismerést követően azonban: „Minden állam rendelkezik a teljes szuverenitásból fakadó jogokkal”.³⁹ Ez mindaddig fennmarad, amíg az adott állam államisága is fennáll. A szuverén államok aztán nemzetközi kötelezettségek vállalásával – a nemzetközi együttműködés érdekében – kölcsönösen korlátozhatják szuverenitásukat.

A vesztfáliai rendszerhez – így a modern nemzetközi jogrendhez is – könnyen társítható az államok jogi egyenlősége. Ha az államok mindegyike szuverén, mindegyik a legfőbb hatalom hordozója (területi korláttal), egyik sem alárendelt a másiknak, akkor nehéz elvitatni a jogi értelemben vett egyenlőségüket. A **szuverén államok jogi egyenlősége** a vesztfáliai rendszer természetes velejárója. Azonban ma már egyre inkább az **államok szuverén egyenlőségéről** beszélnek, mely nem ugyanaz, mint az előző, és új problémákat hoz be a képbe. A fogalmat elsősorban az ENSZ Alapokmány 2. cikk 1. pontjának köszönhetjük, mely deklarálja, hogy a szervezet a tagállamok szuverén egyenlőségén alapul.⁴⁰

Nehéz megállapítani, hogy a „szuverén” jelző milyen értelemben minősíti az egyenlőséget. Mivel láthatjuk, hogy a szuverenitásnak fokozatai vannak, a különböző államok szuverenitásának terjedelme eltér, tehát a szuverenitás terjedelmében (az egyes konkrét államokat megillető jogok körében) nem lehet egyenlőség. Az egyenlőség a szuverén jelzővel legfeljebb olyan értelmezésnek nyithat teret, hogy az államok szuverenitása **eredendően azonos jogokkal** jár a nemzetközi kapcsolatokban, (bár ezen jogok egy részéről az államok aztán nemzetközi kötelezettségek vállalásával lemondanak).

4.3. A SZUVERÉN ÁLLAMMAL SZEMBENI KIHÍVÁSOK

Európában a 17. századtól hosszú ideig a szuverén államok jelentették az emberi közösségek legfőbb integrációs erejét. (A katolikus egyház ekkor már nem fenyegette ezt az integrációs szerepet.) Az államok saját területükön abszolút hatalommal bírtak, míg nemzetközi téren ők voltak az egyedüli szereplők, melyek az egyenlőség alapján nemzetközi szerződésekkel alakították ki az együttműködés kereteit. A későbbi kihívások a szuverén állam ezen integrációs szerepét kezdték ki a 19. század második felétől kezdve. Ebből kettőt érdemes itt is nagyon röviden érinteni.

4.3.1. A SZUVERENITÁS ÉS GLOBALIZÁCIÓ

A **globalizáció** általánosságban a szuverén államokat megkerülő integrációs folyamatokat jelöli számos területen (pl. gazdaság, kultúra, sport, info-kommunikáció). E folyamatok eredményeképpen egy-egy államot érintő döntések kikerülnek az állam kezéből, és azok máshol születnek meg (a hatalom **deteritorializálódása**).⁴¹ Az államok döntési-cselekvési szabadsága szűkül, számos olyan folyamatot nem tudnak hatékonyan befolyásolni, mely az államra, annak polgáraitra lényeges hatással van.⁴² A globalizáció **a szuverenitásból fakadó felségjogokat érintetlenül hagyja**, de a nemzetközi együttműködés során a globalizációs folyamatok sok tekintetben kiszolgáltatottá teszik az államot és annak polgárait.

A globalizáció elsősorban a hatalmi elméleteknek okoz problémát. A tényleges hatalomgyakorlás szűkülése a globalizációs kényszerek folytán kimeríthetetlen forrását jelentik a szuverenitás koordinátarendszerébe helyezett tudományos kutatásnak. A komplex, szerteágazó és átláthatatlan globalizációs folyamatok elemzése, mely a szuverenitás tartalmának, az állami hatalomgyakorlás képességének

³⁹ A/RES/25/2625 Annex point 1.

⁴⁰ ENSZ ALAPOKMÁNYA 1945.

⁴¹ BAYER 2015, 20. o.

⁴² Rövid áttekintést ad MARTONYI 2016, 625. o.

változásain alapul, a táptalaja a „tudományos szuverenitás-iparnak” (így kimeríthetetlen kutatási téma pl. a globalizáció és a szuverenitás, a világgpiac és a szuverenitás, a világháló és a szuverenitás viszonya). E kutatások legtöbbször látványosan drámai következtetésekkel végződnek: vége az államok szuverenitásának, bekövetkezett a „poszt-szuverén” világrend korszaka, stb.⁴³

Mivel a globalizáció a szuverenitásból fakadó felségjogokat érintetlenül hagyja (és csak a joggyakorlást érinti), így a normatív elméletek kevésbé jönnek zavarba általában a globalizációtól. A vesztfáliai rendszer továbbra is áll. A normatív elméletek érdeklődése inkább a nemzetközi szervezetek és a szuverén államok viszonya felé fordul. Ez utóbbiak ugyanis egyre több jogot adnak át az általuk létrehozott nemzetközi szervezeteknek, ami már a szuverén jogok erodálódását is jelezheti.

4.3.2. A SZUVERÉN ÁLLAMOK ÉS A NEMZETKÖZI SZERVEZETEK

A nemzetközi szervezetek tekinthetők a globalizáció intézményesült formáinak, de annak is, hogy a szuverén államok összefognak, és az általuk létrehozott szervezetekkel próbálják ellenőrzés alatt tartani a globalizációs folyamatokat. A **nemzetközi szervezetek növekvő szerepe** problémákat okoz a szuverenitás normatív elméletei számára. Az államok egyre több olyan joggal ruházzák fel a nemzetközi szervezeteket, melyek hagyományosan a szuverén jogok között tartott mindenki számon (jogalkotás joga, vagy a pénzkibocsátás joga az Európai Unió euróövezeti tagállamainál).⁴⁴ Emiatt egyre többen arról beszélnek, hogy az **államok a szuverenitásuk egy részét átruházzák a nemzetközi szervezetekre**. Ha ez így van, akkor a tagállami szuverenitás átengedett részének az alanyai a nemzetközi szervezetek lesznek (**osztott szuverenitás**). Azonban a vesztfáliai rendszerben szuverenitás alanya csak az állam lehet, nemzetközi szervezet nem. Erre a dilemmára két megoldás mutatkozik.

Az egyik szerint a nemzetközi szervezetek növekvő szerepe szétzilálja a globálissá váló vesztfáliai rendszert, valami új világrend felé tartunk, amit mutat az, hogy egyes nemzetközi szervezetek szuverén jogokkal rendelkeznek. A másik szerint téves az, hogy a tagállamok a szuverenitásuk egy részét ruháznák át, mindössze **a szuverenitás gyakorlását engedik át** a nemzetközi szervezeteknek, és nem a szuverén jogokat. A magyar alkotmány Európa-klauzúljája (csatlakozási klauzula) is ezen az alapon áll: bizonyos alkotmányos hatáskörök **gyakorlásának** (részbeni) átengedését teszi lehetővé.⁴⁵ A jog és joggyakorlás megkülönböztetése tehát mentheti a vesztfáliai elveket egy olyan magas fokú integrációt megvalósító szervezetnél is, mint az Európai Unió. Ennek ellenére az intézményesült nemzetközi együttműködést már nem lehet egy kalap alá venni az évszázadokkal ezelőtti állapotokkal. Pl. az Európai Unió minden kétség nélkül az együttműködés új minőségét jelenti: az Unió egy **szupranacionális szervezet**.

4.3.3. SZUPRANACIONALITÁS ÉS SZUBSZIDIARITÁS

A szupranacionalitás („nemzetekfelettség”) fogalma az államok közötti együttműködés olyan új szintjét jelöli, ahol az államok szokatlanul nagy mértékben mondanak le szuverén jogaikról vagy azok gyakorlásáról nemzetközi szervek vagy szervezetek javára, pl. a jogalkotás területén. Egy nemzetközi szervezet elsősorban akkor tekinthető szupranacionálisnak, ha jogi kötelezettségeket írhat elő a tagállam terhére annak beleegyezése nélkül. A **szupranacionalitás** minimumát a következőképpen lehet összefoglalni:

⁴³ BLUTMAN 2015, 125. o.

⁴⁴ VALKI 1996, 53. o.

⁴⁵ Ld. a hatályát veszített Alkotmány 2/A. § (1) bekezdését; 2012-től az Alaptörvény E cikk (2) bekezdését.

A szupranacionalitás minimuma

Egy nemzetközi szervezet jogosult a tagállamot vagy annak állampolgárait, honos jogi személyeit közvetlenül kötelező jogszabályt alkotni a tagállam hozzájárulása nélkül vagy annak kifejezett tiltakozása ellenére is olyan szerve vagy szervei útján, melyben vagy nincs tagállami képviselő, vagy ilyen képviselő esetén a tagállam nem akadályozhatja meg a jogalkotást (többségi döntéshozatal).

A szupranacionalitás a vesztfáliai rendszeren belüli együttműködés harmadik típusa (szintje):

A vesztfáliai rendszeren belüli együttműködés szintjei

1. szerződéses együttműködés	a szerződő államok kölcsönös kötelezettségvállalása
2. intézményesült nemzetközi együttműködés	– az államok nemzetközi szervet, szervezetet hoznak létre; – e szervezet nem, vagy csak beleegyezésükkel hozhat kötelező szabályokat, döntéseket a tagállamokra (a szervezeti ügyek kivételével).
3. szupranacionális együttműködés	– az államok nemzetközi szervet, szervezetet hoznak létre; – e szervezet beleegyezésük nélkül is hozhat kötelező szabályokat, döntéseket a tagállamokra.

A törvényalkotás joga már *Bodin*-nél is a legfontosabb szuverén jog, ennek részbeni átengedése egy nemzetközi szervezetnek felveti, hogy milyen értelemben beszélhetünk ilyen esetben legfőbb hatalomról. A probléma a következő. A tagállamok a szupranacionális együttműködés során nemzetközi szervezetre **igen általános hatáskörök gyakorlását engedik át** (ld. e tekintetben az Európai Unió hatásköreit). Így a szervezetnek igen széles döntési jogköre marad, hogy mit és miképpen szabályoz az átengedett hatáskörön belül. Bár formálisan a tagállam hozzájárulásán alapul a hatáskör gyakorlása, érdemben a szervezet döntéseit egy-egy állam már nem tudja ellenőrzése alatt tartani.

Az Európai Unión belül az uniós döntéshozatal korlátjaként a tagállamok bevezettek egy **kontroll-elvet** a szupranacionális döntéshozatal ellensúlyozására és korlátozására az átadott hatáskörökön belül is (Maastrichti Szerződés 1992/1993). Ez a **szubszidiaritás elve**. Eszerint, a kizárólagos hatáskörébe nem eső kérdésekben, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok a saját eszközeikkel és szintjükön nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért a tervezett intézkedés jellege vagy hatása miatt azok uniós szinten jobban megvalósíthatók. (Az Európai Unió a szubszidiaritás elvét kiegészítendő, az **arányosság elvét** is bevezette az uniós jogalkotás kontrolljaként: az Unió intézkedései nem léphetik túl az alapító szerződés célkitűzéseinek eléréséhez szükséges mértéket.) E két elv folytán, az Európai Unió, mint nemzetközi szervezet jogalkotása előtt hármas korlát mutatkozik:

- az intézkedés (szabályozás) célját a tagállamok nem tudják kielégítően egyenként megvalósítani;
- az intézkedés célját uniós szinten jobban el lehet érni;
- az intézkedés nem lépheti túl a szerződés céljainak eléréséhez szükséges mértéket.

Mivel a szubszidiaritás és arányosság elve túl általános, és tartalmuk nehezen megfogható, azok az eddigiekben igen gyenge korlátot jelentettek az uniós szupranacionális jogalkotás előtt.

ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Mikor kezdték a szuverenitás szót használni Európában a „legfőbb hatalom” értelemben?
2. A szuverén hatalomgyakorlás *Bodin* által azonosított területei közül melyek tekinthetők máig érvényesnek?
3. A szuverenitásra vonatkozóan miben különböznek a hatalmi elméletek a normatív elméletektől?
4. Mi a területi főhatalom?
5. Miért veszfáliai rendszernek hívjuk az 1648-at követő európai államközi rendszert?
6. Azonosítsa a veszfáliai rendszer és a középkori európai jogrend három legfontosabb különbségét!
7. Mit jelent a hatalomgyakorlás intézményesülése?
8. Mikor tekinthetjük teljesnek a szuverenitást?
9. A szupranacionális együttműködés jellemzői.
10. Mi következik a szubszidiaritás elvéből?

AJÁNLOTT IRODALOM

STEINBERGER, Helmut: Sovereignty. In: Rudolf Bernhardt (ed.): *Encyclopaedia of Public International Law*. Vol. IV. Elsevier, Amsterdam, 2000. 500-521. o.

TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása*. Gondolat–MTA TK JTI–SZE DFK, Budapest–Győr, 2015.

5. FEJEZET

A NEMZETKÖZI SZERVEZET MINT A NEMZETKÖZI EGYÜTTMŰKÖDÉS SZEREPLŐJE

5.1. A NEMZETKÖZI SZERVEZETEK LÉTREJÖTTÉNEK TÖRTÉNETE

Az állam a nemzetközi jog és kapcsolatok legrégebbi szereplője, azonban az 1800-as évek második felében társult ehhez egy újabb szereplő: a kormányközi nemzetközi szervezet. Az ipari forradalom során jelentős ipari, gazdasági, műszaki és tudományos fejlődés következett be. Új találmányok jöttek létre, amelyek szükségessé tették a nemzetközi együttműködést. Ennek egyik legjobb példája a távíró gép története. *Samuel Morse* az 1830-as években kifejlesztette az első vezetékes távíró, amelynek a fő célja az volt, hogy nagy távolságra lehetővé tegye az adattovábbítást. *Morse* ehhez kidolgozott egy egyszerű kódrendszert (a morze ábécét) és egy olcsón előállítható, könnyen összeszerelhető gépet. Az 1840-es években megindult az USA-ban és európai államok területén is a távíró-vezetékek lefektetése, a távíró hálózat kiépítése. Ez forradalmasította az üzenetküldést, amelynek előtte évszázadokon keresztül a leggyorsabb módja a lovas futár küldése volt. Ennek köszönhetően 1850-ben fektették le az első távírókábel a tengerfenékre, még hozzá Anglia és Franciaország között a La Manche-csatornába. 1858-ban létesült az első transzatlanti kábel Észak-Amerika és Európa között. A nemzetközi alkalmazás azonban problémákba ütközött, mivel az üzenetek továbbítását minden államhatáron meg kellett állítani és lefordítani a következő államnak a rendszerére. Ennek a problémának az egyszerűsítésére 1865-ben Párizsban húsz ország képviselői jöttek össze és létrehozták a Nemzetközi Távíró Egyesületet. Ez volt **az első kormányközi nemzetközi szervezet**. A szervezet székhelye Bern, Svájc lett, és először mindösszesen három alkalmazottal kezdte meg a működését. A szervezet első feladata a nemzetközi távíró-hálózat szabványosítása lett, amelyhez azonban hamarosan újabb kommunikációs találmányok társultak, így pl. a telefonra vonatkozó nemzetközi szabályozás kialakítása 1885-ben, vagy az 1890-es évektől a rádiózás. A szervezet nevét 1934-ben Nemzetközi Távközlési Unióra (ITU) változtatták, és manapság már olyan információs- és kommunikációs rendszerekért felel, mint a műhold-rendszerek, rádiófrekvenciák, internet, GPS, 3G, és még sorolhatnánk.¹

A Nemzetközi Távíró Egyesült mintájára a 19–20. század fordulóján egy tucatnyi **nemzetközi igazgatási, adminisztratív szervezetet** alapítottak az államok, így pl. Általános Postaegyesület (1870), Nemzetközi Súly- és Mértékügyi Hivatal (1870), Nemzetközi Meteorológiai Szervezet (1870), Nemzetközi Statisztikai Intézet (1885), Nemzetközi Közegészségügyi Hivatal (1903), és a Nemzetközi Agrárintézet (1905). Ezekben a szervezetekben a kormányküldöttek és szakértők együtt dolgoztak, és olyan, az emberek mindennapjait meghatározó jelentőségű nemzetközi egységesítéseket és szabványokat köszönhetünk nekik, mint az SI-mértékegységrendszer, a greenwich-i időszámítás, a világszintű postai forgalom és irányítószámok.

Ezeknek a szervezeteknek a létesítése nem volt különösebben nehéz, mivel viszonylag könnyen azonosítható volt az államok közös érdeke és nem befolyásolta a hatalmi, nemzetbiztonsági kérdéseket. Azonban az 1800-as években többen javasolták olyan nemzetközi szervezetek felállítását is, amelyek nem ennyire specializáltak, konkrét feladatokkal, hanem általánosabb feladatkörrel rendelkeztek volna. *Simón Bolívar* már 1826-ban előterjesztette az Amerikai Köztársaságok Ligáját, amely elképzelése szerint kölcsönös védelemmel, katonai segítségnyújtással, gazdasági együttműködéssel foglalkozott

¹ Ld. a szervezet honlapját: www.itu.int

volna. Ezekből a tervekből akkor semmi nem lett, de 1890-ben létrejött az első regionális tagságú, általános hatáskörű együttműködés: az Amerikai Köztársaságok Nemzetközi Uniója. Ez a szervezet a jogelődje a ma is működő egyik legnagyobb regionális nemzetközi szervezetnek, az Amerikai Államok Szervezetének (OAS).

Az első világháború hozta meg a változást az államok hozzáállásában, és megalapították a Nemzetek Szövetségét (1919–1940), amelyben a cél a világ összes államának egyesítése volt. A Nemzetek Szövetsége ugyan soha nem bírt univerzális tagsággal, mégis történelmi jelentőségű kísérlet volt. A szervezet hibáiból tanulva, a második világháború után megalakított ENSZ már képes lett a tartós működésre és az univerzális tagság elérésére.

1945 után a nemzetközi szervezetek **ugrásszerű elterjedésének** lehetünk a tanúi. Egyrészt létrejöttek az univerzális tagsággal, de speciális hatáskörrel bíró szervezetek (mint amilyen pl. az Egészségügyi Világszervezet, WHO, vagy az ENSZ Oktatási, Tudományos és Kulturális Szervezete, UNESCO), és létrejöttek a regionális tagságú, de általános hatáskörű szervezetek (mint amilyen pl. a korábban említett Amerikai Államok Szervezete, vagy az Arab Liga, az Afrikai Unió vagy az Európai Unió). Ezeknek együttvéve a száma körülbelül ötven, azonban mellettük több ezer olyan kormányközi nemzetközi szervezet is működik, amelyeknek a tagsága csak néhány államra terjed ki, és csak speciális feladatokat lát el. Ennek a kategóriának közismert példái a NATO, ami az észak-amerikai és európai államok katonai együttműködése, vagy az OPEC, a Kőolaj-exportáló Országok Szervezete, míg kevésbé ismert szervezet pl. a Nemzetközi Kakaó Szervezet, ami körülbelül 40 állam együttműködése a kakaó termelésének és kereskedelmének nemzetközi szabályozására.

5.2. A NEMZETKÖZI SZERVEZET FOGALMA

A magyar nyelvű szakirodalomban a **nemzetközi szervezet fogalmának** meghatározására általánosságban elfogadott a Prandler Árpád által alkotott definíció: „*A nemzetközi szervezetek az államközi együttműködés azon formái, amelyek nemzetközi szerződés révén jönnek létre – legalább két vagy három állam között –, állandó struktúrával, azaz legalább egy, de általában több állandó szervvel rendelkeznek, és az alapító okiratukból következően nemzetközi jogalanyisággal vannak felruházva.*”²

A nemzetközi szervezet fogalmi elemei

- államközi együttműködés;
- nemzetközi szerződés hozza létre;
- állandó intézményi struktúrája van;
- nemzetközi jogalanyisággal van felruházva.

A nemzetközi szervezet fogalmának egyes elemeit megvizsgálva az alábbiakat szükséges kiemelni:

- a nemzetközi szervezeteket államok hozzák létre, ezért azokat gyakran nevezik államközi vagy kormányközi nemzetközi szervezeteknek is (*inter-governmental organization*, IGO); ez alapján elhatárolható a nem kormányközi nemzetközi szervezetektől (*non-governmental organization*, NGO);
- az államok a szervezetet nemzetközi szerződéssel alapítják, az alapító okirat a nemzetközi jog szabályainak megfelelő, többoldalú nemzetközi szerződés, amelynek tipikus elnevezései alapkormány, státútum, szerződés, alkotmány;

² BLAHÓ-PRANDLER 2005, 60. o.

- a nemzetközi szervezet állandó intézményi struktúrával rendelkezik, tehát van egy vagy több szerve, amely folyamatosan működik;
- a nemzetközi szervezet az alapító államoktól nemzetközi jogalanyiságot kap (származékos jogalanyiság), amely azonban csak azokra a területekre terjed ki, amelyre az alapító államok felhatalmazzák (korlátozott jogalanyiság), és csak azokkal a nemzetközi szereplőkkel szemben lesz jogalany, amelyek azt elismerik (szubjektív jogalanyiság).

5.3. A NEMZETKÖZI SZERVEZETEK CSOPORTOSÍTÁSA

A nemzetközi szervezetek többféle szempont szerint kategorizálhatóak, amelyek közül három tűnik valójában lényegesnek: a tagság szerinti, a hatáskör szerinti, és a csatlakozás lehetősége szerinti.

A **tagság** szempontjából alapvető kérdés, hogy csak néhány állam vagy a világ összes államának a tagsága a cél. Amennyiben egy szervezet célja a világszintű tagság, azt univerzálisnak nevezünk. Ez akkor is így van, ha még nem érte el az univerzális tagságot, azonban ezt a célt az alapító okiratában deklarálta és halad ebben az irányban. Ilyen szervezet a Kereskedelmi Világszervezet (WTO), amelynek 164 tagja van (2018 nyarán). Jelenleg a világban 193 általánosan elismert állam van, ennyi tagja van az ENSZ-nek is. Léteznek azonban olyan államok is, amelyeknek elfogadottsága nem általános, pl. Koszovó vagy Palesztina. Koszovó nem tagja az ENSZ-nek, viszont tagja néhány ENSZ szakosított intézménynek, így pl. a Nemzetközi Valutaalapnak és a Világbanknak, amelyeknek így nagyobb a taglétszáma, mint az ENSZ-nek.

A szervezetek túlnyomó többsége azonban nem a világszintű tagság céljával jön létre, hanem annál kisebb létszámra, csak az államok bizonyos csoportját szeretné tömöríteni. Ezeket a szervezeteket partikuláris szervezeteknek nevezünk. Ennek a kategóriának ismert példája az OECD, a Gazdasági Együttműködés és Fejlesztés Szervezete, amelynek 36 tagja van a világ minden részéről. Amennyiben egy partikuláris szervezet tagságában követelmény az, hogy minden tagállam egy földrajzi térséghez tartozzon, akkor azt regionális szervezetnek nevezünk. Ilyen az Európa Tanács és az Európai Unió, amelyeknek csak európai államok lehetnek a tagjai, vagy az Afrikai Unió, amelynek csak az afrikai kontinensen lévőek.

A **hatáskör** szerinti csoportosításnál szintén két fő alcsoport létezik. Az általános hatáskörű nemzetközi szervezetek az élet minden területét lefedik a tevékenységük során, tehát van politikai, gazdasági, társadalmi és katonai feladatuk, hatáskörük is. Ilyen szervezet az ENSZ, és a nagy regionális együttműködések, mint az Európai Unió, az Afrikai Unió és az Amerikai Államok Szervezete.

Amennyiben egy nemzetközi szervezet nem foglalkozik ezzel a lehetséges négy hatáskörrel, akkor speciális hatáskörű nemzetközi szervezetnek nevezünk. A NATO pl. csak politikai és katonai hatáskörrel rendelkezik, az OECD csak politikai, gazdasági és társadalmival, a WHO csak politikaival és társadalmival, míg az IMF politikaival és gazdaságival.

A **csatlakozás lehetősége** szerinti megkülönböztetés során azt vizsgáljuk, hogy milyen feltételek esetén lehet egy állam a szervezet tagja. Amennyiben egy szervezet nem támaszt követelményeket, úgy nyílt szervezetről beszélünk. Ebben az esetben az államnak elegendő kérni a felvételét. Ilyen szervezet az ENSZ, amelynek ugyan az alapokmánya azt mondja, hogy csak „békeszerető” állam lehet a tagja, mégis minden felvételét kérésre felvesz. Amennyiben viszont a szervezet bizonyos feltételek teljesítéséhez köti a tagságot, úgy félig nyitottnak vagy félig zártnak nevezünk. Ezekbe lehetséges az új államok bekerülése, amennyiben teljesítik a követelményeket. A követelmények között lehetnek olyan objektív tényezők is, mint a földrajzi elhelyezkedése az államnak (pl. az Európa Tanácsban), vagy a gazdasági

fejlettségi szintje (pl. az OECD-ben), azonban lehetnek olyan szubjektív tényezők is, mint pl. a közös ellenség (a NATO esete az alapításkor), vagy a kulturális összetartozás (pl. az Európa Tanács esetében). Zárt szervezetnek nevezzük azt a szervezetet, amelyhez nem csatlakozhat az alapítókon kívül más állam.

5.4. A NEMZETKÖZI SZERVEZETEK BELSŐ MŰKÖDÉSÉNEK JELLEMZŐ

A nemzetközi szervezetet államok hozzák létre a saját érdekükben, azonban a tagállamokon kívül más államok számára is hasznos lehet a szervezet munkájának megfigyelése, vagy abban tanácskozási joggal való részvételi lehetősége. Így sok szervezetnek nem csak állandó tagjai vannak, hanem lehetővé teszik a megfigyelő **tagságot** is. Eleinte a nemzetközi szervezetek alapítói és tagjai is csak államok lehettek, azonban egy ideje elfogadott bizonyos szervezetek esetében, hogy annak az államok mellett más nemzetközi szervezet is a teljes jogú tagja (pl. az EU a Nemzetközi Cukor Szervezetben) vagy megfigyelő tagja (pl. az EU az Amerikai Államok Szervezetében).

A nemzetközi szervezet fogalmának elemeként említettük, hogy a szervezeteknek legalább egy, de tipikusan több **szerve** van. A nemzetközi szervezet a céljai elérése és a tevékenységének végzése érdekében saját, állandóan működő szervekkel kell, hogy rendelkezzen. Ez az egyik legfőbb különbség a nemzetközi szervezet és a nemzetközi csoportok között, ugyanis a nemzetközi szervezet állandóan működő struktúrával bír, egy vagy több meghatározott helyszínen. Ezzel szemben a különböző csoportosulások, mint pl. a Visegrádi Négyek vagy a G8 nem rendelkezik egy állandó székhellyel és intézményrendszerrel.

Noha jelentős eltérések vannak az egyes nemzetközi szervezetek intézményi struktúráját illetően, néhány közös jellemző megállapítható. A legtöbb szervezetnél beazonosítható három fő szerv:

- a plenáris döntéshozó szerv, amelynek minden tagállam a tagja,
- a végrehajtó szerv, amely folyamatosan működik és szűkebb létszámú, tehát nem plenáris,
- a titkárság, amely a szervezet adminisztrációját, és gyakran képviselést végzi el.

Ezekhez a szervekhez gyakran társulnak tanácsadó szervek (akár plenáris, akár szűkebb tagságú), nem plenáris döntéshozó szervek, bíróság, vagy akár bank is.

A **plenáris döntéshozó szerv**ben minden tag képviselteti magát, és tipikusan minden tag egy szavazattal bír. Így működik pl. az ENSZ Közgyűlése, amelyben mind a 193 tagnak egyenlő szavazati joga van, függetlenül a méretétől, lakosságszámától vagy gazdasági erejétől. Ennek a szervnek a tipikus elnevezése a közgyűlés, konferencia vagy tanács. A plenáris döntéshozó szerv szokta meghatározni a szervezet feladatait, a költségvetését, dönt a tagok felvételéről vagy kizárásáról, foglalkozhat bármivel, amivel az alapító okiratban felhatalmazták. Annak ellenére, hogy ez a fő döntéshozó szerv, amelyben minden tagállam képviselve van, a határozatai általában csak ajánlás jellegűek, és nem kötelezőek a tagállamokra.³ A határozatok megszületéséhez tipikusan csak egyszerű vagy minősített többség kell ezekben a szervekben, de előfordulhat az egyhangúság követelménye is, különösen egy kisebb taglétszámú szervezet vagy kiemelt fontos kérdés kapcsán.

A **végrehajtó szerv** végzi a szervezet mindennapi működésének irányítását. A plenáris döntéshozó szerv általában sokkal több tagú, magasabb szintű állami képviselést valósul meg benne és lassabb a működése, sőt nem is ülészik állandóan. Ezt muszáj kiegészíteni egy olyan szervvel, amely a napi teendőket el tudja látni, gyorsan döntést tud hozni. Ezeknek a szerveknek a feladatköre általában a

³ Lásd: HÁRS 2018a.

végrehajtás és irányítás keverékéből tevődik össze. Ezek tipikus elnevezése lehet a tanács, bizottság, kormányzótanács. Az ENSZ keretében ilyen szervnek tekintjük a Biztonsági Tanácsot, vagy az Európai Unió keretében a Bizottságot.

A **titkárság** a szervezet adminisztratív és igazgatási feladatait ellátó testülete. Általában a titkárságok készítik elő a többi szerv üléseit, végzik a többi szerv munkájával kapcsolatos adminisztratív teendőket. Gyakran nem csak adminisztratív munkát végeznek, hanem háttér-dokumentációt, anyaggyűjtést, elemzéseket is, amellyel segítik a többi szerv munkáját. A titkárság élén álló vezető, általában főtitkár elnevezéssel, képviseli a szervezetet. Az ENSZ élén pl. *António Guterres*, portugál származású főtitkár áll.

A három tipikus fő szerv mellett gyakorlatilag bármilyen más szervezet is felállíthatnak az alapító államok. Több szervezet is rendelkezik saját bírói fórummal, így pl. az ENSZ-ben található a Nemzetközi Bíróság, míg az Európa Tanácsban az Európai Emberi Jogi Bíróság. Pénzügyi szervek is találhatóak több helyen, pl. az EU-ban az Európai Központi Bank és az Európai Számvevőszék. Gyakran találkozhatunk parlamentáris tanácsadó szervvel is, amelybe a tagállamok parlamentjei delegálnak tagokat. Ilyen az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése vagy az Afrikai Unió Pán-Afrikai Parlamentje.

A nemzetközi szervezeteknek a működésük tényleges lebonyolításához szükségük van egy székhelyre. Ennek érdekében a szervezet szerződést köt azzal az állammal, amelynek a területén a székhelye lesz, ez a **székhely-megállapodás**. A fogadó államnak nem feltétlenül kell az adott szervezetben tagnak lenni, a lényeg, hogy a székhely-megállapodásban vállalja, hogy a szervezet számára diplomáciai kiváltságokat és mentességeket biztosít (ahhoz hasonlatosan, mint ahogyan egy nagykövetség részére is tenné). Így pl. Svájc nem volt a tagja az ENSZ-nek 2002-ig, miközben az ENSZ egyes szervei 1946 óta működtek Genfben. Ausztria sem tagja az OPEC-nek, annak a székhelye mégis Bécsben van.

A szervezetet magát és a tisztségviselőit a diplomáciaihoz hasonló **kiváltságok és mentességek** illetik meg, a tisztségviselőket gyakran nevezük nemzetközi közszolgáknak. Ezek a jogosítványok, többek között, lefedik a fogadó állam büntető-, polgári és közigazgatási eljárásai alóli mentességet, adó- és vámmentességet, az iratok, épületek és járművek sérthetetlenségét.⁴

5.5. A NEMZETKÖZI SZERVEZETEK JELENTŐSÉGE A NEMZETKÖZI KAPCSOLATOKBAN

A nemzetközi szervezetek létrejöttének történeténél láthattuk, hogy az első nemzetközi szervezetek megalakulását a tudomány és technika fejlődése indukálta. Ez azonban nem magyarázza azt, hogy a későbbiekben miért alakultak tucatjával a gazdasági, katonai, politikai, vagy más célokra az együttműködések.

A nemzetközi szervezetek létesítése mögött minden esetben az rejlik, hogy az államok felismerik, hogy bizonyos célokat együtt könnyebben, gyorsabban, hatékonyabban tudnak elérni. A nemzetközi szervezeteket az idealista irányzatok, pl. a liberalizmus, alapvetően szükségesnek tartják a nemzetközi rendszerben, míg pl. a realista irányzatok szerint a nemzetközi szervezetek szerepe marginális a nemzetközi viszonyokban. Az újabb elméletek szerint azonban annyira komplex világban élünk, és olyan globális kihívásokkal kell szembenéznünk, amely szükségszerűvé teszi az államok együttműködését.

⁴ A kiváltságok és mentességek kérdése nem csak a szervezet tisztségviselői kapcsán érdekesek, hanem pl. a szervezet nevében eljáró katonák, békefenntartók tekintetében is. Lásd pl.: HÁRS 2018b, 71-90. o.; HÁRS 2017. 533-541. o.

A nemzetközi viszonyok elméletével foglalkozó szakirodalom alapján Karen Mingst három teóriát különböztet meg a nemzetközi szervezetek létrejöttére.

- 1) A föderalizmus a felvilágosodás eszmei háttéréből indul ki, pl. Kant *Az örök béke tervezete* című művéből. Az elmélet lényege, hogy a háborúkat a szuverén államok okozzák, akik mind külön-külön rendelkeznek katonai potenciállal, így ha az államok lemondának szuverenitásuk egy részéről, és azt helyettük egy felsőbb testület gyakorolná, akkor létrejöhetne a béke.
- 2) A funkcionalizmus követői a háború legfőbb okának a gazdasági kiszolgáltatottságot, és a nélkülözést tartják, amely probléma megoldására azonban az államok nem is megfelelő egységek. Az államhoz nem kötődő szakértőknek kellene ezekre a problémákra választ találni, akik így a teljes közösség érdekét tartanák szem előtt. Ez az elmélet jelentősen befolyásolta az 1950-es évek elején az Európai Unió elődintézményeinek létrehozóit, pl. Jean Monnet-t.
- 3) A közös javak elmélete szerint az egyén racionális döntése gyakran ahhoz vezet, hogy míg az egyén rövid távon jobban jár, a közösség számára viszont hátrányos lesz a döntése. A közösség számára hátrányos eredmények pedig egy idő után visszahatnak az egyénre, akit hosszú távon szintén rosszabb helyzetbe fog hozni a közösség vagy a közös javak helyzetének romlása. Erre a legfőbb példa a környezetkárosító termelés folytatása, ami rövid távon gazdasági hasznot hoz, azonban hosszú távon a döntést hozóra is kihat a környezet károsodása. A nemzetközi együttműködésre tehát a közös javak felelősségteljes kezelése érdekében van szükség.

A nemzetközi szervezetek jelentősége abban mutatkozik meg, hogy helyet és szabályozott keretet biztosítanak az államok együttműködésének, fokozzák azok együttműködési hajlandóságát, lehetővé teszik a hatékonyabb és szélesebb körű információ-áramlást. A szervezetek segítik a viták rendezését, szakértelmet tudnak nyújtani olyan kérdésekben, amelyekre egyes államoknak nem lenne kapacitása. A nemzetközi szervezetek gyakori kezdeményezői és összefogói a nemzetközi jogalkotásnak, és bizonyos mértékben ellenőrzik is annak a betartását. Az ellenőrzés lehetősége erősen függ attól, hogy milyen hatáskört ruháztak a szervezetre. Így pl. az ENSZ Biztonsági Tanácsának széles körű szankciós jogai vannak, míg az ENSZ más szervei csak ajánlásokat, javaslatokat tehetnek, politikai jelentőségű, de jogi kötőerővel nem rendelkező elítélő nyilatkozatokat hozhatnak.

ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Mi a nemzetközi szervezet fogalma?
2. Sorolja fel a nemzetközi szervezet jogalanyiségének jellemzőit!
3. Nevezze meg a nemzetközi szervezetek három tipikus fő szervét!
4. Mit szabályoz a székhely-megállapodás?
5. Mit jelent, hogy egy szervezet félig nyitott vagy félig zárt?
6. Mi a nemzetközi szervezetek jelentősége a nemzetközi kapcsolatokban?

AJÁNLOTT IRODALOM

BLAHÓ András – PRANDLER Árpád: Nemzetközi szervezetek és intézmények. Aula Kiadó, Budapest, 2005.

EGEDY Gergely: Bevezetés a nemzetközi kapcsolatok elméletébe. HVG-Orac, Budapest, 2007.

MINGST, Karen A.: A nemzetközi kapcsolatok alapjai. Napvilág Kiadó, Budapest, 2011.



6. FEJEZET

A NEMZETKÖZI EGYÜTTMŰKÖDÉS TOVÁBBI SZEREPLŐI

A nemzetközi kapcsolatok klasszikus szereplői az államok és a nemzetközi szervezetek, azonban nem csak ezek az entitások bírnak jelentőséggel. A 20. század folyamán kibővült a nemzetközi jog alanya-
inak a köre, és a nemzetközi kapcsolatokban is szerepe lett a nem kormányközi nemzetközi szerveze-
teknek, a magánszemélyeknek és a gazdasági társaságoknak.

6.1. A NEM KORMÁNYKÖZI NEMZETKÖZI SZERVEZETEK

6.1.1. A NEM KORMÁNYKÖZI NEMZETKÖZI SZERVEZET FOGALMA

A **nem kormányközi nemzetközi szervezet** a nemzeti vagy nemzetközi együttműködés egyik formá-
ja, minden állam belső jogának megfelelően megalapítva, magánszemélyek vagy magánintézmények
által, az államtól független irányítással, és a nemzetközi jognak nem alanya. Az ilyen szervezeteket ne-
vezik nem kormányzati, civil vagy non-profit szervezeteknek is. Az angol elnevezés, *non-governmental
organization*, alapján röviden NGO. Amennyiben nem csak egy államon belül működő civil szervezet-
ről van szó, akkor szoktuk nemzetközi nem kormányzati szervezetnek is nevezni, *international non-
governmental organization*, INGO.

A nemzetközi nem kormányzati szervezetek legfőbb ismérvei

Az Európa Tanács 1986-ban megfogalmazta a nemzetközi nem kormányzati szervezetek
legfőbb ismérveit:

- a szervezet nem lehet profitorientált;
- valamely állam belső jogának megfelelően alapítják a szervezetet;
- és tényleges tevékenységet folytat legalább két állam területén.

Forrás: Az Európa Tanács 124. egyezménye
a nemzetközi nem kormányzati szervezetek
jogi személyiségének elismeréséről, 1986.

A fogalomból és az ismérvekből is kitűnik, hogy nem a nemzetközi jog alapján, nemzetközi szerző-
déssel, hanem valamely állam belső joga alapján hozzák létre az alapítók az NGO-t. Ebből kifolyólag
nem rendelkezik nemzetközi jogalanyisággal akkor sem, ha sok állam területén végzi a tevékenység-
ét. Ebben az esetben minden állam területén az adott állam nemzeti jogszabályainak megfelelő módon
kell létre hozni a szervezeteket, amelyek a tevékenységet végzik. Annak érdekében, hogy összehangol-
tan dolgozzanak, létrehozhatnak egy nemzetközi koordináló bizottságot, de az sem lesz a nemzetközi
jog alanya. Ez alól kivételes példák lehetnek, ha az államok úgy döntenek, hogy nemzetközi szerződés-
sel nemzetközi jogokat és kötelezettségeket ruháznak egy NGO-ra. Ez történt pl. a Vöröskereszt Nem-
zetközi Bizottságával (vagy ismertebb nevén a Nemzetközi Vöröskereszttel), amely civil szervezeti
formában, Svájcban jött létre 1863-ban, azonban sikerült elérniük, hogy a hadi- és humanitárius jog
területén az államok jelentős hatásköröket ruházzanak rájuk.

Az NGO-t **magánszemélyek vagy magánintézmények alapítják** tipikusan. Nem kizárt, hogy az
állam is mint alapító részt vegyen, az viszont követelmény, hogy az állam a működésében, irányításá-
ban ne vegyen részt. Az állam biztosíthat finanszírozást a működés egy részére, de ebben az esetben
sem veheti át a szervezet irányítását.

Az NGO-k létrehozásának legfőbb oka az, hogy az állam nem tud, vagy nem akar bizonyos feladatokat ellátni, amelyek ellátására azonban van **társadalmi igény**. Ilyenkor az állam helyett a magánszemélyek összefognak és ők végzik el ezt a tevékenységet. Ehhez kapcsolódik az a jellemzőjük is, hogy tipikusan nem profitorientáltak működnek, céljuk nem a gazdasági haszonszerzés, hanem valamely közösség érdekeinek előmozdítása, szükségleteinek kielégítése. Mivel nem profitszerzési céllal működnek, a munkájukat gyakran önkéntesek segítik és tipikusan adományokból tartják fent magukat. Az első karitatív szervezetek a katolikus egyházhoz kapcsolódtak, ilyen pl. az 1099-ben alapított Máltai Lovagrend, amelyet a Jeruzsálembé érkező zarándokok ellátására és a betegek ápolására hoztak létre olasz kereskedők.¹

6.1.2. A NEMZETKÖZI NGO-K TEVÉKENYSÉGI TERÜLETEI

Megszámlálhatatlanul sok NGO működik a világ országaiban, csak Magyarországon körülbelül 60 ezer civil szervezet létezik. **Nemzetközi NGO**-ból jóval kevesebb van, összesen körülbelül 25 ezer. Ezek közül egy-kétezerre tehető azok száma, amelyek globálisan jelentős tevékenységet hajtanak végre. Ezekre példaként említhetjük a *Greenpeace*-t, a Nemzetközi Vöröskeresztet, a WWF-t (*World Wide Fund for Nature*, Természetvédelmi Világalapot), az *Amnesty Internationalt* vagy a Nemzetközi Karitást.

A nemzetközi NGO-k szinte bármilyen tevékenységgel foglalkozhatnak, néhány tipikusabb tevékenységi kör azonban beazonosítható: vallás, politika, tudomány, sport, emberi jogok, környezetvédelem, szakszervezetek, egészségügy. A nemzetközi civil szervezetek egyik legrégebbi formája a vallási mozgalom és a **vallási** alapon működő segélyszervezetek. A katolikus egyház hivatalos segélyszervezete 1924 óta a *Caritas*, amelynek több mint 150 államban van nemzeti szervezete. A Jezsuita Menekültszolgálat több mint 50 államban van jelen és a menekülteknek nyújt gyakorlati és lelki támaszt. A Zsidó Világkongresszus 1936-ban alakult meg, és mintegy 90 államban támogatja a zsidóság érdekeinek és kultúrájának a védelmét.

A **politikai** nézeten alapuló nemzetközi mozgalmak is jelentős múltra tekintenek vissza, ezek közül az első az 1860-as években megalakult Szocialista Internacionálé, amelynek célja a nemzeti szocialista pártok tevékenységének az összehangolása, a politikák összeegyeztetése és a szocialista világnézet propagálása. Az 1900-as évek első felében ehhez hasonlóan létrejött a Liberális Internacionálé és a Kereszténydemokrata Internacionálé is. Ezek a szervezetek formailag megfelelnek a nem kormányközi nemzetközi szervezet követelményeinek, azonban tekintettel a nemzeti pártok hatalmi céljaira és a kormányban vagy a parlamentben való jelenlétükre, sokan kétségbe vonják, hogy ezeket tényleg ide kell-e sorolni.

A **tudomány** képviselői széles körben hoztak létre nemzetközi társaságokat, amelyek az adott tudományterület művelőit tömörítik, számukra szakmai eseményeket szerveznek, és segítik a tudomány terjesztését. A nemzetközi jog területén ilyen az 1873-ban létrehozott Nemzetközi Jogi Társaság (*International Law Association*, ILA), amelynek 3700 nemzetközi jog iránt érdeklődő tagja van szerte a világon.

A **sport** területén a leghíresebb nem kormányközi nemzetközi szervezet a Nemzetközi Olimpiai Bizottság, amit *Pierre de Coubertin* hívott életre 1894-ben annak érdekében, hogy újraélesszék az ókori olimpiai játékokat. Természetesen ma már az olimpia rendezése csak aktív állami közreműködéssel lehetséges, azonban a NOB továbbra is nem kormányzati nemzetközi szervezet, amelynek a tagjai, a nemzeti olimpiai bizottságok is civil szervezetek. Ugyanilyen szisztémában épülnek fel az egyes sportági nemzeti és nemzetközi szövetségek is, amilyen a labdarúgásban a FIFA, vagy az úszásban és vízilabdában a FINA. Léteznek a sport területén olyan INGO-k is, amelyek a szabadidősport propagálását vállalják, vagy békeépítésre használják a sportot a konfliktus sújtotta területeken (pl. *Peace and Sport*).

¹ BLAHÓ-PRANDLER 2005, 476. o.

Az **emberi jogok** védelmére is számos nem kormányközi nemzetközi szervezet jött létre, ezek közül az egyik legnagyobb ismertségre szert tett az *Amnesty International*, amelyet 1961-ben alapított egy angol ügyvéd, *Peter Benenson*. Az ügyvéd és barátai levelek tömegével kezdték elárasztani azokat a kormányokat, amelyek politikai vagy lelkiismereti okokból tartottak fogva embereket, azt követelve, hogy engedjék őket szabadon. A politikai foglyok szabadon engedése mellett a tevékenységük széles körben kiterjedt más emberi jogok védelmére is. Hasonló nemzetközi jogvédő szervezet a *Human Rights Watch* is. Emberi jogi civil szervezetek összefogásának az eredménye pl. a taposóaknak betiltása, amelyért egy non-profit szervezetekből álló koalíció harcolt 1992-től kezdve, Nemzetközi Kampány a Taposóaknak Betiltásáért (*International Campaign to Ban Landmines*) néven. A kampány egyik legismertebb támogatója *Diana*, wales-i hercegnő volt. A kampány eredményeként elérték, hogy az államok többsége elfogadja a taposóaknak gyártásának és használatának tilalmát kimondó 1997. évi ottawai egyezményt. Kitartó munkájukért Nobel-békedíjat kaptak. Napjainkban jellemző, hogy a társadalmi kérdések jelentős részét az emberi jogok „szemüvegén keresztül” vizsgáljuk, így azonban ezen a területen is megnövekedett az ideológiák, vallási és politikai nézetek hatása. A korábban általánosan humanitárius jellegűnek, politikailag semlegesnek tekintett tevékenység ma gyakran összefonódik politikai nyomásgyakorlással, hatalmi érdekek képviselésével.

A **környezetvédelem** a nemzetközi jog és kapcsolatok egyik legújabb területe, az államok az 1960-as években ismerték fel a téma jelentőségét. Mára ezen a területen is számtalan NGO működik, a legnagyobbak között említhetjük a *Greenpeace*-t, vagy a pandás logójáról is híres WWF-t. Ez utóbbi a világ legnagyobb természetvédelmi civil szervezete, közel 100 országban tevékenykedik. A WWF céljai közé tartozik a biológiai sokféleség megőrzése, a környezetszennyezés csökkentése és a fenntartható fejlődés elősegítése. A WWF kampányának és munkájának eredményeként született meg az 1971. évi egyezmény a nemzetközi jelentőségű vadvízek védelméről, valamint jelentős lobbitevékenységet folytatott a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok kereskedelmét szabályozó egyezmény létrehozásánál is.

A **szakszervezetek** nemzetközi szövetségei a politikai szövetségekhez hasonlóan hosszú múltra tekintenek vissza, az iparosok érdekvédelmi együttműködése nemzeti szinten már a középkorban megjelent a céhek és egyletek formájában. Az első nemzetközi szervezet a szocialista politikai mozgalomhoz kötődik, a Nemzetközi Munkásszövetség 1864-ben jött létre Londonban, angol, francia, és német munkásokat képviselő szervezetekből. 1920-ban létrejött a Munka Világszövetsége is, amely a keresztény szakszervezetek nemzetközi szövetsége. A legnagyobb világszövetség a Nemzetközi Szakszervezeti Szövetség (*International Trade Union Confederation*, ITUC). Ez a brüsszeli székhelyű szövetség a világ 162 országából bír tagszervezetekkel, közülük 3 magyar.² Szakszervezeti szövetségek nem csak világszinten, hanem európai szinten is jöttek létre, ezek közül a legnagyobb az Európai Szakszervezeti Szövetség, amelynek szintén Brüsszel a székhelye.

Az **egészségügyi** kihívások is régóta egyesítik az embereket, akár védőoltások, akár korszerű orvosi ellátások, akár más egészségüggyel, az emberek jólétével kapcsolatos cél érdekében. Közismert ilyen szervezetek az Orvosok Határok Nélkül (*Médecins Sans Frontières*) és a Mentsük meg a Gyerekeket (*Save the Children*).

Természetesen vannak olyan nemzetközi civil szervezetek is, amelyek több kategóriában is jelentős tevékenységet fejtenek ki, ilyen pl. az *Oxfam*, amely a **szegénység ellen**, a fejlődésért, és az emberek jólétéért küzd. Hasonló a működési területe a *Bill & Melinda Gates Foundation*nek is (*Bill Gates* és felesége alapítványa). Szintén kiemelkedő a civil szervezetek között a CARE, amely a szegénység elleni küzdelem mellett aktívan küzd a nők és gyermekek jogainak érvényesítéséért is.

² Ld. a szervezet honlapját: https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/18_07_10_list_of_affiliates_ac.pdf

6.1.3. A NEM KORMÁNYKÖZI NEMZETKÖZI SZERVEZETEK EGYÜTTMŰKÖDÉSE KORMÁNYKÖZI NEMZETKÖZI SZERVEZETEKSEL

A civil szervezetek egyik fő célja a kezdetektől az volt, hogy felhívják a figyelmet valamely társadalmi szükségletre vagy értékre, és befolyásolják az állami jogalkotást. A nemzeti és nemzetközi civil szervezetek aktív lobbitevékenységének köszönhető az előző részben már említett több nemzetközi szerződés megszületése, pl. a környezetvédelem területén, vagy a taposóaknák betiltása kapcsán. Ugyanígy jelentős civil mozgalmak eredménye volt a rabszolgaság betiltása vagy a nők szavazati jogának elfogadása. Egyes civil mozgalmaknak olyan híres vezetői voltak, mint *Martin Luther King* az Egyesült Államokban, az afroamerikai polgárjogi mozgalom vezetője az 1950-es és 1960-as években. A civil mozgalmak által felkarolt témák gyakran nem csak egy állam területén bírtak jelentőséggel, így nemzetközi mozgalmakká fejlődtek, amelyek már nem csak a belső állami jogalkotásra kívántak hatást gyakorolni, hanem a nemzetközire is.

A nem kormányközi nemzetközi szervezetek **jelentőségét** már a 20. század elején felismerték az államok és többféle keret alakították ki erre. Az első megjelenésének tekinthetjük a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) speciális, tripartit felépítését. 1918-ban, az ILO létesítésekor úgy döntöttek a létrehozó államok, hogy a munkások érdekeinek védelme és a munka világának nemzetközi szabályozása nem lehetséges pusztán felülről, az állam oldaláról. Így az ILO keretében három oldalú együttműködést hoztak létre, amelyben egyenlő szavazati jogot kaptak a kormányok, a munkaadók és a munkavállalók képviselői. (Erről bővebben ld. a 7. fejezetet.)

A második világháború után létesített nemzetközi szervezetek jelentős részénél már természetessé vált, hogy a nemzetközi NGO-knak valamilyen **konzultációs lehetőséget** biztosítsanak. A nemzetközi szervezetekben hagyományosan az államok képviselői hozzák a döntést, esetleg szakemberekkel, nemzetközi tisztviselőkkel együttműködve. A kiegyensúlyozott és tájékozott döntéshozatalt segíti elő, ha a civil szféra képviselői is legalább tanácskozási joggal, megfelelően szervezett formában részt vehetnek a döntéshozatalban. Ezt elsőként az ENSZ intézményesítette.

Az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa (ECOSOC) 1946-ban létrehozta a Nem Kormányzati Szervezetek Bizottságát és megalkották az **NGO-kkal való együttműködés** formáit. Az ECOSOC egy listát vezet azokról az NGO-król, amelyek alkalmasak arra, hogy az ENSZ munkáját segítsék. Ezen a listán 3 kategória létezik. Az első kategória az ún. általános konzultatív státusz. Ide a legnagyobb, legtöbb témával oglalkozó NGO-k kerülhetnek, amelyek az ECOSOC tevékenységnek nagy részével foglalkoznak. Ezek a szervezetek általános tanácskozási joggal bírnak, sőt napirendi pontokat is javasolhatnak az ECOSOC ülésein. A 2. kategória a speciális konzultatív státusz, ide olyan szervezetek tartoznak, amelyek az ECOSOC tevékenységei közül csak eggyel vagy néhányal foglalkoznak. Ezek a szervezetek csak a témájuk szerint releváns üléseken bírnak tanácskozási joggal. A 3. kategória a „Roster” (magyarul listára vehető), ezek a szervezetek részben várják, hogy bekerülhessenek az első vagy második kategóriába, részben alkalmanként segítik az ECOSOC munkáját.³ 1946-ban mindösszesen 41 NGO szerepelt a listán, azonban a civil mozgalom a 20. század második felében úgy felvirágozott, hogy napjainkban több mint 4300 civil szervezet szerepel a listán a 3 kategóriában együttvéve. Ebből közel 140 tartozik az első, általános konzultatív kategóriába, körülbelül 3200 a második, speciális státuszba, és nagyjából 1000 a harmadikba.⁴ Az ENSZ teljes rendszerét tekintve, tehát az ECOSOC és a szakosított intézmények (pl. az ILO, FAO, WHO) mintegy 5000 NGO-val működik együtt. Annak érdekében, hogy ez a rengeteg civil szervezet hatékonyabban és összehangoltan tudja végezni a munkáját, létrehozták a Nem Kormányzati Szervezetek Konferenciáját, a CONGO-t

³ Ld. az ENSZ honlapját: <http://csonet.org/index.php?menu=30>

⁴ List of non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council as of 1 September 2016 – Note by the Secretary-General, 29 December 2016, UN Doc. No. E/2016/INF/5. <http://undocs.org/E/2016/INF/5>

(*Conference of NGOs*), amely az ENSZ-szel konzultatív viszonyban lévő NGO-k számára biztosít fórumot.⁵

Számos másik nemzetközi szervezet is hasznosítja az NGO-k szakértelmét, így az Európa Tanács 1952-ben vezette be a **konzultatív státuszt** és jelenleg 288 civil szervezetnek van részvételi lehetősége a döntéshozatalban.⁶ Az NGO-k aktivitása különösen erős az Európai Unióban, civil szervezetek tömege végez lobbitevékenységet a Bizottság és az Európai Parlament mellett. Az EU Bizottsága évente több mint 1 milliárd euróval támogatja az NGO-k projektjeit, és több mint 15 ezer lobbista tevékenykedik Brüsszelben.⁷ Ezek a civil szervezetek is a jelentősebb befolyás elérése érdekében szövetségekbe és hálózatokba tömörülnek (ilyen pl. a CONCORD, amely a humanitárius segítségnyújtásban és a fejlesztésben tevékenykedő civilek munkáját fogja össze.⁸)

A civil szervezetek rendkívül fontos elemei a demokratikus társadalomnak és a tájékozott jogalkotásnak, azonban az is kiemelendő, hogy az egyes civil szervezetek egyes csoportok érdekeit képviselik csak, és a jól támogatott, pénzügyi forrásokban bővelkedő lobbisták „hangosabb” tevékenységet tudnak végezni, akkor is, ha nem a társadalom széles rétegeinek az érdekét képviselik. Tipikus példaként említhető, hogy az autógyárak bőséges forrást tudnak biztosítani arra, hogy az érdekeiket képviseljék és megőrizték a fennálló szabályokat, míg a velük szemben álló környezetvédők nem feltétlenül, mégis a társadalom széles rétegének az az érdeke, hogy környezetkímélőbb autókat fejlesszenek és gyártsanak a gyárak. Mindezek alapján fontos, hogy a nemzeti és a nemzetközi jogalkotók is az érdekképviseltek széles csoportjainak tegyék lehetővé a konzultációt.

6.2. AZ EGYÉN A NEMZETKÖZI JOGBAN ÉS ÁLLAMKÖZI KAPCSOLATOKBAN

6.2.1. AZ EGYÉN, MINT NEMZETKÖZI JOGALANY

A természetes személy a nemzetközi jog alanyaként, nemzetközi jogon alapuló jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezik. A természetes személy nemzetközi jogon alapuló védelmének megjelenése, ahogyan azt a 2. fejezetben láthattuk, a rabszolgaság tilalmán keresztül történt az 1800-as években. Ez az út tovább vezetett a 20. század elején a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) létrejöttéhez és az emberek munkavállalásával összefüggő jogainak és kötelezettségeinek nemzetközi szabályozásához.

Az **emberi jogok** kiterjedt nemzetközi védelméhez azonban a második világháború borzalmainak a megtapasztalása is kellett. 1948-ban az ENSZ Közgyűlés alkotta meg az első olyan nemzetközi dokumentumot, amely az emberi jogok széles körét lefedi. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata azonban egy nem kötelező erejű határozat formájában született, így ezt követően az államok több emberi jogi egyezményt is elfogadtak.

Az egyezmények azonban nem sokat érnének, ha semmilyen kikényszerítő mechanizmus nem állna mögöttük. Jelentős eltérések mutatkoznak ebben a kérdésben, ugyanis míg pl. az európai kontinens államai létesítettek egy bíróságot (Emberi Jogok Európai Bírósága, Strasbourg) az Emberi Jogok Európai Egyezményének betartására, addig ilyen nem létezik Afrikában, vagy akár világszinten. Az ENSZ keretében elfogadott univerzális szintű egyezmények keretében tipikusan csak egy bizottság működik, amelynek a szakértő és/vagy kormányküldött tagjaihoz fordulhat panasszal egy állam vagy egy természetes személy. Tehát míg az emberi jogok fejlődése alapján az ember egyértelműen a nem-

⁵ Bővebben ld. <https://www.ngocongo.org/>

⁶ Ld. <https://www.coe.int/en/web/ingo/participatory-status>

⁷ Global Policy Forum: NGOs and the EU. <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/177/31567.html>

⁸ Ld. <https://concordeurope.org/>

zetközi jog alanya lett, földrajzilag erősen korlátozott a térség, ahol ezt ki is tudja nemzetközi szinten kényszeríteni.

A legjelentősebb emberi jogi egyezmények

Átfogó, az emberi jogok széles területeire vonatkozó egyezmények az 1966-ban elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya és a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya. Ezek mellett azonban több olyan univerzális szintű egyezmény is született, amely egy-egy konkrét emberi jogi témát szabályoz: a faji diszkrimináció tilalmáról (1965), a nőekkel szembeni diszkrimináció tilalmáról (1979), a kínzás tilalmáról (1984), a gyermekek jogairól (1989) és a fogyatékkal élő személyek jogairól (2006).

A világszintű emberi jogvédelmi rendszer mellett regionális egyezményeket is elfogadtak az államok, ebben különösen az élen járnak az európai államok, amelyek az Európa Tanács keretében 1950-től kezdve több tucat nemzetközi szerződésben szabályozták általánosan az emberi jogokat (pl. Emberi Jogok Európai Egyezménye, 1950), vagy annak egy speciális szeletét (pl. Európai Szociális Charta, 1961; A házasságon kívül született gyermek jogi helyzetéről szóló európai egyezmény, 1975; Az erőszakos bűncselekmények áldozatainak kártalanításáról szóló egyezmény, 1983; a kisebbségi nyelvek védelméről, 1992; a kisebbségek védelméről, 1995). Jóval csekélyebb mértékben, de más kontinenseken is fogadtak el emberi jogi egyezményeket, így pl. létezik az Emberi Jogok Amerika-közi Egyezménye, az Emberi Jogok Iszlám Nyilatkozata és az Emberek és Népek Jogainak Afrikai Chartája).

Az emberi jogok mellett a **nemzetközi büntetőjog** a nemzetközi jog másik olyan területe, ahol az egyén nemzetközi jogalanyisága egyértelmű. A második világháború után a nürnbergi és tokiói nemzetközi büntetőperekben egyéneket vontak felelősségre a nemzetközi hadi- és humanitárius jog megsértése miatt. A háborús bűnösök nemzetközi jogon alapuló felelősségre vonása újabb lendületet kapott az 1990-es évek elején és napjainkban többféle nemzetközi bíróság is működik ezen a területen. (Erről bővebben ld. a 13. fejezetet.)

6.2.2. AZ EGYÉN SZEREPE A NEMZETKÖZI KAPCSOLATOKBAN

Az emberi jogok és pl. a környezetvédelem fejlődése mögött jelentős hajtóerő az előbbieken már említett civil szervezetek és egyének lobbitevékenysége. Azonban természetes személy a nemzetközi kapcsolatokban nem csak az NGO-kon keresztül tud megjelenni és hatást gyakorolni, hanem önállóan vagy tömegbe csoportosulva is.

Önálló befolyással rendelkeznek azok a személyek, akik pozíciójukból fakadóan saját maguk alakítják a nemzetközi kapcsolatokat. A **külügyi elit**hez tartoznak az államfők, kormányfők, külügyminiszterek, a diplomáciai testület tagjai, nemzetközi szervezetek vezető tisztségviselői. Természetesen a befolyásuk mértéke függ attól, hogy milyen az intézményrendszer, amelyben működnek, valamint milyen a személyiségük. A diktátorok, mint *Hitler*, *Sztálin*, *Száddám Husszein* vagy az észak-koreai *Kim*-család jelentős befolyást gyakoroltak a külpolitikára. Azonban ugyanez elmondható olyan személyekről is, akik stabil és erős intézményi háttér mellett értek el kiemelkedő hatást, így pl. *Kennedy* a kubai rakétaválság idején, vagy *Winston Churchill* a második világháborúban, vagy *Gorbacsov* az 1980-as évek második felében.

A vezető pozícióban lévők mellett azonban a magánszemélyeknek is van lehetősége befolyásolni a nemzetközi kapcsolatokat. Az ENSZ egyre több híres embert kér fel, hogy álljanak különböző nemes célok mellé, így pl. *Angelina Jolie* az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának, *Nicole Kidman* és *Emma Watson* az ENSZ nőkkel foglalkozó programjának, *David Beckham* pedig az ENSZ gyermekjóléti alapjának, az UNICEF-nek a jószolgálati nagykövete. Mára alapvetően elfogadott tény, hogy a magánszemélyeknek is jelentős szerepe lehet a **háttér-diplomáciában**. Az egyik legismertebb területe ennek a sport, amelynek jelentősége volt az Amerikai Egyesült Államok és Kína kapcsolatának javulásában az 1970-es években (a híres ping-pong diplomácia), vagy a dél-afrikai apartheid rendszer elleni küzdelemben (a Nemzetközi Olimpiai Bizottság eltiltotta Dél-Afrikát az olimpiákon való részvételtől, valamint a sportolókra is erős nyomást helyeztek, hogy azok ne menjenek dél-afrikai sporteseményekre).

Befolyásolja-e az egyéniség a nemzetközi kapcsolatokat?

A liberális és konstruktivista irányzatok szerint rendkívül fontos az egyén személyisége, a nemzetközi kapcsolatokat alapvetően a befolyással bíró személyek alakítják. Ezzel szemben a realisták jóval visszafogottabban nyilatkoznak az egyes személyek jelentőségéről, a külpolitika és a nemzetközi kapcsolat alakulását inkább az állam egészének és hatalmi pozíciójának tudják be. A realisták szerint az állam érdeke folytonos, és az egymástól eltérő nézetekkel bíró, egymást követő államférfiakat rákényszeríti arra, hogy hasonló külpolitikát folytassanak. Az elmúlt évtizedek történelmének a vizsgálata azonban azt mutatja, hogy az igazság valahol középen van, mivel az államok hatalmi pozíciója és érdekei minden államférfi döntését befolyásolják, de azért nagyon jelentősek az egyéni nézetek, az identitás és a személyiség olyan jellemzői, mint pl. az együttműködési hajlandóság (ld. pl. *Konrad Adenauer*) vagy a nárcizmusra való hajlam (ld. pl. *Donald Trump*).

A magánszemélyek külpolitikára gyakorolt hatásának egyik általánosan elfogadott módja a **népszavazás**. A magyarság számára fontos ilyen történet az 1921. évi népszavazás Sopron és környékének a hovatartozásáról, de ugyanígy népszavazás mondta ki a végső igent Magyarország NATO-hoz és az Európai Unióhoz való csatlakozására is. Az ilyen népszavazásoknak messzemenő, akár egész Európára ható következményei lehetnek, ld. pl. a Brexitet (az Egyesült Királyság kilépését az Európai Unióból), így fontos lenne, hogy a politikai elitiek felelősségteljesen felmérjék a népszavazás lehetséges eredményeit és arról előre, megfelelő módon tájékoztassák a társadalmat.

Az informatika és kommunikációs technológia fejlődésének köszönhetően a 21. század elejére az is egyértelművé vált, hogy a magánszemélyek gyorsan **tömegbe** tudnak összeállni, és együttesen fellépni nemzeti vagy nemzetközi célok érdekében. A 2011-ben kitört tüntetéssorozat végigsöpört Észak-Afrikán és a Közel-Keleten (ez az ún. „arab tavasz”), és a történelemben korábban példa nélküli módon a tüntetések és forradalom szervezése a *Facebookon* és hasonló közösségi oldalakon zajlott. Rendkívül gyorsan, rendkívül nagy tömeget tudtak így mozgósítani emberek, amelynek az egyik következményeként szembesülünk ma is Líbia bukott államiségével és Szíria véget nem érő fegyveres konfliktusával. A tömegek tehát napjainkban könnyen szerveződnek és óriási a hatalmuk, azonban lehetetlen előre látni a cselekedeteik hatását. A tömegek a fennálló hatalmat könnyen szét tudják zúzni, azonban egy működő államszervezet újra létesítésére nem képesek, és ez tartós problémákat eredményezhet.

6.2.3. A GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK SZEREPE A NEMZETKÖZI KAPCSOLATOKBAN

A 20. század folyamán a nemzetközi jog fejlődéseként a gazdasági társaságok is szűk körben a nemzetközi jog alanyává váltak, tehát **nemzetközi jogaik és kötelezettségeik** lehetnek. Pl. a beruházások nemzetközi védelme keretében egy gazdasági társaság nemzetközi vitarendező fórumon perelheti

az államot (bővebben ld. erről a 8. fejezetet). A második világháború utáni nürnbergi perek egyik része arra fókuszált, hogy a német gazdasági társaságok hogyan járultak hozzá az emberiség elleni bűncselekmények elkövetéséhez, és vád alá helyezték pl. az acéltermelés területén híres *Krupp* (ma *ThyssenKrupp* néven) és az *I.G. Farben* cégek vezérigazgatóit. Ez utóbbi a vegyipar és gyógyszeripar területén volt jelentős, már megszűnt, jogutódja többek között a *BASF*, a *Bayer* és a *Sanofi*. Az emberi jogok területén is vannak a jogi személyeknek jogaik, pl. vitathatatlanul megilleti a jogi személyeket a tulajdonhoz való jog az Emberi Jogok Európai Egyezménye alapján.⁹ Míg a jogi személyeknek egyértelműen vannak a nemzetközi jog alapján biztosított jogaik, az vitatott a szakirodalomban, hogy nemzetközi jogon alapuló kötelezettségeik vannak-e.¹⁰

Pedig jelentős mozgalom indult annak érdekében, hogy a gazdasági társaságoknak, különösen a multinacionális vállalatoknak nemzetközi kötelezettségeik legyenek, mivel a nemzetközi kapcsolatokra komoly hatást gyakorolnak. Az államok egyre több állami feladatot szerveznek ki gazdasági társaságokra (pl. katonai magánvállalatok sora végez tevékenységet az amerikai és más hadseregek mellett külföldön is, vagy pl. Magyarországon is van gazdasági társaság által működtetett börtön). Viszont míg az államon számon lehet kérni, hogy a saját maga által végzett tevékenységek során betartsa a nemzetközi emberi jogi, környezetvédelmi, humanitárius és egyéb szabályokat, addig ez a gazdasági társaságok esetében nehezen vagy egyáltalán nem kivitelezhető.

A 21. századra világszinten elterjedt gazdasági liberalizáció és gazdasági globalizációnak köszönhetően a gazdaság csúcspontján elhelyezkedő **multinacionális vállalatok** (MNV-k) elképzelhetetlenül nagy jelentőségre tettek szert. A gazdasági liberalizáció eszméje szerint a gazdasági növekedés motorjai a multinacionális vállalatok, amelyek a leghatékonyabb módon szervezik meg a termelést és világszinten lehetővé teszik bármely áru fogyasztását. A gazdasági liberalizáció ideális állapotnak azt tartja, ha az állam és a gazdaság egymástól teljesen szétválasztva működik, az állam dolga a társadalmi rend fenntartása, a gazdaság és piac működését viszont nem szabad befolyásolnia, mivel a piac önmagát szabályozza.

Az MNV-k előfutárai megjelentek már a középkorban, pl. az angol és a holland Kelet-Indiai Társaság. A második világháború végéig a legnagyobb MNV-k az áruterelés területén működtek (pl. *General Motors*, *Siemens*, *Krupp*), ez mára jelentősen megváltozott. A világ legnagyobb cégei az informatika, kommunikáció és a pénzügyi szolgáltatások területén működnek. A világ legnagyobb cégei az *Apple*, a *Microsoft*, a *Google*-t és a hozzá tartozó cégeket tömörítő *Alphabet*, az *Amazon*, a *Facebook*, a világ legnagyobb olajcége, az *Exxon Mobil*, a vegyi- és gyógyszeriparban tevékenykedő *Johnson&Johnson*, vagy pl. a *General Electric* nevű konglomerátum, amelynek a tagjai minden iparágat lefednek az energiaszektortól, a gyógyszeriparon át a bankszektorig.¹¹

Noha több ezer MNV működik a világon, közülük az ezer legnagyobb termeli és kapja a globálisan elért haszon több mint 80%-át. A legnagyobb MNV-k éves bevétele sokszorosa annak, ami a világ legtöbb államé. A holland *Shell* olajcég éves bevétele pl. több mint Mexikóé vagy Svédországé (vagy a világ többi, kb. 170 kisebb államé).¹² Viszont a világ körülbelül 3 milliárd munkaképes korú emberből mindösszesen 100 millió dolgozik MNV-knél, a többi mind kis- és középvállalkozásokban vagy a közszférában (valamint közel 200 millió munkanélküli).¹³ Ezek alapján többféle elmélet is bírálja

⁹ Emberi Jogok Európai Egyezményének 1. kiegészítő jegyzőkönyve, 1. cikk. Magyarországon kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény.

¹⁰ WOUTERS-CHANÉ 2013.

¹¹ GRAY 2017.

¹² MYERS 2016.

¹³ Unemployment and decent work deficits to remain high in 2018. International Labour Organization: World Employment and Social Outlook – Trends 2018. 22 January 2018. http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_615590/lang--en/index.htm

a gazdasági liberalizmus eszméjét, és mindegyikben közös, hogy az állam gazdaságirányító szerepét növelné és gátolná a szabad piacot (pl. az etatizmus és a marxizmus).

Az MNV-k valóban globálissá tették a termelést, csakhogy a termelés racionalizálása mögött nem csak az húzódott meg, hogy pl. hol érhető el a termékhez szükséges nyersanyag, hanem az is, hogy mely államokban olcsóbb a munkaerő a társadalombiztosítási és egyéb járulékok vagy pl. a minimálbér hiánya miatt, hol kerülhetőek el az adóterhek, hol nincsenek gyárépítési sztxenderdek vagy pl. hol nincs bonyolult szabályozási követelményrendszer a környezet védelme vagy a munkavállalók érdekeinek védelmében. Így pl. 2014-ben derült ki, hogy nagy európai és észak-amerikai forgalmazók (pl. *Tesco*, *Carrefour*, *Walmart*) által forgalmazott tenger gyümölcseit rabszolgamunkával állítják elő Thaiföldön.¹⁴ Az MNV-k gyakran hozzájárultak az emberi jogokat tipró rezsimek fennmaradásához, a környezet szennyezéséhez, vagy az alacsony munkavédelmi elvárások fenntartásához. Ezek miatt jelentős civil mozgalmak ítélik el a globalizációt és tüzték zászlajukra azt, hogy a gazdasági társaságokat is terheljék kötelezettségek a nemzetközi jog alapján, ne csak jogok.

Az ENSZ is fellépett annak érdekében, hogy az MNV-k tiszteljék és védjék az emberi jogokat, és ha kárt okoznak, azt hozzák helyre. Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa 2011-ben fogadta el **Az irányelvek a gazdasági társaságokról és az emberi jogokról** c. dokumentumot, amely kimondja, hogy a gazdasági társaságok kötelesek tiszteletben tartani azon államok belső jogszabályait, ahol működnek. Az államok pedig kötelesek a területükön védeni az emberi jogokat, és a szabályok betartását megkövetelni a gazdasági társaságoktól is. Az egyik irányelv kimondja, hogy az okozott kárt a gazdasági társaságok is kötelesek megtéríteni, pl. a szennyezett környezetet kötelesek helyreállítani. Mindenképpen megjegyzendő azonban, hogy ezek csak iránymutatások, nem kötelező alapelvek.¹⁵

Továbbá az iránymutatások nem oldják fel azt a problémát, hogy egyes államok nem vállalják a nemzetközi jog alapján az alapvető emberi jogok védelmét, így azoknak a belső jogszabályai alacsony szintű védelmet kívánnak meg, amit a társaságnak nem nehéz betartania. Ennek a problémának lehet az az orvoslása, hogy a multinacionális vállalatától elvárjuk azt, hogy a székhelye szerinti jogszabályi követelményeknek feleljen meg akkor is, ha a székhelyén kívüli másik államban végzi a tevékenységét. Tehát pl. egy amerikai székhelyű cégnek akkor is be kelljen tartania az USA-ban elvárt emberi jogokat (pl. a gyermekmunka tilalmát), ha éppen a bangladesi gyárában állítja elő a terméket. Ennek a kikényszerítése meglehetősen nehézkes és több jogi problémába ütközik, így jelenleg a leghatékonyabb eszköz a civilek mozgalma.

Számos államban indult kampány egyes multinacionális vállalatok termékei ellen, amelyekről kiderült, hogy a fejlődő, harmadik világ országaiban komoly visszaélések közepette termelték meg. Az ilyen kampányok legfőbb eszköze a figyelemfelkeltés, amelynek eredményeként közvetlenül csökkenhetnek a cég eladásai, mivel a felháborodott egyének nem fognak náluk vásárolni. Így a fogyasztó maga a választásával képes befolyásolni, hogy az adott cég betartsa a szabályokat. Erre válaszként fejlesztették ki a gazdasági társaságok a **vállalati társadalmi felelősségvállalás** (*corporate social responsibility*, CSR) koncepcióját, amely egy önszabályozó mechanizmus. A gazdasági társaságok maguk felismerték, hogy a nemzetközi és nemzeti jogszabályok betartása és a tisztességes működés hozzájárulhat a cég imázsához és az eladásokhoz is. Mind a fogyasztók egyre felelősségteljesebb működést várnak el, mind a cégek elhatározták, hogy a társadalmi jólétet hatékonyabban elősegítik.

¹⁴ HODAL–KELLY–LAWRENCE 2014.

¹⁵ Guiding Principles on Business and Human Rights – Implementing the United Nations. „Protect, Respect and Remedy” Framework. United Nations, New York–Geneva, 2011.

A vállalati társadalmi felelősségvállalás (CSR) fogalma

A vállalati társadalmi felelősségvállalás egy önszabályozó mechanizmus, amelynek a keretében a gazdasági társaságok a működésük során betartják a nemzeti és nemzetközi jogszabályokat és sztenderdeket, az etikai normákat, figyelemmel vannak a fenntartható fejlődés elveire, és a döntéseik meghozatala során megfelelően mérlegelik a társadalom egyes érintett csoportjainak is az érdekeit.

A CSR számos cég gyakorlatában megjelenik. Az angol, természetes kozmetikumokat gyártó cég, a *The Body Shop* élharcosa az állatkísérletek elleni mozgalomnak és az etikus termelésből és kereskedelemről származó alapanyagok vételének.¹⁶ Az *H&M* globális ruhagyűjtési programja a divat területére viszi be a fenntarthatóságot.¹⁷ A cégek környezettudatos működési célokat tűznek ki, így pl. a *Coca-Cola* vállalat szeretné, hogy 2025-re minden csomagolóanyaga újrahasznosítható műanyagból készüljön, 2030-ra pedig 100%-os legyen a palackjai visszagyűjtési és újrahasznosítási aránya.¹⁸

¹⁶ Enrich Not Exploit Sustainability Report 2016. The Body Shop. <https://www.thebodyshop.com/about-us/our-commitment/enrich-not-exploit-sustainability-report-2016>

¹⁷ H&M Ruhagyűjtési program. http://www2.hm.com/hu_hu/noi/vasarlas-kategoria-szerint/16r-garment-collecting.html

¹⁸ Hulladékmentes világ: a Coca-Cola globális stratégiát hirdetett. Sajtóközlemény, 2017. január 19. <https://www.coca-cola.hu/sajtoszoba/sajtokozlemenyek/hulladekmentes-vilag-a-coca-cola-uj-globalis-strategiat-hirdetet>

ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Melyek a nem kormányzati nemzetközi szervezetek ismérvei?
2. Mely nem állami szereplők tudnak hatást gyakorolni a nemzetközi kapcsolatokra?
3. Milyen területeken tevékenykednek a nemzetközi NGO-k?
4. Soroljon fel öt jelentős nemzetközi NGO-t!
5. Milyen konzultációs státuszuk van az NGO-knak az ENSZ-ben?
6. Mit jelent a vállalati társadalmi felelősségvállalás?
7. Milyen módokon tud az egyén hatást gyakorolni a nemzetközi kapcsolatokra?
8. Mi az oka annak, hogy az ENSZ megalkotta Az irányelvek a gazdasági társaságokról és az emberi jogokról c. dokumentumot?
9. Soroljon fel három univerzális szintű emberi jogi egyezményt!
10. Melyik volt az első nemzetközi emberi jogi dokumentum, amely átfogóan felsorolta az alapvető emberi jogokat?

AJÁNLOTT IRODALOM

- BLAHÓ András – PRANDLER Árpád: Nemzetközi szervezetek és intézmények. Aula Kiadó, Budapest, 2005.
- MINGST, Karen A.: A nemzetközi kapcsolatok alapjai. Napvilág Kiadó, Budapest, 2011.
- SZEGEDI Krisztina – MÉLYPATAKI Gábor: A vállalati társadalmi felelősségvállalás (CSR) és a jog kapcsolata. In: Miskolci Jogi Szemle, 11. évf., 1/2016. 51-70. o. http://www.mjsz.uni-miskolc.hu/201601/6_szegedimelypataki.pdf
- SZÖRÉNYI András: Kiindulópontok a nemzetközi kapcsolatok elméletében a nem állami szereplők természetének és szerepének értelmezéséhez. Grotius, 2009. 1-10. o. <http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=DLNNSK>



7. FEJEZET

AZ EGYESÜLT NEMZETEK SZERVEZETE

7.1. AZ ENSZ-RŐL ÁLTALÁBAN

Az ENSZ, vagy teljes nevén Egyesült Nemzetek Szervezete a világ első számú nemzetközi szervezete.¹ Tevékenysége az élet minden területére kiterjed, legyen szó a nemzetközi békéről és biztonságról, egészségügyről, kultúráról vagy iparfejlesztésről. A világszervezet különleges helyet foglal el a nemzetközi kapcsolatok világában. Ennek a különleges státusznak a megértése képezi a fejezet lényegét.

Az ENSZ 4 központtal rendelkezik, amelyek **New Yorkban, Genfben, Bécsben és Nairobiban** találhatóak. A New York-i központban az 5 működő főszerv közül 4 kapott helyet: a Biztonsági Tanács, a Közgyűlés, a Titkárság és a Gazdasági- és Szociális Tanács. Genfben található számos gazdasági és humanitárius területtel foglalkozó segédszerv központja, így pl. az Emberi Jogi Tanács, a Menekültügyi Főbiztosság, a Kereskedelmi és Fejlesztési Konferencia. Szintén Genfben működik az ENSZ számos szakosított intézménye, úgy mint az ILO, WHO, WMO, amelyekről a későbbiekben még lesz szó. Bécsben kaptak helyet az ENSZ úrkutatással foglalkozó szervezeti egységei, valamint a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség (IAEA). Kenya fővárosában, Nairobiban pedig az ENSZ Környezetvédelmi Programja (UNEP), továbbá a regionális szervezetekkel való kapcsolattartásért felelős szervek kerültek. Természetesen a fenti négyen kívül még számos más „ENSZ-központ” létezik a világban, amelyek általában egyes szakosított intézményekhez (FAO – Róma), főszervhez (Nemzetközi Bíróság – Hága), békefenntartó misszióhoz (*UNAMID-Al-Fashir* – Darfur), esetleg egyetemhez (*United Nations University* – Tokió) kapcsolódik.

7.1.1. AZ ENSZ LÉTREHOZÁSÁNAK FOLYAMATA

Az ENSZ a mai napig egyedülálló, de nem példa nélküli nemzetközi szervezet. Elődje, a **Nemzetek Szövetsége** 1919-ben jött létre, az első világháború után azzal a céllal, hogy egy újabb világégés ne következhesen be. A Nemzetek Szövetségét számos kritika érte az évtizedek során, hiszen elsődleges célját nem tudta megvalósítani. További problémát jelentett, hogy nem sikerült elérni, hogy az összes korabeli nagyhatalom egyszerre tagjává váljon a világszervezetnek. A kritikák mellett azonban némi sikert is elkönnyvelhetett a szervezet, ugyanis fontos előrelépést tett a békés vitarendezés, a menekültek védelme és a kisebbségvédelem terén.² A második világháború kitörésével azonban világossá vált, hogy a Nemzetek Szövetsége kudarcot vallott, így a szövetségesek egy új nemzetközi szervezet létrehozására szánták el magukat.

1941 júniusában az Egyesült Királyság kezdeményezésére a második világháborúban németek által megszállt területek emigráns kormányai és az Egyesült Királyság képviselői **Londonban** közös **nyilatkozatot** adtak ki abból a célból, hogy a háború utáni együttműködés elvi kereteit meghatározzák.

¹ A világszervezet hivatalos neve Egyesült Nemzetek, amely az angol *United Nations* fordítása, ám a magyar köztudatban Egyesült Nemzetek Szervezeteként ismert. Ld. 1956. évi I. tv. Az egyes államok gyakorlata megoszlik aszerint, hogy használják-e a „szervezet” elnevezést. Így a francia ONU „*Organisation des Nations Unies*” igen, a német pedig hol igen („UNO”), hol nem („*Vereinte Nationen*”).

² BLAHÓ-PRANDLER 2011, 54-55. o.

A nyilatkozatot aláíró felek szerint a tartós béke zálogát csak a szabad népek közti együttműködésre való hajlandóság képezheti.³

1941 augusztusában Winston Churchill angol miniszterelnök és Franklin Delano Roosevelt amerikai elnök által megfogalmazott **Atlanti Charta** tovább taglalta a Londoni Nyilatkozatban foglalt együttműködést, amikor kifejtette, hogy a nemzetek közötti együttműködés alapjává az kell váljon, hogy az emberek félelemtől és nélkülözéstől mentesen, szabadon élhessék le az életüket bárhol a világon.⁴ Ebben a számunkra magától értetődő, de saját korában már-már forradalmi gondolatban felsejlenek egyes politikai és gazdasági jellegű emberi jogok is, amelyek később az ENSZ Alapokmányának preambulumban is helyet kapnak.

Az 1942-ben, Washingtonban elfogadott **Egyesült Nemzetek Nyilatkozata** már az angolszász vezetőkön kívül bevonta az időközben hadba lépő Szovjetuniót és Kínát, Franciaország emigráns kormányát, valamint számos latin-amerikai állam képviselőjét is.⁵ Roosevelt elnök javaslatára ekkor születik meg az ENSZ elnevezése, valamint a nyilatkozatot tevő felek ekkor állapotodnak meg a teljes győzelemig való harcban, elvetve a tengelyhatalmakkal való különbéke gondolatát.

További fontos lépést jelentett az ENSZ mai formája felé, amikor a 4 leendő nagyhatalom (Egyesült Királyság, Egyesült Államok, Szovjetunió és Kína) külügyminiszterei 1943 októberében Moszkvában megállapodtak a békeszerető államok szuverén egyenlőségén alapuló és minden ilyen állam előtt nyitva álló szervezet létrehozásában, amelynek legfőbb feladatául a nemzetközi béke és biztonság fenntartását jelölték ki.⁶ A megállapodás főbb pontjai egy hónappal később, 1943 novemberében kerültek szentesítésre államfői szinten, amikor Teheránban Roosevelt, Churchill és Sztálin is jóváhagyták a leendő szervezet legfontosabb rendelkezéseit a tagságra és a szervezet céljára vonatkozóan.⁷

A fontosabb szervezeti kérdések eldöntésére 1944-ben, Dumbarton Oaksban került sor, ahol a felek döntöttek számos más kérdés mellett a Közgyűlés és a Biztonsági Tanács felállításáról és legfontosabb feladataikról. Véglegessé 1945 februárjában vált az újonnan létrejövő világszervezet struktúrája, amikor is Jaltában a nagyhatalmak képviselői megegyeztek a Biztonsági Tanácsban alkalmazandó „vétó” intézményéről, valamint a regionális szervezetek és szerződések szerepének a leendő Alapokmányba történő beépítéséről.⁸

Az 1945. június 26-án San Franciscóban lezárult konferencia tett pontot az ENSZ létrejöttének folyamatára. A konferencián részt vevő 50 állam több, olykor fájdalmas kompromisszum árán végül megegyezett minden kérdésben, így elhárultak az utolsó akadályok is az ENSZ Alapokmányának hatályba lépése előtt, amely 1945. október 24-én meg is történt. Október 24. mind a mai napig az ENSZ napja.⁹

³ Eredeti megfogalmazásban: 'The true basis for enduring peace is the willing cooperation of free peoples.'

⁴ BLAHÓ-PRANDLER 2011, 169-170. o. Eredeti megfogalmazásban: 'Fullest collaboration between nations ... all the men in all lands may live out their lives in freedom from fear and want'

⁵ Uo. 170. o.

⁶ Uo. 171. o.

⁷ Uo. 171. o.

⁸ Uo. 172. o.

⁹ Uo. 172. o.

Az ENSZ létrehozása

1941. június	Londoni Nyilatkozat	a háború utáni együttműködés elvi keretei
1941. augusztus	Atlanti Charta	az együttműködés konkretizálása – politikai és gazdasági emberi jogok megjelenése
1942	Washington – Egyesült Nemzetek Nyilatkozata	elnevezés megszületése
1943. október	Moszkva	tagsági kérdések és célkitűzések lefektetése
1943. november	Teherán	a moszkvai megállapodás jóváhagyása a legmagasabb szinten
1944	Dumbarton Oaks	szervezeti kérdések (Biztonsági Tanács, Közgyűlés)
1945. február	Jalta	„vétőjog” megfogalmazása
1945. június 26.	San Francisco	Alapokmány aláírása
1945. október 24.	az ENSZ Alapokmányának hatályba lépése	

7.1.2. Az ENSZ ALAPOKMÁNY KÜLÖNLEGES STÁTUSZA

Az ENSZ Alapokmánya különleges helyet foglal el a nemzetközi szerződések között. Maga az Alapokmány 103. §-a szerint: „Ha az Egyesült Nemzetek tagjainak a jelen Alapokmányból és bármely egyéb nemzetközi megállapodásból eredő kötelezettségei összeütkeznek, az Alapokmányból folyó kötelezettségeiket illeti elsőbbség.”¹⁰ Így tehát az ENSZ tagjai nem vállalhatnak olyan nemzetközi kötelezettségeket, amelyek ellentétesek lennének az Alapokmány rendelkezéseivel, ezzel mintegy a többi nemzetközi szerződés felé emeli azt, hierarchikus viszonyt képezve.

7.1.3. Az ENSZ MINT NEMZETKÖZI SZERVEZET JOGALANYISÁGA

Besorolását tekintve az ENSZ **általános hatáskörű, univerzális nemzetközi szervezetnek** tekinthető. A szervezet általános hatásköre az Alapokmány preambulumból és a szervezet célkitűzéseiből vezethető le, mivel az ENSZ-et létrehozó államok hatáskörrel ruházták fel a világszervezetet minden olyan kérdésben, amely a nemzetközi békét és biztonságot, valamint bármely gazdasági, szociális, kulturális, humanitárius és emberi jogi kérdést érint.¹¹ Tagságát tekintve univerzális nemzetközi szervezetről beszélhetünk, hiszen célja, hogy a Föld valamennyi állama taggá váljon, függetlenül az adott állam földrajzi elhelyezkedésétől, gazdasági fejlettségétől, katonai potenciáljától, politikai viszonyaitól, stb.¹² Kiemelkedő helyet foglal el az ENSZ a nemzetközi szervezetek világában **objektív jogalanyisága** miatt is. Ennek jelentése, hogy a szervezet jogalanyisága nem függ attól, hogy az egyes államok elismerik-e vagy sem. Az objektív jogalanyiság lefektetésére éppen a Nemzetek Szövetsége keserű tapasztalatai miatt volt szükség, mivel az ENSZ jogelődjénél a szervezetből kilépő tagokkal szemben a bent maradók nem tudtak megfelelő szankciókat fogantatosítani. Így pl. 1931-ben Kína Japán általi megtámadásánál, valamint 1936-ban az Etiópia ellen Olaszország részéről fogantatosított harci cselekmények után a szervezet lényegében tehetetlenségre volt kárthatva.¹³

¹⁰ Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya 103. §. Kihirdette: 1956. évi I. tv. (A továbbiakban: ENSZ Alapokmány).

¹¹ ENSZ Alapokmány Preambulum, 1. §.

¹² A taggá válás azonban nem mindig zajlik zökkenőmentesen. A tagsági kérdésekről bővebben ld. a 2. fejezetet.

¹³ Ahogy a tagsági kérdéseknél látni, egyes államok kacérkodtak a kilépés gondolatával, ám mind a mai napig egyetlen állam sem lépett ki az ENSZ-ből, amelynek egyik oka a szervezet objektív jogalanyisága.

Folke Bernadotte svéd grófot a II. világháborúban tanúsított kiemelkedő emberbaráti magatartása miatt az ENSZ Biztonsági Tanácsa 1947-ben a közel-keleti kérdés rendezése érdekében különmegbízottnak kérte fel. Bernadotte gróf második terve a rendezésről azonban a szélsőségesek heves ellenérzését váltotta ki, akik 1948-ban Jeruzsálemben meggyilkolták. Az ENSZ számára elvi kérdéssé vált jogi helyzetének rendezése, így a Nemzetközi Bírósághoz fordult. A Bíróság tanácsadó véleményében levezette, hogy a világszervezet is érvényesítheti kártérítés iránti igényét, ugyanúgy, mint egy állam, mivel nemzetközi szervezetként a nemzetközi jog alanya. Mindössze annyit kell bizonyítania, hogy a személy, aki vonatkozásában a kár bekövetkezett hivatalos minőségben járt el. Mivel a gróf az ENSZ különmegbízottjaként tevékenykedett és ezért gyilkolták meg, a kapcsolat fennállt. A Bíróság másik elvi élű megállapítása az ENSZ objektív jogalanyiságának kimondása volt. A Nemzetközi Bíróság szerint ugyanis az ENSZ céljainak eléréséhez, elsősorban a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához ez elengedhetetlen.

Reparation for Injuries Suffered in the Service
of the United Nations, Advisory Opinion of 11
April 1949, ICJ Reports 1949, 174. o.

7.1.4. Az ENSZ RÖVID TÖRTÉNETE 1945-TŐL

A látszólagos nagyhatalmi egyetértés, amely 1945 nyarán az ENSZ létrehozásában érte el tetőpontját, hamar elillant. A villámgyorsan megjelenő hidegháborús szembenállás 1945 és 1991 között a világszervezetre is rányomta bélyegét. Először a tagság kérdésében feszült egymásnak a keleti és a nyugati blokk, mindkettő féltette a szervezetben szerzett pozícióit a másik táborhoz tartozók beengedésével. Végül úgy sikerült a konfliktust feloldani, hogy együtt, a különböző táborokhoz tartozók párban való felvételével zajlott a bővítés első köre. Már az 1950-es évektől kezdve a szervezet alapvető kérdése volt a dekolonizáció, vagyis a korábban gyarmati sorban lévő államok függetlenné válásának elősegítése és integrálása az ENSZ szervezetébe. Ennek kapcsán is érződött a hidegháborús szembenállás, ugyanakkor kialakult egy harmadik tábor, az ún. „el nem kötelezett államok” csoportja, amely Indonézia, Egyiptom és Jugoszlávia vezetésével igyekezett más szempontokat is érvényesíteni, mint a szuperhatalmakét. A gyarmatok függetlenségének elnyerésével és a hidegháború befejeztével egy rövid ideig úgy tűnt, az ENSZ előtt példa nélküli lehetőségek állnak. Nem volt többé „elnyomó gyarmatosító”, eltűnt a szovjet vétó a Biztonsági Tanácsban és a tagállamok a békefenntartásban vélték felfedezni a fegyveres konfliktusok gyógyírét. A rövid eufórikus állapot azonban a 90-es évek közepére elmúlt, amelyhez jelentős mértékben hozzájárult, hogy a világszervezet nem volt képes megoldani a délszláv válságot (1991–1995), valamint tétlenül nézte végig az 1994-es ruandai népirtást.

Szintén korszakhatárt jelentett az ENSZ életében a 2001. szeptember 11-i *World Trade Center* elleni terrortámadás. A Biztonsági Tanács amerikai nyomásra elementáris erővel kívánt fellépni a „terrorizmus ellen”, azonban a Tanács többi tagja nem állt a kezdeményezés mögé, ezzel lezárva a nagyhatalmi összhang rövid időszakát. A 2000-es években váltak központi kérdéssé az ún. Millenniumi Fejlesztési Célok (*MDGs*) és ezen belül is a környezetvédelmi kérdések, valamint az ENSZ-reformja, amely mind a mai napig várat magára. A 2010 környékén kezdődő és jelenleg is tartó korszakban az ENSZ átalakította a békefenntartó missziókat, sikerrel felmérve azokat az összetett követelményeket, amelyeknek egy modern műveletnek meg kell felelnie.¹⁴ 2015-ben kerültek megfogalmazásra az ún. Fenntartható Fejlesztési Célok (*SDGs*), amelyek az ENSZ részletes terveit tartalmazzák az Alapokmányban foglalt célok elérésére és az általános jólét növelésére.¹⁵ A mai napig számos kritika éri a világszervezetet,

¹⁴ BELLAMY–WILLIAMS–GRIFFIN 2010.

¹⁵ Transforming our World: The 2030 agenda for sustainable development. A/RES/70/1 (21.10.2015)

amelyek egy része megalapozott, azonban az ENSZ 1945 óta elért eredményeit nem homályosíthatják el.

Az ENSZ tevékenysége igen sokrétű, így csak a legjelentősebbekkel foglalkozunk a teljesség igénye nélkül. Elévülhetetlen teljesítmény az emberi jogi intézményrendszer kialakítása, így az Emberi Jogi Tanács és az Emberi Jogok Főbiztosának Hivatala, amelyek feladata az emberi jogok érvényesülésének nyomon követése világszerte. Kiemelendő az átfogó emberi jogi dokumentumok elfogadása, úgy, mint az 1948-as Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, az 1966-os Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya és a Gazdasági, Szociális, Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, valamint a számos nemzetközi szerződés, amelyek egy-egy csoport védelmét hivatottak biztosítani.¹⁶

Óriási elmozdulás észlelhető a békés vitarendezés terén is 1945 óta. A fegyveres erő alkalmazásának általános tilalmával a világszervezet a békés vitarendezés monopóliumát állította a nemzetközi közösség gondolkodásának középpontjába. Ennek hatására jelentősen visszaszorultak az államok közötti fegyveres konfliktusok, azonban sajnálatos módon az államon belüli, gyakran polgárháborúval járó összecsapások száma megemelkedett. Az államok közötti konfliktusok békés feloldásához az ENSZ elsősorban a Nemzetközi Bíróság előtti peres eljárással, valamint számos más vitarendezési eszközzel (tényfeltárás, közvetítés, jószolgálat¹⁷) járul hozzá, továbbá fórumot biztosít az államoknak, hogy vitás kérdéseiket civilizált módon megtárgyalhassák, így pl. az ENSZ Közgyűlése előtt.

Nem elhanyagolható az ENSZ humanitárius tevékenysége sem, amellyel összefogja a nem-kormányzati szervezetek (NGO-k) tevékenységét, segít a katasztrófa sújtotta területek lakosságán. A békefenntartó tevékenység révén a világszervezet bolygónk azon területeinek nyújt segítséget és állítja helyre a stabilitást, amellyel más szervezetek vagy államok nem foglalkoznak, mivel nem áll érdekükben az emberi és pénzügyi erőforrások ráfordítása.¹⁸

Az ENSZ egyik fő célja az általános jólét növelése és az emberek életszínvonalának emelése. Ennek legtisztább programnormája a 2000-ben elfogadott Millenniumi- és a 2015-ben elfogadott Fenn tartható Fejlesztési Célok. A célok elérésében az ENSZ nagyban támaszkodik szakosított intézményeire, amelyek az egyes szakterületeket összefogják, az állami gyakorlatot összegezik, igény szerint fejlesztik, szinkronizált választ adva a globális kihívásokra. Így a FAO és a WFP koordinálja az éhezés elleni küzdelmet, az UNICEF a gyermekek védelmét, az UNESCO az oktatási kérdéseket és a világörökség megőrzésére tett lépéseket, a WHO pedig az egészségügy terén, a járványok megelőzése és terjedésük megakadályozása terén koordinálja nemzetközi szinten az államok tevékenységét. Már a hidegháború alatt különös figyelmet fordított az ENSZ a nukleáris biztonságra, támogatva az atomsorompó és atomcsend egyezményeket, valamint létrehozva a Nemzetközi Atomenergia Ügynökséget, szilárd intézményrendszert biztosítva az egyezmények felügyeletére.

Végül, de nem utolsó sorban megemlítendő az ENSZ jogfejlesztő tevékenysége. A világszervezet égisze alatt működő **Nemzetközi Jogi Bizottság** az elmúlt évtizedek során jelentős mértékben hozzájárult a nemzetközi jog fejlődéséhez olyan területeken, mint a tengerjog, környezetvédelem, diplomáciai kapcsolatok vagy az állami felelősség.¹⁹

¹⁶ Így pl. a menekültek, gyermekek, nők, őshonos népek, stb.

¹⁷ Lásd pl.: SZALAI 2007.

¹⁸ UNMIL – United Nations Mission in Liberia, <https://unmil.unmissions.org/un-peacekeeping-finishes-its-mission-liberia>

¹⁹ SHAW 2008, 121-122. o.; SZALAI 2012.

Az ENSZ céljai

MI, AZ EGYESÜLT NEMZETEK NÉPEI, elhatározzuk azt,

- hogy megmentjük a jövő nemzedékét a háború borzalmaitól, amelyek életünk folyamán kétszer zúdítottak kimondhatatlan szenvedést az emberiségre,
- hogy újból hitet teszünk az **alapvető emberi jogok, az emberi személyiség méltósága és értéke, a férfiak és nők, valamint a nagy és kis nemzetek egyenjogúsága** mellett,
- hogy megteremtjük azokat a feltételeket, amelyek mellett az igazságosság és a nemzetközi szerződésekből, valamint a nemzetközi jog egyéb forrásaiból eredő kötelezettségek iránti tisztelet fenntartható,
- hogy előmozdítjuk a **szociális haladást** és a **nagyobb szabadság mellett az életfeltételek javítását** és,
- hogy ebből a célból türelmet gyakorolunk és egymással jó szomszédként békességben élünk együtt,
- hogy **egyesítjük erőinket a nemzetközi béke és biztonság fenntartására,**
- hogy alapelvekben való megegyezés, valamint eljárási módszerek létesítése útján biztosítjuk azt, **hogy fegyveres erő alkalmazására, ha csak közérdek nem kívánja, sor többé ne kerüljön** és,
- hogy **nemzetközi szervezet segítségével előmozdítjuk valamennyi nép gazdasági és szociális előrehaladását,**
- hogy megállapodtunk abban, hogy e célok megvalósítására erőfeszítéseinket egyesítjük.

Az Egyesült Nemzetek célja, hogy

- 1) **fenntartsa a nemzetközi békét és biztonságot** és evégből hathatós együttes intézkedéseket tegyen a békét fenyegető bűncselekmények megelőzésére és megszüntetésére, a támadó cselekményeknek vagy a béke más módon történő megbontásának elnyomására, valamint békés eszközökkel, az igazságosság és a nemzetközi jog elveinek megfelelő módon rendezze vagy megoldja azokat a nemzetközi viszályokat és helyzeteket, amelyek a béke megbontására vezethetnek;
- 2) a nemzetek között a népeket megillető egyenjogúság és önrendelkezési jog elvének tiszteletbentartásán alapuló baráti kapcsolatokat fejlessze és az általános béke megerősítésére alkalmas egyéb intézkedéseket fogantosszon;
- 3) gazdasági, szociális, kulturális vagy emberbaráti jellegű nemzetközi feladatok megoldása útján, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül történő tiszteletbentartásának előmozdítása és támogatása révén nemzetközi együttműködést létesítsen;
- 4) az egyes nemzetek által e közös célok elérése érdekében kifejtett tevékenységek összeegyeztetésének központja legyen.

Az Alapokmányban megjelölt célok között első helyen említendő a **viták békés rendezésének** és az **erőszak alkalmazásának tilalma**. A **nemzetközi béke és biztonság fenntartása** az ENSZ elsődleges feladata, amelynek eszköze az erőszak-monopólium, vagyis, hogy a világszervezeten kívül más szereplők csak kivételes esetben alkalmazhatnak erőszakot (elsősorban önvédelmi céllal), támadó célra pedig egyáltalán nem. Amennyiben valamely állam vagy nem állami szereplő ezt megszegi, úgy az

²⁰ ENSZ Alapokmány Preambulum.

ENSZ-nek joga van rá, hogy fellépjen vele szemben.²¹ A támadó háború alkalmazásának általános korlátozása újdonság a nemzetközi rendszerben és 1945 előtt ismeretlennek számított, napjainkra azonban megszokottá vált. Ez egyben azt is jelenti, hogy az államoknak békés úton kell megoldaniuk nézeteltéréseiket, ami viszont nem kötelezi őket a viták megoldására, csak arra, hogy ha úgy döntenek, kimozdítanák a holtpontra lévő konfliktust, akkor azt csak békés úton, fegyverek nélkül tehetik meg.²² Ha a békés vitarendezést a nemzetközi kapcsolatok alapvető követelményének tekintjük, akkor az ENSZ Alapokmány tesz egy további lépést és hangsúlyozza a nemzetközi együttműködést, amelynek nem csupán fórumául szolgál, hanem nevesíti területeit, így a **gazdasági, szociális, kulturális és humanitárius kooperációra** helyezi a hangsúlyt. Az **emberi jogok és alapvető szabadságjogok** egyik első megjelenési formája is az ENSZ Alapokmánya, azonban mind az emberi jogok biztosítása és a nemzetközi együttműködés elősegítése is nehezen kikényszeríthető cél marad, mivel az Alapokmány erre nézve nem tartalmaz konkrét részletszabályokat, ellentétben az erőszak alkalmazásának tilalmával.²³

7.2.2. ALAPELVEK²⁴

Az ENSZ Alapokmányban szereplő alapelvek

ENSZ Alapokmány 2. cikk

Az 1. cikkben felsorolt célok elérése érdekében, a Szervezet és tagjai a következő elveknek megfelelően járnak el:

- 1) A Szervezet valamennyi tag **szuverén egyenlőségének** elvén alapszik.
- 2) A Szervezet összes tagjai abból a célból, hogy a tagságból eredő jogokat és előnyöket mindannyiuk számára biztosítsák, kötelesek a jelen Alapokmányban vállalt kötelezettségeiket **jóhiszeműen** teljesíteni.
- 3) **A Szervezet összes tagjai kötelesek nemzetközi viszályaikat békés eszközökkel** és oly módon **rendezni**, hogy a nemzetközi béke és biztonság, valamint az igazságosság ne kerüljön veszélybe.
- 4) A Szervezet összes tagjainak nemzetközi érintkezéseik során más Állam területi épsége, vagy politikai függetlensége ellen irányuló vagy az Egyesült Nemzetek céljaival össze nem férő bármely más módon nyilvánuló **erőszakkal való fenyegetéstől vagy erőszak alkalmazásától tartózkodniuk kell.**
- 5) A Szervezet összes tagjai az Egyesült Nemzetek részére a jelen Alapokmánynak megfelelően folytatott bármely tevékenységéhez minden segítséget megadnak és tartózkodnak attól, hogy segítséget nyújtsanak olyan Államnak, amely ellen az Egyesült Nemzetek megelőző vagy kényszerítő intézkedéseket fogyanatosít.
- 6) A Szervezet biztosítja, hogy amennyiben a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében szükséges, azok az Államok is, amelyek az Egyesült Nemzeteknek nem tagjai, ezeknek az elveknek megfelelően járjanak el.
- 7) **A jelen Alapokmány egyetlen rendelkezése sem jogosítja fel az Egyesült Nemzeteket arra, hogy olyan ügyekbe avatkozzanak,** amelyek lényegileg valamely Állam belső joghatóságának körébe tartoznak és nem kötelezi a tagokat arra sem, hogy az ilyen ügyeket a jelen Alapokmánynak megfelelő rendezési eljárás alá bocsássák; ez az elv azonban a VII. fejezetben tárgyalt kényszerítő intézkedések alkalmazását semmilyen sem érinti.

²¹ A tényleges fellépés lehetősége azonban mindig a politikai sakkjátszmák fényében dől el.

²² Az erőszak tilalma mára a nemzetközi jog kogens normájává vált, amelynek megsértést a nemzetközi közösség többi tagja nem ismerheti el jogszerűen. Így pl. a Krim-félsziget 2014-es Oroszország általi elcsatolását csupán maroknyi állam fogadta el.

²³ Ez alól kivétel a Biztonsági Tanáccsal és a Tanács határozata alapján történő együttműködési kötelezettség. ENSZ Alapokmány 25. §, 48. §, 49. §.

²⁴ ENSZ Alapokmány 2. §.



Az Alapokmányban lefektetett elvek közül elsődleges a **szuverenitás** elve, amely jogi egyenlőséget jelent a nemzetközi közösséget képező államok között, így elviekben egyenrangú félnek tekintik egymást nemzetközi kapcsolataikban. Ez a látszólagos egyenlőség azonban nem érvényesül a maga teljességében. Maga az ENSZ Alapokmány nyújtja a legszembetűnőbb kivételt a jogi egyenlőség alól a Biztonsági Tanács állandó tagjai többség-jogosultságának, az ún. vétójognak a lefektetésével. A viszonylagos jogi egyenlőség azonban nem jelent politikai vagy gazdasági egyenlőséget, vagyis jelentős különbségek figyelhetők meg egyes államok gazdasági-pénzügyi befolyásának szintje között.

A **jóhiszeműség** elve kezdetben csak az Alapokmányban foglalt kötelezettségek teljesítésére terjedt ki, mára azonban minden nemzetközi kötelezettséget felölel. Így az államok úgy járnak el, hogy feltételezik, a velük nemzetközi szerződést kötő állam vállalja a szerződésben foglaltak teljesítését (különben nem kötne vele szerződést), és cserében implicit módon vállalja, hogy az általa kötött szerződés nem pusztán írott malaszt marad, hanem ténylegesen szándékában áll annak teljesítése. A nemzetközi gyakorlat azt mutatja, hogy az államok nem szívesen, vagy csak jelentős biztosítékkal kötnek szerződést olyan állammal, amely nem számít minden helyzetben szavahihetőnek.

Egységben értelmezhető csupán az Alapokmány 2. cikk 3. és 4. bekezdése, vagyis az **erőszak alkalmazásának tilalma és a békés vitarendezés követelménye**. Az 1945 óta kialakult gyakorlat szerint pedig az erőszak tilalma általánosan kikényszeríthető normává vált, amelynek letéteményese a Biztonsági Tanács.²⁵ Az Alapokmány csupán két kivételt ismer, az egyéni és kollektív önvédelmet, valamint a Biztonsági Tanács által alkalmazott fegyveres kényszerítő intézkedéseket.²⁶

A **beavatkozás tilalma** szintén jelentős fejlődési utat járt be az Alapokmányba történő becikkelyezése óta. A nyelvtani értelmezés szerint pusztán a világszervezetet kötelezi, miszerint nem avatkozhat tagjainak belügyeibe. A megfogalmazás azonban belső joghatóságként fogalmaz, amely nehezen behatárolható fogalom és számos értelmezési lehetőséget ad mind az ENSZ, mind az államok kezébe. Az igazi fejlődés nem is feltétlenül a belső joghatóság körének meghatározásában rejlik – hiszen ebben a politikai szempontok játsszák mindenkor a főszerepet – hanem abban, hogy 1945 óta a beavatkozás tilalma immár nemcsak az ENSZ-et kötelezi, de a nemzetközi közösség minden tagját, az összes államot is.²⁷

7.2.3. TAGSÁG

Habár az ENSZ univerzális nemzetközi szervezetnek tekintendő, amelynek célja, hogy lehetőleg a nemzetközi közösség egésze taggá váljon, a tényleges tagsági kérdések tekintetében több nehézség is felmerül. A **csatlakozás szerint** ugyanis ún. **félig zárt** szervezetről beszélhetünk, vagyis a csatlakozni kívánó államnak egyes feltételeket teljesítenie kell, majd meg kell szereznie a már bent lévő tagok többségének támogatását is.²⁸ Az ENSZ esetében ez azt jelenti, hogy a viszonylag objektív, a valóságban azonban sokkal inkább szubjektívnek számító feltétel szerint a jelölt államnak **békeszeretőnek** kell lennie, amely **elfogadja az Alapokmányból eredő kötelezettségeket**, valamint **képes és hajlandó ezeknek a kötelezettségeknek eleget tenni**. Az állam „békeszerető” mivoltáról a Biztonsági Tanács dönt, amelynek ajánlása szükséges, mielőtt a Közgyűlés kétharmados többséggel szavazna az új tag

²⁵ Természetesen nehézségbe ütközik a norma kikényszerítése, amikor a Biztonsági Tanács valamely állandó tagja sérti meg azt.

²⁶ Ezt egészíti ki a szakirodalom a sértett fél beleegyezésével, amely azonban inkább felelősségtani szempontból bír jelentőséggel, mintsem az erőszak alkalmazásának jogszerűsége szempontjából.

²⁷ Az általános vélekedés szerint a belső joghatóság addig tart, ameddig az állam meg nem szegi nemzetközi jogi kötelezettségeit. E keskeny mezsgye meghúzásával számos nemzetközi bírói döntés foglalkozik. Ld. Nicaragua-ügy (1986) a Nemzetközi Bírószék előtt. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment of 27 June 1986, ICJ Reports 1986, 14. o.

²⁸ BLAHÓ-PRANDLER 2011, 60-65. o.



felvételéről. A „békeszerető” lét tartalma koránt sem egyértelmű és nem is mentes a politikai jellegű értékítéllettől. Jugoszlávia 1992-es felbomlásakor pl. a Biztonsági Tanács nem volt hajlandó Kis-Jugoszlávia ENSZ tagságának elismerésére (mint Jugoszlávia jogutódja), arra hivatkozva, hogy a Délszláv Háborúban való részvétele miatt nem tekinthető békeszeretőnek. Az állam végül Jugoszláv Szövetségi Köztársaság néven 2000-ben válhatott újra a szervezet tagjává.²⁹

Az ENSZ-nek jelen tankönyv írásakor (2018-ban) **193 tagja** van. Az állandó tagok vétója több esetben vezetett ahhoz, hogy egy-egy állam nem válhatott a mai napig sem a világszervezet tagjává. Így pl. Tajvan tagságát Kína blokkolja, Palesztinát az Egyesült Államok, Koszovót pedig Oroszország.

Nem következetes a világszervezet gyakorlata tagság kérdésében az állam felbomlása, illetve szétválása esetén. Jugoszlávia felbomlásakor az utódállamoknak külön-külön egyesével kellett benyújtaniuk csatlakozási kérelmüket és amint láthattuk, azokat nem minden esetben támogatta a Biztonsági Tanács. Másképp alakult a helyzet a Szovjetunió felbomlásakor, ugyanis Oroszországot minden további nélkül elfogadták, mint a Szovjetunió jogutódja. Esetében nem volt szükség újbóli felvételi eljárásra.³⁰ Szintén nem okozott problémát az Egyesült Arab Köztársaság felbomlása sem. Az 1958-1961 között csupán néhány évig létező államalakulatot Szíria és Egyiptom hozta létre, azonban annak 1961-es megszűnésével mindkét állam tagsága automatikusan helyreállt a világszervezetben.

Magyarország 1955 óta tagja a szervezetnek, amelyet az 1956. évi I. tv. hirdetett ki hazánkban.

Lehetőség van a tagsági jogok **felfüggesztésére** is. Azt a tagot, amellyel szemben a Biztonsági Tanács megelőző vagy kényszerítő intézkedést foganatosított, ideiglenes jelleggel megfoszthatják tagsággal kapcsolatos jogaitól. A tagsági jogok visszaállításáról szintén a Biztonsági Tanács határoz.³¹ **Kizárásra** elviekben akkor kerülhet sor, ha a tag az Alapokmányban foglalt elveket következetesen megsérti.³² A világszervezetből történő kizárásra eddig még nem volt példa. Az önkéntes kilépés sem elképzelhetetlen, azonban eddig még egyetlen állam sem élt a lehetőséggel. Mindeztidáig egyetlen állam, Indonézia 1965-ben kezdeményezte kilépését regionális riválisa, Malajzia csatlakozása miatt. Néhány hónappal később leállította a kilépésről szóló tárgyalásokat, belátva, hogy a szervezet objektív jogalanyisága miatt nem áll érdekében a kilépés. Ennek oka, hogy bent maradva valamelyest befolyásolhatja annak működését, tagság nélkül erre viszont nem lenne lehetősége, míg a szervezet továbbra is elfogadhatna Indonéziára is kiterjedő kötelező erejű határozatokat.

A tagság mellett lehetőség van **megfigyelői státusz** megszerzésére is. Ez akkor merül fel, ha egy állam szoros kapcsolatban áll az ENSZ több szakosított intézményével, azonban valamilyen okból mégsem válnak taggá. A megfigyelők részt vehetnek a szervezet működésében, így pl. tanácskozási jelleggel jelen lehetnek a Közgyűlés ülésein, azonban szavazati joggal nem rendelkeznek és a költségvetéshez sem kell hozzájárulniuk. Az ENSZ Közgyűlésében jelenleg állandó megfigyelői státusszal bír az Apostoli Szentszék, valamint 2012 óta a Palesztin Nemzeti Hatóság.³³

²⁹ S/RES/1326 (31.10.2000)

³⁰ Ennek oka a status quo megőrzésében rejlik, mivel Oroszország további részvételét a Biztonsági Tanács munkájában a többi állandó tag elengedhetetlennek tekintette a szervezet működőképességének, legitimitásának és a hatalmi egyensúly fenntartásának megőrzése érdekében.

³¹ ENSZ Alapokmány 5. §.

³² ENSZ Alapokmány 6. §.

³³ BLAHÓ-PRANDLER 2011, 68-70. o.; United Nations Permanent Observers, Non-member States <http://www.un.org/en/sections/member-states/non-member-states/index.html>

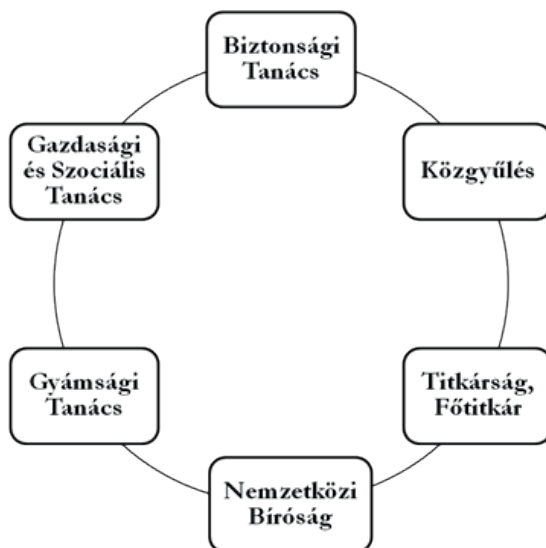
Az ENSZ főszervei

Az ENSZ fő szervei	
Biztonsági Tanács	Közgyűlés
feladata: a nemzetközi béke és biztonság fenntartása	parlamentáris szerv, érdeklőkötetető fórum
székhelye: New York	székhelye: New York
15 tag, ebből 5 állandó és 10 nem állandó	valamennyi ENSZ tagállam képviselteti magát (jelenleg 193)
szavazás: érdemi kérdésekben „vétó”	1 tag – 1 szavazat elve érvényesül
hozhat kötelező erejű határozatot is az Alapokmány VII. fejezete alapján eljárva	bármilyen ügyet megvitathat és ajánlást hozhat
dönthet akár fegyveres szankció alkalmazásáról	határozatai nem kötelező erejűek, de tükröződhet bennük a szokásjog
Nemzetközi Bíróság	Titkárság, Főtitkár
az államok közti jogviták rendezésének fóruma	titkárság szerepe: adminisztratív teendők, a működési feltételek biztosítása
székhely: Hága, Hollandia	főtitkár szerepe: képviseli a szervezetet
eljárása egy szintű: a döntés ellen nincs fellebbezés	a főtitkárt a BT ajánlása alapján a Közgyűlés választja 5 évre; újraválasztható
15 bíróból áll, akiket 9 évre választ a Közgyűlés és a Biztonsági Tanács közösen	kiválasztása tapasztalat, hozzáértés és a földrajzi egyenlőség alapján
a bírák a világ főbb jogrendszereit képviselik	teljes mentességet élvez, csak a Közgyűlésnek tartozik beszámolni
Gazdasági és Szociális Tanács	Gyámügyi Tanács
feladata: gazdasági, szociális és emberi jogi szervezetrendszer létrehozása, működtetése és az ENSZ e téren kitűzött céljainak megvalósítása	feladata: korábbi mandátumterületek és a II. Világháború után kialakított gyámügyi területek felügyelete
54 taggal rendelkezik	1994-ben az utolsó gyámügyi terület függetlenné válásával működését felfüggesztették
ajánlások a Közgyűlés, a szakosított intézmények és a tagállamok felé; kapcsolattartás az NGO-kkal	

Az Alapokmány szerint az ENSZ 6 főszervvel rendelkezik, amelyek közül a Biztonsági Tanács tekinthető az operatív szervnek, amelynek fő feladata a nemzetközi béke és biztonság fenntartása. Az ENSZ plenáris szerve a Közgyűlés, amelyben minden állam képviselteti magát és a politikai állásfoglalások megvitatásának és elfogadásának fórumaként szolgál. A Gazdasági és Szociális Tanács felel a világszervezet kulturális, humanitárius, gazdasági és egyéb céljainak megvalósulásáért. A békés vita rendezés elvének érvényre juttatásához a Nemzetközi Bíróság biztosít terepet, amely mind peres eljárások segítségével, mind tanácsadó véleményeivel elősegíti a nemzetközi jog fejlődését és meggátolja, hogy az államok esetlegesen fegyverrel rendezzék nézeteltéréseiket. A Gyámügyi Tanács feladata a volt gyámügyi területek ellenőrzése és függetlenségük előmozdítása volt, ezért 1994-ben, amikor az utolsó

ilyen terület, Palau is függetlenné vált, a Gyámügyi Tanács beszüntette működését.³⁴ Munkájukban a fő szerveket az ENSZ Titkársága segíti, amely biztosítja a feladat ellátásához szükséges feltételeket, a Titkárság élén álló Főtítkár pedig személyében képviseli a világszervezetet, miközben finoman igyekszik alakítani politikáját és gyakorolja a munkáltatói jogokat a szervezetben dolgozók vonatkozásában.

Az ENSZ fő szervei



7.3. BIZTONSÁGI TANÁCS

7.3.1. ÖSSZETÉTEL

A Biztonsági Tanács **15 tagból** áll, amelyből **5 állandó (USA, Egyesült Királyság, Franciaország, Orosz Föderáció, Kína)** és **10 nem állandó**.³⁵ Az állandó tagokat más néven „vétós országoknak” is nevezik, utalva arra a köznyelvben meghonosodott elnevezésre, amely szerint a Biztonsági Tanács határozatának elfogadását bármely állandó tag nemleges szavazatával megakadályozhatja. Az 5 állandó tag folyamatosan képviselteti magát a Tanácsban, széküket nem ingathatja meg választás. Az állandó tagok kilétében változás eddig pusztán két alkalommal történt. Először 1971-ben, amikor a Kínai Köztársaság (Tajvan) átadta helyét a Kínai Népköztársaságnak, majd pedig 1991-ben, amikor az Orosz Föderáció képviselője ült a szétesett Szovjetunió helyére. Számos állam fenntartásokkal viseltet a Biztonsági Tanács állandó tagjainak változatlanlansága miatt, arra hivatkozva, hogy 1945 óta olyan jelentős politikai-gazdasági változások mentek végbe, amelyek indokolttá tennék a Tanács szerkezetének megváltoztatását. Abban minden állam egyetért, hogy ideje lenne megreformálni a Biztonsági Tanács szervezetét és működését, csupán abban nem értenek egyet, hogy pontosan milyen módosításokra lenne szükség. **Reformtörekvések** az 1990-es évek óta folyamatosan látnak napvilágot. Egyes államok új állandó tagok felvételében látják a megoldást, mások az állandó tagság megszüntetésében, megint mások ún. félállandó státuszt is bevezetnének.³⁶ Technikailag a Közügyülés döntene bármi fajta módosításról azzal a megkötéssel, hogy a Biztonsági Tanács öt állandó tagjának igenlő szavazatára is szükség van

³⁴ T/RES/2199 (LXI) (25.05.1994)

³⁵ ENSZ Alapokmány 23. § (1) bek.

³⁶ Cox 2006, 92-93. o.

az **Alapokmány módosításához**.³⁷ Mivel az állandó tagok sem lemondani nem szeretnének különleges előjogaikról, sem megosztani nem kívánják azokat más államokkal, a reformok még váratnak magukra.

A nem állandó tagok kétéves időtartamra kerülnek kiválasztásra, és az egyes államok igen intenzív lobbitevékenységet folytatnak nem állandó taggá való megválasztásuk érdekében. Egyértelmű törekvés mutatkozik azon a téren, hogy valamiféle **földrajzi egyenlőség** megjelenjen a nem állandó tagok kiválasztása során, így a jelenlegi felosztás szerint az egyes regionális csoportokból kerülnek kiválasztásra a leendő tagok. A nem állandó tagok földrajzi felosztása a következő: Ázsia és Afrika 5 taggal képviselteti magát (kontinensenként 2–3 tag váltva, vagyis egyszer Afrika delegálhat 3 államot és Ázsia 2-t, majd felváltva), Kelet-Európa 1 taggal, Nyugat-Európa és mások 2 taggal, valamint Latin-Amerika és a karibi térség 2 taggal van jelen a szervezet működésében. A Nyugat-Európa és mások csoport magában foglalja Észak- és Dél-Európát, Kanadát, Törökországot, valamint Ausztráliát és Új-Zélandot. Magyarország mindeztidig két alkalommal volt tagja a Biztonsági Tanácsnak: először 1968–1969-ben, majd 1992–1993-ban. (Ld. a Kitekintés a diplomata szemével c. fejezetet). A Biztonsági Tanács folyamatos jelleggel, New Yorkban ülésezik, és azon államok képviselőinek, amelyek a Tanács tagjai, folyamatosan készen kell állniuk, hogy ülésre szólítják őket.³⁸

7.3.2. A BIZTONSÁGI TANÁCS FELADATAI ÉS HATÁROZATAI

A Biztonsági Tanács **legfontosabb feladata a nemzetközi béke és biztonság fenntartása**, amelyet az Alapokmány minden oldalról igyekszik alátámasztani. Ennek érdekében a Tanács minden olyan, akár fegyveres intézkedést is jogszerűen meghozhat, amelyet a nemzetközi béke és biztonság megőrzése céljából szükségesnek tart. A Tanács ilyen jellegű döntéseit az államok kötelesek támogatni, vagy ha politikai céljaikkal nem is esik egybe, megvalósulásukat nem akadályozhatják.³⁹

A Tanácsnak jelentős szerepe van **tagsági kérdésekben** is. Ajánlása szükséges arról, hogy a kérdést a Közgyűlés szavazásra bocsáthassa és ezáltal egy állam az ENSZ tagjává váljon, továbbá kezdeményezheti a tagság felfüggesztését és a tag szervezetből történő kizárását is. Szintén a Biztonsági Tanács ajánlására van szükség az ENSZ Főtitkárának megválasztásához, valamint a Nemzetközi Bíróság bírójának kinevezéséhez is. Többször nyitott kérdésként merült fel a nemzetközi közösség részéről, hogy meddig terjed a Biztonsági Tanács hatásköre, van-e kézzel fogható határa vagy kontrollja. Politikai jellegű szerverről réven szó, jogi-bírói kontroll nincs felette, viszont a nemzetközi jog feltétlen érvényesülést igénylő normái a Tanácsot is kötik.⁴⁰ Az elmúlt évtizedek gyakorlata alapján azonban létrehozhat bírói fórumot (Jugoszlávia és Ruanda Törvényszékek), felállíthat békefenntartó missziót (jelenleg 14 ilyen misszió működik), dönthet államok közötti vita esetén (1991-ben az Irak és Kuvait közti határ megállapításakor) és egyes esetekben általános érvényű normákat is hozhat (ld. a terrorizmus és annak finanszírozása elleni határozatok 2001 óta) noha egyik sincs nevesítve az Alapokmányban.⁴¹

Különbség tehető a Biztonsági Tanács határozatai között a tekintetben, hogy az Alapokmány VI. fejezete szerint kerültek meghozatalra, amely a **viták békés rendezésével** foglalkozik, vagy a VII. fejezet szerint, amely a **béke veszélyeztetése, megszegése**, illetve támadó cselekmények esetén meginduló **eljárással** foglalkozik.⁴²

³⁷ ENSZ Alapokmány 108. §.

³⁸ ENSZ Alapokmány 28. § (1) bek.

³⁹ SÜLYÖK 2009.

⁴⁰ KLABBERS 2012, 241. o.

⁴¹ Az említett intézkedések alapjául áttételesen az Alapokmány 29. §-a szolgálhat, amely szerint „A Biztonsági Tanács olyan ki-segítő szervezet létesíthet, amelyeket feladatainak elvégzésére szükségesnek tart.” Viszont mivel nincs bírói kontroll a Tanács működése felett, ezért végső soron a Tanács maga dönti el, meddig terjed hatásköre.

⁴² HÁRS András: Nemzetközi szervezetek határozatai, Internetes Jogtudományi Enciklopédia. <https://ijoten.hu/szocikk/nemzetkozi-szervezetek-hatarozatai>.

A VI. fejezet szerinti határozatok kizárólag ajánlás jellegűek, vagyis a feleknek tiszteletben kell tartaniuk azt, de nem kötelesek végrehajtani a határozatban foglaltakat. Ennek oka visszavehető a szervezet alapelveire, hiszen ott lefektetésre került, hogy a vitákat békés úton kell megoldani, azonban egyetlen állam sem kötelezhető rá, hogy a vitát megoldja. Ha a Tanács úgy látja, hogy viszály áll fenn a felek között, akkor felhívhatja a feleket a vitarendezésre, figyelmükbe ajánlva valamely békés vitarendezési eszközt (közvetlen tárgyalás, kivizsgálás, közvetítés, békéltetés, bírósági vagy választottbírói eljárás, illetve regionális szervek vagy megállapodások igénybe vétele).⁴³ A Biztonsági Tanácsnak ugyanakkor tiszteletben kell tartania a felek választását a békés vitarendezési módok közül és el kell fogadnia, ha a felek nem kérik az általa felkínált segítségéből.

Másképp alakul az Alapokmány VII. fejezete alapján hozott határozatok sorsa. Vitán felül áll, hogy a VII. fejezet jogositja fel a Biztonsági Tanácsot a legsúlyosabb következményekkel járó intézkedések meghozatalára. Ezen intézkedések meghozatalára csupán három esetben van lehetőség, így a **béke veszélyeztetése vagy megszegése és támadó cselekmény** esetén. A Tanács először megvizsgálja a helyzetet és megállapítja, hogy megtörtént-e a béke megszegése vagy veszélyeztetése és amennyiben pozitív következtetésre jut, úgy dönt arról, hogy a helyzet milyen intézkedést kíván. Elképzelhető, hogy abban merül ki a Tanács magatartása, hogy pusztán **felhívja a feleket**, hogy ne súlyosítsák a helyzetet, hanem üljenek le tárgyalni. Ebben az esetben a Tanács határozata ajánlás jellegű marad, és nem bír kötelező erővel. Ha azonban a Biztonsági Tanács úgy dönt, a felhívás önmagában nem képes a helyzet orvoslására, több lehetősége is van kezelni a problémát. Elrendelheti ideiglenes rendszabályok alkalmazását, amelyek arra szolgálnak, hogy a felek közti nézeteltérést a tartós rendezésig ne súlyosbíthassák. Az ideiglenes rendszabályok nem számítanak kényszerítő intézkedésnek, ezáltal nem érintik a felek jogait sem.⁴⁴

A Tanács határozhat afelől is, hogy **nem fegyveres kényszerítő intézkedéseket** alkalmaz, amelyek jelenthetik a **gazdasági kapcsolatok, a vasúti, tengeri, légi, postai, távírói, rádió és egyéb forgalom teljes vagy részleges felfüggesztését, valamint a diplomáciai kapcsolatok megszakítását**.⁴⁵ Gyakrabban gazdasági szankciók kerülnek kiszabásra, mivel ezekkel jelentős nyomás gyakorolható az érintett államra. Ezek magukban foglalhatják az egyes ipari cikkek exportjának vagy importjának tilalmát (**embargó**), esetleg mennyiségi korlátozást, valamint ezzel párhuzamosan megtiltja a fegyver és üzemanyag be- és kivitelét. Egy jól irányzott szankció akár az állam gazdaságának megroppantásával is járhat, amely jelentős feszültséghez vezethet a belpolitikában, mivel az állampolgárok feltehetik a kérdést, megéri-e az egyes cikkek hiánya, az esetleges munkanélküliség és infláció a kormányzat kérdéses megítélésű tevékenységének támogatásáért (pl. az iráni vagy az észak-koreai atomprogram). A gazdasági szankciók azonban sosem irányulhatnak élelmiszerre vagy orvosi eszközökre, hiszen az ellentétes lenne az Alapokmányban foglalt humanitárius célokkal és közvetlen a lakosság ellen irányulna. Újabb eszköz a Biztonsági Tanács arzenáljában az ún. **céltott szankciók** és az ezekhez kapcsolódó **feketelisták** alkalmazása. Ezek lényege, hogy a kormányzat tevékenységéhez szorosan köthető természetes és jogi személyeket sújtják szankcióval, pl. az ENSZ tagállamokba történő beutazási tilalom, vagy a külföldi bankszámlák befagyasztása.⁴⁶ A szankciók listája azonban nem teljes, bármely olyan döntés is születethet, amelyet a Tanács alkalmasnak talál, hogy a kívánt cél elérje.⁴⁷

A **fegyveres kényszerítő intézkedés** sem jelenti feltétlenül az erőszak alkalmazását. Enyhébb állomása a **blokád**, amely révén a Biztonsági Tanács fegyveres erő felvonultatásával kíván nyomást gyakorolni az államra azáltal, hogy szárazföldi határánál haderőt vonultat fel, flottát vezényel kikötőihez

⁴³ ENSZ Alapokmány 33. § (1) bek.

⁴⁴ ENSZ Alapokmány 40. §.

⁴⁵ ENSZ Alapokmány 41. §.

⁴⁶ HOTTON 2016, 101-105. o.

⁴⁷ 2017 decemberében pl. válaszul az észak-koreai nukleáris robbantásokra, a Biztonsági Tanács elrendelte, hogy az észak-koreai kereskedelmi szankciókat megszegő hajók egyetlen ENSZ tagállam kikötőjében sem köthetnek ki. S/RES/2397 (22.12.2017).

vagy légtér zárat rendel el.⁴⁸ Végző esetben *ultima ratio* jelleggel (ha semmilyen más módot nem tart elégségesnek) a Tanács **fegyveres erő alkalmazását** rendeli el. A fegyveres erő alkalmazásának egyik kulcskérdése viszont abban rejlik, hogy az ENSZ nem rendelkezik hadsereggel vagy bármilyen önálló fegyveres erővel, így a fegyveres erő alkalmazásának végrehajtásáról szóló határozat sorsa mindig a tagállamok kezében van. Ilyen esetben két lehetőség áll a világszervezet előtt. Vagy saját maga „gyűjti össze” a fegyveres erőt a tagállamok felajánlásai alapján, vagy államok egy csoportjára bízva a határozat végrehajtását.⁴⁹

A határozat tartalmáról – így arról, hogy a Tanács mely szankciót alkalmazza – mindig az adott helyzet körülményeinek figyelembe vételével dönt a Biztonsági Tanács. Könnyen lehet, hogy a diplomáciai kapcsolatok megszakítása elegendő nyomatékot jelent egy renitens állam számára, hogy visszatérjen a jogkövető államok táborába, azonban elképzelhető, hogy csak a fegyveres erő alkalmazása vezethet eredményre. Utóbbi esetben a Biztonsági Tanácsnak nem szükséges az összes szankció igénybevétele vagy a fokozatosság szem előtt tartása, dönthet úgy is, hogy rögtön fegyveres erőt alkalmaz.

A Biztonsági Tanács határozatainak jellege

	VI. Fejezet	VII. Fejezet
Mikor alkalmazható?	Ha a viszály elhúzódása a békét veszélyeztetheti	Béke veszélyeztetése Béke megszegése Támadó cselekmény
Jelentése	Kísérlet a helyzet békés rendezésére; a Tanács békés vita-rendezési eszközt ajánl a felek figyelmébe	Fegyveres vagy nem fegyveres kényszerítő intézkedés alkalmazása a nemzetközi béke és biztonság megőrzése érdekében
A határozat jellege	Ajánlás – nem kötelező	Ajánlás vagy kötelező erejű döntés
Szavazás	Az érdekelt állam nem szavazhat	Az érdekelt állam is szavazhat

Forrás: KARDOS Gábor – LATTMANN Tamás (szerk.): Nemzetközi Jog. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010, 309. o.

7.3.3. SZAVAZÁS A BIZTONSÁGI TANÁCSBAN

Elviekben a Biztonsági Tanácsban is érvényesül az egy tag-egy szavazat elve, azonban más tényezőket is figyelembe kell venni. **Eljárási kérdésekben** bármely 9 tag szavazata elég a határozat elfogadásához, **érdemi kérdésben** szintén 9 igen szavazatra van szükség, azonban nem mindegy, hogy az állandó tagok miként szavaznak. Az Alapokmány még az 5 állandó tag igenlő szavazatát kívánta meg, azonban szokásjogi úton ezt felülírták a gyakorlati működőképesség szempontjai, így a vétójog mára annyit tesz, hogy a határozat elfogadásához az állandó tag érdemi kérdésben nem szavazhat nemmel.⁵⁰ A látszólag nem túl bonyolult szavazási szabályok ellenére az állandó tagok megtalálták a módját, hogy finoman jelezzék, mit is gondolnak egy kérdésről. Amennyiben az állandó tag nem vesz részt a Tanács munkájában, úgy azt kívánhatja kifejezésre juttatni, hogy nem ért egyet azzal, hogy a Tanács egyáltalán tárgyalja az ügyet. Ha az állandó tag részt vesz a Tanács ülésén, de nem szavaz, úgy annak a vélemé-

⁴⁸ Említésre méltó a légtérzár, amelyet Libia felett rendelt el a Biztonsági Tanács 2011 márciusában, megakadályozandó, hogy a *Kadhafi*-rezsim a légierő segítségével bombázza saját lakosságát. Kétségtelen, hogy noha a légtér zár elsődleges célja az elrettentés volt, a határozatot megszegő líbiai felségjelű repülőkkal szemben az erőszak alkalmazását lehetővé tette. SRES/1973 (17.03.2011).

⁴⁹ Így az említett líbiai légtérzár kapcsán az angol-francia és amerikai kormányok vállalták annak végrehajtását.

⁵⁰ ENSZ Alapokmány 27. § (3) bek.

nyének ad hangot, hogy szerinte a kérdés még nem érett meg a szavazásra. Abban az esetben, ha az állandó tag a szavazáskor tartózkodik, úgy azon meggyőződését juttathatja a nemzetközi közösség tudomására, hogy nem ért egyet a határozatban foglaltakkal, azonban nem kívánja megakadályozni annak megvalósulását. Sem a tanácskozásról vagy a szavazástól való távolmaradás, sem pedig a tartózkodás nem jelenti a vétőjog alkalmazását. Természetesen számos esetben előre tudható, ha egy határozat az állandó tag érdekeit sérti és ezért az meg fogja akadályozni a határozat elfogadását, így legtöbb esetben a határozat el sem jut a szavazásig, időt és energiát spórolva meg a Biztonsági Tanácsnak. Az a forgatókönyv is elképzelhető azonban, hogy a többi állandó tag számol a vétő lehetőségével és ki akarja ezt kényszeríteni, politikai fegyvernek használva a másik állandó tag vétőjét mind saját lakossága, mind a nemzetközi közvélemény előtt, akik így már tudni fogják, ki miatt maradt tétlen a Biztonsági Tanács.

Annak eldöntése, hogy egy kérdés érdeminek vagy eljárásinak minősül szintén érdemi kérdésnek tekinthető, így az állandó tagot e tekintetben is megilleti a vétőjog (**kettős vétő** intézménye). Ezáltal az állandó tag megakadályozhatja, hogy a számára fontos kérdésekről eljárási kérdésként szavazzanak a leleményes tanácsstagok, ami által megkerülhetővé válna a vétőjog. **Rejtett vagy indirekt vétő**nek az tekinthető, amikor az állandó tag nem kíván élni vétőjogával, de nem is kívánja, hogy a határozat elfogadásra kerüljön, ezért rábír elegendő számú nem állandó tagot, hogy nemmel szavazzanak, így nem gyűlik össze a határozat elfogadásához szükséges 9 igen szavazat.

7.3.4. EXKURZUS: BÉKEFENNTARTÁS

Az ENSZ békefenntartó missziói mondhatni a semmiből nőttek ki a szervezet létrehozása után nem sokkal. Mindez azért történhetett így, mert az Alapokmány még nagyhatalmi egységgel és Vezérkari Bizottsággal számolt, amely a Biztonsági Tanács karjaként irányítaná a közös fegyveres erőket és érvényt szerezne a Tanács akaratának. A Vezérkari Bizottság azonban a hidegháborús szembenállás miatt sosem jött létre, viszont komoly igény merült fel az ENSZ fegyveres erejének bevetésére. A szokásjogi úton létrejövő megoldás szellemi atyja *Dag Hammarskjöld* főtitkár volt, aki az elsők között alkalmazta a kéksisasokokat széles körben az 1956-os Szezei Válság során.⁵¹ Kéksisasok alkalmazására korábban is sor került, az 1950-es Koreai Háborúban, amely azonban az ENSZ Biztonsági Tanácsának kényszerítő intézkedését volt hivatott érvényesíteni. Valószínűleg innen ered, hogy a mindennapi életben a békefenntartókat ENSZ-hadseregnek tekintik, a missziókat pedig kényszerítő intézkedések közé sorolják, helytelenül. A békefenntartás szükség szülte megoldás, amelyre a világszervezet céljai elérése érdekében jobb híján kényszerült. *Hammarskjöld* főtitkár ezért is nevezte „hat és feles” tevékenységnek, hiszen valahol a viták békés rendezésére tett ajánlások és a kényszerítő intézkedések között kaphatna helyet az Alapokmányban, ha egyszer bekerülne.⁵²

A kezdeti missziók három alapelve épültek, ezek pedig a semlegesség/pártatlanság, a beleegyezés és a kizárólag önvédelmi céllal történő fegyverhasználat voltak. A **semlegesség/pártatlanság** elve szerint a békefenntartók nem érdekeltek a konfliktusban, nem támogatják egyik oldal célkitűzéseit sem, nem avatkoznak be egyik fél érdekében sem. Egyedüli céljuk a konfliktus mihamarabbi lezárása és minél kevesebb emberi és anyagi áldozat. A **beleegyezés** elve az érintett állam(ok) és a konfliktusban részt vevő felek előzetes hozzájárulását kell, hogy jelentse. Vagyis az ENSZ nem kényszerítheti rá az államra a missziót, hanem az államnak kell kérnie, kezdeményeznie a misszió felállítását. Az **önvédelmi célú fegyverhasználat** kezdetben azt jelentette, hogy a misszióban részt vevők csupán viszonzhatták a tüzet, vagyis meg kellett várniuk, amíg rájuk, vagy járművükre, táborukra lőttek, csak ekkor alkalmazhattak fegyveres erőt és csak a fegyveres támadás visszaverése erejéig. Ez a rendkívül

⁵¹ Az első békemisszióknak tartott művelet ennél is korábban jött létre, mivel az 1948-ban felállított közel-keleti békemissziót, az UNTSO-t tekinthetjük annak.

⁵² TISOVSZKY 1997, 18. o.

megszorító értelmezés a későbbiekben számos gondot okozott a szervezetnek, mígnem a 90-es évek végére felülvizsgálták tartalmát.

A missziók főparancsnoki tisztjét elviekben az ENSZ Főtitkára látja el, azonban polgári személyről lévén szó, a Főtitkár a névleges vezetés fenntartása mellett a gyakorlatban átengedi az irányítást az általa kinevezett parancsnoknak vagy különmegbízottnak. A műveletek megszervezését a fogadó állammal való kapcsolattartástól kezdve a misszióban részt vevő államok haderejének összefogásán keresztül a feltételek biztosításáig a Titkárság két főosztálya bonyolítja le.⁵³ A misszió által elérni kívánt célok a mandátumban kerülnek lefektetésre, amelyet a Biztonsági Tanács határoz meg. Jelenleg több mint egy tucat művelet van folyamatban, amelyek főképp a Közel-Keletre és Afrikára koncentrálnak, de nem kizárólag ezekben a régiókban találkozhatunk kéksisakosokkal. Több olyan misszió jelenleg is működik, amelyet évtizedekkel ezelőtt állítottak fel, így pl. a ciprusi misszió (UNFICYP) 1964 óta, az India és Pakisztán határán lévő (UNMOGIP) pedig 1949 óta folyamatosan működik. Az egyes államok hozzájárulása eltérő mértékű. Általánosságban elmondható, hogy a fejlett gazdasággal rendelkező államok inkább anyagi erőforrásokkal, míg a fejlődő államok emberállománnyal járulnak hozzá a műveletekhez.

Az első generációs békeműveletek (1948–1990) még pontosan meghatározott mandátummal rendelkeztek, szűkre szabott feladatkörrel. Ezek általában tűzszünet-megfigyelői tevékenységi körrel lettek felruházva, feladatuk a már létrejött fegyvernyugvás biztosítása és esetleges megszegése esetén a Biztonsági Tanács azonnali és pontos tájékoztatása volt. Rendkívül alacsony létszámú kontingensek vettek benne részt, csupán néhány tucat vagy néhány száz fővel. Szigorúan vették az alapelvek betartását, különösképpen az önvédelmi célú fegyverhasználat követelményét, azonban tényleges fegyveres összecsapásokra ritkán került sor.⁵⁴ A már említett ciprusi és indiai-pakisztáni missziók képesek voltak a tartós béke megőrzésére. A nemzetközi közösség elismerését jelezte, hogy az ENSZ békefenntartói 1988-ban Nobel-békedíjban részesültek áldásos tevékenységükért.

A hidegháború vége okozta eufórikus hangulatban a nemzetközi közösség helytelenül mérte fel a helyzetet, amikor egy korábban jóval egyszerűbb célra alkalmazott eszközt kívántak bevetni összetett feladatok megoldására. **A második generáció (1990–2000)** műveleteit sokszor polgárháborús helyzetekben vetették be, nem bocsátva rendelkezésre megfelelő eszközöket, viszont elvárva tőlük ugyanazt a magas hatásfokot, amelyet a korábbi egyszerű megfigyelő missziók során el tudtak érni. Az elvárások és a lehetőségek közti feloldhatatlan ellentét vezetett a hírhedt ruandai, boszniai és szomáliai missziók kudarcához. Ebben a korszakban is akadtak figyelemre méltó kezdeményezések, így **Boutros-Boutros Ghali, ENSZ Főtitkár Békeprogramja 1992-ben**, amely már egy folyamat állomásaiként tekintett az egyes békeműveletekre.⁵⁵ Álláspontja szerint **preventív diplomáciával** meg kell előzni a konfliktusokat, amíg azok nem torkollnak fegyveres összecsapásba. Ha ez nem valósul meg, a **béketeremtés** („*peace-making*”) a Biztonsági Tanács ENSZ Alapokmány VI. fejezete szerinti javaslatokkal segítené a béke helyreállítását. Amennyiben ez nem vezet sikerre, akkor **békekikényszerítéssel** („*peace enforcement*”) a Biztonsági Tanács fegyveres erő alkalmazását is elrendelheti. A béke sikeres helyreállítása esetén kerül alkalmazásra a klasszikus **békefenntartás** („*peace-keeping*”), amelynek célja a felek elválasztása és annak megakadályozása, hogy a fegyveres ellenségeskedések kiújuljanak. Végezetül a legtöbb időt igénybe vevő fázis következik, a **békeépítés** („*peace-building*”). Ennek lényege, hogy az ENSZ segítséget nyújt az újjáépítésben, legyen szó közszolgáltatásokról, rendfenntartásról, infrastruktúráról. Az elképzelést azonban számos kritika érte az évek során elsődlegesen amiatt, hogy nem választja el élesen a kényszerítő intézkedéseket a békefenntartás intézményétől, ezáltal elmosva

⁵³ United Nations Peacekeeping Group: Capacities to Ensure Integration https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/visio-dpko-dfs_integratedorgchart_public_nov2017_0.pdf

⁵⁴ TISOVSZKY 1997, 18. o.

⁵⁵ An Agenda for Peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping, Report of the Secretary-General. A/47/277 (17.06.1992).

azt a határvonalat, amelyet az alapelvekhez való következetes ragaszkodás jelentett az első generációs műveletek során.⁵⁶

A **harmadik generáció** (2000-) békeműveleteit a **robosztussággal** lehetne leginkább jellemezni. Egy „robosztus” békemisszió egyszerre jelenti nagyszámú katonai, rendőri és polgári személyzet jelenlétét, a regionális szervezetekkel, államokkal és NGO-kkal történő aktív közreműködést és összetett feladatok hatékony megvalósítását. Ezen új típusú misszióknak a **2000**-ben megjelent **Brahimi-jelentés** készítette elő a terepet, amely a békefenntartás első átfogó értékelése az ENSZ és a nemzetközi közösség felé. A jelentés világos, reális és megvalósítható mandátumot tűz ki a misszió előfeltételül, folyamatos támogatást a Biztonsági Tanács részéről, valamint precízebb koordinációt a terepen és a New York-i központban dolgozók között, legfontosabb feladatának pedig a konfliktus megelőzését és a békefenntartók távozása utáni konfliktus-kiújulás meggátolását tekinti. Fontos szerepet kapott a műveletek során elkövetett bűncselekmények visszaszorítására való törekvés és az elkövetett cselekményekért való felelősségvállalás. A Titkárság a jelenlegi missziók kialakításakor is törekszik a jelentésben foglaltak felhasználására.⁵⁷ A harmadik generációs missziókat az alapelvekhez való visszatérés jellemzi, amely azonban nem történhetett meg eredeti formában. Egyértelművé vált, hogy az önvédelmi célú fegyverhasználat nem tartható, viszont az önkényességet igyekeztek elkerülni, így a mandátumba bekerült, hogy a békefenntartók immár a polgári lakosság védelme érdekében is használhatják fegyverüket.⁵⁸

Az új típusú missziók tevékeny segítséget nyújtanak a választások lebonyolításban, felügyelik annak tisztaságát, szerepet vállalnak a rendőri erők, bírák és ügyészek képzésében, igény szerint gazdasági tanácsokkal, fejlesztési lehetőségekkel látják el az érintett államot. Mindezek következtében hosszú időtartamú missziókról van szó, átlagosan 10–14 éves időtartammal. Közelmúltbeli pozitív példaként említhető Libéria és Elefántcsontpart, ahol a békefenntartók segítettek lebonyolítani két sikeres, demokratikus választást, és amikor az állam és az ENSZ is elég stabilnak érezte az ország helyzetét, fokozatosan elkezdték kivonni a misszió személyzetét. Kisebb létszámú megfigyelői csapat viszont az országban maradt, felügyelve, hogy az állam nem süllyed-e a vissza a misszió megérkezése előtti állapotokba.

7.4. KÖZGYŰLÉS

A Közgyűlés az ENSZ plenáris szerve, ahol minden tagállam hallathatja a hangját és ahol maradéktalanul érvényesül az egy tag–egy szavazat elve. Évente csupán egy rendes ülés tartására kerül sor, amelynek első napja szeptember harmadik hetének keddjé, az ülés azonban hónapokig is eltart, egészen addig, amíg az államok meg tárgyalnak minden felmerülő kérdést. Lehetőség van rendkívüli ülészak összehívására is a Biztonsági Tanács vagy a tagállamok többségének kezdeményezésére.⁵⁹ Különleges esetben ún. sürgős rendkívüli ülészak is összehívható 24 órán belül. Ez utóbbira mindezidáig 10 alkalommal került sor, ebből egy az 1956-os magyar forradalom leverése miatt történt.⁶⁰ A Közgyűlés munkáját bizottságok és albizottságok segítik, ilyen pl. a Jogi Bizottság és a Nemzetközi Jogi Bizottság, amely a legfontosabb többoldalú nemzetközi szerződések előkészítésével és a nemzetközi jog

⁵⁶ BERTRAND 1995, 352-353. o.

⁵⁷ Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects. A/55/305-S/2000/809 (21.08.2000).

⁵⁸ Egy további alkalommal is lehetőség adódik a fegyverhasználatra, mégpedig „a mandátum védelmében”. A mandátum védelme több mindent takarhat és nem megfelelő vezetés esetén visszaélésekre is alkalmat adhat, viszont a lehetőség immár adott, hogy a békefenntartóknak ne kelljen tétlenül végignézni egy Ruandához vagy Srebrenicához hasonló katasztrófát.

⁵⁹ ENSZ Alapokmány 20. §.

⁶⁰ General Assembly of the United Nations – Emergency special sessions <http://www.un.org/en/ga/sessions/emergency.shtml>

fejlesztésével foglalkozik. Hat hivatalos nyelven lehet felszólalni a Közgyűlés ülésén, ezek az angol, francia, spanyol, arab, kínai és orosz. Más nyelven abban az esetben szólhatnak a delegáltak, amennyiben előzetesen írásban benyújtották beszédük szövegét a Közgyűlés elnökének, aki gondoskodik mind a hat hivatalos nyelvre történő fordításról.

A Közgyűlés szerteágazó hatáskörökkel rendelkezik mind a szervezet belső élete, mind kívülré irányuló tevékenysége tekintetében.

7.4.1. KÜLSŐ HATÁSKÖRÖK

Az ENSZ Közgyűlése az Alapokmányban meghatározott célokkal kapcsolatos, vagy az ENSZ főszervei hatáskörével és feladatával kapcsolatos bármely **ügyet megtárgyalhat és ajánlást tehet**. Ennek keretében **felhívja a Biztonsági Tanács figyelmét** minden olyan kérdésre, amely a nemzetközi békét és biztonságot veszélyezteti és **megvitat** minden olyan **kérdést, amely a béke és biztonság fenntartására** vonatkozik és ajánlást tehet.⁶¹ Továbbá **tanulmányozást kezdeményezhet, ajánlásokat tehet** a nemzetközi politikai, gazdasági, szociális, kulturális, oktatási, egészségügyi és jogi együttműködés előmozdítása érdekében. A Közgyűlés hatáskörének korlátozása következik be a Biztonsági Tanács eljárása esetén, ugyanis, ha a Tanács már eljár „viszály” vagy „helyzet” tekintetében, úgy a Közgyűlés addig nem hozhat határozatot a kérdés kapcsán.⁶²

7.4.2. BELSŐ HATÁSKÖRÖK

Jelentős befolyással bír a Közgyűlés az ENSZ személyi, szervezeti kérdései tekintetében, így itt kerülnek megválasztásra a Biztonsági Tanács nem állandó tagjai, a Gazdasági- és Szociális Tanács tagjai, a Nemzetközi Bíróság bírái és a szervezet Főtitkára. A Közgyűlés további feladata a szakosított intézmények pénzügyi megállapodásainak jóváhagyása, valamint a Gazdasági- és Szociális Tanács és szakosított intézmények közti megállapodások jóváhagyása. A Biztonsági Tanács támogató ajánlása esetén itt születik döntés a szervezethez való csatlakozásról is. A Közgyűlésnek lehetősége van tanácsadó véleményt kérni a Nemzetközi Bíróságtól bármilyen jogkérdésben és feladatai ellátására segédszerveket hozhat létre. A szervezet mindennapi működésének legérzékenyebb kérdése, a költségvetés elfogadására is e fórum előtt kerül sor, amelynek során a Közgyűlés megvizsgálja a tagállami hozzájárulások mértékét, végrehajtja az esetleges korrekciókat és felhívja az egyes államok figyelmét, amennyiben rendelkeznek fennálló tartozással a szervezet irányába.⁶³

7.4.3. A KÖZGYŰLÉS HATÁROZATAI

A Közgyűlés határozatai **ajánlás jellegűek**, és nem bírnak kötelező erővel. Ennek ellenére bírhatnak jelentőséggel a nemzetközi kapcsolatokban, mivel jelezhetik, hogy az államok többsége milyen állásponton van egy kérdésben. Egyúttal előre vetítheti, mely témakörökben várható nemzetközi szerződések megkötése is. A korábbi határozatban foglaltakkal eltérő tartalmú határozat elfogadása pedig jelezheti a korábbi szokásjogi normától való elrugaszkodást és eltérő tartalmú szabály kialakulását.⁶⁴

⁶¹ ENSZ Alapokmány 11. § (1)–(3) bek.

⁶² Mára kialakult gyakorlat, hogy a Biztonsági Tanács határozatait azzal zárja, hogy a „*Biztonsági Tanács továbbra is foglalkozik a kérdéssel / Remains seized on the matter*”, ezáltal fenntartva magának a hatáskört továbbhatározatok meghozatalára a témában.

⁶³ ENSZ Alapokmány 17. o.

⁶⁴ JOYNER 1981, 453. o.

A legtöbb közgyűlési határozat egyszerű többséggel kerül elfogadásra, azonban a legfontosabb kérdésekben, mint a költségvetés elfogadása vagy nemzetközi béke és biztonság fenntartására vonatkozó ajánlás, már megkövetelt a kétharmados többség. Különleges státusszal bír az ún. **Egyesülve a békéért határozat** (*Uniting for Peace Resolution* 1950). Ennek meghozatalára akkor van szükség, ha a Biztonsági Tanács valamely állandó tag vétója miatt működésképtelenné válna és nem tudná a nemzetközi béke és biztonság érdekében hatásköreit gyakorolni. Ebben az esetben a Közgyűlés béke veszélyeztetése, megszegése vagy agresszió esetén a kérdést megvitathatja és szükség esetén fegyveres erőszak alkalmazásával járó intézkedések fogantatását ajánlhatja a tagállamoknak. Az Egyesülve a békéért határozat előnye, hogy egy alternatívát jelenthet egy politikai okból döntésképtelen Biztonsági Tanács inaktivitása esetén, ha a nemzetközi közösség döntő többsége cselekvésre szánná el magát.⁶⁵ Alkalmazása azonban nem veszélytelen. Mivel hatáskört von el a Biztonsági Tanácstól, ezért gyakori alkalmazása az állandó tagok vétójának semmibe vételét jelentené, amely hosszú távon veszélyezteti a szervezet működését, nemzetközi feszültséget okozhat, jogi alapja pedig nincs az Alapokmányban.⁶⁶

7.5. NEMZETKÖZI BÍRÓSÁG

Bár hivatalosan 1945-ben jött létre és 1946-ban kezdte meg működését, a Nemzetközi Bíróság mégsem tekinthető előzmények nélküli intézménynek. Tevékenysége szorosan kapcsolódik a Nemzetek Szövetsége mellett működő Állandó Nemzetközi Bírósághoz, amelynek habár nem jogutódja, mégis számos közös pontot lehet felfedezni a két bírói fórum működése között. Mindkettő a hollandiai Hága városában végezte tevékenységét, az azokat létrehozó Statútumok szövege nagyfokú hasonlóságot mutat, és az Állandó Nemzetközi Bíróság utolsó bíráiból váltak a Nemzetközi Bíróság első bírái. A legfőbb különbségnek az tekinthető, hogy míg az Állandó Nemzetközi Bíróság a Nemzetek Szövetségétől szervezetileg függetlenül működött, addig a Nemzetközi Bíróság az ENSZ egyik főszerve. A Bíróság ennek ellenére önálló jogalany, Statútumának pedig mindegyik ENSZ tagállam részese. Az, hogy a Statútum részese egy állam még nem jelenti azt, hogy a Bíróság automatikusan el is járhat az államot érintő kérdésekben. Fennállása alatt a Bíróság számos kérdésben alakította, formálta a nemzetközi jogot, így pl. a Bős-Nagymaros-ügyben környezetvédelmi kérdésekben, a Nicaragua-ügyben az állami felelősség és az erőszak alkalmazása kapcsán vagy a Teherán-ügyben a diplomáciai képviselőket megillető sérthetlenség vonatkozásában.

7.5.1. A NEMZETKÖZI BÍRÓSÁG BÍRÁI

A Nemzetközi Bíróság bíráinak kiválasztása az ENSZ Közgyűlésében és Biztonsági Tanácsában történik. A jelöltnek meg kell szereznie az abszolút többséget (az összes szavazat több mint felét) mindkét egyszerre üléselő főszervben. A 15 bíra megbízatása 9 évre szól és nincs korlátozás újraválasztásuk tekintetében.⁶⁷ A bírák megválasztása rotációs alapon történik, vagyis három évente 5 bírát választanak. A lépcsőzetes újraválasztás azért került bevezetésre, mert előre látható volt, hogy időnként nehézségekbe fog ütközni a testület feltöltése, mivel az abszolút többség megszerzése sokszor politikai játszmák függvénye a Biztonsági Tanácsban és a Közgyűlésben. A kiválasztás során feltétel a nemzetközi jog magas szintű ismerete, valamint hogy a bírák összetétele tükrözze a civilizáció fő formáit és a világ főbb jogrendszereit.⁶⁸ További szempont, hogy a jelöltnek a bírává váláshoz vagy alkalmasnak kell

⁶⁵ CARSWELL 2013, 456-458. o.; A legsúlyosabb konfliktusok hatékonyabb megoldását és a Biztonsági Tanács aktivitásának a növelését szorgalmazza a védelmi felelősség koncepciója is, lásd pl.: SZALAI 2013.

⁶⁶ KARDOS-LATTMANN 2010, 302. o.

⁶⁷ Az újbóli megválasztás gyakorinak számít, Japán bírák esetében pedig általánosnak mondható, hogy egy személy 2-3 cikluson, vagyis 18-27 éven át képviseli a szigetországot.

⁶⁸ A Nemzetközi Bíróság Statútuma 2. §.

lennie rá, hogy államának legmagasabb szintű bíróságában bíró lehessen, vagy pedig kiváló jogtudósi munkássága teszi alkalmassá feladatának elvégzésére. Szigorú összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak a bírákra, ugyanis nem folytathatnak politikai vagy államigazgatási tevékenységet, kormányoktól nem fogadhatnak el megbízásokat, nem képviselhetik azokat, nem tevékenykedhetnek ügyvédként, továbbá nem dönthetnek olyan ügyben, amelyben korábban bármilyen formában részt vettek. Ellentételezéseként viszont magas illetményben, költségtérítésben, később nyugdíjban, valamint megbízásuk ideje alatt diplomáciai mentességben részesülnek. A bíróság **elnökét** és alelnökét a bírák maguk közül választják 3 évre. Az elnök feladata megszervezni és felügyelni a Bíróság munkáját, képviselni a Bíróságot, valamint vezetni annak üléseit. Szavazategyenlőség esetén pedig az ő szavazata dönt. Lehetőség van ún. **ad hoc** vagy eseti **bírák** kinevezésére is. Eerre akkor kerülhet sor, ha a Bíróság előtti eljárásor az egyik államnak van bírása a testületben, a másik félnek pedig nincs. Az *ad hoc* bírák az adott ügy kapcsán teljes értékű bírái a testületnek, tanácskozási és szavazati joggal bírnak, megbízásuk ugyanakkor az ügy lezárultával megszűnik. A Bíróságnak eddig egy magyar bírása volt, *Herczegh Géza*, aki 1993–2003 között töltötte be a tisztséget.

7.5.2. A NEMZETKÖZI BÍRÓSÁG ELJÁRÁSA

A Nemzetközi Bíróság eljárásának két típusa van: eszerint beszélhetünk peres eljárásról és tanácsadó véleménnyről.

Peres eljárásra államok közti jogvita esetén van mód. Az ügyben először megállapítják a Bíróság joghatóságát, majd a kereset elfogadhatóságát. Ha ez megtörtént az érdemi tárgyalás írásbeli szakaszában a felek szakértők igénybevételevel, esetleg helyszíni szemlével igyekeznek bizonyítani a keresetben, illetve az ellenkeresetben foglaltakat. Ezt követi a szóbeli szakasz, amelynek során rövid, tömör, precíz jogi érvelések hangzanak el a feleket képviselő jogászoktól, amelyek célja a bírák meggyőzése. A tárgyalás főszabály szerint nyilvános, azonban a felek kérhetnek zárt ülést is. Az ítélet meghozatala zárt ülésen születik, tartalma azonban nyilvános és a Bíróság honlapján bárki számára elérhető hiteles angol és francia nyelven. Egyszerű többségi döntés elegendő az ítélet meghozatalához, vagyis a jelenlévő bírák több mint felének támogatása szükséges a döntéshez. Az ítéletet kötelező megindokolni, azonban az azzal egyet nem értő bírák kifejtethetik eltérő álláspontjukat. Amennyiben a bíró egyetértett az ítélettel, de az indokolással már kevésbé, úgy **párhuzamos véleményt** fűzhet a döntéshez, míg ha magával az ítélettel kapcsolatban szavazott másképp, de végső soron kisebbségben maradt, lehetősége van álláspontját **különvéleményben** kifejteni. A döntés az adott ügyben kötelező a felekre. A Bíróság eljárása egyszintű, fellebbezésre nincs lehetőség, csupán perújrafelvételre, amely azonban határidőhöz kötött. Ha olyan tény jut bármely fél tudomására, amely érdemben befolyásolhatná az ügy kimenetelét, úgy az új tény előkerülése után 6 hónapon belül kezdeményezhető új eljárás lefolytatása. Legkésőbb az ítélet meghozatalát követően 10 évig van erre lehetőség, mivel ezt követően az eltérő tartalmú új ítélet-ről már vélelmezhető, hogy jelentős mértékben, hátrányosan változtatná meg a felek közti viszonyokat.⁶⁹

Tanácsadó véleményt elméleti jogvita eldöntése céljából kezdeményezhet az ENSZ Biztonsági Tanácsa, a Közgyűlés vagy az ENSZ azon szervei és szakosított intézményei, amelyeket a Közgyűlés erre felhatalmaz, ámde csak a feladatköriükkel és tevékenységükkel összefüggő kérdésben.⁷⁰ Az eljárás különlegessége, hogy nincsenek ellenérdekű felek, a Bíróság nem köteles válaszolni a feltett kérdésre, ha mégis megteszi, az nem bír kötelező erővel. Jelezheti viszont a fejlődés irányát, így a tanácsadó vélemények jelentősége nem elenyésző.⁷¹

⁶⁹ Kovács 2011, 527-528. o.

⁷⁰ ENSZ Alapokmány 96. §.

⁷¹ Ténykérdésben elviekben nem kérhető tanácsadó vélemény, azonban akad rá példa, hogy a Bíróság mégis nyújt. Ilyen eset volt 2004-ben „A megszállt palesztin területen épült fal jogi következményei ügy”, amely jelentős aktuálpolitikai vonulattal bírt.

7.6. AZ ENSZ EGYÉB FŐSZERVEI

7.6.1. TITKÁRSÁG, FŐTITKÁR

A New York-i székhelyű Titkárság az ENSZ adminisztratív főszerve. Feladata biztosítani a mindennapi működés feltételeit és segíti a Főtitkár programjának megvalósulását. Noha kezdetben csekély létszámmal dolgozó szervnek számított, mára több tízezer embert foglalkoztat, létrehozva ezzel a nemzetközi köztisztviselők rétegét.

A világszervezet élén álló Főtitkár az ENSZ arca, az ő nevével fémjelzik az egyes korszakokat a szervezet történetében, és egy-egy karizmatikus főtitkár rendkívüli hatást gyakorolhat korának gondolkodására. Így a már említett *Dag Hammarskjöld* az 50-es években átformálta a békefenntartás intézményét, *Javier Perez de Cuellar* a 80-as években aktív szerepet vállalt a közel-keleti békefolyamatokban közvetítőként, *Kofi Annan* pedig meghonosította a környezetvédelmi szempontokat az ENSZ működésében és a regionális szervezetekkel való szorosabb együttműködést. A főtitkár legfontosabb feladata, hogy képviseli a szervezetet, valamint részt vehet a főszervek ülésein, szükség esetén felhívva a főszervek, így a Biztonsági Tanács figyelmét minden olyan helyzetre, amely a nemzetközi békét és biztonságot fenyegetheti.⁷² Vitarendezésben és a preventív diplomácia koordinálásában kiemelkedő szereppel bír, így pl. különmegbízottjai jelentős mértékben hozzájárulnak a tűzszüneti megállapodásokhoz. A mindenkor Főtitkár humanitárius tevékenysége is említésre méltó. Az emberek százezreinek életén segítő, ámde a szélesebb nyilvánosság számára elvontnak tűnő humanitárius segítségnyújtást hírességek egy-egy hozzájuk közel álló témakörbe történő bevonásával tudja közelebb hozni az emberekhez.

A Főtitkárt a Biztonsági Tanács ajánlása alapján választja meg a Közgyűlés 5 éves időtartamra és egy alkalommal újraválasztható. **Felelősséggel csak az ENSZ-nek tartozik**, más szervezetek, tagállamok, még az állampolgársága szerinti állam sem vonhatja felelősségre. Teljes **mentességet** élvez, vagyis nem tartóztatható le, nem állítható bíróság elé, nem fogható perbe. Ez a garanciális szabályozás elengedhetetlen ahhoz, hogy tevékenységét függetlenül, pártatlanul, az állam általi befolyásolás lehetősége nélkül végezhesse. Tevékenységéről évente beszámol a Közgyűlésnek, ahol a tagállamok képviselői kérdéseket intézhetnek hozzá, véleményezhetik adott évi tevékenységét. Kiválasztásának szempontjai a hozzáértés, tapasztalat, feddhetetlenség, valamint egyenlő földrajzi eloszlás elve.⁷³ Munkájában szigorú összeférhetetlenségi szabályok érvényesülnek, amelyek szerint nem lehet tagja kormányának, gazdasági szervezetnek, továbbá nem is utasítható általuk.⁷⁴

7.6.2. GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS TANÁCS

Az 54 tagú és szintén New York-i székhelyű Gazdasági és Szociális Tanács, vagy (angol nyelvű rövidítéssel ECOSOC) az egész világot érintő gazdasági és szociális kérdések megvitatásának fő fóruma és felel az Alapokmányban meghatározott gazdasági, szociális, kulturális célok eléréséért. Ennek keretében ajánlásokat fogad el, tanulmányokat és jelentéseket készít, hogy felmérje a gazdaság, társadalom és kultúra globális helyzetét, azonosíthassa a fejlesztendő pontokat és javaslatokat tegyen a nemzetközi közösség számára a fejlesztési lehetőségek tekintetében. Koordinálja a szakosított intézmények munkáját, feladat- és hatáskörében nemzetközi értekezletet hívhat össze egy-egy probléma

⁷² ENSZ Alapokmány 99. §. Egy-egy ügy Biztonsági Tanács elé utalása nem elvont és marginális feladat. Legutóbb 2016–2017-ben tett így *António Guterres* Főtitkár, felhívva a Biztonsági Tanács figyelmét a rohingya kisebbség ellen elkövetett cselekményekre Mianmarban.

⁷³ ENSZ Alapokmány 101. § (3) bek. A kiválasztási elvek ellenére sokan nehezményezik, hogy mind a mai napig sem kelet-európai, sem női Főtitkár megválasztására nem került sor.

⁷⁴ ENSZ Alapokmány 100. § (1) bek.

megvitatására.⁷⁵ Kapcsolatot tart fenn az NGO-k sokaságával, összegzi és becsatornázza véleményüket az ENSZ-felé.⁷⁶ Munkáját funkcionális és állandó bizottságok segítik, pl. statisztikai, népesedésügyi, szociális fejlesztési, nők helyzetével foglalkozó, kábítószer, bűnmegelőzési és ellenőrzési, fenntartható fejlődés, tudomány és technológiai bizottságok, valamint szakértői testületek.⁷⁷

7.6.3. GYÁMSÁGI TANÁCS

A Gyámügyi Tanácsot abból a célból hozták létre, hogy segítsen a gyarmati területek igazgatásában, hosszú távon pedig a függetlenség elérésében. A Tanács tevékenysége nem terjedt ki minden gyarmati területre. Főképp azokra a területekre koncentrált, amelyek korábban a Nemzetek Szövetségének mandátumterületei voltak. A mandátumrendszer az első világháborúban vesztes államoktól elcsatolt gyarmati területek igazgatását jelentette. Az Alapokmányban megjelölt önrendelkezés elvével nehezen összeegyeztethető gyarmati igazgatást az ENSZ mindig is ideiglenesnek tekintette, így célként az összes ehhez hasonló státuszban lévő terület függetlenségét tűzte ki. A Gyámügyi Tanács tevékenysége sikeresnek mondható, hiszen közel 40 évnyi működés után, 1994-ben az utolsó gyámosság megszűnésével (Palau) a Gyámügyi Tanács is befejezte tevékenységét. Habár hivatalosan a mai napig az ENSZ főszervének tekinthető, elméletileg működését határozatlan ideig felfüggesztette, gyakorlatilag pedig megszűnt.

7.7. SZAKOSÍTOTT INTÉZMÉNYEK ÉS KAPCSOLT SZERVEK

A tágabb értelemben vett ENSZ-család a főszerveken kívül számos más szervezet, szakosított intézményt és egyéb szervezetet foglal magába.

Az első kategóriába sorolhatók az ENSZ egyes alapjai és programjai, amelyek önkéntes felajánlásokból, adományokból tartják fenn magukat. Ide tartoznak az ENSZ környezetvédelmi, gyermekvédelmi és fejlesztési programjai (UNEP, UNICEF, UNDP).

A második csoportba a szakosított intézmények, amelyek önálló jogalanyisággal, jogi személyiséggel rendelkeznek, ügyeiket jelentős autonómiával maguk intézik és szerződéssel kapcsolódnak a világszervezethez. A szakosított intézmények az élet szinte minden területét lefedik a munka világától kezdve (Nemzetközi Munkaügyi Szervezet – ILO), a pénzügyi szektoron (Nemzetközi Valutaalap – IMF, Világbank), az egészségügyön (Egészségügyi Világszervezet – WHO), a mezőgazdaságon (az ENSZ Élelmiszerügyi és Mezőgazdasági Szervezete – FAO) át a kulturális életig (az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete – UNESCO).

A harmadik csoport a különleges státuszban lévő szervek vagy kapcsoló intézmények, amelyek vagy az ENSZ valamely főszervével, egy vagy több szakosított intézménnyel állnak kapcsolatban, vagy csak lazán kapcsolódnak a világszervezethez. Ide sorolható a Menekültügyi Főbiztos Hivatala (UNHCR) vagy a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség (IAEA).

Ebben a fejezetben a legfontosabb szakosított intézmények közül tárgyalunk néhányat.

⁷⁵ ENSZ Alapokmány 62. § (1), (2), (4) bek.

⁷⁶ A Gazdasági és Szociális Tanács jelenleg több mint 3000 NGO-val tart fenn folyamatos kapcsolatot, ezáltal teljes képet kap a globális folyamatok szinte minden szegmenséről.

⁷⁷ A Gazdasági és Szociális Tanács kiegészítő szervei: <http://www.un.org/en/ecosoc/about/subsidiary.shtml>

7.7.1. A SZAKOSÍTOTT INTÉZMÉNYEK ÁLTALÁNOS ISMÉRVEI

A szakosított intézmények különleges hatáskörrel rendelkező **nemzetközi szervezetek**, amelyek **kormányközi megállapodás** útján jöttek létre, és alapszabályuk értelmében **gazdasági, szociális, kulturális, nevelésügyi, kereskedelmi, egészségügyi** téren, valamint az ezzel kapcsolatos területeken jelentős **szakmai feladatokat látnak el**.⁷⁸ A fogalom minden eleme elhagyhatatlan ahhoz, hogy szakosított intézményekről beszélhessünk.

Az, hogy nemzetközi szervezetnek tekinthetőek, saját jogképességgel és jogalanyisággal az önálló működés előfeltétele, ami esetükben feladatuk hatékony elvégzésének feltétele is egyben. Kormányközi megállapodás, vagyis nemzetközi szerződés hozza létre a szakosított intézményeket. E nélkül csak nem kormányközi nemzetközi szervezetről beszélhetnénk, mint pl. a FIFA vagy az Orvosok Határok Nélkül. A gazdasági, szociális, kulturális, nevelésügyi, kereskedelmi, egészségügyi terület, amelyen tevékenykednek, egyben azt is jelenti, hogy az ENSZ Alapokmányban megjelölt céljai elérése érdekében tevékenykednek, legyen szó a gazdasági fejlődés előmozdításáról, jogvédelemről vagy bármely olyan területről, amely ezekhez nélkülözhetetlen. Pl. a jólét egyik előfeltétele a megfelelő élelem, amely csak kiszámítható mezőgazdasági termelés esetén biztosítható, ehhez viszont előre kell látni a környezeti-éghajlati változásokat, így közvetett módon a Meteorológiai Világszervezet (WMO) is az emberiség jólétének szolgálatában áll. Némely szakosított intézmény már az ENSZ létrehozása előtt is tevékenykedett, így az ILO, amelyet 1919-ben hoztak létre, vagy az UPU, az Egyetemes Postaunió, amely már 1874-ben a postai küldemények biztonságos és gyors célba juttatásán dolgozott. Ezek a szervezetek az ENSZ létrehozása után nemzetközi szerződést kötöttek az ENSZ-szel és így váltak szakosított intézménnyé. Jelentős autonómiájuk ellenére több szálon kötődnek a világszervezethez. Szakmai tevékenységükről évente beszámolnak a Gazdasági és Szociális Tanácsnak, valamint a Közgyűlés az a főszerv, amely az általuk kötött pénzügyi tárgyú megállapodásokat jóváhagyja.⁷⁹ Szintén a Közgyűlés az a szerv, amely dönthet úgy, hogy feladatának ellátáshoz új szakosított intézményre van szüksége, ezért adott esetben új szakosított intézményt is létesíthet vagy konferenciát hívhat össze a tagállamok részére, finoman jelezve az államok részére az új igények megjelenését.

7.7.2. NEMZETKÖZI MUNKAÜGYI SZERVEZET (ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION)

Az ILO Alkotmányát 1919-ben fogadták el és 1946-ban vált az ENSZ első szakosított intézményévé. Székhelye **Genfben** található, noha a második világháború alatt ideiglenesen átkerült a kanadai Montrealba. Alapvető hozzáállását a munkához és a munkavállalóhoz legtisztábban az 1944-es Egyetemes Munkaügyi Értekezleten fogalmazták meg, amikor megállapításra került, hogy az ILO arra törekszik, hogy támogassa a szociális igazságosságot és a nemzetközileg elismert emberi- és munkajogokat, valamint, hogy mindenkinek joga van az anyagi jóléthez, a szellemi fejlődéshez, a szabadsághoz és emberi méltósághoz, a gazdasági biztonsághoz és egyenlő érvényesüléshez. Ezeket a munka világra leképezve születt meg az ILO **négy működési alapelve**, amelyek szerint:

- 1) **A véleménynyilvánítás és az egyesülés szabadsága** lényeges előfeltétele az állandó haladásnak.
- 2) **A szegénység** bárhol jelentkezik is, mindenki **jólétét veszélyezteti**.
- 3) **A nyomor elleni küzdelmet** fáradhatatlan erővel kell tovább folytatni nemzeti és nemzetközi téren, összehangolt nemzetközi erőfeszítésekkel is.⁸⁰
- 4) **A munka nem áru**.

⁷⁸ BLAHÓ-PRANDLER 2011, 203-204. o.

⁷⁹ ENSZ Alapokmány 63-64. §.

⁸⁰ Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organization (Declaration of Philadelphia) Annex to the Constitution of the ILO, 1944. 1. §.

Szervezetének jellegzetessége az ún. *tripartite* felépítés. Eszerint az ILO legfontosabb szerveként működő **Nemzetközi Munkaügyi Konferencián** a munka világában érintett mindhárom szereplőnek részt kell vennie, így minden állam négytagú delegációt küld, amelyből két tagot a **kormány**, 1-1 tagot pedig a **munkavállalók** és a **munkáltatók** küldenek.

Az ILO céljai között szerepel a teljes foglalkoztatás elérése, az általános életszínvonal növelése, a szakképzés és munkaerő szabad áramlásának elősegítése, a kollektív szerződések kötésének lehetősége, a munka- és egészségvédelmi szabályok folyamatos fejlesztése, anya- és gyermekvédelmi szabályok kiterjesztése, valamint egyenlő feltételek megteremtése a szakképzésben és az elhelyezkedésben.

Tevékenysége a munkával kapcsolatos kérdések jelentős részét lefedi, első sorban szakértők és a Nemzetközi Munkaügyi Konferencián részt vevő állami, munkáltatói és munkavállalói küldöttek által kidolgozott egyezménytervezetekben jelentkezik, amelyek a fenti célok elérése érdekében születnek és az államok szabadon csatlakozhatnak. Az ILO által kidolgozott nemzetközi szerződések általában rugalmasak, többféle módon integrálhatók az érintett állam igényeinek megfelelően. Az ILO ezen kívül számos programot hívott életre vagy támogatott, így pl. a gyermekmunka elleni programja több millió munkavállalásra kényszerített gyermek életén kíván javítani.⁸¹

7.7.3. AZ EGYESÜLT NEMZETEK ÉLELMEZÉSI ÉS MEZŐGAZDASÁGI SZERVEZETE (FAO – FOOD AND AGRICULTURAL ORGANIZATION)

A FAO **1945**-ben jött létre és mára a **római** székhelyű szakosított intézmény az ENSZ mezőgazdasági, erdészeti, halászati és vidékfejlesztési tevékenységének zászlóshajójává vált. Fő céljai a fejlődő világban terjedő éhség és szegénység megállítása, megszüntetése, a táplálkozási és életszínvonal emelése, a termelés és elosztás javítása, az élelmezés biztonságának garantálása és ezzel összefüggésben a nemzetközi együttműködés fejlesztése.

Tevékenysége igen sokrétű. Országspecifikus és globális információkat gyűjt a mezőgazdaság és az élelmiszerellátás állapotáról, fejlesztési segítséget ajánl azon államoknak, amelyek ezt kérik, politikai és tervezési tanácsokat nyújt kormányoknak, szorgalmazza a technikai újítások bevezetését, valamint az élelmezési és mezőgazdasági kérdések nemzetközi vitafórumául szolgál. Speciális programjai segítik az országok felkészülését váratlan élelmiszerválságra, és szükség esetén segítyt nyújtanak. Szorosan együttműködik más szakosított intézményekkel, mint a Meteorológiai Világszervezettel (WMO – *World Meteorology Organization*), vagy a Világélelmezési Programmal (WFP – *World Food Programme*) céljai elérése érdekében.⁸²

7.7.4. AZ EGYESÜLT NEMZETEK NEVELÉSÜGYI, TUDOMÁNYOS ÉS KULTURÁLIS SZERVEZETE (UNESCO – UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION)

Az UNESCO létrehozására röviddel a második világháború után, **1945**-ben került sor. Székhelye **Párizsban** van, azonban mára már a világ 195 államában jelen van. Tevékenységi köre kiterjed a kulturális kapcsolatok fejlesztésére, a mindenki által elérhető oktatás biztosítására, műalkotások, emlékművek, régiségek, kulturális örökségek védelmére, más népek kultúrájának megőrzése és megismerésének segítésére.⁸³

⁸¹ <https://www.ilo.org/ipec/programme/lang--en/index.htm>

⁸² BLAHÓ-PRANDLER 2011, 207-208. o. <http://www.fao.org/in-action/fao-projects/en/>

⁸³ Uo. 208-210. o.

Legismertebb eredménye a világörökségi lista létrehozása a **Kulturális és Természeti Világörökségének Védelméről szóló 1972. évi Egyezmény** alapján, amelyen védelmet kíván nyújtani az emberiség legjelentősebb épített hagyatékának és természeti sokszínűségének. Magyarország 1985-ben csatlakozott az egyezményhez és jelenleg egy természeti és hét kulturális területtel járul hozzá a világörökségi listához.⁸⁴

7.7.5. EGÉSZSÉGÜGYI VILÁGSZERVEZET (WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION)

Az 1948-ban alapított és genfi székhelyű egészségügyi világszervezet jelenleg 195 tagállammal rendelkezik. A WHO támogatja a **technikai együttműködést** a nemzetek között az **egészségügy területén, betegségek ellenőrzésére és megszüntetésére** vonatkozó **programokat** hajt végre, és arra törekszik, hogy javítsa az életminőséget. Legfontosabb célja, hogy mindenki az **egészség lehető legmagasabb szintjét** érje el.⁸⁵ Mindennapi programjában jelentős szerepet kapnak a fertőző betegségekről szóló tájékoztató projektek, a közhiedelmek cáfolása és az NGO-kkal (Orvosok Határok Nélkül, *Médecins du Monde*, *Save the Children*) valamint a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságával (ICRC) történő szoros együttműködés.⁸⁶ A WHO folyamatosan frissíti az országspecifikus kötelező és javasolt védőoltások listáját, valamint a legkiemelkedőbb állami gyakorlatok propagálásával a nemzetközi közösséget a jó gyakorlatok követésére ösztönzi. Egészségügyi vészhelyzet, így járványok esetén akár kötelező erővel elrendelhet karantént. Az érintett államoknak azonban lehetőségük van rá, hogy más módon fékezék meg a fertőző betegségeket.⁸⁷

⁸⁴ 1985. évi 21. törvényerejű rendelet a világ kulturális és természeti örökségének védelméről szóló, az Egyesült Nemzetek Oktatási, Tudományos és Kulturális Szervezete Általános Konferenciájának ülészakán Párizsban, 1972. november 16-án elfogadott egyezmény kihirdetéséről.

⁸⁵ Constitution of the World Health Organization Art. 1.

⁸⁶ Így pl. kiemelkedően fontos kampánytémának számít, hogy az egyes veszélyeztetett fajok elfogyasztása nem segít az egészségügyi problémákon, a kötelező oltások hiánya viszont világszerte elősegítheti a járványok megakadályozását vagy hogy számos betegség időbeli kiszűrése esetén jelentősen növelhetők a túlélési esélyek (rákos megbetegedések, cukorbetegség, stb.).

⁸⁷ Ld. pl. az Afrika nyugati részén 2014–2016 között végig söprő Ebola-járványt, amely idején a WHO több országban rendelt el vagy javasolt karantént a járvány megfékezése érdekében.

Az ENSZ szakosított intézményei

Rövidítés	Angol elnevezés	Magyar elnevezés
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Szervezete
ICAO	International Civil Aviation Organization	Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet
IFAD	International Fund for Agricultural Development	Nemzetközi Mezőgazdasági Fejlesztési Alap
ILO	International Labour Organization	Nemzetközi Munkaügyi Szervezet
IMF	International Monetary Fund	Nemzetközi Valutaalap
IMO	International Maritime Organization	Nemzetközi Tengerészeti Szervezet
ITU	International Telecommunications Union	Nemzetközi Távközlési Egyesület
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	Az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization	Az ENSZ Iparfejlesztési Szervezete
UNWTO	World Tourism Organization	Turisztikai Világszervezet
UPU	Universal Postal Union	Egyetemes Postaegyesület
WHO	World Health Organization	Egészségügyi Világszervezet
WIPO	World Intellectual Property Organization	Szellemi Tulajdon Világszervezete
WMO	World Meteorological Organization	Meteorológiai Világszervezet
	World Bank Group*	Világbank Csoport

*A Világbank csoporthoz három szakosított intézmény tartozik – a táblázatban az első három (és még további két, nem ENSZ szakosított szervezetnek minősülő intézmény):

IBRD	International Bank for Reconstruction and Development	Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank
IDA	International Development Association	Nemzetközi Fejlesztési Társulás
IFC	International Finance Corporation	Nemzetközi Pénzügyi Társaság
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency	Nemzetközi Beruházásbiztosítási Ügynökség
ICSID	International Centre for Settlement of Investment Disputes	Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja



ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Mely lépések vezettek az ENSZ létrejöttéhez?
2. Miben tér el a békefenntartó missziók három generációja?
3. Mi a különbség a Nemzetközi Bíróság ítéletéhez fűzött párhuzamos vélemény és különvélemény között?
4. Milyen nem-fegyveres kényszerítő intézkedéseket ismer?
5. Foglalja össze röviden a *Bernadotte*-ügy lényegét!
6. Hogyan jellemezhető az ENSZ jogalanyiséga?
7. Milyen feltételekkel csatlakozhat egy állam az ENSZ-hez?
8. Sorolja fel az Alapokmányban megjelenő elveket!
9. Melyek az ENSZ főszervei?
10. Mi a különbség az Alapokmány VI. és VII. fejezete alapján hozott biztonsági tanácsi határozatok között?
11. Fegyveres kényszerítő intézkedésnek számít-e a békefenntartás?
12. Hogyan módosítható az ENSZ Alapokmánya?
13. Mi a különbség kettős vétó és indirekt vétó között?
14. Soroljon fel négy szakosított intézményt!
15. Melyek a békefenntartás alapelvei?
16. Hol található az ENSZ központjai?
17. Határozza meg a szakosított intézmény fogalmát!
18. Mit értünk *tripartite* részvétel alatt az ILO működése tekintetében?
19. Mit értünk robusztus békemisszió alatt?
20. Ismertesse röviden az Egyesülve a békéért közgyűlési határozat lényegét!
21. Ki kérhet tanácsadó véleményt a Nemzetközi Bíróságtól?
22. Hogyan biztosított az ENSZ Főtitkár függetlensége?

AJÁNLOTT IRODALOM

- BELLAMY, Alex J. – WILLIAMS, Paul D. – GRIFFIN, Stuart: Understanding Peacekeeping. 2nd Edition, Polity, 2010.
- KOVÁCS Péter: Nemzetközi Közjog. 3. átdolgozott kiadás, Osiris Kiadó, Budapest, 2016.
- LAMM Vanda: A Nemzetközi Bíróság ítéletei és tanácsadó véleményei 1945-1993. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995.
- SHAW, Malcolm N.: Nemzetközi Jog. Complex Kiadó, Budapest, 2008. 121-122. o.
- SULYOK Gábor: Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Biztonsági Tanácsa – összetétel, szavazás, reform. Complex Kiadó, Budapest, 2009.
- SZENES Zoltán (szerk.): Válságkezelés és békefenntartás az ENSZ-ben. Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Budapest, 2013.



8. FEJEZET

GAZDASÁGI ÉS PÉNZÜGYI NEMZETKÖZI SZERVEZETEK

Egy globális világnak a nemzetközi gazdasági és pénzügyi szervezetek is természetes velejárói. Ugyanakkor, sokszor ezek a szervezetek segítik elő a globalizáció erősödését. Ezekről a szervezetekről naponta hallani a médiában: „Az IMF Venezuela megmentésére készül, de nem fogják hagyni...”, „Mélyponton az olajár: hamarosan újra beavatkozhat az OPEC” vagy „Az IMF és a szobalányok”¹.

A nemzetközi gazdasági és pénzügyi szervezetek nagy része a tagok által kötött többoldalú nemzetközi szerződésekkel jött létre, és rendelkezik nemzetközi jogi személyiséggel.² Némely szervezetnél bizonyos feltételekhez van kötve a tagság, és a tagoknak több kategóriája is létezhet: teljes jogú tagok, alapító tagok, társult tagok, részleges tagság, megfigyelők stb. Az OPEC jó példa erre, ahol az alapító tagok speciális vétőjoggal rendelkeznek, de vannak megfigyelő tagok is.

A nemzetközi gazdasági és pénzügyi szervezeteket, attól függően, hogy milyen céllal hozták őket létre, több kategóriába sorolhatjuk:³

- általános nemzetközi szervezetek, amelyek többek között gazdasági kérdésekkel is foglalkoznak (pl. ENSZ, mellyel a 7. fejezet foglalkozik),
- szakosodott nemzetközi gazdasági szervezetek, melyek lehetnek:
 - pénzügyi (IMF, IBRD),
 - beruházási (MIGA, ICSID),
 - kereskedelmi (WTO),
 - termelést és exportot elősegítő (OPEC),
 - ipari együttműködést elősegítő,
 - mezőgazdasági együttműködést elősegítő szervezetek,
 - általános gazdasági (OECD),
 - gazdasági integráció céljából létrehozott (pl. NAFTA).

Ebben a fejezetben csak az általunk legfontosabbnak tartott szervezetekkel foglalkozunk.

8.1. SZAKOSODOTT NEMZETKÖZI GAZDASÁGI SZERVEZETEK

8.1.1. NEMZETKÖZI VALUTAALAP

A **Nemzetközi Valutaalap** (*International Monetary Fund* – IMF) létrehozásának szükségessége a Bretton Woods-i konferencián merült fel 1944-ben, elsősorban azért, hogy a **nemzetközi pénzügyi rendszer stabilitását biztosítsa**. Emellett a céljai közé tartozik még a nemzetközi pénzügyi együttműködés előmozdítása, a nemzetközi kereskedelem kiegyensúlyozott fejlődésének elősegítése, a multilaterális fizetési rendszer létrehozásának elősegítése, a fizetőeszközök stabilitásának biztosítása, valamint a fize-

¹ Portfolio www.portfolio.hu/gazdasag/az-imf-es-a-szobalanyok.149745.html

² Bruhács professzor szerint nemzetközi szervezetek jogalanyiságát kifejezetten elismerhetik az adott szervezetet alapító szerződések (EU, WTO), de a jogalanyiságot kifejezetten deklaráló rendelkezés nélkül is nemzetközi jogalannak minősül az a nemzetközi szervezet, melynek alapító szerződése olyan jogokat és kötelezettségeket ad számára, melyből nemzetközi jogalanyisága levezethető (ENSZ és szakosított intézmények). Forrás: BRUHÁCS 2014.

³ VORTOVICH 1995, 21 o.

tési mérleg problémákkal rendelkező tagok számára hitelek biztosítása.⁴ Ez utóbbi segítséget jelenthet a bajba jutott (pl. túlköltekezett) országoknak, amíg megerősítik a tartalékaikat és stabilizálják a hazai valutájukat. Ehhez hozzátartozik az is, hogy az IMF figyeli a tagországok gazdaságait, és szükség esetén tanácsokat ad, programokat dolgoz ki a gazdasági válságba jutott tagoknak.⁵

A Nemzetközi Valutaalapnak jelenleg 189 tagja van,⁶ beleértve hazánkat is,⁷ tehát néhány kivétellel, a világ minden országa tagja. Székhelye Washington városban található. Az IMF-et egy Ügyvezető Igazgató irányítja, aki egyben a Végrehajtó Bizottság Elnöke is. Az IMF Végrehajtó Bizottsága nevezi ki öt évre. Fontos szabály, hogy ellentétben az Egyesült Nemzetek Szervezetével, ahol minden tagnak egy szavazata van, itt a szavazatok kvótákhoz vannak kötve, azaz a gazdaságilag erős országok, akik többet fizetnek be, több szavazattal rendelkeznek a szervezetben. Ugyanígy, a hitelnyújtásokhoz szükséges pénzt is a tagok biztosítják a kvótabefizetéseken keresztül.⁸

A Nemzetközi Valutaalap 1969-ben létrehozott egy nemzetközi tartalék aktívumot (pénznemet) **Különleges Lehívási Jogok** (*Special Drawing Rights – SDR*) névvel. Eredetileg 0.888671 gramm aranytak felelt meg egy SDR értéke, azaz abban az időben egy dollárt ért. Azonban a Bretton Woods-i rendszer összeomlását követően a hetvenes évek elején ezt felváltotta egy valutakosár, amelyet ötévente felülvizsgálunk. Jelenleg ebbe a kosárba a következő valuták tartoznak: USA dollár (41.73%), Euró (30.93%), kínai juan (8.33%), japán jen (8.09%) és angol font (10.93%).⁹

Az arany árfolyamának változása az utóbbi évtizedekben

Ezzel kapcsolatban érdekes megvizsgálni, hogyan változott azóta az arany árfolyama a dollárhoz képest. A lenti grafikonon egy troy uncia arany, azaz 31.1 gramm, dollárban kifejezett árváltozása látható az elmúlt ötven évben. A 2008-as nagy gazdasági válságot követő államadósság-válság miatt 2011-ben egy troy uncia ára elérte az 1900 USA dollárt is. A Nemzetközi Valutaalap igen komoly, 90 millió troy unciás aranytartalékkal rendelkezik.¹⁰

Az arany árának változása 1970-2015 között (1 uncia/USD)



Forrás: World Gold Charts

⁴ International Monetary Fund (IMF) www.imf.org

⁵ Uo.

⁶ Uo.

⁷ 1982. évi 6. törvényerejű rendelet a Nemzetközi Valuta Alap alapokmányának kihirdetéséről.

⁸ International Monetary Fund (IMF) www.imf.org

⁹ Uo.

¹⁰ Uo.

Ugyanakkor, azt is meg kell említeni, hogy már a 2008-as nagy gazdasági világválságot megelőzően is többen kritizálták az IMF-et, hogy a fejlett nyugati országok érdekében rákényszeríti a fejlődő országokra a liberális gazdaságpolitikát, amely tönkreteszi a még nem versenyképes gazdaságukat, vagy hogy hitelgaranciáival arra buzdítja őket, hogy eladósodjanak.¹¹ A nagy válságot követően pedig főleg azért kritizálták az IMF-et, hogy az elmúlt évtizedekben politikájával csak növelte a társadalmi egyenlőtlenségeket, és ezzel a társadalmi feszültségeket.

Görögország esete

A Nemzetközi Valutaalap egyik legnagyobb „ügyfele” Görögország. Az ország a 2008-as gazdasági világválságot követő években az államcsőd közelébe került, amelyből többek között az IMF által nyújtott hitelnek köszönhetően sikerült ideiglenesen kimenekülnie. A görög válságnak több oka is van. Néhány fontosabbat azért érdemes megemlíteni. Az egyik a korrupció: például olvasni lehetett róla, hogy az elhunyt hozzátartozói nem jelentették be a halálesetet, és továbbra is felvették az elhunyt nyugdíját, vagy, hogy a közalkalmazottak azért kaptak bónuszt, hogy időben beérnek a munkahelyükre.¹² De a korrupcióhoz sorolhatunk olyan problémákat is, mint a nem hatékony adóbeszedés, vagy a kormányzati korrupció kérdése. Egy másik oka az adósságválságnak, hogy amikor Görögország az euróövezet tagjává vált, akkor a görögöket nemzetközi hitelezők elkezdték szinte ugyanolyan kedvező kamatokkal hitelezni mint más, erős gazdasággal rendelkező euróövezetbeli országokat, arra számítva, hogy ha baj lesz, akkor a többi tagállam majd úgyis kiségti őket. A görögök pedig maximálisan kihasználták az olcsó hitelfelvétel lehetőségét, azaz jócskán eladósodtak. Ugyanakkor, a görögök legtöbbször arra szoktak hivatkozni, hogy az euróövezetbe tartozás miatt nem tudják a saját valuta leértékelésével ösztönözni az exportot, és ez tette tönkre a gazdaságukat az utóbbi években. Ez elméletileg úgy működik, hogy az ország a saját valutáját lassan (ún. csúszó leértékelést alkalmazva) leértékeli. A hazai termelő, amikor előállítja a terméket, a munkásokat, alapanyagot, energiát, ami az előállításához szükséges, hazai valutában fizeti ki a hó végén. Tehát ha hó elején elkészül a termék (pl. Túró Rudi), amikor 1 eurót 300 forintért vált a Nemzeti Bank, és ezt a terméket a gyártó eladja (exportálja) külföldre például darabját 1 euróért, amikor hó végén az így kapott eurókat beváltja forintra (amikor a csúszó leértékelésnek köszönhetően például 1 euróért már 310 forintot fizet a Nemzeti Bank), akkor ez ösztönözni fogja, hogy exportra termeljen, ugyanis, mint azt említettük, az előállítással kapcsolatos költségeket főleg forintban kell kifizetnie a hó végén. Görögország példája ugyanakkor jól szemlélteti, hogy nem lehet egyszerre élvezni egy valutaunióval járó előnyöket (pl. olcsó hitel), és panaszkodni azért, hogy nem avatkozhatunk be monetáris eszközökkel a gazdaságba az exportösztönzés érdekében.

8.1.2. VILÁGBANK CSOPORT¹³

A **Világbank**ról egy fiatal jogásznak rendszerint egy olyan nemzetközi intézmény jut eszébe, ahol jól lehet keresni. Ezt a *Wikileaks* által kiszivárogtatott dokumentumok is alátámasztják. Ázsia egyik legszegényebb országában, Kelet-Timorban, egy Világbank által fizetett külföldi kormánytanácsadó évi 219.765. – dollárt keresett 2008-ban.¹⁴

¹¹ Harvard University https://scholar.harvard.edu/barro/files/98_1207_imf_bw.pdf

¹² Napi.hu 2011. június 6. www.napi.hu/nemzetkozi_gazdasag/itt_az_uj_nyugdijbotrany_gorog_halottak_ezrei_kapnak_jarandosagot.485613.html

¹³ World Bank Group www.worldbank.org

¹⁴ Wikileaks https://wikileaks.org/wiki/East_Timorese_go_begging_as_foreign_advisers_rake_it_in:_World_Bank_file_on_Ines_Almeida,_2008



A **Világbank Csoport** (*World Bank Group*) öt nemzetközi intézményből áll, melyek közül az utolsó kettővel részletesebben is foglalkozunk. Ezek a következők:

- Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank (*International Bank for Reconstruction and Development – IBRD*), amely főleg fejlődő országok kormányainak nyújt kölcsönöket.
- Nemzetközi Fejlesztési Társulás (*International Development Association – IDA*), amely a legszegényebb országok kormányainak nyújt kamatmentes hiteleket. Az IBRD és az IDA együtt alkotják a Világbankot a Világbank Csoporton belül.
- Nemzetközi Pénzügyi Társaság (*International Finance Corporation – IFC*) egy nemzetközi fejlesztési intézmény, amely a fejlődő országok magánszektorára koncentrál. Beruházásokat pénzel, valamint tanácsokkal látja el a magánszektor szereplőit.
- Nemzetközi Beruházásbiztosítási Ügynökség (MIGA)
- Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja (ICSID)

Nemzetközi Beruházásbiztosítási Ügynökség

A külföldi közvetlen beruházások gyors terjedésének a múlt század második felében az egyik legnagyobb akadály a volt, hogy főleg a fejlődő országokban nagy volt a nem kereskedelmi kockázat (pl. kisajátítás, a helyi valuta átváltásának korlátozása, vagy a háborúskodás). Ezért 1985-ben megkötött, és 1988-ban hatályba lépő Szöuli Egyezményvel hozták létre a Nemzetközi Beruházásbiztosítási Ügynökséget, röviden a **MIGA-t** (*Multilateral Investment Guarantee Agency*), szintén washingtoni székhellyel, azzal a céllal, hogy a fejlődő országokban előmozdítsa a **külföldi beruházások** növekedését a külföldi beruházók és hitelezők nem kereskedelmi kockázatának biztosításával. Az IBRD tagállamok csatlakozhatnak részes államként, amit hazánk is megtett.¹⁵

A MIGA honlapján a célok között szerepel a fejlődő országok gazdasági növekedésének segítése, a szegénység csökkentése és az emberek életének jobbá tétele. Amióta létrehozták, több mint 28 milliárd dollár értékben bocsátott ki **beruházás biztosítást**. Adóntéshozatalnál a kvótaelv érvényesül, ami azt jelenti, hogy annak van a legtöbb szavazata a döntéshozatalnál, aki a legtöbb pénzt adja a szervezet költségvetésébe.¹⁶

Azt fontos megemlíteni, hogy biztosítást csak a tagállamokban honos jogi személyek és azok állampolgárai köthetnek, és csak a külföldön eszközölt beruházások tekintetében. Ha bekövetkezik a biztosítási esemény (pl. kisajátítják a beruházást), akkor a MIGA (feltéve, hogy fennállnak a feltételek) kifizeti a biztosított részére a kártalanítást, és ezt követően a kártalanítottnak a fogadó állammal szemben fennálló igénye átszáll a MIGA-ra, ami sok fejfájástól szabadítja meg a biztosítottat.¹⁷

Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja

AKözpontot, közismert nevén az **ICSID-et** (*International Centre for Settlement of Investment Disputes – ICSID*) a Washingtoni Egyezmény (*Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States*) hozta létre 1965-ben azzal a céllal, hogy fórumot teremtsen a szerződő államok és más szerződő államok természetes és jogi személyei közötti **beruházási vitákkal kapcsolatos békéltetésre és választottbíráskodásra**¹⁸. Az ICSID-nek jelenleg 162 tagja van,¹⁹ köztük hazánk is.²⁰

¹⁵ 1989. évi 7. törvényerejű rendelettel a Nemzetközi Beruházásbiztosítási Ügynökség létrehozásáról szóló, Szöulban, 1985. október 11-én kelt Egyezmény kihirdetéséről.

¹⁶ Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) www.miga.org

¹⁷ Vörös 2004, 150 o.

¹⁸ A magyar választottbírói törvény (2017. évi LX.) a következőképpen definiálja a választottbíráskodást: kereskedelmi jogviszonyokban felmerült jogvitáknak állami bírósági peres eljárás helyett a felek által választott eljárásban történő eldöntése, akár eseti, akár állandó választottbírói intézmény folytatja le az eljárást.

¹⁹ International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) <https://icsid.worldbank.org/en/Pages/about/Database-of-Member-States.aspx>

²⁰ 1987. évi 27. törvényerejű rendelet az Államok és más államok természetes és jogi személyei közötti beruházási viták rendezéséről szóló, Washingtonban, 1965. március 18-án kelt Egyezmény kihirdetéséről. Az ICSID előtti magyar ügyek elemzését lásd NAGY 2017a, 291-310 o.



A szervezet székhelye a Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank központi irodájában található Washingtonban, és a szervezet rendelkezik nemzetközi jogi személyiséggel.

A szervezetéről annyit kell tudni, hogy a legfőbb döntéshozó szerve az Igazgatói Tanács, amelybe minden szerződő állam egy-egy tagot delegál. A fent már említett Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank Elnöke hivatalból látja el az Igazgatói Tanács Elnöki tisztét. Az ICSID-nek van Titkársága, amely az adminisztratív teendőket látja el, és amelyet az ICSID-et képviselő Főtitkár vezet. Ezeken kívül, az ICSID Egyezmény rendelkezik ún. békéltetők és választottbírók paneljének felállításáról. Minden tag-állam jogosult mindegyik panelbe négy-négy szakképzett személyt jelölni (ezek nem kell feltétlenül, hogy saját állampolgárok legyenek). Ezen felül az Elnök tíz-tíz személyt nevezhet ki mindkét panelbe. A panelekbe kinevezett személyeknek különböző állampolgárságúaknak kell lenniük, valamint feltétel még, hogy a jog, a kereskedelem, az ipar vagy a pénzügyek területén elismert szaktudással rendelkezzenek, és képesek legyenek elfogulatlanul ítélni. Különösen fontos a jog területén való jártasság a választottbírók paneljébe tartozó személyeknél. Az Elnök, a panelekbe való kinevezés során figyelembe veszi továbbá azt is, hogy a panelekben biztosítva legyen a világ fő jogrendszerének képviselője. A paneltagok hatéves, megújítható időtartamokon át teljesítenek szolgálatot.²¹

Az ICSID **joghatósága** kiterjed minden olyan beruházásból közvetlenül keletkező jogvitára, amely egyik szerződő állam (vagy ezen szerződő állam bármely olyan alárendelt szerve vagy ügynöksége) és egy másik szerződő állam természetes és jogi személyei között jött létre, amennyiben a vitában álló felek írásban hozzájárulnak a jogvitának az ICSID elé terjesztéséhez. Amennyiben a felek hozzájárulásukat adták, azt egyik fél sem vonhatja vissza egyoldalúan. Ilyen hozzájárulást a beruházást fogadó ország rendszerint kétoldalú beruházásvédelmi egyezményben szokott adni, vagy külön, egyedi beruházási szerződésben, ami a befektetőkkel köt jelentősebb beruházások során. A feleknek az Egyezmény szerinti választottbíráskodásnak való alávetése – ellenkező kikötés hiányában – olyan hozzájárulásnak minősül, amely minden más jogorvoslati utat kizár (tehát nem fordulhatnak például nemzeti bíróságokhoz).²²

Mint ahogy arról már szó volt, **kétféle eljárást** lehet kezdeményezni az ICSID-nél: békéltetőit és választottbírókat. Mindkét eljárást bármely szerződő állam vagy egy szerződő állam bármely természetes vagy jogi személye kezdeményezheti írásban. A kérelemnek tartalmaznia kell a jogvitában szereplő kérdésekre vonatkozó információt, a felek azonosítását és hozzájárulásukat a békéltetéshez. **Békéltető eljárás** esetén az ICSID, a kérelem beérkezését követően felállít egy békéltető bizottságot, amely a felek megállapodása szerint, páratlan számú békéltetőből áll. Magát az eljárást illetően, az ICSID-nek van egy Békéltetési Eljárási Szabályzata,²³ de a lényeg, hogy a békéltető bizottság kötelessége, hogy tisztázza a felek közötti vita jogkérdéseit, és törekedjen a felek közötti, kölcsönösen elfogadható feltételeken alapuló megállapodás megtalálására. Azt még fontos megjegyezni, hogy a békéltető eljárásban résztvevő felek a későbbiekben más eljárásban nem hivatkozhatnak a másik fél által kifejtett nézetekre, megállapításokra, elismerésekre vagy egyezségi ajánlatokra.²⁴

²¹ International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) <http://icsidfiles.worldbank.org/ICSID/ICSID/StaticFiles/basicdoc/main-eng.htm>; 1987. évi 27. törvényerejű rendelet az Államok és más államok természetes és jogi személyei közötti beruházási viták rendezéséről szóló, Washingtonban, 1965. március 18-án kelt Egyezmény kihirdetéséről.

²² Uo.

²³ International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) <http://icsidfiles.worldbank.org/ICSID/ICSID/StaticFiles/basicdoc/partE.htm>

²⁴ International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) <http://icsidfiles.worldbank.org/ICSID/ICSID/StaticFiles/basicdoc/main-eng.htm>, 1987. évi 27. törvényerejű rendelet az Államok és más államok természetes és jogi személyei közötti beruházási viták rendezéséről szóló, Washingtonban, 1965. március 18-án kelt Egyezmény kihirdetéséről.

A választottbíráskodás nem várt nehézségei

Egyáltalán nem veszélytelen dolog nemzetközi választottbírónak lenni. Például, az 1981-ben létrehozott hágai székhelyű Iráni-Amerikai Választottbíróóság, amely az új iráni hatalom által kisajátított külföldi beruházásokkal kapcsolatos kártalanítási követeléseket tárgyalta, egyik tárgyalásán két iráni választottbíró nekiesett, és agyba-főbe verte norvég kollégájukat.²⁵ Egy másik esetben, az indonéz kormány elrabolta a saját maga által jelölt választottbírókat, hogy ezzel is akadályozza az eljárást.²⁶ De már olyan is előfordult, hogy bebörtönözték, halálosan megfenyegették, vagy megölték egy nemzetközi választottbíróóság tagját.²⁷

Választottbíróági eljárás kezdeményezése esetén az ICSID felállít egy választottbíróági panelt. Ez a panel vagy egyetlen választottbíróból, vagy a felek megállapodása szerinti páratlan számú választottbíróból áll. Ha a felek nem állapodnak meg a választottbírók számában és kijelölésük módjában, a panel három választottbíróból áll, akik közül egyet-egyet a felek jelölnek ki, míg egy harmadikat, aki a panel elnöke, a felek megállapodása útján kell kijelölni. Ha a panel nem alakult meg azt a napot követő 90 napon belül, amelyen a Főtitkár a kérelem nyilvántartásba vételéről szóló értesítést megküldte a másik félnek, akkor az ICSID Elnöke bármelyik fél kérelmére kijelöli a még ki nem jelölt választottbírókat vagy bírókat. A választottbíróóság hivatalból vizsgálja hatáskörét (azaz, hogy joga van-e eljárni az adott ügyben). Az anyagi jogot (tehát azon normák összességét, amelyek meghatározzák a jogalanyok jogait és kötelezettségeit) illetően a felek szabadon megállapodhatnak. Ilyen megállapodás hiányában a választottbíróóság a beruházást fogadó állam jogát alkalmazza (ideértve a kollíziós nemzetközi magánjogi szabályokat²⁸ is), valamint a nemzetközi jog alkalmazható szabályait. A választottbíróóság a vitát méltányosság alapján is eldöntheti, de csak ha a felek ehhez hozzájárulnak.²⁹ A választottbíróági eljárásnak is van külön szabályzata, a Választottbíróági Eljárási Szabályzat.³⁰ Ami lényeges, hogy a panel a kérdéseket az összes tagja szavazatainak többsége útján dönti el. Az **ítéletét** írásba foglalja, és azt a panel mindazon tagjai aláírják, akik az ítélet mellett szavaztak. Az ítélet kiterjed a panel elé terjesztett minden kérdésre, és tartalmazza azokat az indokokat, amelyekre alapozták. A Főtitkár haladéktalanul kézbesíti a feleknek az ítélet hitelesített kiadmányait. Az ICSID nem hozhatja nyilvánosságra az ítéletet a felek hozzájárulása nélkül.

Érdekes megemlíteni, hogy a nemzetközi beruházási választottbíráskodás átlagos teljes eljárási költsége eléri a nyolc milliárd amerikai dollárt. Ez azt jelenti, hogy a közepes és kis vállalkozásoknak szinte esélye sincs fellépni a fogadó állam ellen az ICSID-nél.³¹

Ha a felek között bármilyen vita keletkezne az ítéletben foglaltakat illetően, bármely fél kérheti az ítélet értelmezését. Bármelyik fél a Főtitkárhoz intézett írásbeli kérelem útján kérheti a határozat felülvizsgálatát olyan új tény feltárása alapján, amely jelentősen befolyásolhatja az ítéletet, feltéve, hogy az ítélet meghozatalakor ez a tény nem volt ismert a választottbíróóság és a kérelmet előterjesztő fél előtt, valamint nem a kérelmező gondatlanságának következménye, hogy e tényről nem volt tudomása. A kérelmet az említett tény feltárásától számított 90 napon belül, de legkésőbb attól a naptól számított három éven belül kell előterjeszteni, amely napon az ítéletet meghozták. Bármelyik fél a Főtitkárhoz

²⁵ Showdown in The Hague Brawl stalls U.S.-Iranian claims tribunal, United Press International www.upi.com/Archives/1984/09/15/Showdown-in-The-Hague-Brawl-stalls-US-Iranian-claims-tribunal/8388464068800/

²⁶ HORN-KROLL-KRÖLL, 2004, 28 o.; HORVATH-WILSKÉ 2013.

²⁷ WHITTINGTON 2014, 429 o.

²⁸ A nemzetközi magánjog kollíziós része arra keresi a választ, hogy egy meghatározott jogi kérdésben melyik állam jogát kell alkalmazni. Ld. NAGY 2017b, 23 o.

²⁹ Uo.

³⁰ International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) <http://icsidfiles.worldbank.org/ICSID/ICSID/StaticFiles/basicdoc/partF.htm>

³¹ GEBERT 2017, 294 o.

intézett írásbeli kérelem útján kérheti az **ítélet hatályon kívül helyezését** az alábbi indokok alapján: (a) a bíróság nem volt megfelelően megalakítva; (b) a bíróság nyilvánvalóan túllépte hatáskörét; (c) a bíróság egyik tagját megvesztegették; (d) alapvető eljárási szabályt jelentősen megsértettek; (e) az ítélet nem tartalmaz megfelelő indoklást.³²

Az ítélet kötelező a felekre és semmiféle fellebbezésnek vagy bármilyen más jogorvoslatnak helye nincs, kivéve a fent említetteket. Mindegyik szerződő állam az ICSID Egyezmény értelmében meghozott ítéletet kötelezőnek ismeri el, és a területén az említett ítélet által megállapított pénzbeli kötelezettségeknek úgy tesz eleget, mintha az saját bíróságának jogerős ítélete volna.³³

Ugyanakkor, a szerződő államok között is felmerülhetnek viták az ICSID Egyezmény értelmezésével vagy alkalmazásával kapcsolatban. Ha ezt tárgyalások útján nem tudják rendezni, akkor a hágai Nemzetközi Bíróság elé kell terjeszteni a vitát.

Veolia v. Egyiptom eset

Egy nagy francia multi, a Veolia, 2012-ben az ICSID előtt eljárást indított Egyiptom ellen a francia-egyiptomi kétoldalú beruházásvédelmi egyezmény alapján több mint száz millió dolláros kártalanítást követelve Egyiptomtól. A cég, illetve egyik leányvállalata Alexandria városában foglalkozott hulladékgyártással. Az arab tavasz és a szociális elégedetlenség hatására az egyiptomi kormány megemelte a minimálbért, ami megnövelte a Veolia működési költségeit (ami alapján feltételezzük, hogy az alkalmazottak nagy többsége minimálbért kapott). A Veolia arra hivatkozott, hogy ez az intézkedés, azaz a minimálbér megemelése, negatív hatással van a befektetésére, azaz Egyiptom megsértette a kétoldalú beruházásvédelmi egyezmény rendelkezéseit. A vitarendezést végül Egyiptom nyerte meg, ugyanis az ICSID választottbíróság megállapította, hogy Egyiptom a minimálbér megemelésével nem sértette meg az egyezményt.³⁴

8.1.3. KERESKEDELMI VILÁGSZERVEZET

Egy nemzetközi kereskedelmi szervezet létrehozása már a Bretton Woods-i konferencián is felmerült 1944-ben. Az Egyesült Államoknak, mint a világ legnagyobb gazdasági hatalmának, érdekében állt a **nemzetközi kereskedelem liberalizációja**. Ennek érdekében tervezték létrehozni a Nemzetközi Kereskedelmi Szervezetet (*International Trade Organisation – ITO*) 1948-ban. Érdekes módon, épp az Egyesült Államok belpolitikai vitái miatt nem jött létre ez a szervezet, csak egy nemzetközi egyezményt írtak alá **Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény** (*General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*) néven 1947-ben, amely a következő évben lépett hatályba. Ez az egyezmény nagyban hozzájárult a nemzetközi kereskedelem liberalizációjához a XX. század második felében, és a WTO-t létrehozó Marrakeshi Egyezmény alapját is ez képezi **GATT 1994** néven.

A Marrakeshi Egyezményt Magyarországon az 1998. évi IX. törvény az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakeshi Egyezmény és mellékleteinek kihirdetéséről szóló jogszabállyal hirdették ki.³⁵ Fontos megemlíteni, hogy a **Kereskedelmi Világszervezet** (*World Trade Organization – WTO*) jogi személyiséggel

³² 1987. évi 27. törvényerejű rendelet az Államok és más államok természetes és jogi személyei közötti beruházási viták rendezéséről szóló, Washingtonban, 1965. március 18-án kelt Egyezmény kihirdetéséről.

³³ Uo.

³⁴ Investment Policy Hub <http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/Details/458>

³⁵ Itt meg kell említeni az Európai Unió és az EU-tagállamok „kettős tagságát” a WTO-ban, tekintettel arra, hogy a WTO-témakörök jelentős része ma már az EU kereskedelempolitikai hatáskör által lefedett.

rendelkező szervezet. A Marrakeshi Egyezmény rendelkezik a WTO funkcióiról, amelyek többek között magának az Egyezménynek, valamint a kapcsolódó kereskedelmi megállapodások végrehajtásának, igazgatásának, működésének az elősegítése, tárgyalási és vitarendezési fórum biztosítása a tagok számára.³⁶

A WTO struktúrája nagyon hasonlít a többi nemzetközi szervezetéhez. A legfontosabb döntéshozó szerve a Miniszteri Konferencia, melynek munkájában minden tag részt vesz. A Miniszteri Konferencia ülései közötti időszakokban annak funkcióit az Általános Tanács gyakorolja, amelybe szintén minden tagállam delegál képviselőt. Ez a testület egyben a Vitarendezési Testület és a Kereskedelem-politikai Felülvizsgálati Testület feladatait is ellátja. Az Általános Tanács irányítása alatt működik még az Árukereskedelmi Tanács, Szolgáltatás-kereskedelmi Tanács, Szellemi Tulajdonjogok Kereskedelmi Vonzataival foglalkozó Tanács is. A WTO adminisztratív feladatait a Titkárság látja el, élén a Vezérigazgatóval.³⁷

A következőkben röviden áttekintjük a GATT 1994 legfontosabb rendelkezéseit és elveit, így a legnagyobb kedvezményes elbánást, a nemzeti elbánást, a dömpingellenes vámot, a mennyiségi korlátozások megszüntetését, a kivételeket és a vitarendezés szabályait.

Legnagyobb kedvezményes elbánás elve (*most-favoured-nation principle*), amelyet az I. cikkely tartalmaz, és amely azt jelenti, hogy minden előnyt, kedvezményt, előjogot vagy mentességet, amelyet bármelyik szerződő fél megad a valamely más országból származó vagy valamely más országba irányuló termékekre, azonnal és feltétel nélkül meg kell adni valamennyi többi szerződő fél területéről származó vagy oda irányuló hasonló termékekre is.

Diszkrimináció tilalma (nemzeti elbánás) (*national treatment clause*) amelyet a III. cikkely tartalmaz, és amely azt jelenti, hogy az importált terméket a belföldi piacon nem lehet hátrányosabb helyzetbe hozni a hasonló belföldi termékkel szemben adóval, illetékkel vagy eladás, áruba bocsátás, vásárlás, szállítás, elosztás, felhasználást érintő jogszabályokkal.

Dömpingellenes vám (*anti-dumping³⁸ duties*). A GATT VI. cikkelye tiltja, hogy az egyik tagország termékeit egy másik tagországba a származási ország piacán kialakult fogyasztási árnál alacsonyabb áron vigyék be, ha az ilyen import jelentős kárt okoz vagy azzal fenyeget a fogadó ország számára. Amennyiben ez megtörténik, a fogadó ország a dömpingelt termékekre dömpingvámot vethet ki. Az ilyen vám nem lehet magasabb, mint az adott termékre alkalmazott dömping-különbözet, azaz a származási országbeli ár és a fogadó ország piacán levő ár különözete. Sajnos, egyre gyakrabban előfordul, hogy a fogadó ország minden alapot nélkülözve vet ki dömping vámot a saját ipari lobbijának nyomására, mivel a WTO-s vitarendezési eljárások több évet is igénybe vehetnek, és ez idő alatt az ilyen váموkkal a fogadó országnak sikerül megerősíteni az adott szektorban a saját vállalkozásait. Tehát gyakorlatilag visszaélve a WTO rendelkezéseivel, protekcionista eszközként használja azokat.

³⁶ World Trade Organisation (WTO) www.wto.org; 1998. évi IX. törvény az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakeshi Egyezmény és mellékleteinek kihirdetéséről III. cikk.

³⁷ 1998. évi IX. törvény az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakeshi Egyezmény és mellékleteinek kihirdetéséről IV-VI. cikkek.

³⁸ Az angol *dump* szó jelentése többek között: halom, ömleszt, lerak.

Csirkeháború

Nagyon sokat hallhatunk a médiában a dömpingellenes eljárásokról, amelyek főleg acéltermékekkel, halászati termékekkel, vagy gépjárművekkel kapcsolatosak. Az egyik legutóbbi érdekes kereskedelmi "háború" a világ két gazdasági nagyhatalma között éppen a baromfitermékek kapcsán tört ki. 2010-ben Kína igen magas dömpingvámot vetett ki az Egyesült Államokból érkező brojler csirkére (ez olyan csirkehús, amiből a grillcsirke készül), aminek hatására nagymértékben visszaesett az amerikai csirke importja. Az Egyesült Államok konzultációkat kezdeményezett a WTO előtt Kínával, majd végül panel felállítását is kérte. A panel, illetve a Vitarendezési Testület a legfontosabb kérdésekben az amerikaiaknak adott igazat, és Kína részben végrehajtotta az ajánlást. De a történetnek itt még nem volt vége: amint kitört a madárinfluenza az Egyesült Államokban, Kína egyből megtiltotta az Egyesült Államokbeli baromfi behozatalát. Mindezekre tekintettel az Egyesült Államok 2016-ban kérte a WTO-tól egy panel felállítását, amely feladata az volt, hogy megállapítsa, hogy Kína teljesítette-e a korábbi ajánlásokat. Ez a panel a fontosabb panaszokat illetően igazat adott az Egyesült Államoknak.³⁹

Indiai acéllemezek esete

1999-ben az amerikai hatóságok dömpingellenes eljárást folytattak le az amerikai jogszabályok alapján az Indiából származó olcsó acéllemezek kapcsán. A fent említett GATT VI. cikkelyének végrehajtásával kapcsolatos megállapodás alapján az érintett indiai féltől az eljárás kapcsán adatokat kellett kérniük, ami alapján kiszabhatták a dömpingellenes vámot az acéllemezekre. Az indiai fél néhány adatot tévesen adott meg. Erre hivatkozva az amerikai hatóság az összes indiai fél által küldött adatot figyelmen kívül hagyta az eljárás során, és csak saját adataira hagyatkozva állapította meg az igen magas, több mint 70%-os dömpingkülönbözetet. Ezért India konzultációkat kezdeményezett az Egyesült Államokkal a WTO előtt. Mivel ezek a konzultációk nem vezettek eredményre, India panel felállítását kérte, és annak megállapítását, hogy az Egyesült Államok nem járt el megfelelően a dömpingkülönbözet megállapítása során. A panel, illetve a Vitarendezési Testület megállapította, hogy az Egyesült Államoknak a dömpingkülönbözet megállapítása során figyelembe kellett volna venni az India által küldött adatokból mindazt, ami nem volt téves, és azok alapján megállapítani a dömpingkülönbözetet.⁴⁰

Mennyiségi korlátozások megszüntetése (*elimination of quantitative restrictions*), amellyel a GATT XI. cikkelye foglalkozik, azt jelenti, hogy a tagok, főszabály szerint, nem vezetnek be, és nem tartanak fenn a vámokon, adókon és más illetékeken kívül egyéb tilalmakat vagy korlátozásokat, akár kontingensek, import- vagy exportengedélyek, akár egyéb intézkedések formájában érvényesülnek is azok. A GATT illetve a WTO célja, hogy a vámok kivételével, amelyek rendszere könnyen kezelhető, megszüntessen mindenféle más jellegű kereskedelmi korlátozást. Ugyanakkor, meg kell említeni, hogy ezzel a cikkel kapcsolatban léteznek kivételek. Például, ha a korlátozás célja az élelmiszerben vagy egyéb, az exportáló szerződő fél számára létfontosságú termékekben mutatkozó súlyos hiány enyhítése.

³⁹ World Trade Organization (WTO) www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds427_e.htm; Agrárszerktor.hu www.agrarszerktor.hu/elelmiszer/csirkehaboru-egymasnak-feszult-a-ket-nagyhatalom.10225.html

⁴⁰ Részletesebben lásd: Vörös 2004, 163 o.

Kínai ritka földfémek esete

A ritka földfémeket, mint amilyenek például a tungsten és a molibdén, főleg az elektronikai iparban használják. A világon az egyik legnagyobb ritkaföldfém tartalékkal Kína rendelkezik. Azonban azt tudni kell, hogy ezek kibányászása erősen környezetszennyező és egészségkárosító. Ezért a fejlett nyugati országokban, még ha van is, korlátozott mennyiségben bányásszák ki ezeket. Kína megpróbálta ezt a helyzetet kihasználni, úgy, hogy csak kínai cégeknek adott el ezekből, a külföldi cégek közül pedig csak azoknak, amelyek hajlandóak voltak a termelésüket áthelyezni Kínába, vagy kínai partnert találni. Ez a helyzet nem tetszett sem az Egyesült Államoknak, sem más fejlett országoknak, mint Japán, az Európai Unió tagállamai és Kanada. Ezért 2012-ben konzultációkat kezdeményeztek Kínával, arra hivatkozva, hogy a kínai gyakorlat ellentétes a GATT VII., VIII. és XI. cikkével, valamint a kínai WTO-s csatlakozási jegyzőkönyvvel. Mivel ezek a konzultációk nem vezettek eredményre, az Egyesült Államok WTO panel felállítását kezdeményezte. A panel jelentésében megállapította, hogy Kína háromféle korlátozást alkalmazott a ritkaföldfémek exportjával kapcsolatban: (1) export vámok, ami ellentétes Kína vállalásaival, és a GATT 1994 XX. (b) cikkére⁴¹ való hivatkozás nem megalapozott, (2) export kvóták, ami szintén ellentétes az ország vállalásaival, és a GATT 1994 XX. (g) cikkre⁴² való hivatkozás sem megalapozott, és (3) kereskedelmi engedélyek megkövetelése a ritkaföldfémek exportja esetén, ami szintén ellentétes volt a vállalásokkal. A panel indokolásának lényege az volt, hogy ha az emberi élet és a környezet, valamint a kimeríthető környezeti erőforrások védelmére hivatkozik Kína, akkor miért nem csökkent a ritkaföldfémek kitermelését, miért csak az exportot korlátozza. Miután a felek a Fellebbezési Testülethez fordultak, az fenntartotta a vizsgálóbizottság megállapításait, és Kína végül 2015-ben végrehajtotta a Vitarendezési Testület ajánlásait és döntéseit.⁴³

Általános kivételek (*general exceptions*). A XX. cikkely valójában a GATT-ban vállalt kötelezettségek alóli mentesülési lehetőségeket sorolja fel, azaz azokat az indokokat amelyekre való hivatkozással egy szuverén állam korlátozhatja a nemzetközi kereskedelmet. Az ilyen korlátozás rendszerint ellentétes lesz a GATT I. (általános legnagyobb kedvezmény elve), III. (a nemzeti elbánás elve), illetve a XI. cikkelyben foglalt diszkrimináció tilalmával. A XX. cikkely egy általános részből (*chapeau*), és egy felsorolást tartalmazó részből áll. Az általános rész kimondja, hogy csak akkor lehet hivatkozni valamely, a felsorolást tartalmazó részben foglalt kivételre, ha annak alkalmazása nem jelent önkényes vagy indokolatlan diszkriminációt, valamint az ilyen intézkedések nem jelenthetik a nemzetközi kereskedelem leplezett korlátozását. Ezeket a feltételeket mindenképpen figyelembe kell venni. A felsorolásban szereplő kivételek közül csak néhányat említenénk meg: ha az intézkedés a közkerölcs védelméhez szükséges, vagy az emberi, állati, vagy növényi élet vagy egészség védelme céljából szükséges, vagy kimeríthető természeti erőforrások megóvására vonatkozik, amennyiben ezek az intézkedések a hazai termelés vagy fogyasztás korlátozásán keresztül fejtik ki hatásukat.

Különös kivételek (*security exceptions*). Az előbbieken említett általános kivételek mellett a GATT néhány kivételt külön is nevesít. Így a XXI. cikk megengedi a tagországoknak, hogy alapvető nemzetbiztonsági érdekek védelme céljából eltérjenek a GATT rendelkezéseitől, vagy a XII. cikk értelmében, ha a fizetési mérleg megóvása érdekében szükséges, az adott tagállam korlátozhatja a bevételre engedélyezett áruk mennyiségét bizonyos feltételek mellett.⁴⁴

⁴¹ GATT 1994 XX. (b) cikk: az emberi, állati vagy növényi élet vagy egészség védelméhez szükségesek.

⁴² GATT 1994 XX. (g) cikk: kimeríthető természeti források megőrzésével kapcsolatosak, ha ilyen intézkedések a hazai termelés vagy fogyasztás korlátozásával párosulva válnak hatályossá.

⁴³ *China Rare Earths case* (DS431)

⁴⁴ Vörös 2004, 100 o.

A **WTO tagok közötti vitarendezés** kérdésével a WTO Egyezmény C/2 melléklete (Egyetértés a vitarendezés szabályairól és eljárásairól – *Dispute Settlement Understanding* – DSU) foglalkozik. Ez a dokumentum létrehozza a Vitarendezési Testületet (*Dispute Settlement Body* – DSB), melynek döntése a tagállamokra nézve kötelező. A Vitarendezési Testület feladatai közé tartozik vizsgálóbizottság létrehozása az egyes vitáknál, a vizsgálóbizottság és a Fellebbezési Testület jelentések elfogadása, valamint határozatai és ajánlásai végrehajtásának figyelemmel kísérése, illetve szükség esetén kötelezettségek felfüggesztésének jóváhagyása.

A vitarendezés során **három vitarendezési elv**et tiszteletben kell tartani. Az első a jóhiszeműség elve a vitarendezés során. A másik elv, hogy a különálló ügyekben tett panaszokat nem lehet összevonni. És végül, hogy létezik egy vélelem, miszerint a szabályok megsértése hátrányosan hat más tagokra, és a bepanaszolt, szabálysértő félnek kell megdöntenie ezt a vélelmet a vitarendezés során.

A **vitarendezési eljárás** több szakaszból áll. Az első egy kötelező **konzultáció** a vitás felek között. A konzultációs kérésre 10 napon belül (kérés kézhezvételétől) választ kell adnia a másik félnek, illetve 30 napon belül meg kell kezdeni a konzultációkat. Ha ez nem történik meg, akkor a konzultációt kezdeményező fél kérheti vizsgálóbizottság felállítását. A konzultáció kérését be kell jelenteni a Vitarendezési Testületnek. A konzultáció, valamint az annak során elhangzottak, ajánlatok, egyezségek nem hatnak ki a későbbi eljárásra.

Amennyiben a konzultáció sikertelen, vagy a konzultációs kérés kézhezvételétől számított 60 nap alatt a feleknek nem sikerül megoldást találni a vitájukra, akkor a Vitarendezési Testület **panelt** állít fel a panaszt tevő fél írásos kérelmére, amelyben meg kell jelölni, hogy tartottak-e már konzultációkat, a panasz alapjául szolgáló konkrét intézkedéseket, valamint a panasz jogalapját. A Vitarendezési Testület csak akkor utasíthatja el a panel felállítását, ha annak minden tagja elutasítja a kérelmet. Az Egyetértés meghatározza, hogy kik lehetnek a panel (vizsgálóbizottság) tagjai. Ezek független kormányzati vagy nem kormányzati szakemberek lehetnek, a lényeg, hogy nem lehetnek ugyanabból a tagországból, mint a felek (kivéve, ha a felek hozzájárulnak). Alapszabályként a panelnek három tagja van, de a felek kérhetik, hogy öttagú legyen. A WTO Titkárság tesz javaslatot a feleknek a Vizsgálóbizottságba történő jelölésre, amely ellen a felek nem élhetnek ellenvetéssel, kivéve ha „kényszerítő” okuk van.

A vizsgálóbizottság feladatát is konkrétan meghatározza az Egyetértés, a **Vizsgálóbizottság** feladata, hogy segítséget nyújtson a Vitarendezési Testületnek feladatai ellátásában, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy tárgyilagosan felmérve az előtte levő ügyet, megállapítja a tényállást, ennek alapján a releváns egyezmények alkalmazhatóságát, azok az ügyre vonatkozó rendelkezéseit, és végül ténymegállapításokat tesz, amelyek segítséget nyújtanak a Vitarendezési Testületnek az idetartozó egyezményekben elrendelt ajánlásai vagy határozatai meghozatalában. A vizsgálóbizottságnak munkája során kötelessége rendszeresen konzultálni a vitában résztvevő felekkel. Az Egyetértés lehetőséget biztosít rá, hogy bármely olyan WTO tag, amelynek lényeges érdeke fűződik a vizsgálóbizottság előtt lévő üggyhöz, és amelyik érdekelttségéről a Vitarendezési Testületet értesítette, a Vizsgálóbizottságnak írásos előterjesztéseket nyújtson be, és előadja az érveit a bizottság előtt. A Vizsgálóbizottság előtti eljárást az Egyetértés 12., 13., 14., 15. cikkei valamint a 3. Függelék szabályozzák részletesen.

A Vizsgálóbizottság (panel) 6 hónapon belül **jelentést** kell, hogy tegyen a Vitarendezési Testületnek. A Vizsgálóbizottság jelentését a Vitarendezési Testület fogadja el, kivéve, ha bármelyik fél bejelenti, hogy fellebbez, vagy ha a Vitarendezési testület a jelentést konszenzussal elutasítja. Ez utóbbi esélye igen csekély, ugyanis az érintett felek is rendelkeznek a Testületben szavazati joggal.

Abban az esetben, ha az egyik fél bejelenti, hogy **fellebbez** a Vizsgálóbizottság jelentése ellen, akkor az ügy az ún. Állandó Fellebbezési Testülethez kerül, amelyet a Vitarendezési Testület hoz létre. A feleken kívül más nem fellebbezhet, de a felek mellett a lényeges érdekelttségüket bejelentő fe-

lek írásos előterjesztést tehetnek, és meghallgatási lehetőséget kaphatnak a Fellebbezési Testülettől. A fellebbezés csak a Vizsgálóbizottsági jelentés jogi kérdéseire és a Vizsgálóbizottság által kidolgozott jogértelmezésre korlátozódik. A Fellebbezési Testület fenntarthatja, módosíthatja és visszavonhatja a Vizsgálóbizottság jogi megállapításait és következtetéseit. A Fellebbezési Testület jelentését a Vitarendezési Testület fogadja el.

Banánháború

A hetvenes években az Európai Unió (akkor még Európai Közösségek) azzal a céllal, hogy segítse gazdasági fejlődésüket, lehetőséget biztosított a Karibi-térség országainak, hogy annyi banánt adjanak el a közösségi piacon vámmentesen, amennyit csak akarnak. Ez még a kilencvenes évek elején sem volt egy nagy mennyiség, a teljes európai fogyasztás körülbelül 7%-át tette ki a karibi banán. Ugyanakkor, ez az intézkedés nélkül kiszorultak volna a közösségi piacról, amely egyben a világ legnagyobb banán piaca is, ugyanis a latin-amerikai nagy banánültetvények, melyek főleg egyesült államokbeli multik kezében voltak, sokkal hatékonyabban, és így olcsóbban tudtak banánt termeszteni. Ezek a multik a kilencvenes években nyomást gyakoroltak az Egyesült Államok kormányára, hogy szüntesse meg az európai protekcionista gyakorlatot. Így az Amerikai Egyesült Államok, amely a világ banántermelésének körülbelül 0.01%-át adja,⁴⁵ több latin-amerikai országgal együtt eljárást kezdeményezett a WTO előtt az Európai Unió (akkor még Európai Közösségek) ellen. Az Európai Unió végül elveszítette ezt a „háborút”, azaz, elbukta az ügyet, aminek azonban az igazi vesztesei a karibi kis banántermelők voltak.⁴⁶

A gyakorlatban a WTO vitarendezéssel ugyanaz a probléma, mint bármely más nemzetközi szervezet vitarendezésével: nincs világrendőrség, ami kikényszeríthetné a vitarendezési testület döntését. Ezért a következő „megoldások” léteznek a tagok közti vitákra:

- 1) a felek megpróbálnak egy kölcsönösen elfogadható megoldást találni, figyelembe véve a Vitarendezési Testület véleményét,
- 2) az intézkedést hozó tag visszavonja az intézkedést,
- 3) esetleg még kompenzációt is fizet a sértett félnek, vagy ha ezt nem sikerül elérni,
- 4) akkor a sértett fél „jogosan” függesztheti fel a kötelezettségeit a jogsértő fél irányába (pl. valamilyen vámkedvezményeket megszüntet a jogsértő fél országából importált árura).

8.1.4. KŐOLAJ-EXPORTÁLÓ ORSZÁGOK SZERVEZETE

A **kőolaj**, illetve a kőolajtermékek a legfontosabb energiahordozó a gazdaságban. Amikor a világgazdaság jól teljesít (konjunktúra van), akkor a kőolaj ára rendszerint emelkedik, ugyanis több energiát fogyaszt a gazdaság, amikor pedig válság van, akkor pedig esik. Ugyanakkor, ez alól voltak kivételek is a világgazdaság történetében, ugyanis bizonyos mértékig lehet manipulálni a piacot a termelés növelésével vagy csökkentésével. Az utóbbi években például többen vádolták az Egyesült Államokat azzal, hogy szövetségesei segítségével (pl. Szaúd-Arábia) alacsonyan tartja az olaj árát, hogy meggyengítse az orosz gazdaságot, amely nagy mértékben függ az olajexportból származó jövedelemtől.

⁴⁵ Főleg a Hawaii-szigeteken és Floridában termesztetik banánt. University of Florida EDIS <http://edis.ifas.ufl.edu/fe901>

⁴⁶ *WTO EC – Bananas III* www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds27_e.htmKey facts; European Parliament www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/world/20110121STO12285/ending-the-banana-wars-who-wins-and-who-loses, The Banana Wars, The Guardian www.theguardian.com/world/1999/mar/05/eu.wto3

Érdekes módon, az olaj kitermelésével foglalkozó statisztikai adatok a forrástól függetlenül igen változóak, az olajkészleteket illetően pedig még nagyobb az ellentmondás. Az OPEC és a BP statisztikai adatai szerint 2017-ben az OPEC adta a kitermelt kőolaj körülbelül 30%-át, míg a világ kőolaj tartalékainak 70-80%-a található az OPEC tagországokban. A legnagyobb tartalékokkal Venezuela, Szaúd-Arábia, Kanada, Irán és Irak rendelkeznek a világon.⁴⁷

A második világháborút követően az olaj világpiacát a hét nagy nyugati olajipari cég, a „hét nővér”⁴⁸ uralta kartellként. Gyakorlatilag erre válaszul jött létre 1960-ban Bagdadban a **Kőolaj-exportáló Országok Szervezete**, vagyis az **OPEC** (*Organization of the Petroleum Exporting Countries*), mint a legfontosabb olaj-exportáló országok állandó kormányközi szervezete, amely koordinálja a tagok kőolaj kitermelésének politikáját.⁴⁹ A szervezet Titkársága és székhelye jelenleg Bécsben található. Az OPEC is valójában úgy működik, mint egy kartell. Az alapítók Irán, Irak, Kuvait, Szaúd-Arábia és Venezuela voltak. A szervezethez később csatlakozott még Katar, Indonézia (jelenleg a tagsága fel van függesztetve), Líbia, az Egyesült Arab Emírátságok, Algéria, Nigéria, Ecuador, Gabon, Angola, Egyenlítői-Guinea és Kongó. Így jelenleg 15 tagja van a szervezetnek. Habár az algyői olajmezők szinte kimeríthetetlen kőolajtartalékokkal rendelkeznek, Magyarország nem tagja a szervezetnek. A statútuma szerint bármely jelentős nettó olajexportőr ország, amely hasonló célokkal rendelkezik, tagja lehet a szervezetnek, ha a tagok háromnegyede megszavazza a csatlakozását.⁵⁰ Amikor a szervezet megalakult, akkor a tagok fejlődő országok voltak. Az OPEC tagjai között nagyon eltérő kultúrájú országokat találunk, Venezuelától Indonéziáig. Ezek főleg autokratikus vagy részben demokratikus országok. Mivel a legfőbb jövedelmük a kőolajból származik ezeknek az országoknak, ezért érdekük, hogy relatív magasan és stabilan tartsák az árat. Hogy mennyire az érdekek működtetik a szervezetet, azt jól bizonyítja, hogy habár a Perzsa-öbölbeli országok folyamatos ellenségeskedésben állnak egymással, maga a szervezet működésére ez nem nagyon hat ki.⁵¹

8.2. GAZDASÁGI EGYÜTTMŰKÖDÉSI ÉS FEJLESZTÉSI SZERVEZET

A második világháborút követően az Egyesült Államoknak két komoly problémával kellett szembenéznie. Az egyik, hogy a gazdaság, főleg a hadiipari termelés leállása miatt, elkezdett lelassulni. A gépeket nem volt nehéz átalakítani a hadiipari termelésről a békés viszonyok közti termelésre, és a jól képzett munkaerő is megvolt, csak vevőt kellett találni az amerikai termékekre. Az újonnan felszabadult európai országok érdekelték voltak, ugyanis szinte mindenképp hiányt szenvedtek, épp csak pénzük nem volt. A másik problémát a szovjet befolyás terjeszkedése jelentette Európában. A megoldást mindkét problémára a **Marshall-terv** jelentette. Ez gyakorlatilag egy segélyprogram volt, amellyel az Egyesült

⁴⁷ Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC) <https://asb.opec.org/index.php/interactive-charts/oil-data-upstream>, British Petrol <https://www.bp.com/content/dam/bp/en/corporate/pdf/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2018-oil.pdf>

⁴⁸ Ezek: Anglo-Iranian Oil Company (jelenleg a BP), Gulf Oil (később Chevron részévé vált), Royal Dutch Shell, Standard Oil Company of California (jelenleg Chevron), Standard Oil Company of New Jersey (jelenleg az ExxonMobil része), Standard Oil Company of New York (jelenleg az ExxonMobil része), Texaco (jelenleg az Chevron része). Forrás: <https://www.financial-dictionary.info/terms/seven-sisters-oil-companies>.

⁴⁹ Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC) www.opec.org/opec_web/en/

⁵⁰ OPEC Statútum 7. (C) cikk www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/OPEC_Statute.pdf

⁵¹ Ugyanakkor, egyes tagországok sokszor titokban több kőolajat termelnek ki a korábban vállalt kvótánál, egymást is becsapva. Az Egyesült Államok Nemzetbiztonsági Ügynöksége például Szaúd-Arábiáról derítette ki ezt néhány éve. Ld. How the NSA and GCHQ Spied on OPEC, Spiegel online www.spiegel.de/international/world/how-the-nsa-and-gchq-spied-on-opec-a-932777.html

Államok a potenciális vevőknek pénzt adott, hogy „nála” költsék el, amivel gyakorlatilag megmentette a gazdaságát a válságtól. A Szovjetunió azokban a kapitalista országokban tudta az eszméit sikeresen terjeszteni, amelyekben a munkások a rossz gazdasági helyzet miatt rosszul éltek. A hitel a nyugat-európai országokban, amelyek részt vettek a Marshall-programban, megemelte az életszínvonalat és megerősítette a gazdaságot. A segély elosztására és a helyreállítási programok megszervezésére, ellenőrzésére hozták létre 1948-ban az Európai Gazdasági Együttműködési Szervezetet (*Organisation for European Economic Cooperation* – OEEC).

Ennek a szervezetnek a jogutódjaként jött létre 1961-ben a **Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet**, mozaikszóval az **OECD** (*Organisation for Economic Co-operation and Development*), mint a tagországok gazdaságpolitikai fóruma, párizsi székhellyel. A szervezetnek jelenleg 35 tagja van,⁵² köztük hazánk is.⁵³ Célja, hogy fenntartsa a gazdasági növekedést és a pénzügyi stabilitást a tagországokban és a világban, valamint, hogy fórumot biztosítson a nemzetközi gazdasági kapcsolatok fejlesztéséhez. A gyakorlatban az OECD szakemberei rengeteg dologgal foglalkoznak, például összehasonlítják és elemzik a különböző iskola- és nyugdíjrendszereket, megpróbálják megérteni a gazdasági, szociális, vagy környezeti változásokat, és megoldásokat kidolgozni a felmerülő problémákra.⁵⁴

8.3. REGIONÁLIS GAZDASÁGI INTEGRÁCIÓK

A történelem során a sikeres gazdasági integrációkra nagyon sok példát hozhatunk fel.⁵⁵ Az Amerikai Egyesült Államok is a gazdasági integrációnak köszönheti létrejöttét, vagy ott van a Német Szövetségi Köztársaság. Ezek azonban már túljutottak a gazdasági integráción, és szövetségi államokként működnek. De ezek sikerének köszönhetően a második világháborút követően Európában is megerősödtek az integrációs törekvések. A különböző integrációs elméletek közül végül a neo-funkcionalizmus kerekedett felül, amely a **fokozatos integrációt** támogatta. Ez azt jelenti, hogy olyan területeken kezdték az együttműködést, ahol már létezett együttműködés az országok között. Ez elsősorban a kereskedelem és az azzal kapcsolatos ágazatok voltak, és lassan kiterjesztették más kapcsolódó területekre is az együttműködést (fuvarozás, stb.).

Az elmúlt majdnem hetven évben az Európai Unió a következő **integrációs fokozatokon** ment keresztül:

- szabadkereskedelmi övezet (*free trade area*) – amikor az övezet tagállamai között megszüntetik a vámokat, de harmadik országok felé minden tagállam saját vámot alkalmaz,
- vámunió (*customs union*) – amikor az unió tagállamai harmadik országok felé is egységes vámtarifákat és eljárást alkalmaznak,
- közös piac (*common market*) – amikor nem csak az áruk szabad mozgását biztosítják a tagországok között, hanem a szolgáltatások, tőke, munkaerőét is,
- egységes belső piac (*single internal market*) amikor mindenféle, beleértve az adminisztratív akadályokat is megszüntetnek,
- gazdasági és pénzügyi unió (*economic and monetary union*), amin jelenleg van az Európai Unió.

⁵² Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) www.oecd.org/about/membersandpartners/list-oecd-member-countries.htm

⁵³ 1998. évi XV. törvény a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) Konvenciójának, az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyveknek és a csatlakozási nyilatkozatnak a kihirdetéséről.

⁵⁴ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) www.oecd.org

⁵⁵ Az újgenerációs szabadkereskedelmi egyezményekkel és regionális gazdasági integrációkkal kapcsolatban lásd NAGY 2018a, 197-216, NAGY 2018b, 394-404 o.

Azt azonban meg kell említeni, hogy az Európai Unió mint regionális gazdasági integráció *sui generis* jellegű, azaz máshoz nem hasonlítható, és figyelembe véve az intézményrendszerét, jogrendszerét, sokkal több már, mint egy egyszerű gazdasági integráció, ezért itt bővebben már nem fogunk vele foglalkozni (ugyanakkor, ajánlott elolvasni a 9. és 10. fejezeteket).

8.3.1. EU-KANADA ÁTFOGÓ GAZDASÁGI ÉS KERESKEDELMI MEGÁLLAPODÁS

A megállapodást gyakran csak CETA-ként emlegetik, ami az angol elnevezésből ered (*EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement*) Alapvetően egy **átfogó szabadkereskedelmi megállapodás** az Európai Unió és Kanada között, amely a hagyományos kereskedelmi kérdéseken túlmenően számos más területre is kiterjed, mint például befektetések, versenyjog, szellemi tulajdonjog, munkajog vagy környezetvédelmi jog. Az egyezmény 2017 szeptemberében lépett ideiglenesen hatályba. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a beruházásokkal kapcsolatos rendelkezések kivételével az egyezmény minden más részét alkalmazzák. Mielőtt azonban a teljes egyezmény hatályba lépne, szükség van a nemzeti parlamentek ratifikációjára, valamint az európai uniós ratifikáció lezárására, amely függ az Európai Bíróság előtt folyamatban lévő 1/17-es véleményezési eljárás kimenetelétől. Összefoglalva az egyezmény fontosabb kereskedelmi elemeit, az áruk 99%-a vonatkozásában megszünteti a vámokat, és a GATT III. cikkéhez hasonlóan nemzeti elbánást biztosít a másik fél áruja számára a hazai piacon, tehát tiltja a diszkriminációt. Hasonlóképpen az egyezmény rendelkezik arról is, hogy a szerződő felek az exportált termékekre nem vetnek ki export vámot, adót, valamint megszüntetik a mennyiségi korlátozásokat is (kvótákat). Másik kiemelhető része az egyezménynek a beruházásokra vonatkozó rendelkezések, amelyek a más beruházás védelmi egyezményekhez hasonló anyagi jogot tartalmaznak, viszont az eljárási jog területén a nemzetközi gyakorlatban megszokott választottbíráskodás helyett egy állandó bírósági rendszert kíván felállítani a CETA.⁵⁶

Ugyanakkor, az egyezményt számos kritika éri még most is, a létrejöttéhez vezető tárgyalásokat pedig szintén jelentős **kritika** érte, azok titkos jellege miatt. A Bizottság és a kanadai kormány által lefolytatott megbeszéléseken és egyeztetéseken ugyanis csak a jelentős üzleti körök véleményét kérték ki, a környezetvédelmi és egy egyéb civil szervezetek nem kaptak szerepet a megállapodás létrejöttében. Ezt tovább fokozták a tárgyalási folyamat alatt kiszivárgott dokumentumok, amik eredetileg egy sokkal hagyományosabb szabadkereskedelmi egyezmény képét mutatták. A közvélemény nyomása következtében a Bizottság kénytelen volt egy alternatív megközelítést alkalmazni, és ennek eredménye lett a végleges CETA.

Viszont más problémák továbbra is fennmaradtak, melyek közül kettőt ki is emelnénk. Az első az úgynevezett „*regulatory chill*”, magyarul a **szabályozás befagyasztása**. A „*regulatory chill*” az a hipotetikus jelenség, amely a beruházásvédelmi vitarendezéshez kötődik. Ennek az a lényege, hogy a külföldi befektetést fogadó ország nem fog olyan jogalkotási és egyéb döntéseket meghozni, amelyek ellentétesek lennének a külföldi befektető érdekeivel. Ennek oka pedig a magas perköltségek és kártérítési összegektől való félelem a fogadó ország kormánya részéről, amelyek egy potenciális vita kapcsán érhetik a fogadó országot. Különösen kevésbé gazdag, volt szocialista és fejlődő államok vannak kitéve ennek a feltételezett veszélynek. A fogadó országok tehát nem hoznak meg jogszabályokat, különösen olyan lényeges területeken, mint a környezetvédelmi jog vagy a munkajog, mert attól tartanak, hogy a külföldi beruházó nemzetközi választottbíráshoz fordul, és kártalanítást fog követelni.⁵⁷ A fent már említett Veolia eset jó példa erre. A megváltozott eljárási rendszer ellenére ez a veszély a CETA kapcsán is fennállhat. Az újonnan létrejövő állandó bíróságok nem rendelkeznek saját joggyakorlattal, így valószínű, hogy a CETA teljes hatálybalépését követő években az általuk hozott döntések vagy kiszámíthatatlanok lesznek a felek által, vagy pedig részben a korábbi inkonzisztens választottbírási

⁵⁶ European Commission <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/>

⁵⁷ VÍG-HAJDU 2018, 49 o.

gyakorlat kerül majd átvételre. Ez a helyzet egyfajta bizonytalanságot eredményez, ami a szabályozás befagyasztásához vezethet végső soron.

A második probléma, amit érdemes kiemelni az az úgynevezett „trójai faló” problémája. A CETA beruházásvédelmi rendelkezései a szerződő felek befektetőire vonatkoznak. Ugyanakkor, a CETA meglehetősen tágan határozza meg a befektető fogalmát.⁵⁸ Különösen Kanada kapcsán, az Egyesült Államok jelentősebb cégei tipikusan mind rendelkeznek kanadai leányvállalatokkal. Ez ahhoz vezethet, hogy az amerikai befektetők hozzáférést kapnak a CETA által garantált jogokhoz, ha az EU-beli befektetéseket a kanadai leányvállalataikon keresztül valósítják meg. Tehát, az Egyesült Államok gazdaságilag előnyhöz juthat azáltal, hogy a cégei minden fent említett előnyt megkapnak az Európai Unióban, csak azért, mert leányvállalattal rendelkeznek Kanadában, amelyet így mint egy trójai falovat használnak fel, míg az európai cégek nem juthatnak be az Egyesült Államok piacára ilyen kedvező feltételekkel. Összességében tehát a CETA vélhetően a jövőben is ellentmondásos egyezmény marad, a vele szemben megfogalmazott kritikák igazságtartalmát pedig még nem lehet ténylegesen megítélni.

8.3.2. EURÓPAI SZABADKERESKEDELMI TÁRSULÁS

Az Európai Szabadkereskedelmi Társulást vagy EFTA-t (*European Free Trade Association*) létrehozó szabadkereskedelmi egyezményt azok az európai országok írták alá 1960-ban, amelyek nem akartak csatlakozni a Római Szerződés által létrehozott Európai Gazdasági Közösséghez. A hét alapító tagból már csak Norvégia és Svájc maradt meg, de időközben a szervezethez csatlakozott Izland és Liechtenstein. Az árukereskedelem tekintetében az EFTA a világon a kilencedik, a szolgáltatáskereskedelem tekintetében pedig az ötödik legnagyobb forgalmat bonyolítja le, annak ellenére, hogy a tagországokban összesen csupán kevesebb mint 14 millió ember él. Az Európai Uniónak is igen jelentős kereskedelmi partnere.

Az Európai Unió és három EFTA tag (Izland, Liechtenstein és Norvégia) között megkötött **Európai Gazdasági Térséget** (*European Economic Area – EEA*) létrehozó egyezmény, amely 1994-ben lépett hatályba, egységes belső piacot hozott létre az EU és ezen országok között. Ez az egyezmény egyenlő jogokat biztosít ezen a piacon belül a korábban említett EFTA állampolgároknak és vállalkozásoknak. Ugyanakkor, a fent említett három EFTA országban a négy szabadságra (árak, szolgáltatások, személyek és tőke szabad mozgása) vonatkozó EU-s előírásokat alkalmazzák. Ezek mellett az egyezmény foglalkozik még más területeken történő együttműködéssel is, mint például az oktatás, környezetvédelem, fogyasztóvédelem, stb. Ami azonban nem tartozik az EEA alá, az a közös Európai Unió mezőgazdasági és halászati politika, a vámunió, a közös kereskedelempolitika, a kül- és biztonságpolitika, az igazságügyi és belpolitika, valamint a pénzügyi unió. Svájc nem tagja az EEA Egyezménynek, de több kétoldalú egyezményt is kötött az Európai Unióval.⁵⁹

Liechtensteini banktitok

A kis Liechtensteini Hercegség az első világháború után alapozta meg mai gazdaságát. Az első világháború olyan változásokat hozott a korábbi elit számára, ami folytán felmerült az igény, hogy vagyonukat elrejtse. A hercegség ezt elsősorban alapítványokon keresztül biztosította és biztosítja jelenleg is. A konstrukció nagyon egyszerű, létre kell hozni egy alapítványt vagy trustot (bizalmi vagyonkezelés), amely működésének és fenntartásának relatív alacsonyak a költségei. Van egy bizalmi vagyonkezelő (amely tevékenység csak külön engedély alapján végezhető Liechtensteinben), aki kezeli a vagyont, és az alapító rendelkezése alapján meghatározott jogosultaknak kifizetéseket eszközölhet. Az alapítványt vagy trustot létrehozó természetes személy és az előbb említett

⁵⁸ Uo. 52 o.

⁵⁹ European Free Trade Association (EFTA) www.efta.int

jogosult adatait a vagyonkezelő nem adhatja ki senkinek sem a helyi jogszabályok szerint. Az alapítvány vagy a trust csak minimális adót fizet, és bárkinek adómentesen fizethet ki pénzt.⁶⁰ 2017 óta, egy egyezmény alapján, Liechtenstein megosztja a bankszámla tulajdonos természetes személyek adatait az EU tagállamokkal, ami azonban nem érinti az alapítványokat és trustokat. Azonban ez a rendszer sem tökéletes azok számára, akik el szeretnék rejtetni a pénzüket az adóhatóság elől. 2008-ban például a hercegi család bankjának egyik informatikusa kimásolta a bank ügyfeleinek adatait, és eladta a német hatóságoknak 4,2 millió euróért. Ezeknek az adatoknak köszönhetően derült ki, hogy német pártok, üzletemberek, sportolók, drogsempészek is igénybe veszik a liechtensteini szolgáltatásokat.

8.3.3. ÉSZAK-AMERIKAI SZABADKERESKEDELMI EGYEZMÉNY

1990-es évek elején az Egyesült Államok külön-külön szabadkereskedelmi egyezmény megkötését tervezte Kanadával és Mexikóval, amiből adódott az ötlet, hogy kössenek egy **trilaterális** (háromoldalú) szerződést. Ez lett az Észak-amerikai Szabadkereskedelmi Egyezmény vagy közismert nevén a **NAFTA** (*North American Free Trade Agreement*), melynek fő céljai közé tartozik a kereskedelem korlátainak felszámolása, az áruk és szolgáltatások határon át történő mozgásának előmozdítása (azaz egy szabadkereskedelmi övezet létrehozása), a befektetési lehetőségek növelése, a szellemi alkotások jogának megfelelő és hatékony védelme, valamint a tagok közötti további együttműködés számára megfelelő keret biztosítása.

Az egyezmény *lex specialis*-nak⁶¹ számít a tagországokban, kivéve a taxatív felsorolt környezetvédelmi egyezményeket. Ami a tárgyi hatályát illeti, a mellékleteiben felsorolt árukra terjed ki, tehát nem minden árucikkre. Biztosítja a nemzeti elbánást ezen áruk tekintetében, és leszögezi, hogy nem szabad emelni a vámokat, vagy újakat bevezetni, és fokozatosan csökkenteni kell azokat. A GATT-hoz hasonlóan tartalmaz nem vámmal kapcsolatos intézkedéseket is, azaz tiltja például a mennyiségi korlátozásokat. Szabályozza az eredet-megjelölés és a vámeljárás kérdését. Bizonyos termékcsoportokkal, mint amilyenek az energia, kőolajszármazékok és a mezőgazdasági termékek külön fejezetekben foglalkozik. Ugyanígy, foglalkozik az árukra vonatkozó szabványokkal, standardokkal, ugyanis ezek potenciálisan kereskedelmet gátló intézkedéseknek minősülhetnek (például, gondoljunk az elektromos csatlakozóaljzatokra: ha a készüléken található csatlakozó ezekkel nem kompatibilis, akkor az adott terméket ezek kicserélése nélkül, azaz plusz költségek nélkül, képtelenség eladni az adott piacon).

A NAFTA külön fejezetben foglalkozik még olyan fontos kérdésekkel is, mint amilyen a közbeszerzés (ahol meghatározott esetekben nemzeti elbánást biztosít a másik tagállam cégei számára), a beruházások kérdése (ahol nemzeti elbánást biztosít), a kisajátítás kérdése, a vitarendezés kérdése, valamint szabályozza a határon átnyúló szolgáltatások nyújtásának szabadságát is, de csak relatív szűk körben, ami például azt jelenti, hogy nincs szabad munkaerő-áramlás a tagországok között.

Nagyon nehéz a **NAFTA hatását** megítélni, mert amióta létrejött már több gazdasági válság is volt, illetve a tagállamok más szabadkereskedelmi szerződéseket is kötöttek. Az azonban tény, hogy a NAFTA-t megelőzően Mexikó erős mezőgazdasággal rendelkezett, míg napjainkban az amerikai multik termékeinek dömpingje miatt nagyon sok farm tönkrement, az ország már nem önellátó. Másrészről pedig, mivel olcsóbb a mexikói munkaerő, alacsonyabbak a környezetvédelmi és egyéb standardok,

⁶⁰ Ospelt and partner 24. old. www.ospelt-law.li/Portals/0/publikationen/Common%20Company%20Forms%20Liechtenstein.pdf

⁶¹ A jog alkalmazása során a *lex specialis* (tehát kifejezetten a tárgyra vonatkozó jogszabály) megelőzi a szintén a tárgyra vonatkozó, de *általános* szabályt (*lex generalis*). Ez az ún. „*lex specialis derogat legi generali*” elv latinul. Ld. TRÓCSÁNYI-SCHANDA 2014.

ezért az amerikai cégek egy része ide telepítette át a termelést, ami kihatott a munkanélküliség meg-növekedésére az elmúlt évtizedekben az Egyesült Államokban. Problémaként említendő még, hogy az amerikai-mexikói határon a szigorú ellenőrzés akadályozza az áruk szabad áramlását. Ugyanakkor, a három gazdaság már túlságosan is össze van fonódva ahhoz, hogy vissza lehessen fordítani az eddig elért integrációt.

Kínai alumínium esete

2016-ban Mexikóban a sivatagban, nem messze az Egyesült Államok határától az ame-rikaiak felfedeztek egy óriási alumínium lerakatot, egyes becslések szerint a világ alumí-nium készletének a 6%-át. Az amerikaiak állítása szerint a kínaiak vitték be Mexikóba a fémeket, azzal a céllal, hogy később a NAFTA rendelkezéseit kihasználva (mintha me-xikói áru lenne), azt bejuttassák az Egyesült Államokba, ugyanis a közvetlenül Kínából származó alumíniumra magas vámot vetnek ki az amerikai hatóságok. A kínaiak végül kénytelenek voltak az alumíniumot visszaszállítani Vietnámba (azért nem Kínába, mert azzal bevallották volna, hogy onnét származik).⁶²

8.3.4. KARIB-TENGERI KÖZÖSSÉG

A Karib-tengeri Közösség vagy **CARICOM** (*Caribbean Community*) 1973-ban jött létre a Chaguara-masi Szerződéssel, amelyet 2002-ben módosítottak, úgy, hogy az lehetőséget biztosítson a későbbiek-ben egy egységes piac létrehozásához. A CARICOM-nak tizenöt állandó tagja és öt társult tagja van, amelyek főleg fejlődő karibi-térségi szigetországok, nagyon vegyes lakossággal, nyelvvel és kultúrá-val, ami a gyakorlatban kihat az integrációs folyamatokra is. A CARICOM négy pilléren nyugszik, me-lyek a gazdasági integráció, a külpolitikai koordináció, az emberi és szociális fejlődés és a biztonság. A legfontosabb célja az életszínvonal növelése és a gazdaság stabilizálása a tagállamokban.⁶³ Habár a szervezet hivatalos álláspontja az, hogy az egységes piac működik, a tagországok vezetőinek kijelen-tései ezt sokszor megcáfolják.⁶⁴

A Karibi-térség gazdag halban és kőolajban, valamint a turizmus jelenti a gazdasági húzóágazatot. Ezen kívül, némely tagállam és társult tag még a fent említett Liechtensteinhez hasonlóan off-shore adóparadicsom (Belize, Kajmán-szigetek, stb.).

8.3.5. DÉLKELET-ÁZSIAI NEMZETEK SZÖVETSÉGE

A Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetségét vagy **ASEAN**-t (*Association of Southeast Asian Nations*) 1967-ben hozta létre Indonézia, Malajzia, Fülöp-szigetek, Szingapúr és Thaiföld. Elsősorban politi-kai oka volt a szervezet létrehozásának, a kommunizmus terjedése ellen akartak közösen fellépni a régióban (amit hivatalosan mindig is tagadtak), valamint a tagállamok közötti békés viszonyokat sta-bilizálni. A hidegháborút követően szintén politikai okok miatt sikerült fenntartani és bővíteni a szer-vezetet. Kína regionális hatalmi törekvéseitől tartva a szervezethez csatlakozott Vietnám, Mianmar, Kambodzsa, Brunei és Laosz is, ami azt jelenti, hogy jelenleg tíz tagja van. A szervezet fő céljai között jelölte meg a gazdasági, szociális és kulturális együttműködést, valamint a regionális béke és stabilitás fenntartását. Ezek mellett még más területeken is, mint például az oktatás, műszaki fejlesztés, infra-struktúrafejlesztés sikeresen együttműködnek. Az ASEAN Karta, mely 2008-ban lépett hatályba, célja

⁶² A Chinese billionaire may have hidden 6% of the world's aluminum in the Mexican desert www.businessinsider.com/a-chinese-billionaire-may-have-hidden-6-of-the-worlds-aluminum-in-the-mexican-desert-2016-9

⁶³ Caribbean Community (CARICOM) <https://caricom.org>

⁶⁴ <http://pridenews.ca/2018/02/26/can-caricom-survive-caribbean-single-market-economy-csme/>

az ASEAN Közösség létrehozása, mely három pillérből kéne, hogy álljon: biztonságpolitikai együttműködés, gazdasági közösség, és szociális és kulturális közösség.⁶⁵

Dél-kínai-tenger vita

A Dél-kínai-tenger több szempontból is fontos Kína, valamint a környező országok számára: stratégiai jelentőségű kereskedelmi útvonalak haladnak át rajta, főleg a Kínába tartó nagy mennyiségű kőolajszállítók haladnak el erre, illetve a Kínából árut szállító konténerhajók. Ezen kívül hadászati szempontból is fontos, ugyanis innét könnyebb biztosítani a kijutást a Csendes-óceánra, valamint ellenőrzés alatt lehet tartani a környező országokat. Arról nem is beszélve, hogy a területen kőolaj- és gázlelőhelyek találhatóak, valamint halakban gazdag vizek. A Dél-kínai-tenger közepén csak parányi szigetcsoportok és zátonyok találhatóak (Paracel-szigetek, Spratly-szigetek). Néhány éve Kína ezek feltöltésével mesterséges szigeteket hozott létre, amelyeken leszállópályákat és katonai támaszpontokat épített, történelmi jogokra hivatkozva. A környező országok (Tajvan, Vietnám, Fülöp-szigetek, Malajzia, Indonézia, Brunei) ezt megkérdőjelezve, az ENSZ 1982. évi Tengerjogi Egyezményére hivatkozva, azon az állásponton vannak, hogy a partjuktól 200 tengeri mérföldes távolságban a tenger és a zátonyok kizárólagos gazdasági övezetükhöz tartoznak, és, hogy az azon túl lévő tenger nemzetközi vizeknek számít. Mivel Kína hajthatatlan maradt, a Fülöp-szigetek 2013-ban a hágai Állandó Választott Bírósághoz (Permanent Court of Arbitration) fordult, arra hivatkozva, hogy Kína megsértette az 1982. évi ENSZ Tengerjogi Egyezmény rendelkezéseit. Kína nem volt hajlandó részt venni az eljárásban, arra hivatkozva, hogy a bíróságnak a szuverenitását érintő kérdésekben nincs hatásköre eljárni.⁶⁶ Kína egyébként a bilaterális tárgyalások híve, ugyanis ezek által egyszerűbben tud nyomást gyakorolni a katonailag és gazdaságilag is gyengébb szomszédjaira a régióból. Az Állandó Választott Bíróság a Fülöp-szigeteknek adott igazat. Ennek ellenére Kína továbbra is meglehetősen agresszíven terjeszkedik a régióban, ami feltehetően tovább erősíti az ASEAN tagországok együttműködését.

Dél-kínai-tenger vita



Forrás: CIA Central Intelligence Agency

⁶⁵ Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) www.asean.org

⁶⁶ *The South China Sea Arbitration* (The Republic of Philippines v. The People's Republic of China), PCA www.pcacases.com/web/view/7

ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Milyen hátránya lenne az Euró bevezetésének Magyarországon, melynek gazdasága exportorientált?
2. Röviden ismertesse az ICSID előtti választottbírósi eljárás menetét!
3. Röviden ismertesse a GATT 1994 legfontosabb rendelkezéseit és elveit!
4. A dömping-ellenes vámmal kapcsolatban milyen két esetet ismer?
5. Milyen „megoldások” léteznek a WTO tagok közti vitákra?
6. Mi ösztönözte a háború után az Egyesült Államokat az OECD elődjének, az OEEC létrehozására?
7. Milyen integrációs fokozatokon ment keresztül az Európai Unió története során?
8. Milyen problémák merülhetnek fel a CETA kapcsán?
9. Melyek a legnagyobb kihívások a NAFTA mint szabadkereskedelmi övezet számára?
10. Mi ösztönözte a délkelet-ázsiai nemzeteket az ASEAN létrehozására?

AJÁNLOTT IRODALOM

- BLAHÓ András – PRANDLER Árpád: Nemzetközi szervezetek és intézmények, Akadémiai Kiadó, 2014.
- KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László: Nemzetközi jog (29. fejezet), Wolters Kluwer, 2014.
- MAVROIDIS, Petros C.: From GATT to the WTO, in: The Regulation of International Trade : GATT. 1:1-72; Cambridge: The MIT Press, 2016.
- MAVROIDIS, Petros C.: The Regulation of International Trade: GATT, The MIT Press, 2016.
- M.A. van Meerhaeghe International Economic Institutions, Springer Science & Business Media, 1998.
- International economic cooperation among nations: GATT to WTO, [New York, NY]: Atma Global, Alexander Street Press, 2014.
- PARRA, Antonio R.: The history of ICSID, Oxford University Press, 2012.
- WOODS, Ngaire: Reforming the IMF and World Bank, In: The Globalizers: The IMF, the World Bank, and Their Borrowers. 179-214; Ithaca: Cornell University Press, 2014.
- YAGO, Kazuhiko – ITOH, Masanao (ed.): History of the IMF: Organization, Policy, and Market, Springer eBooks; Tokyo : Springer Japan, 2015.
- SZALAI Anikó: Introduction to the Law of International Organizations, Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2014.

9. FEJEZET

EURÓPAI NEMZETKÖZI SZERVEZETEK (EURÓPA TANÁCS, EBESZ) ÉS EURÓPAI REGIONÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉSEK (V4, ÉSZAKI TANÁCS)

Az európai államok közeledése nem új keletű, hiszen azok már évszázadok óta hol lazább, hol szorosabb együttműködést alakítottak ki egymással. A mai integrációs szervezetek kialakulása azonban a **20. század** története, mindazon politikai, gazdasági változás és fejlődés eredménye, amely az elmúlt évszázadban a kontinens képét alakította. A fejezet célja, hogy megismertesse az európai szintéren létrejött együttműködés két szorosabb, nemzetközi szervezet formájában létező esetét, az Európa Tanácsot és az EBESZ-t. Ezen túl a kevésbé formalizált keretek között működő Visegrádi Együttműködésről és az Északi Tanácsról esik szó. Alábbiakban ismertetésre kerül a szervezetek kialakulásához vezető út, azok jelentősége és szervezeti felépítése.

9.1. EURÓPAI NEMZETKÖZI SZERVEZETEK

Az európai kontinens országainak tagságával több jelentős nemzetközi szervezet jött létre. Az Európa Tanács, amely a második világháború utáni európai integráció fontos mérföldkövének tekinthető, főként az emberi jogok védelme területén kifejtett tevékenysége és az intenzív egyezményalkotás miatt vált ismertté. Amíg az Európa Tanács hatásköréből a katonai kérdések teljes mértékben kizárásra kerültek, addig a másik jelentős, európai szintéren létrehozott nemzetközi szervezet, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet kifejezetten biztonsági-katonai kérdésekkel foglalkozik. A két szervezet tagsága azonban átível a hagyományos, földrajzi értelemben vett Európa határain, amelyre a tagsági feltételek miatt nyílik lehetőség.

9.1.1. Az EURÓPA TANÁCS

Létrejött

A második világháború felfoghatatlan károkat okozott Európában. Az első világháború után létrehozott univerzális nemzetközi szervezet, a Nemzetek Szövetsége nem volt képes meggátolni egy újabb világegést. Nemzetközi szinten az Egyesült Nemzetek Szervezetének létrehozása nagy lépést jelentett a béke és biztonság megőrzésében. Mindeközben az európai szintéren az 1950-es évektől kezdve zajlott az az integrációs folyamat, amely eredményeképpen létrejött a mai Európai Unió. Amennyiben visszatekintünk a második világháború utáni időszakra és az európai integráció kezdetére, azt gondolnánk, hogy annak alapja a gazdasági együttműködés volt. Ez az elképzelés abból fakad, hogy az Európai Unió elődjeként létrejött szervezetek alapja valóban egyes gazdasági szektorokban történő összefogás volt, azonban első lépésként az európai államokat valójában a **politikai alapokon nyugvó együttműködés** foglalkoztatta.

A II. világháború utáni időszakból mindenképpen meg kell jegyezni *Winston Churchill* tevékenységét. *Sir Winston Leonard Spencer Churchill* (1874-1965) az elmúlt század egyik legmeghatározóbb politikusa, 1940-től 1955-ig az Egyesült Királyság miniszterelnöke volt. Az Európa Tanács létrehozásában *Churchill* meghatározó szerepet játszott. 1946. szeptember 19-én tartotta híres zürichi beszédét, amelyben egy regionális szövetség, az Európai Egyesült Államok létrehozását vetítette előre, természetesen, az Amerikai Egyesült Államok mintájára. Az „Európai Család” megteremtése 1947-től vette

kezdését, amely alapja egyértelműen a politikai integráció volt. 1947 májusában, Londonban került megtartásra az Egyesült Európai Mozgalom első nagygyűlése, ugyanennek az évnek a végén megalakult az európai Egységmozgalmakat Koordináló Nemzetközi Bizottság. A Bizottság szervezte meg az 1948. május 7-10. között, Hágában megtartott **első Európa Kongresszust**. Ez a tárgyalásos folyamat vezetett el addig, hogy 1949. május 5-én, Londonban, aláírták az Európa Tanács alapító okiratát.

Részletek Winston Churchill beszédeiből

1946. március 5-én mondta el *Winston Churchill* a híres fultoni beszédét. A hidegháború kezdetét sokan a beszéd elhangzásától számítják.

„A Balti-tenger melletti Stettintől az Adriai- tenger mentén fekvő Triesztig vasfüggöny ereszkedik le a kontinensre.”

1946 szeptemberében hangzott el az európai integráció szempontjából is jelentős zürichi beszéd.

„Létezik orvosság, amely [...] néhány év leforgása alatt Európa egészét [...] szabaddá és boldoggá teszi. Nem más ez, mint az európai népek – vagy legalábbis jórésük – közösségének újrateremtése, és számukra egy olyan otthon létrehozása, melynek oltalmában békében, biztonságban és szabadságban élhetnek. Egyfajta Európai Egyesült Államokat kell létrehozunk”

Az európai integráció kezdete leginkább a föderatív eszméhez kötődik, így a részt vállaló politikusok, szervezetek politikai alapon képzelték el az európai államok együttműködését. Azonban az Európa Tanács létrehozása után egyértelművé vált, hogy a politikai alapokon nyugvó integráció helyét a gazdasági alapokon nyugvó együttműködés fogja átvenni.

Ez a paradigmaváltás összefügg azzal, hogy *Robert Schuman* francia külügyminiszter felismerte, hogy a tartós béke csak Németország és Franciaország összefogásával érhető el. A két ország több évszázados szembenállása azonban lehetetlenné tette a politikai területen való közeledést, így az együttműködést, a második világháború után először, gazdasági alapon közelítették meg. Ez a folyamat vezetett el az Európai Unió kialakulásának történetéhez.¹

Az 1949-es londoni egyezmény aláírásával létrehozták az **Európa Tanácsot** (*Council of Europe, Conseil de l'Europe*), amelynek 2018-ban 47 tagállama van. Az alapító tagállamok a Benelux államok, Nagy-Britannia, Franciaország, Dánia, Norvégia, Svédország, Írország és Olaszország voltak. Magyarország az Európa Tanács 24. tagállamaként 1990. november 6-án csatlakozott a szervezethez.

A szervezet céljai, tagság

A szervezet fő célkitűzéseit a londoni szerződés határozza meg. Alapvetően az Európa Tanács megalkotói szellemi és erkölcsi **értékekhez** való ragaszkodást írják elő, mint az Európa Tanács működésének alapfeltétele. Ezek az alapvető értékek az egyéni szabadság, a politikai szabadság és a jog uralma, amelyek minden igazi demokrácia alapjául szolgálnak.² Az Európa Tanács célja, hogy szorosabb egyetértést teremtsen a tagok között a közös örökséget alkotó elvek megőrzése és a tagállamok gazdasági és szociális haladásának elősegítése érdekében. Azonban a nemzeti védelem kérdései egyáltalán nem tartoznak a szervezet hatáskörébe.³ A szervezet által meghatározott fő értékek a parlamenti demokrácia, a jog uralma, a jogállamiság, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása.⁴

¹ GOMBOS 2012. 20-23. o.; Az Európai Unió bővüléséről lásd pl.: KERTÉSNÉ VÁRADI 2014.; KERTÉSNÉ VÁRADI 2008.

² Az Európa Tanács Alapszabálya, preambulum

³ Uo. I. Fejezet, 1. cikk

⁴ Uo. II. Fejezet, 3. cikk

1950 óta a szervezet **taglétszáma** dinamikusan növekszik. Az Európa Tanács taglétszámának jelentős bővülésére a bipoláris világrend megszűnése és a Szovjetunió felbomlása után volt lehetőség. A 47 tagállam között végig tekintve, több olyat is találhatunk, amelyek földrajzi értelemben nem sorolhatók az európai államok közé, így példaként említve az Orosz Föderáció és Örményország is. Erre a tagsági követelmények miatt van lehetőség, amely alapfeltételként az európaiság kritériumát támasztja és nem azt, hogy a csatlakozó állam földrajzi értelemben az európai kontinensen helyezkedjen el. Természetesen ez a kérdés különös jelentőséggel vetődött fel a szovjet utódállamok csatlakozása kapcsán, így a Parlamenti Közgyűlés 1994-ben egy ajánlást fogadott el a **tagsági követelményekről**.⁵

Csatlakozási feltételek

Az Európa Tanácshoz való csatlakozás feltételei a következők.

- 1) Az európai állam követelménye: az Európa Tanácshoz olyan államok csatlakozhatnak, amelyek területe egészben, vagy részben Európában helyezkedik el. Azonban a hagyományos és kulturális kapcsolatok és az Európa Tanács értékeinek való megfelelés igazolhatják a szervezethez való csatlakozást.
- 2) Demokratikus jogállamiság követelménye: az állam tiszteletben tartja, és alkotmányos rendszerében megvalósítja a demokratikus jogállamiság jellemzőit: így a szabad választásokat, szabad sajtót, hatalmi ágak elválasztását.
- 3) Emberi jogok és alapvető szabadságok, kisebbségek jogainak tiszteletben tartása. Az állam csatlakozik az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, az Egyezmény ratifikálásával, az egyéni panaszjog lehetőségének biztosításával. A csatlakozó államnak el kell ismernie az Emberi Jogok Európai Bíróságának joghatóságát.

Az Európa Tanács munkájában megfigyelő országgént vesz részt az Amerikai Egyesült Államok, Kanada, Mexikó, Izrael, Japán és a Vatikán Állam.

A tagfelvételi **eljárás** több lépcsőben zajlik. A tagjelölt államok különleges meghívotti státuszban részt vehetnek a Parlamenti Közgyűlés munkájában. A Parlamenti Közgyűlés a tagjelölti státuszban lévő államhoz kérdőívet intéz, amelynek kiértékelése különös jelentőséggel bír a csatlakozásra vonatkozó vélemény elfogadása szempontjából. A Parlamenti Közgyűlés megvitatja a vélemény tervezetét, azt kétharmados többséggel fogadhatják el. A véleményt elfogadása után a Miniszteri Bizottsághoz terjesztik. Az új tagállamot a Miniszteri Bizottság hívja meg. A meghívott állam az Európa Tanács tagállama lesz, amint az Alapszabályhoz való csatlakozási okmányát a Főtitkárnál letétbe helyezte.⁶

Az 1990 után történt tagfelvételre jellemző, hogy egyre több **kötelezettségvállalást** fogalmaznak meg a csatlakozni kívánó állam számára. Kötelezettségvállalások megfogalmazására először Románia csatlakozási eljárása során került sor, 1993-ban. 1995-ben Moldova tagfelvétele során már kifejezetten a moldáv alkotmány módosítását írták elő a csatlakozás feltételeként. A kötelezettségvállalások teljesítésének ellenőrzésére a Parlamenti Közgyűlés által kidolgozott monitoring-mechanizmuson keresztül kerül sor, amely a politikai és emberi jogi bizottságok bevonásával figyelemmel kíséri az előírtak teljesítését. 1997-ben önálló monitoring bizottságot hoztak létre.⁷

Szervezet

Az Európa Tanács székhelye **Strasbourg** (Franciaország), hivatalos nyelve az angol és a francia. Az Európa Tanács szervei között találunk a szervezet működésével kapcsolatos általános feladatokat ellátókat, azonban az elmúlt évtizedekben számos, speciális hatáskörrel rendelkező szerv is kialakításra

⁵ Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének (PKGY) 1247 (1994) számú ajánlása

⁶ Az Európa Tanács Alapszabálya, II. Fejezet, 4. cikk

⁷ BLAHÓ-PRANDLER 2014. 377-378. o.

került. Utóbbiak közül kiemelkedő jelentőséggel bírnak a különböző bizottságok, például az emberi jogi, valamint a tagfelvételi eljárással kapcsolatban már említett monitoring bizottság.

Az Európa Tanács szervezeti felépítése

Az Európa Tanács szervezeti felépítése: a Miniszteri Bizottság a szervezet legfontosabb döntéshozó és végrehajtó szerve; a Parlamenti Közgyűlés az Európa Tanács tanácskozó testülete; a Titkárság a szervezet irányítását, adminisztratív igazgatását látja el. Az Európa Tanács speciális feladatokat ellátó szervei közé sorolhatók az Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa és az Emberi Jogok Európai Bírósága.

A **Miniszteri Bizottság** a szervezet legfontosabb döntéshozó és végrehajtó szerve, amely a kormányköziség elve alapján működik, a szervezet minden tagállama egy képviselőt delegálhat. A képviseletet általában a külügyminiszter látja el, de akadályoztatása esetén a tagállam aktuális kormánya más képviselőt is küldhet az ülésekre, akinek lehetőleg a kormány tagjának kell lennie. Két ülészak között a képviselők által kinevezett miniszteri megbízottak járnak el. Minden tagállam egy szavazattal rendelkezik a Bizottságban, így az egy tagállam-egy szavazat elve határozza meg a Bizottság döntési mechanizmusát.⁸ A Bizottság saját működésére vonatkozóan ügyrendet alkothat, meghatározva eljárási rendjét. A Miniszteri Bizottság munkáját döntéshozó és egyéb bizottságok segítik. A rapportóri csoportok a miniszteri megbízottak informális munkaszervei, amelyek nem rendelkeznek döntési joggal, feladatuk a Miniszteri Bizottság döntéseinek előkészítése. Jelenleg hét rapportóri csoport működik, köztük az Oktatás, kultúra, sport, fiatalság és környezet, Demokrácia, Külkapcsolatok és Emberjogi csoportok.⁹ A Statútum lehetőséget biztosít tanácsadó és technikai bizottságok létrehozására. A Miniszteri Bizottság saját kezdeményezésére, vagy a Parlamenti Közgyűlés javaslatára megvizsgálja az Európa Tanács céljainak eléréséhez szükséges lépéseket, ideértve a szerződések és megállapodások megkötését, valamint a kormányok általi közös politikák elfogadását.¹⁰ Az Európa Tanács keretében számos kiemelkedően fontos nemzetközi egyezmény került elfogadásra.

A **Parlamenti Közgyűlés** parlament jellegű szerv, amely a nemzeti parlamentek képviseletén alapul, az Európa Tanács tanácskozó testülete. A Parlamenti Közgyűlés az Európa Tanács Statútumában Tanácskozó Közgyűlés néven szerepel. A Parlamenti Közgyűlésnek nincsenek erős döntéshozó hatáskörei, főként véleményezési joga van a Miniszteri Bizottság döntéseit illetően. A Statútum értelmében a Közgyűlés megvitatja a hatáskörébe tartozó kérdéseket és állásfoglalásait ajánlás formájában terjeszti a Miniszteri Bizottság elé.¹¹ A Parlamenti Közgyűlés tagjait a tagállamok nemzeti parlamentjei delegálják, saját parlamenti képviselőik közül, vagy a parlament által meghatározott eljárás alapján a képviselők nevezik ki őket. Minden képviselő annak a tagállamnak az állampolgára kell legyen, amelyet képvisel. Lehetőség van helyettes kinevezésére is, aki a képviselő távolléte vagy akadályoztatása esetén tárgyal és szavaz.¹² Magyarországnak jelenleg 7 képviselője és 7 helyettes képviselője van. A Parlamenti Közgyűlésen belül a képviselők politikai csoportokba szerveződnek, jelenleg hat ilyen csoport van. A Parlamenti Közgyűlés évente egy rendes ülészakot tart, amelyet olyan időpontra jelölnek ki, hogy ne kerüljön átfedésbe a nemzeti parlamentek ülészakjaival. A rendes ülészak rendszerint egy hónapig tart.¹³

A **Titkárság** a Főtitkárból, a Főtitkárhelyettesből és a szükséges személyzetből áll. A Főtitkárt és a Főtitkárhelyetest a Miniszteri Bizottság javaslatára a Parlamenti Közgyűlés nevezi ki. A Titkárság

⁸ Az Európa Tanács Alapszabálya, IV. Fejezet 13-14. cikkek

⁹ *Rapporteur Groups* <https://www.coe.int/en/web/cm/rapporteur-groups>

¹⁰ Az Európa Tanács Alapszabálya, IV. Fejezet 15. cikk

¹¹ Uo. V. Fejezet, 22-24. cikkek

¹² Uo. 25. cikk

¹³ Uo. 32. cikk

többi tagját a Főtitkár nevezi ki. A Titkárság minden tagjának összeférhetetlenségi szabályoknak kell megfelelnie, így egyetlen kormányánál sem viselhetnek fizetett hivatalt, nem lehetnek a Parlamenti Közgyűlés vagy nemzeti parlament képviselői és nem folytathatnak feladatukkal összeférhetetlen tevékenységet. A Főtitkár és helyettese, valamint a Titkárság tagjai hivatalba lépésük előtt ünnepélyes nyilatkozatot tesznek. Feladatuk ellátása során nem fogadhatnak el utasítást egyetlen kormánytól, vagy az Európa Tanácstól független más hatóságtól sem.¹⁴ Az Európa Tanács jelenlegi elnöke a norvég *Thorbjørn Jagland*, akit először 2009 szeptemberében választottak meg öt évre, majd 2014 júniusában újraválasztottak. A főtitkár-helyettesi posztot *Gabriella Battaini-Dragoni* tölti be, 2015 júniusától.

Az Európa Tanács két **speciális** feladatot ellátó szerve közé sorolható az Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa és az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB).

Az **Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa** (*CLARE: Congress of Local and Regional Authorities of Europe*), amely Európa régióinak és városainak véleményét jeleníti meg, eredendően nem szerepelt az Európa Tanács Alapszabályában. Az Európa Tanács értékei között mindig is kiemelkedő helyet töltött be az önkormányzatiság, a helyi képviselet, hiszen utóbbiak a demokratikus jogállamiság elengedhetetlen alkotóelemei. A Kongresszus 1994-ben tanácsadó szervként jött létre, az addig működő Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Állandó Értekezlete helyett. A Kongresszus két kamarából áll, a Helyi Önkormányzatok Kamarájából és a Régiók Kamarájából. A Kongresszusnak 318 tagja és ugyanennyi póttagja van, akiket az Európa Tanács tagállamaiban működő helyi és regionális önkormányzatok képviselői közül választanak meg. A Kongresszusnak egyrészt tanácsadó szerepe van a Miniszteri Bizottság és a Parlamenti Közgyűlés felé, minden helyi és regionális politikával kapcsolatos kérdésben. Másrészt tanácskozási lehetőséget biztosít a képviselők számára és segítséget nyújt a helyi és regionális önkormányzatiság megerősítéséhez, hatékony működésének biztosításához.¹⁵ Az Európa Tanács keretében 1985. október 15-én fogadták el a **Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló egyezményt**.¹⁶

Az **Emberi Jogok Európai Bírósága** (*ECHR: European Court of Human Rights*) „az alapvető jogok védelmének elsőszámú bírói fóruma”. A Bíróság hatásköre 1970-ben, a második kiegészítő jegyzőkönyvvel bővült jelentősen. Addig hatásköre az Egyezmény értelmezésére terjedt ki, azóta jogvitát eldöntő hatáskörrel is rendelkezik olyan államokkal szemben, amelyek teljes körűen elfogadták joghatóságát.¹⁷ Az Európa Tanács egyik legfontosabb vívmánya az Emberi Jogok Európai Egyezményének¹⁸ 1950-ben történő elfogadása volt, amely 1953-ban lépett hatályba. Az Egyezmény nem csak előírja az államoknak, hogy a joghatóságuk alá tartozó minden személynek biztosítsák az Egyezményben meghatározott jogokat és szabadságokat, hanem létrehozott egy ellenőrzési rendszert is. A Bíróság egyedülálló módon biztosítja azt is, hogy magánszemélyek panasszal fordulhassanak hozzá. Az Egyezmény I. Fejezetében sorolja fel a védeni kívánt jogokat és szabadságokat, míg a II. Fejezet rendelkezik a Bíróságról. Természetesen az Egyezmény számos változáson ment keresztül 1950 óta, összesen 16 kiegészítő jegyzőkönyv került elfogadásra. Az EJEB **államközi** és **egyéni panaszokat** vizsgálhat meg, vagy **tanácsadó véleményt** adhat. Tanácsadó véleményt a Miniszteri Bizottság kérhet, az Egyezmény vagy a Jegyzőkönyvek értelmezésére. Államközi panasz bármely részes állam által benyújtható, ha úgy látja, hogy egy másik állam megsértette az Egyezményt. A 34. cikk biztosítja az egyéni panasz benyújtásának lehetőségét, ha bármely természetes személy, nem-kormányzati szervezet vagy személyek csoportjai azt állítják, hogy valamely az Egyezményben részes állam megsértette az Egyezményben, vagy

¹⁴ Uo. VI. Fejezet, 36. cikk

¹⁵ Az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa <http://www.europatanacs.hu/index.php?workSpace=pages&id=42&langId=1>

¹⁶ Magyarországon kihirdette az 1997. évi XV. törvény

¹⁷ BERGER 1999. 1-2. o.

¹⁸ Magyarországon kihirdette az 1993. évi XXI. törvény. Magyarország az Egyezményt és az első nyolc Kiegészítő Jegyzőkönyvet egyszerre hirdette ki, 1993-ban.

az ahhoz kapcsolódó Jegyzőkönyvekben biztosított jogokat. A panaszoknak meghatározott elfogadhatósági kritériumoknak kell megfelelnie ahhoz, hogy a Bíróság vizsgálja az ügyet. Ilyen például a hazai jogorvoslatok kimerítése, vagy az, hogy a panasz nem lehet névtelen vagy nyilvánvalóan alaptalan.

A panasz benyújtásához nem szükséges, hogy a kérelmező az Európa Tanács valamely tagállamának állampolgára legyen. Elegendő, ha a sérelmezett jogsértést azon államok valamelyikének joghatósága alatt (általában azok területén) követték el a kérelmező ellen, amelyekre nézve az Egyezmény kötelező, illetve ilyen állam hatóságainak eljárása következtében kerül a kérelmező olyan helyzetbe, amelyben az Egyezményben foglalt jogait megsértik. Utóbbi helyzet fordulhat elő az Európa Tanácson kívüli államba történő kiadatás vagy kiutasítás esetén.¹⁹

Az Emberi Jogok Európai Egyezményében **védett jogok köre**: élethez való jog, kínzás, embertelen, megalázó bánásmód, büntetés tilalma, rabszolgaság és kényszermunka tilalma, szabadsághoz és biztonsághoz való jog, tisztességes bírói eljáráshoz való jog, visszaható hatály tilalma, magán- és családi élethez való jog, gondolat-, lelkiismereti és vallásszabadság, kifejezés- és szólásszabadság, gyülekezési és egyesülési jog, jogorvoslatihoz való jog, hátrányos megkülönböztetés tilalma. További jogok biztosítására került sor az Egyezményhez fűzött jegyzőkönyvekben (példálózó jelleggel): tulajdon védelme, oktatáshoz való jog, szabad választásokhoz való jog, mozgásszabadság, saját állampolgárok kiutasításának tilalma, külföldiek kollektív kiutasításának tilalma, halálbüntetés tilalma, megkülönböztetés tilalma.

Az egészséges környezethez való jog

Érdekes, hogy kifejezetten az Egyezmény nem tartalmazza az egészséges környezethez való jogot. Ennek ellenére az EJEB kiterjedt ítélkezési gyakorlatot fejlesztett ki olyan ügyekben, ahol az Egyezmény által védett jogok érvényesülését környezeti károkozás vagy a környezeti kockázatok akadályozzák meg. Ilyen jogok többek között az az élethez való jog és az embertelen vagy megalázó bánásmód tilalma. A tisztai ciánszennyezés kapcsán indított eljárásokban is ez az elv érvényesült, mint a *Tatar v. Románia* ügyben.²⁰

Az EJEB annyi bíróból áll, ahogy tagállama van az Európa Tanácsnak, így 2018-ben 47 a bírók száma. Abíráknak a legmagasabberkölcsiséggel kell rendelkezniük és vagy magas bírói hivatal betöltéséhez szükséges képesítéssel kell bírniuk, vagy elismert szakértelemmel bíró jogásznak kell lenniük. A bírákat a Parlamenti Közgyűlés szótöbbséggel választja meg, a tagállamok által állított három jelöltet tartalmazó jegyzékből. A bírákat kilencéves időszakra választják. Nem választhatók újra.²¹ 2017. február 1-től a magyar bírói posztot *Paczolay Péter*²² szegedi jogászprofesszor tölti be, aki *Sajó András*t váltotta.

A Bíróság legtöbbször hét bíróból álló Kamara formájában ülészik. Ha a beadványokat elfogadhatónak ítélik, a Kamara megkísérli elérni, hogy a felek békés úton rendezzék ügyüket. Amennyiben ez lehetetlennek bizonyul, a Kamara meghozza ítéletét.²³ Az Egyezmény részletesen meghatározza az egyes bíró, a tanácsok, kamarák és a nagykamara hatásköreit. A 17 bíróból álló nagykamara eljárására csak kivételes esetekben van lehetőség, így például, ha egy ügyben az Egyezmény vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek értelmezése tekintetében lényeges kérdés merül fel, vagy valamely kérdésnek a Kamara általi megítélése a Bíróság által korábban hozott határozattal ellentétes lehet.

¹⁹ *Emberi Jogok Európai Bírósága Kérdések és válaszok* http://www.europatanacs.hu/pdf/Questions_and_answers_Hungarian_version.pdf

²⁰ *Environment and the European Convention on Human Rights*. 2018 https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Environment_ENG.pdf

²¹ *Emberi Jogok Európai Egyezménye*, II. Fejezet, 19-23. cikkek

²² Az Alkotmánybíróság korábbi elnöke, volt római nagykövet.

²³ *Emberi jogok: védelem, támogatás és megelőzés* <http://www.europatanacs.hu/index.php?workSpace=pages&id=45&langId=1>

Az EJEB egyre népszerűbb bíróság, az 1959-es létrejöttétől 2017-ig közel 800.000 (!) kérelmet kellett megvizsgálnia. A szigorú elfogadhatósági feltételeknek köszönhetően azonban ennek csak a töredékében, megközelítően 21 ezer ügyben hozott ítéletet. A Bíróság a meghozott ítéletek több mint 80%-ában úgy találta, hogy az alperes állam megsértette a panaszos valamely emberi jogát. A Bíróság minden tagállammal szemben hozott már elítélő határozatot, azonban néhányal szemben különösen gyakran: az említett 21 ezer ítélet negyven százaléka mindösszesen három államhoz kötődik, ezek Törökország, Olaszország és Oroszország.

Magyarországról több mint 21 ezer panasz érkezett a Bírósághoz, azonban végül nem egészen 600-ban született ítélet, mivel a kérelmek túlnyomó többsége vagy nem felelt meg az elfogadhatósági feltételeknek, vagy az állam peren kívül megegyezett a kérelmezővel. A Bíróság legtöbb ügye a tisztességes eljáráshoz való joggal foglalkozik, és ennek a jognak a megsértését is mondta ki a legtöbbször, az elítélő határozatok negyven százalékában. Ehhez kapcsolódó ügye Magyarországnak is sok volt, főleg a bírósági eljárások túlzott hosszúsága miatt.²⁴

Amennyiben a Bíróság megállapítja, hogy egy tagállam megsértette a kérelmező valamely emberi jogát, úgy tipikusan kártérítés fizetésére kötelezi a jogsértő államot. Ennek az összege nagyon különböző lehet, de átlagosan 3000-5000 Euró között mozog.

A Bíróságnak rengeteg érdekes ügye volt, minden jog kapcsán, így pl. a magyar vonatkozású ügyekből szemezgetve: kimondta, hogy a tényleges életfogytiglani börtönbüntetés, amelyből nincs meg a szabadulás lehetősége, embertelen bánásmódnak minősül,²⁵ vagy, hogy a roma származású diákok tömeges beiskolázása a szellemi fogyatékos gyermekek számára létesített intézményekben sérti az oktatáshoz való jogot és a diszkrimináció tilalmát,²⁶ vagy például, hogy a gyülekezés joga védi azokat is, akik a magyar jogszabállyal ellentétesen, a rendőrségnek nem jelentik be előre a gyülekezést.²⁷

Az **emberi jogi biztos** (*Commissioner for Human Rights*) intézményét 1999-ben hozták létre. A biztos feladatai alapvetően eltérnek az Emberi Jogok Európai Bíróságának funkcióitól, mivel azok kifejezetten megelőző jellegűek. A biztos tanácsaival segítheti a tagállamokat jogalkotási hiányosságaik megszüntetésében és az emberi jogok megsértésének megelőzésével kapcsolatos javaslatokat tehet. Így az emberi jogi biztos feladatait javaslatokon, tanácsadáson és elemzések készítésén keresztül látja el. A biztos számos alkalommal bocsátott ki jelentéseket és ajánlásokat, amelyek egy-egy országglátogatást követően készülnek el. A biztos ajánlásaiban a legégetőbb emberi jogi problémákra hívja fel a tagállamok és az Európa Tanács figyelmét.²⁸ Az elmúlt időszakban például kiemelt figyelmet szentelt a mesterséges intelligencia és a robotika emberi jogi vonatkozásaira,²⁹ az idős emberek speciális emberi jogi igényeire³⁰, valamint a migráció által felvetett emberi jogi kérdésekre.³¹

²⁴ European Court of Human Rights: Overview 1959-2017, Strasbourg, 2018. https://www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592017_ENG.pdf

²⁵ ECtHR, Magyar v. Hungary, No. 73593/10, 2014. május 20-i ítélet.

²⁶ ECtHR, Horváth and Kiss v. Hungary, No. 11146/11, 2013. január 29-i ítélet.; a roma kisebbség jogairól bővebben lásd: SZALAI 2015.; SZALAI 2016.; SZALAI 2018a.

²⁷ ECtHR, Bukta v. Hungary, No. 25691/04, 2007. július 17-i ítélet.

²⁸ Reports: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/country-monitoring>

²⁹ Dunja Mijatovic: Safeguarding human rights in the era of artificial intelligence, Human Rights Comment of the Commissioner for Human Rights, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/safeguarding-human-rights-in-the-era-of-artificial-intelligence?inheritRedirect=true&redirect=%2Fen%2Fweb%2Fcommissioner>

³⁰ Dunja Mijatovic: The right of older persons to dignity and autonomy in care, Human Rights Comment of the Commissioner for Human Rights, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-right-of-older-persons-to-dignity-and-autonomy-in-care?inheritRedirect=true&redirect=%2Fen%2Fweb%2Fcommissioner>

³¹ Oral submission of the Commissioner for Human Rights, Hearing of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights in the cases N. D. and N. T. v. Spain, 26 September 2018. <https://rm.coe.int/oral-submission-of-dunja-mijatovic-council-of-europe-commissioner-for-/16808d9e61>

Az emberi jogi biztost a Parlamenti Közgyűlés választja meg. A biztosi posztot 1999-től Spanyol *Alvaro Gil-Robles* látta el. További biztosok voltak *Thomas Hammarberget* (2006-2012) és *Nils Muižnieks* (2012-2018). 2018 áprilisától *Dunja Mijatović* az Európa Tanács emberi jogi biztosa.

A **Velencei Bizottság** (*Venice Commission*) egy független konzultációs szerv, amely együttműködik az Európa Tanács tagállamaival, érdeklődő államokkal, amelyek nem tagjai az Európa Tanácsnak és nemzetközi szervezetekkel. A bizottság tevékenységét a demokrácia szolgálatában fejei ki. Pontos elnevezése Európai bizottság a demokrácia érvényesítésére a jog eszközeivel (*European Commission for Democracy through Law*). A Velencei Bizottságnak jelenleg 61 tagállama van, de több megfigyelő és társult tag is segíti működését. Az együttműködő nemzetközi szervezeteknek speciális státuszt biztosítanak. Tevékenységének fő célja az alkotmányos tanácsadás; területei a demokratikus intézmények és alapvető jogok, a választások, népszavazások és politikai pártok, valamint az alkotmányos igazságosság. Elsődleges feladata, hogy véleményezze a vizsgálatra javasolt jogalkotási tervezeteket vagy már elfogadott jogi normákat. A bizottság ugyancsak készít tanulmányokat és jelentéseket az emberi jogokkal kapcsolatos aktuális kérdések témakörében. A jogi normákra vonatkozó véleményt a bizottságtól kérhetik a tagállamok, azok kormányai, parlamentje vagy államfői; az Európa Tanács (Főtitkár, Miniszteri Bizottság, Parlamenti Közgyűlés, Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa); és egyes nemzetközi szervezetek, pl. az Európai Unió. Az EJEB előtt folyamatban lévő eljárásokban, összehasonlító alkotmány- és nemzetközi jogi kérdésekben, a bizottság „*amicus curiae*”³² véleményt adhat.

A Velencei Bizottság véleményének nincs jogi kötőereje, azonban politikai jelentőséggel bír. A Bizottság tagjai nemzetközileg ismert és elismert jogászok, így az általuk kifejtett jogi vélemény szakmailag megalapozott és hiteles, amelyre más nemzetközi szervek vagy bírói fórumok is támaszkodhatnak. A manapság leginkább tárgyalt témáik közé tartoznak például a társadalmi nemekkel (*gender*), nemi identitással (homoszexualitás, transzszexualitás, stb.), terrorizmussal és migrációval összefüggő jogszabály-tervezetek vagy jogszabályok vizsgálata.

A Velencei Bizottság és Magyarország

A Velencei Bizottság 1996-tól kezdődően számos véleményt fogadott el Magyarországgal kapcsolatosan.³³ Ezek közül az egyik legismertebb és legmeghatározóbb az Alaptörvénnyel kapcsolatos vélemény, amely nagy visszhangot váltott ki, az abban megfogalmazott kritikák miatt.³⁴

Egyezményalkotás

Az Európa Tanács keretében kiemelkedő **egyezményalkotási folyamat** zajlik. A fórum jellegű szervek lehetőséget biztosítanak, hogy a tagállamok a nemzetközi szerződések elfogadásával kapcsolatos tárgyalásokat folytassanak. Az Európa Tanács szerződéskötési tevékenysége több területre is kiterjed, mint az emberi jogok és alapvető szabadságok, az önkormányzatiság és a környezetvédelem. Alábbiakban kiemelésre kerül néhány, az Európa Tanács keretében elfogadott nemzetközi egyezmény.³⁵

1950. Róma Emberi Jogok Európai Egyezménye (az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény)

1959. Az egyetemi képesítések továbbtanulás szempontjából való elismeréséről szóló európai egyezmény³⁶

³² Az *amicus curiae* latin eredetű kifejezés, jelentése a „*bíróság barátja*”. Már a római jogban is ismert tevékenységre utal, amikor egyébként a peres ügyben nem érintett személyek (jogtudósok) a bírósághoz eljuttatják véleményüket.

³³ Venice Commission – Opinions for Hungary <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=17&year=all>

³⁴ Opinion no. 621 / 2011 A Velencei Bizottság véleménye Magyarország új Alkotmányáról

³⁵ Az egyezmények listája magyar és angol nyelven megtalálható: <http://www.europatanacs.hu/> Dokumentumok magyarul – Egyezmények

³⁶ Magyarországon kihirdette a 2001. évi C. törvény

- 1961. Európai Szociális Karta (a jelenlegi változatot 1996-ban fogadták el)³⁷
- 1977. A terrorizmus visszaszorításáról szóló egyezmény³⁸
- 1979. Egyezmény az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről (Berni Egyezmény)³⁹
- 1985. Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló egyezmény
- 1987. Európai egyezmény a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről⁴⁰
- 1992. A régészeti örökség védelméről szóló európai egyezmény⁴¹
- 1993. A regionális vagy a kisebbségi nyelvek európai kartája
- 1997. Az állampolgárságról szóló európai egyezmény⁴²
- 2000. Európai Táj Egyezmény (Firenze)⁴³
- 2001. A számítástechnikai bűnözésről szóló egyezmény⁴⁴

Az Európa Tanács kapcsolata a nem-kormányzati szervezetekkel

A nem-kormányzati szervezetek (NGO: *non-governmental organizations*), különös tekintettel a nemzetközi szinten működőkre (INGO: *international non-governmental organization*) már az 1950-es évek óta fontos szereppel bírnak az Európa Tanács tevékenységében. Míg az úgynevezett civil szektorral való együttműködés sok nemzetközi szervezet esetében csak nehezen alakult ki és azok pontos szerepe nem tisztázott, az NGO-k bevonása nem volt kérdéses az Európa Tanács esetében. A nem-kormányzati szervezetekkel való együttműködés egészen 1952-ig nyúlik vissza, amikor több szervezet **konzultatív státuszt** nyert. Az elmúlt évtizedekben az Európa Tanács még szorosabb és hatékonyabb együttműködést alakított ki. A folyamat kiteljesedése 2003-ban történt meg, mikor a nem-kormányzati szervezetek egy csoportja **résztevő státuszt** nyert, így aktívan bekapcsolódhat az Európa Tanács programjainak kialakításába. Az INGO-k konferenciája (*Conference of INGOs*) 2005-ben jött létre és a résztvevő státusszal bíró mintegy 400 nem-kormányzati szervezet konzultációját irányítja a Miniszteri Bizottsággal, a Parlamenti Közgyűléssel és az Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusával.⁴⁵

9.1.2. EURÓPAI BIZTONSÁGI ÉS EGYÜTTMŰKÖDÉSI SZERVEZET

Létrejött és a Helsinki Záróokmány elfogadása

A második világháború utáni években egyre sürgetőbbben jelent meg egy összeurópai biztonsági rendszer létrehozásának igénye. Azonban a hidegháborús időszak, a két blokk szembenállása és az elszigeteltség szinte lehetetlenné tette egy olyan nemzetközi szervezet létrehozását, ahol a két blokk államai egy tárgyalóasztalhoz tudnak ülni. A legnagyobb kérdés az volt, hogyan lehet létrehozni egy olyan **fórumot**, ahol a felek részrehajlás nélkül, semleges területen tudnak biztonsági kérdésekről tárgyalni. Az 1960-as évekre megszilárdultak a befolyásolási övezetek határai, mindeközben az Amerikai Egyesült Államok és a Szovjetunió is kereste, hogyan lehetne csökkenteni a nukleáris fegyverkezésből fakadó veszélyeket és feszültséget. A két blokknak külpolitikai nyomással és belpolitikai nehézségekkel kellett szembenéznie. Az USA-ban az elhúzódó vietnámi háború és küszöbön álló társadalmi változások, faji egyenlőség kérdéseiről *Nixon* elnök ikonikus moszkvai utazása elterelte a közfigyelmet.

³⁷ Magyarországon kihirdette az 1999. évi C. törvény (2009. évi VI. törvény a módosított kartáról)

³⁸ Magyarországon kihirdette az 1997. évi XCIII. törvény

³⁹ Magyarországon közzétette a 7/1990. KVM

⁴⁰ Magyarországon kihirdette az 1995. évi III. törvény

⁴¹ Magyarországon kihirdette a 149/2000. (VIII. 31.) Korm. rendelet

⁴² Magyarországon kihirdette a 2002. évi III. törvény

⁴³ Magyarországon kihirdette a 2007. évi CXI. törvény

⁴⁴ Magyarországon kihirdette a 2004. évi LXXIX. törvény

⁴⁵ <https://www.coe.int/en/web/tbilisi/conferenceofingos>

1972 májusában Nixon elnök volt az első, Moszkvába látogató amerikai elnök. A látogatás vizonzásaként Brezsnyev a következő év júniusában az Államokba utazott. A tárgyalások eredményeképpen az Amerikai Egyesült Államok és a Szovjetunió aláírta a **SALT** (*Strategic Arms Limitation Talks* – stratégiai fegyverzet csökkentésére irányuló megbeszélés) megállapodásokat. A SALT alapján a két szuperhatalom vállalta, hogy a jövőben nem növeli egymással szemben álló rakétaarzenálját. A SALT-I. megállapodást 1972-ben, a SALT-II. megállapodást Jimmy Carter elnöksége alatt, 1979-ben írták alá. A találkozások az ún. *détente* politika eredményei voltak, amely az Amerikai Egyesült Államok és a Szovjetunió közötti, 1967-től bekövetkező fejlődő külkapcsolatok elnevezése.⁴⁶ A két blokk közötti kommunikáció lehetőségét tovább segítette az **új német keleti politika** (*Neue Ostpolitik*), amelyet a Német Szövetségi Köztársaság negyedik kancellárja, Willy Brandt nevéhez kötnek. A politika 1969-től kezdődően átértékelte az NSZK Kelet-Európa, de különösen az NDK (Német Demokratikus Köztársaság) felé irányuló politikáját. A fenti enyhülési folyamatok nagyban hozzájárultak a helsinki folyamat létrejöttéhez, amely elvezetett az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet összehívásához.

A helsinki folyamat

Tágabb értelemben helsinki folyamat alatt az EBEÉ összehívását és az azt követő találkozókat értjük 1975-től 1990-ig.

A *Watergate-botrány* miatt távozó Nixon lemondása után az enyhülés időszakában elért eredmények veszélybe kerültek. Az Államokban fokozódó belpolitikai nyomás nehezedett az új elnökre, az elhúzódó háború és a Dél-Vietnámban elszenvedett veszteségek miatt. Az amerikai közvélemény szerint az Amerikai Egyesült Államok vesztesre állt a hidegháborúban, így Gerald Ford elnök és Henry Kissinger külügyminiszter készséggel csatlakozott a brezsnyevi Szovjetunió kezdeményezéséhez, egy **nemzetközi együttműködési konferencia** összehívásának tervéhez.⁴⁷

Az **EBESZ** (Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet – *Organisation for Security and Co-operation in Europe, OSCE*) közvetlen története 1975-re nyúlik vissza. A szovjet és amerikai kezdeményezésre összehívott és 1975. július 30-án kezdődő Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezleten (EBEÉ) 35 ország vezetői jelentek meg, akik a háromnapos tárgyalásokat követően, 1975. augusztus 1-jén írták alá a **Helsinki Záróokmányt**. A tanácskozáson a Szovjetunió, az Egyesült Államok és Kanada, valamint Andorrát és Albániát kivéve valamennyi európai állam képviselői részt vettek. A Helsinki Záróokmány nemzetközi jogilag nem kötelező dokumentum, hiszen egy konferencia zárásaként elfogadott dokumentumnak tekinthető. Azonban a benne meghatározott alapvető jelentőségű értékek meghatározták a bipoláris világrend két szuperhatalmának cselekvéseit a hidegháborús időszakban és tárgyalási alapot teremtett a két fél között.

A „három kosár”

A Helsinki Záróokmány lefektette a kelet-nyugati együttműködés alapelveit. Az elfogadott alapelveket három területre lehet sorolni, azok „**három kosárként**” lettek ismertek a köztudatban. A dokumentum így három fő kérdéskörre oszlik:

- 1) az európai biztonsággal kapcsolatos kérdések (biztonságpolitikai kosár);
- 2) együttműködés a gazdaság, a tudomány, a technika és a környezetvédelem területén (gazdaságpolitikai kosár);
- 3) együttműködés humanitárius és egyéb területeken (emberi jogi kosár)

⁴⁶ Tarján M. Tamás: 1972. május 26. A SALT-I egyezmény aláírása http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1972_majus_26_a_salt_1_egyezmeny_alairasa

⁴⁷ Tarján M. Tamás: 1975. július 30. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet megnyitása http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1975_julius_30_az_europai_biztonsagi_es_egyuttmukodesi_ertekezlet_megnyitasa/

Az európai biztonság területén belül tíz alapelvet határoztak meg az államok, egymás közötti kapcsolataik alapjaként, amit más néven **helsinki dekalógnak** is neveznek. A dekalóg a következő alapelveket határozta meg.

- 1) Szuverén egyenlőség, a szuverenitásban foglalt jogok tiszteletben tartása.
- 2) Tartózkodás az erőszaktól vagy az erőszakkal való fenyegetéstől.
- 3) A határok sérthetetlensége.
- 4) Az államok területi épsége.
- 5) A viták békés rendezése.
- 6) A belügyekbe való be nem avatkozás.
- 7) Az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása, beleértve a gondolat, a lelkiismeret, a vallás és a meggyőződés szabadságát.
- 8) A népek egyenjogúsága és önrendelkezése.
- 9) Az államok közötti együttműködés.
- 10) A nemzetközi jogi kötelezettségek jóhiszemű teljesítése.

Helsinki Mozgalom

A helsinki záróokmány aláírását követte a **helsinki mozgalom** indulása, amelynek első csoportja 1975-ben, Moszkvában jött létre. Fő célja az volt, hogy a szovjet kormányt rászorítsa a Záróokmányban foglalt jogok betartására és nyomon kövesse az alapelvek érvényesülését. Természetesen a kommunista országban a vezetők ellenállásába ütköztek és a csoport vezetőit *Jurij Orlovot, Ludmilla Alekszejevát*, valamint több tagot bebörtönöztek vagy az ország elhagyására kényszerítettek. A mozgalom az USA-ban sem maradt észrevétlen, 1978-ban jött létre a *Helsinki Watch*, a ma is világszinten működő NGO, a *Human Rights Watch* (magyar nevén Emberi Jogok Figyelő) elődje. Ekkor a helsinki mozgalom már megállíthatatlan volt, sorra alakultak a helsinki bizottságok Európa országaiban. 1983-ban megkezdte működését az Emberi Jogok Nemzetközi Helsinki Szövetsége. Magyarországon a rendszerváltás időszakában, 1989-ben teljesedett ki a mozgalom, a Magyar Helsinki Bizottság 1989-ben jött létre.

Helsinki Folyamat

A helsinki folyamat több **találkozót** jelentett, ahol a helsinki záróokmány fényében további tanácskozássra került sor. 1977-78-ban a tárgyalások Belgrádban folytatódtak. 1979 február-márciusában szakértő találkozóra került sor a gazdasági, tudományos és kulturális együttműködés részeként. 1979 júniusában az Amerikai Egyesült Államok és a Szovjetunió aláírta a SALT-II. megállapodást, Bécsben. Az enyhülési időszakot visszavetette, mikor 1979-ben a Szovjetunió lerohanta Afganisztánt. 1980 és 1983 között az EBEÉ Madridban került megrendezésre, 1986 és 1989 között pedig Bécsben találkoztak a tárgyaló felek. 1990 telén a tárgyalások Bécsben folytatódtak, ahol az Értekezlet első tárgyalását folytatták katonai kérdésekről. 1990 tavaszán Bonnban tartották a gazdasági együttműködésről szóló konferenciát. 1990. november 19. és 21. között 31 állam vezetői találkoztak Párizsban, ahol aláírták a Párizsi Chartát. Helsinki után ez a konferencia volt az EBEÉ második csúcstalálkozója. A Charta a hidegháború vége, az új európai egység, a demokrácia és igazságosság szellemében íródott. A párizsi értekezleten létrehozásra került a Miniszteri Tanács (*Council of Ministers*), az állandó titkárság Prágában, a Konfliktus Megelőzési Központ (*Conflict Prevention Centre*) Bécsben és a varsói Szabad Választások Irodája (*Office for Free Elections*). 1992-ben újra Helsinkiben tartották meg az Értekezlet harmadik csúcstalálkozóját, ugyanezen év júliusában pedig a Parlamenti Közgyűlés első éves ülését tartotta Budapesten. A harmadik csúcstalálkozáson hozták létre a Biztonsági Együttműködési Fórumot (*Forum for Security Co-operation*), a Gazdasági Fórumot (*Economic Forum*) és a Nemzeti Kisebbségek Főbiztosának posztját (*High Commissioner on National Minorities*). Szintén 1992-ben döntöttek arról, hogy létrehozzák a főtitkári pozíciót, valamint egy államközi döntéshozó fórumot, amelyet a mai Állandó Tanács elődjeként kell elképzelni. További speciális megállapodásokra került sor konfliktus-megelőzési és válságkezelési kérdésekben, beleértve a tényfeltáró és rapportóri bizottságokat, valamint az EBEÉ által életre hívott békefenntartási missziókat. A Szabad Választások Irodája átalakult Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodájává (*Office for Democratic Institutions*

and Human Rights). 1993 tavaszán tartották meg Prágában az első gazdasági és környezeti fórumot. Az EBEÉ negyedik csúcstalálkozóját Budapesten tartották meg, ahol már 54 állam írta alá a konferencia záródokumentumát. Az Állandó Tanács 1994 decemberében, Bécsben ült össze először. Innen datáljuk az EBEÉ átalakulását valódi szervezetté, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetté.⁴⁸ Az EBESZ tehát nem a nemzetközi szervezetekre jellemző hagyományos módon alakult meg (amikor is az államok együtt kitalálják, hogy létesítenek egy nemzetközi szervezetet, majd megtervezik annak a szerveit), hanem „fordított sorrendben”. Évek alatt egyre több állandó szervet létesítettek az államok és végül kimondták, hogy létrejött egy állandó kormányközi nemzetközi szervezet.

Jelentősége

Az EBEÉ legnagyobb **vívmányának** az tekinthető, hogy egy tárgyalóasztalhoz ültek a hidegháborús felek, azok a szuperhatalmak, amelyek más fórum keretében nem tudtak érdemi tárgyalásokat folytatni egymással. Az értekezletek keretében minden állam a saját nevében szólalt fel, akiket önálló, független félként kezeltek. A Helsinkii Záróokmány alapelvei bár nem érvényesültek teljes mértékben a bipoláris világrend körülményei között, mégis értékteremtő jellegük megkérdőjelezhetetlen és tárgyalási alapot jelentettek az Amerikai Egyesült Államok és a Szovjetunió találkozóin. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet az egyik legfontosabb leszerelési, emberi jogi és gazdasági kérdésekkel foglalkozó nemzetközi szervezet, amely 1994-es intézményesülése óta számos speciális hatáskörrel bíró szervvel bővült, tovább növelve a szervezet egyébként sem csekély jelentőségét. Az EBESZ tevékenysége átfogó megközelítésen alapszik, amely magában foglalja a politikai, katonai, gazdasági, környezetvédelmi és emberi jogi aspektusokat is. 2018-ban az EBESZ-nek 57 tagállama van, amelyek egyforma jogokat élveznek a szervezeten belül, döntéseiket konszenzussal hozzák. Az EBESZ döntései nemzetközi jogi értelemben nem, politikailag kötelezők a tagállamokra nézve.

Szervezete

Az EBESZ szervezetrendszer

Az EBESZ szervezetrendszerében kiemelkedő szerepet töltenek be a tagállamok állam- és kormányfőinek részvételével tartott csúcstalálkozók és az azokat követő felülvizsgálati találkozók. A szervezetrendszeren belül vezető szerepet töltenek be a Főtitkár és a titkárság, akik az elnökség munkáját is segítik. Az állandóan működő intézmények a Vezető Tanács, az Állandó Tanács, a Biztonsági és Együttműködési Fórum, a Parlamenti Közgyűlés. Az EBESZ speciális hatáskörrel rendelkező intézményei a Nemzeti Kisebbségek Főbiztosa, a Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodája, a Média Szabadságának Megbízottja. Az EBESZ mellett létrehozásra került egy Békéltető és Választott Bíróság, azonban eddig annak szolgálatait egyetlen állam sem vette igénybe.

Csúcstalálkozók (Summit)

Az intézményesítés ellenére a csúcstalálkozók továbbra is igen nagy jelentőséggel bírnak az EBESZ esetében. A csúcstalálkozók a tagállamok állam- és kormányfőinek részvételével zajlik. Nincs olyan szabály, amely előírná, milyen időközönként kell megrendezésre kerülnie a csúcstalálkozóknak. A csúcstalálkozók közötti időszakban a döntéshozási és kormányzási jogosítványok a Miniszteri Tanácshoz kerülnek. A csúcstalálkozók a következő helyeken és évben kerültek megrendezésre: 1975. Helsinki, 1990. Párizs, 1992. Helsinki, 1994. Budapest, 1996. Lisszabon, 1999. Isztanbul, 2010. Astana. A csúcstalálkozókon elfogadott deklarációk és dokumentumok fontos mérföldkövet jelentenek a szervezet számára.⁴⁹

Felülvizsgálati találkozók (Review Conferences)

⁴⁸ *The History of OSCE*, <https://www.osce.org/whatistheosce>

⁴⁹ *Summits* <https://www.osce.org/summits>

A Helsinki Záróokmány elfogadásakor az államok elhatározták, hogy folytatják azt a multilaterális folyamatot, amely az első Értekezlet megszervezéséhez vezetett. Ennek keretében a csúcstalálkozókat követő években felülvizsgálati találkozók szervezésére kerül sor, amelyek nem csupán a megelőző *summit* értékelése, hanem a következő előkészítésének fóruma is. Korábban jellemzően a csúcstalálkozók helyszínén, ma az intézményesítést követően, Bécsben kerül sor a felülvizsgálati találkozókra. A felülvizsgálati találkozó elnevezést a párizsi találkozón fogadták el és a budapesti csúcstalálkozón erősítették meg, addig az ún. „*Follow-up Meeting*” kifejezés volt használatos. Felülvizsgálati találkozók kerültek megrendezésre: 1977-1978 Belgrád, 1980-1983 Madrid, 1986-1989 Bécs, 1992. Helsinki, 1994. Budapest, 1996. Lisszabon és Bécs, 1999. Isztambul és Bécs, 2010. Varsó, Astana és Bécs.⁵⁰

Főtítkárság (*Secretary General, Secretariat*)

A főtítkársági pozíció a Párizsi Chartával került kialakításra. A Titkárság támogatja a szervezet elnökségét, támogatja az EBESZ programjait és misszióit, fenntartja a kapcsolattartást a nemzetközi és nem-kormányzati szervezetekkel, konferenciákat szervez, valamint nyelvi, adminisztratív, pénzügyi és személyügyi erőforrásokat, információs technológiát biztosít.

Az EBESZ főtítkársjai voltak: *Wilhelm Höynck* (Németország, 1993-1996); *Giancarlo Aragona* (Olaszország, 1996-1999); *Ján Kubiš* (Szlovákia, 1999-2005); *Marc Perrin de Brichambaut* (Franciaország, 2005-2011) és *Lamberto Zannier* (Olaszország, 2011-2017). A jelenlegi Főtítkárság *Thomas Greminger* (Svájc, 2017-).

A titkárság funkcionálisan számos kisebb egységre oszlik, amelyek egy-egy speciális területen fejti ki tevékenységüket: konfliktus-megelőzés, gazdasági és környezeti kérdések, partner államokkal és szervezetekkel való együttműködés, nemi egyenjogúság, illegális kereskedelmi tevékenységek, csempészet, transznacionális bűnözés és fenyegetés, terrorista ellenes tevékenység, határmenedzsment és politikai reformok.⁵¹

Vezető Tanács (*Council of Senior Officers*)

Korábban a külügyminisztériumok politikai igazgatóinak testülete, feladata, hogy előkészítse a Miniszteri Tanács üléseit és határozatait végrehajtsa. Korábban szervezetileg önállóan működött, azonban 1997 óta a Bécsben működő Állandó Tanács keretében tartja találkozóit.⁵²

Állandó Tanács (*Permanent Council*)

Az Állandó Tanács az EBESZ politikai döntéshozó szerve, amely felelős a szervezet mindennapos irányításának ellátásért, a Miniszteri Tanács ülései között. Végrehajtja és a gyakorlatba átülteti, hatáskörei és feladatai között, a csúcstalálkozók és a Miniszteri Tanács döntéseit. Az Állandó Tanács a tagállamok (jelenleg 57) képviselőiből áll, székhelye Bécs, hetente egyszer ülésezik. A tárgyalási folyamat során az Állandó Tanács a hagyományos politikai konzultáció fóruma, a delegációk bármely a Tanács hatáskörébe tartozó kérdést tárgyalásra javasolhatnak. A Tanács döntéseit konszenzussal hozza, amely elfogadása esetében politikailag kötelező lesz a tagállamok számára. A Tanácsnak több kiegészítő szerve van, köztük egy-egy bizottság az EBESZ munkájának három területéhez, így a politikai-katonai, gazdasági és környezetvédelmi, valamint az emberi dimenzió bizottságok.⁵³

Biztonsági és Együttműködési Fórum (*Forum for Security and Co-operation*)

A Fórum az európai térség katonai stabilitásának és védelmének növelése érdekében fejti ki tevékenységét. Segíti a tagállamok közötti katonai információcserét és a kölcsönös megerősítést. A Fórum a fegyverkorlátozás és a bizalomerősítő intézkedések kérdéseit kezelő szerv, amely tevékenysége töb-

⁵⁰ *Review Conferences* <https://www.osce.org/mc/43198>

⁵¹ *OSCE Secretariat* <https://www.osce.org/secretariat>

⁵² BLAHÓ-PRANDLER 2014. 366. o.

⁵³ *Permanent Council* <https://www.osce.org/permanent-council>

bek között kiterjed a katonai erők demokratikus felügyeletének kérdésére, a tömegpusztító fegyverek korlátozására és az olyan biztonsági kockázatokra, mint a kis- és könnyű kézfegyverek elterjedése. A Fórum elnöksége négyhavonta, a francia betűrend szerinti sorrendben rotálódik. A Fórum regnáló elnöke együttműködik a leváltott és soron következő elnökséggel (Trojka), a Fórum éves munkatervének kialakítása érdekében.⁵⁴

Parlamenti Közgyűlés (*Parliamentary Assembly*)

A Közgyűlés története 1991-re vezet vissza, amikor a spanyol parlament meghívására magas szintű parlamenti vezetők érkeztek Madridba azzal a kifejezett céllal, hogy a Parlamenti Közgyűlést létrehozzák. A Madridi Deklarációban meghatározták a Közgyűlés feladatait, eljárási rendjét, mandátumát és a szavazatok elosztását. Azóta a Parlamenti Közgyűlés az EBESZ egyik legfontosabb intézményévé vált, újabb és újabb javaslatokkal segítve a szervezet működését és fejlődését. A Parlamenti Közgyűlésnek 323 tagja van 56 nemzeti parlamentből, üléseit Koppenhágában tartja. A parlamenttel nem rendelkező Vatikán Állam két képviselőt küldhet az ülésekre. A Közgyűlés a parlamenti diplomácia és tanácskozás fóruma, ezzel összefüggésben széleskörű feladatokat lát el. A nemzetközi együttműködés megerősítésével támogatja a politikai, biztonsági, környezeti, emberi jogi területeken való elkötelezettséget, tagállami választásokat figyel meg és az EBESZ átlátható és elszámoltatható működéséért is felel.⁵⁵

Elnökség, elnök (*Chairmanship, Charman-in-Office*)

Az elnökségi időszak egy évig tart, a Miniszteri Tanács döntése alapján. Az elnöki funkciót betöltő tagállam külügyminisztere az elnök. 2018-ban az elnökségi pozíciót Olaszország tölti be. Alapvetően az elnökség feladata az EBESZ tevékenységének legfelsőbb szintű irányítása és összefogása, azonban minden elnökségi időszaknak megvannak a saját prioritásai. Olaszország fő célkitűzései között szerepel a mediterrán régió támogatása, különös tekintettel a migráció kérdésére, a gazdasági és környezetvédelmi területen való fokozott aktivitás és a kiberbiztonság. Az aktuális elnökség a trojka keretében együttműködik a korábbi és a soron következő elnökségi posztot betöltő tagállammal. 2017-ben Ausztria elnökölt, 2019-ben Szlovákián lesz a sor, hogy átvegye az EBESZ irányítását.⁵⁶

Nemzeti Kisebbségek Főbiztosa (*High Commissioner on National Minorities*)

A Nemzeti Kisebbségek Főbiztosa akkor avatkozik be, amikor a nemzeti kisebbségeket is érintő konfliktushelyzet vagy belső, tagállami politikai feszültség a kisebbségi jogokat sértő helyzetbe tudna fordulni. Így a napi munka legnagyobb része az ilyen feszültségektől terhelt szituációk azonosítása. A Főbiztos egyaránt foglalkozik a különböző etnikumok közötti rövid távú és a hosszú távú problémákkal is. Amennyiben a tagállam nem követi a nemzetközi normákat vagy teljesíti a vállalt kötelezettségeket, a Főbiztos felhívja a tagállam figyelmét és ajánlásokat is megfogalmazhat. A Főbiztos ugyancsak közzétesz irányelveket és ajánlásokat a legjobb gyakorlatokat illetően. A posztot 2017-től *Lamberto Zannier* tölti be. A Nemzeti Kisebbségek Főbiztosa intézményének székhelye Hágában van.⁵⁷

Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodája (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*)

Az Iroda a demokrácia, a jog uralma (*rule of law*), az emberi jogok és tolerancia erősítése, valamint a diszkrimináció elleni küzdelem érdekében fejti ki tevékenységét, támogatva a tagállamokat. Tanácsot biztosít a tagállamok kormányainak, hogyan alakítsanak ki és tartsanak fent demokratikus intézményeket. Az Iroda gyakorlati tevékenységéhez tartozik a választások felügyelete is. Bár alapvetően az EBESZ biztonsági szervezetként jött létre, a biztonság széles értelemben vett kérdéseire fókuszálva, mint a leszerelés, fegyverkorlátozás és katonai biztonság, egyre hangsúlyosabbá vált az úgynevezett „emberi dimenzió”. Utóbbi azon a felismerésen alapszik, hogy hosszú távú biztonság nem érhető el az

⁵⁴ *Forum for Security and Co-operation* <https://www.osce.org/forum-for-security-cooperation>

⁵⁵ *Parliamentary Assembly* <http://www.oscepa.org/>

⁵⁶ Italy's 2018 OSCE Chairmanship <https://www.osce.org/chairmanship/priorities-2018>

⁵⁷ *High Commissioner on National Minorities* <https://www.osce.org/hcnm>; Részletesebben lásd: SZALAI 2015.

emberi jogok és a demokrácia feltétlen érvényesülése nélkül. Az Iroda 1991-ben történt létrehozása ennek az elképzelésnek az eredménye. A Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodája Varsóban működik, 2017-től igazgatója az izlandi *Ingibjörg Sólrún Gísladóttir*.⁵⁸

Média Szabadságának Megbízottja (*Representative on Freedom of the Media*)

A demokrácia elidegeníthetetlen alkotóeleme a média és a szólás szabadsága. A Média Szabadságának Megbízottjának legfontosabb feladata a korai előrejelzés és a gyors válaszadás, ha az előbbi értékekkel kapcsolatosan súlyos meg nem felelés állapítható meg egy tagállamban. A Megbízott segítséget nyújt a tagállamoknak a megfelelő és nemzetközi szabályokkal is összeegyeztethető médiatörvények elfogadásához és olyan fontos területeken folytat tevékenységet, mint a gyűlöletbeszéd és az újságírók biztonsága. A jelenlegi Megbízott 2017 óta, a francia *Harlem Désir*. A Megbízott tisztségét 1998-ben hozták létre, székhelye Bécs. 2004 és 2010 között magyar állampolgár, Haraszti Miklós töltötte be a tisztséget.⁵⁹

Békéltető és Választott Bíróság (*Court of Conciliation and Arbitration*)

A vitarendező fórum feladata az EBESZ tagállamok között keletkező viták rendezése, bármely vitában álló fél kérésére. A Bíróság székhelye Genfben található, 1992-ben a Stockholmi Egyezmény hozta létre. A szolgálatait még sohasem vették igénybe, legutóbbi beszámolójában a testület elnöke is arra hívja fel a figyelmet, hogy a tagállamok között népszerűsíteni kell az igénybe vehető vitarendezési eljárásokat.⁶⁰

EBESZ missziók

A EBESZ számos országba irányított olyan missziókat, amelyek a belső konfliktusoktól terhelt államokban elsősorban a demokratikus intézmények helyreállítására, az emberi, közösségi és kisebbségi jogok védelmére irányulnak. Példálózó jelleggel az EBESZ missziós tevékenysége kiterjedt a következő országokra: Bosznia-Hercegovina, Koszovó, Szerbia, Montenegró, Moldova. Az Ukrajnában kialakult krízishelyzet kapcsán 2014-ben különleges megfigyelő EBESZ missziót küldtek az államba, valamint külön program koordinátor is kinevezésre került, az Ukrajnában történő válságkezelési műveletek felügyeletére.⁶¹

9.2. EURÓPAI REGIONÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉSEK

Európában nem csupán nemzetközi szervezetek, hanem az országok közötti együttműködés lazább, fórum jellegű formáira is találhatunk példákat. Magyarország szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír a Vísegrádi Együttműködés, amely a rendszerváltozások időszakában jött létre. A második világháború utáni folyamatok az észak-európai államokra is hatással voltak, így jött létre az Északi Tanács, amely a regionális együttműködés példaértékű megnyilvánulása. A nem nemzetközi szervezet formájában működő regionális együttműködések alapköve az államok közötti történelmi, kulturális, vallási és gazdasági hasonlóság, kapcsolatok. Sokszor közös célok elérése érdekében jönnek létre, mint az integrációs folyamatokhoz való felzárkózás vagy az országok közös irányú fejlődésének elősegítése.

⁵⁸ *Office for Democratic Institutions and Human Rights* <https://www.osce.org/odihr>

⁵⁹ *Representative on Freedom of the Media* <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media>

⁶⁰ *OSCE Court of Conciliation and Arbitration publishes its report of activities for 2013-2016* <https://www.osce.org/cca/295041>

⁶¹ <https://www.osce.org/where-we-are>

9.2.1. VISEGRÁDI EGYÜTTMŰKÖDÉS (V4)

Létrejövelele és a Visegrádi Nyilatkozat (1991)

A Visegrádi Együttműködés 1991-ben jött létre. A rendszerváltozások utáni első években még kevesen gondolták, hogy egy több mint negyed évszázados történetre visszatekintő együttműködés került létrehozásra. 1991-ben a Csehszlovák Köztársaság elnöke, *Václav Havel*, Lengyelország elnöke, *Lech Walesa* és Magyarország miniszterelnöke, *Antall József* találkozásán született meg a döntés az államok közötti együttműködésről. A tárgyalásra a szimbolikus jelentőségű, magyarországi Visegrádi Kastélyban került sor. 650 évvel korábban, 1335-ben Közép-Európa irányítói, Károly Róbert, III. Kazimir lengyel király és Luxemburgi János cseh király találkoztak az esetleges együttműködés lehetőségének megvizsgálása miatt.

Az elmúlt csaknem három évtizedben a Visegrádi Együttműködés, a hullámvölgyek ellenére, sikeresnek mondható, amely hatással van a V4 államok külpolitikájára is. A Visegrádi Együttműködés nagymértékben a négy nemzet azon hasonló sorsából merít, hogy mind különböző államok részeként léteztek, de ma már önálló, demokratikus államok, amelyek biztonsága az euro-atlanti közösség által szavatolt. A Visegrádi Együttműködés tovább erősítette a közép-európai térség stabilitását és számos területen elmélyítette a kooperációt az államok között. Az összefogás megerősödött az oktatás, a kultúra, a tudomány, a környezetvédelem, a szervezett bűnözés elleni küzdelem, a regionális fejlesztések, a civil társadalom fejlődése és a kereskedelem kérdéseiben. A regionális együttműködés ezen formája megkönnyítette a tagállamok európai szervezetekkel, főleg az Európai Unióval kapcsolatos **integrációs erőfeszítéseit** is. Ugyanakkor az együttműködés fenntartása érdekében számos változással és nehézséggel is szembe kellett néznie az államoknak. Először Csehszlovákia felbomlása miatt, 1993-ban az együttműködés négy tagúvá vált, kialakítva a V4 országokat. Az 1990-es években egyre élénkebben vetődött fel az érintett országok csatlakozása egyrészt az európai integrációhoz, majd pedig az Észak-atlanti Szerződés szervezetéhez (NATO). Az együttműködés nagyban elősegítette ezeket a folyamatokat, mivel az országok kölcsönösen támogatni tudták egymást. A Visegrádi Együttműködés politikai együttműködésen alapszik, bár a közép-európai államok közös érdeke nem minden esetben egyezik meg az esetleges nemzeti érdekekkel, vagy külpolitikai törekvésekkel. Ugyanakkor a térség államainak számos közös és egymást átfedő érdeke van, amelyek mindig újabb erőt adnak a V4 országok kooperációjának.⁶²

A Visegrádi Együttműködés alapját az 1991-ben elfogadott **Visegrádi Nyilatkozat** adja. A Nyilatkozatot az államok együttműködéséről az „európai integráció útján” címmel fogalmazták meg.

Célkitűzések a Visegrádi Nyilatkozatban

A Nyilatkozat olyan alapvető célkitűzéseket határoz meg, amelyek elérése az államok közös érdeke, hasonló helyzetük miatt. Ezek a célkitűzések a következők:

- 1) Az állami függetlenség, demokrácia és a szabadság teljes egészében való helyreállítása.
- 2) A totalitárius rendszer társadalmi, gazdasági és szellemi megjelenési formáinak felszámolása.
- 3) A parlamenti demokrácia, a korszerű jogállam kiépítése, az emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása.
- 4) A korszerű piacgazdaság megteremtése.
- 5) Európa politikai, gazdasági, biztonsági és jogalkotási rendszerébe való teljes körű bekapcsolódás.

⁶² GYÁRFÁŠOVA–MESEŽNIKOV 2016, 7-8. o.

A célok megvalósítása hasonló feladatok elé állította az együttműködő államokat az 1990-es évek első évtizedeiben. Különös hangsúllyal esett latba az európai integrációhoz való csatlakozás kérdése, a felzárkózás Európa többi államához. Ugyanakkor a V4 országok nagy hangsúlyt fektetnek a nemzeti sajátosságok megőrzésére is. A három, ma már négy állam együttműködéséhez kedvező alapot nyújtottak az országokban végbemenő hasonló és nagy jelentőségű változások, a történelem folyamán kialakult kapcsolatrendszerük, kulturális, szellemi és vallási fejlődésük és örökségük közös hagyományai.

A Nyilatkozat aláírói **gyakorlati lépésekre irányuló közös akaratukat** is megfogalmazták több területen:

- 1) Az európai intézményekkel való együttműködés harmonizálása, biztonsági kérdéseket érintő konzultáció folytatása.
- 2) Állampolgáraik, intézményeik, egyházaik és társadalmi szervezeteik közötti zavartalan együttműködés biztosítása.
- 3) Piacalapú gazdasági együttműködés fejlesztése, a munkaerő és tőke szabad áramlásának elősegítése érdekében. A szolgáltatások és áruk kölcsönösen előnyös kereskedelme, a külföldi befektetéseket ösztönző gazdasági feltételek megteremtése, a vállalati együttműködés fejlesztése.
- 4) A közlekedési infrastruktúra fejlesztése, különös tekintettel az észak-dél irányú útvonalakra. Az energiarendszerek és távközlési hálózatok fejlesztése.
- 5) Az ökológiai együttműködés fejlesztése.
- 6) Az információ, a sajtótermékek, a kulturális javak és értékek akadálytalan cseréjéhez megfelelő feltételeket teremtenek.
- 7) Az országok területi és kormányzati szerveinek megfelelő együttműködését elősegítik, építik szubregionális kapcsolataikat.

Eredmények

A Visegrádi Együttműködés egyik hozománya lett a **Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodás (CEFTA: Central European Free Trade Agreement)** létrehozása, 1992-ben. Az eredeti CEFTA egyezményt a visegrádi országok írták alá 1992. december 21-én, Krakkóban. Az egyezmény 1994-ben lépett életbe, módosítására két esetben került sor, 1995. szeptember 11-én Brnóban, és 2003. július 4-én Bledben. Az Európai Unióhoz való csatlakozás miatt számos ország tagsága megszűnt, azonban a Balkán felé való nyitás eredményeképpen a Megállapodásnak jelenleg hét tagja van: Macedónia, valamint a 2007. május 1. után az övezetbe felvételt nyert Albánia, Bosznia-Hercegovina, Koszovó, Moldova, Montenegró és Szerbia. Az Európai Unióhoz való csatlakozásával megszűnt Horvátország, Románia, Bulgária, Csehország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia és Szlovénia tagsága. A balkáni államok felé való nyitás a Délkelet-Európai Stabilitási Paktum keretében valósult meg, amely az addig már számos állam között létező kétoldalú szabadkereskedelmi megállapodásokon alapult. A kibővített egyezményt 2006-ban fogadták el és 2007 augusztusában lépett életbe. A CEFTA létrehozásának indoka a kereskedelem élénkítése volt, célként szerepelt az ipari és mezőgazdasági termékekre vonatkozó, valamint a különféle kereskedelmi korlátok felszámolása. A teljes kereskedelmi liberalizáció elérése 2001-re volt kitűzve. Jelenlegi prioritások között szerepel a kereskedelem élénkítése és az átláthatóság növelése, a technikai jellegű kereskedelmi akadályok lebontása, mint a vámkezelési eljárások gyorsítása és egyszerűsítése. A CEFTA olyan új területekre vonatkozó szabályozását is meg kell említeni, mint a szolgáltatások kereskedelme.

A Visegrádi Nyilatkozatban is megfogalmazásra került, hogy az együttműködés egyik fő célkitűzése az **európai integrációhoz való csatlakozás** segítése. Az elmúlt évtizedekben a visegrádi országok az Európai Unió és a NATO tagjaivá váltak. Az Európai Unióhoz Csehország, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia 2004-ben csatlakozott. Az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének Csehország, Lengyelország és Magyarország 1999-ben, Szlovákia 2004-ben lett tagja. A csatlakozási folyamatok lezárása után új közös célok megfogalmazására volt szükség a visegrádi államok számára.

A **Nemzetközi Visegrádi Alap** a visegrádi együttműködés egyetlen intézményesített szervezete. Az Alapot 2000-ben hozták létre, azzal a céllal, hogy támogassa a tagországok civil kezdeményezéseit és a különböző intézmények hallgatóinak mobilitását. Ennek eszköze az Alap által kidolgozott pályázatok és ösztöndíjak rendszere, amely nyitva áll minden, a négy ország bármelyikének állampolgárságával rendelkező személy, vagy az ezen országok bármelyikében bejegyzett civil szervezet előtt. A visegrádi **támogatási program** a V4 országok közötti regionális együttműködést, valamint a közép- és kelet-európai innovációs és fenntarthatósági projekteket támogat. A visegrádi támogatási programra jogi és természetes személyek is pályázhatnak, a világ minden részéről. Pályázati feltételként került meghatározásra, hogy a pályázati programban legalább három, V4 országból származó projektpartnernek részt kell venni. A támogatható projektek olyan széles kört ölelnek fel, mint a kultúra és közös identitás, oktatás, innováció, kutatási, fejlesztési tevékenység, regionális fejlesztés, környezetvédelem, idegenforgalom, valamint társadalomfejlesztés. Az Alap központja Pozsonyban van. Legfőbb szerve a Külügyminiszterek Konferenciája, amelynek tagja a tagállamok aktuális külügyminiszterei. Fő feladata a szervezet fejlődésének meghatározása, a programok és a költségvetés elfogadása. A Nagykövetek Tanácsának tagjai az éppen elnöklő ország vezetőjéhez akkreditált nagykövetek, feladata az Alap céljával összhangban a támogatások odaítélése és a Külügyminiszterek Konferenciája üléseinek előkészítése. Az ügyvezető igazgatót a Külügyminiszterek Konferenciája választja meg hároméves időtartamra, fő feladata a kitűzött céloknak megfelelő működés biztosítása.

A Visegrádi Együttműködés egyik legújabb eredménye a **Visegrádi „Think-Tank” platform** létrehozása. A visegrádi országok felsőoktatási intézményeinek, kutatóközpontjainak hálózatából álló platform a V4 államok számára fontos kérdések feltárásával és ajánlások megfogalmazásával foglalkozik, a kormányok, az aktuális elnökség és a Visegrádi Alap felé. A jelenlegi prioritások között megtalálható az energiabiztonság, a V4 államok belső kohéziója, az Európai Unió intézményei és politikája, a Nyugat-Balkán, a Keleti Együttműködés államaival való kapcsolatok, biztonsági kérdések, környezetvédelem, a roma-helyzet, és a migráció. A hálózat létrehozása a cseh visegrádi elnökség egyik fő célkitűzése volt, a 2011-2012-es időszakban. A platform 2012-ben került létrehozásra, a működését a Visegrádi Alap finanszírozza. A hálózatnak vannak fő tagjai, illetve együttműködő tagjai. A fórum magját adja többek között a *EUROPEUM – Institute for European Policy* és a *Center for Euro-Atlantic Integration and Democracy (CEID)*. Magyarországon is több intézmény együttműködik a Platformmal, mint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, a Corvinus Egyetem, a Közép-európai Egyetem (CEU), a Pécsi Egyetem és a Kitekinto.hu.⁶³

A Visegrádi Együttműködés jövője

A Visegrádi Együttműködés alapvetően **regionális politikai-gazdasági együttműködés**, amelyet 1991-ben főként azzal a céllal hoztak létre, hogy Közép-Európa államait segítsék az euro-atlanti szervezetekhez való csatlakozásban. Kétségtelen, hogy a visegrádi négyeket **összeköti** a közös történelmi múlt, a hagyományok, a vallás és kultúra hasonlósága, azonban a közös történelmi múlt régi és új sérelmeket, konfliktusokat is magában foglal, ezzel megnehezíti a sikeres kooperációt. Alapvetően a biztosított anyagi háttér sem túlzottan nagyvonalú, hiszen a Visegrádi Alap éves szinten mintegy 6-7 millió euróból gazdálkodik, amely egy négy országot magában foglaló együttműködés esetén nem jelent nagy összeget. 2004-ben a Visegrádi Együttműködés beteljesítette elsődleges feladatát és a V4-ek csatlakoztak az Európai Unióhoz és a NATO-hoz. Ezután az együttműködéshez **új sarokpontokat** kellett találni, de kijelenthető, hogy hasonlóan fontos célkitűzést azóta sem sikerült meghatározni. Az elmúlt évtizedben különösen Szlovákiával került összetűzésbe a magyar kormányzat. Elegendő csak a gyorsított honosítási eljárásra – amelyet Szlovákia részéről *Iveta Radicová*⁶⁴ „nem szerencsés és nem standard döntésnek” nevezett – válaszként elfogadott kettős állampolgárságról szóló törvény kérdésére gondolni. A visegrádi országok közül Lengyelország jelentősége és súlya megegyezik a három

⁶³ <https://think.visegradfund.org/>

⁶⁴ 2010-től 2012-ig Szlovákia miniszterelnöke

másik állam együttes erejével, így sokan tőle várják a vezető szerepet. Azonban az elmúlt több mint két évtized alapján Lengyelország nem törekszik erre, megelégszik a kölcsönös biztonsági garanciák elfogadásával. A V4 országok közül Szlovákia már az euróövezet tagja, míg Csehország a térség egyik legeuroszeptikusabb állama. Magyarország már régóta tervezi az euró valuta bevezetését, azonban a közeljövőben nem várható az ország euróövezethez való csatlakozása. A jelenlegi lengyel politikai álláspont is ellenzi az euró idő előtti bevezetését, mivel a jelenlegi lengyel miniszterelnök, *Mateusz Morawiecki* szerint az euró bevezetésének hasonló termelési szerkezetű és versenyképességű országok esetében van létjogosultsága. Így várhatóan a visegrádi országok közül jó ideig Szlovákia marad az euróövezet egyedüli tagja.

A többi uniós tagállam nem minden esetben szemléli pozitívan a V4-ek előzetes egyeztetéseit, mivel az Európai Unió Tanácsában a V4 országok szavazati súlya megegyezik Franciaország és Németország szavazati súlyával, így minősített többségi szavazásnál nagy jelentősége volt és van a közös álláspontnak. Azonban a V4 országok közötti feszültség ellenére találhatunk olyan szektorokat, ahol sikeres együttműködésre van lehetőség. Ide tartozik az energiabiztonság kérdése, mivel mind a négy állam nagyban támaszkodik az orosz energiaimportra. További sikeres együttműködés lehet a földrajzi közelség miatt jelentőséggel bíró Keleti Partnerség támogatása. Összegezve, az elmúlt 27 évben a Visegrádi Együttműködésben részt vevő államok megmutatták, hogy képesek **közös célkitűzések** érdekében dolgozni és együttműködni. Azonban a 2004-ben lezárult csatlakozási folyamatok után az együttműködés új szektorainak megtalálásában még némi bizonytalanság övezi, az elmúlt évtizedben politikailag is kissé szembekerülő visegrádi országokat.⁶⁵

9.2.2. ÉSZAKI TANÁCS (NORDIC COUNCIL, NC)

Létrejövétele

Az Északi Tanács egy laza, fórum jellegű együttműködés az úgynevezett északi régió államai között. A Tanács létrehozásának és az államok kooperációjának elsődleges célja, hogy az északi régiót olyan területté formálják, ahol a lakosok szívesen élnek és dolgoznak. Az Északi Tanács országaiban 27 millióan élnek, a mintegy 510 milliós európai lakosságból. Az északi országok Európa fejlett és haladó államai közé tartoznak, amelyek gazdasága az ezredforduló óta 28 százalékkal nőtt. Az Északi Tanács országai: Dánia, Feröer-szigetek⁶⁶ (Dánia), Grönland⁶⁷ (Dánia), Finnország, Åland⁶⁸ (Finn Köztársaság), Izland, Norvégia és Svédország.

Az Északi Tanács

A második világháború utáni időszakban felerősödő integrációs törekvések nyomán felmerült az **észak-európai államok szorosabb együttműködése** is. Az Északi Tanács 1952-ben jött létre, alapító tagjai Dánia, Izland, Norvégia és Svédország voltak. Finnország 1955-ben csatlakozott, a Feröer-szigetek, Åland és Grönland 1970-ben. Åland, a Feröer-szigetek és Grönland 2007-ben tettek szert jelentősebb befolyásra, amikor a Miniszterek Északi Tanácsa elfogadta az ún. Åland Dokumentumot. (10. szövegdoboz)

A II. világháború alatt Dánia és Norvégia német megszállás alatt volt, Finnország a szovjet támadás rohamait viselte, Svédország pedig semleges státusza ellenére is viselte a háborús nehézségek súlyát.

⁶⁵ Lásd bővebben. Csicsai Máté: A Visegrádi Együttműködés jelene és jövője. 2012. február 27. http://kitekinto.hu/europa/2012/02/27/a_visegradi_egyuttmkodes_jelene_es_jovje

⁶⁶ A középkor óta lakott, vulkáni eredetű szigetcsoport az Atlanti-óceán északi részén, Norvégia, Skócia és Izland között helyezkedik el. Neve magyarul Juh-szigeteket jelent. 1948 óta széles körű autonómiával rendelkezik.

⁶⁷ Grönland a világ legnagyobb, jéggel borított szigete. Dánia része, de 1979 óta széles körű autonómiával rendelkezik.

⁶⁸ Finn nyelven *Ahvenanmaa*, Finnország és Svédország között, a Bottni-öbölben helyezkedik el, Finnországhoz tartozó több mint 6500 szigetből álló szigetcsoport, melynek lakossága túlnyomórészt svéd anyanyelvű.

A háború lezárása után az északi országok támogatták a skandináv védelmi összefogás létrehozását, kölcsönös védelmük biztosítása érdekében. Finnország akkori politikai helyzete miatt, azonban ebben nem vehetett részt. Az északi országok egyre megoldást kerestek, hogyan lehetne külpolitikájukat egységesíteni és védelmüket biztosítani a NATO-hoz való csatlakozás nélkül. A program azonban az Amerikai Egyesült Államok nyomása és Dánia, Izland, valamint Norvégia NATO csatlakozása miatt összeomlott. Az együttműködés így a védelempolitika világától eltávolodott és az északi politikusok a gazdaság és fejlődés felé fordultak. Az akkori dán miniszterelnök, *Hnas Hedtoft* 1951-ben javasolta egy interparlamentális fórum összehívását. A javaslat kedvező fogadtatásra talált Izland, Norvégia és Svédország részéről, így 1952-ben létrejött az **Északi Tanács**.

1962-ben lépett életbe a Helsinkii Egyezmény, amely a Tanács munkáját hangsúlyozta és részletezte. 1963-ban újabb eredmények születtek az északi együttműködés részeként: felállításra került a Közegészségügy Északi Iskolája (*Nordic School of Public Health*), és a Északi Kulturális Alap (*Nordic Cultural Fund*). 1968-ben a dán miniszterelnök, *Hilmar Baunsgaad* teljes **gazdasági együttműködést** javasolt (*Nordek*). Bár az együttműködés tervét 1970-ben elfogadták, Finnország végül a Szovjetunióval való szoros kapcsolatára hivatkozva, kihátrált. Ennek eredményeképpen Dánia és Norvégia az Európai Gazdasági Közösséghez való csatlakozási kérelmét nyújtotta be és 1971-ben létrehozták a Miniszterek Északi Tanácsát az északi együttműködés biztosítása érdekében. Az 1970-es években az együttműködés tovább fejlődött, amikor a Tanács döntött az Északi Ipari Alap (*Nordic Industrial Fund*) és az Északi Beruházási Bank (*Nordic Industrial Bank*) létrehozásáról. Ugyanebben az évtizedben a Tanács figyelme a környezetvédelem felé fordult, különösen a Balti-tenger és az Atlanti-óceán északi területei tekintetében, de az együttműködés kiterjedt az energiabiztonság kérdéssére is. Létrehozásra került az Északi Tudományos Politika Tanácsa, 1983-ban, támogatva az államok közötti tudományos együttműködést. A Szovjetunió összeomlása után az Északi Tanács szorosabb együttműködést dolgozott ki a balti államokkal és az új szervezetekkel. Dánia, Finnország és Svédország Európai Unióban való tagsága miatt az Északi Tanács egyes feladatai és funkciói részlegesen megszűntek. 2010-ben Izland is kérelmezte felvételét az Európai Unióhoz, amely vonatkozásában már érdemi tárgyalásokra került sor, majd 2015-ben visszavonta azt.⁶⁹

Az Északi Tanács szervezete és döntéshozatali mechanizmusa

Szervezetileg a **Tanács** az államok és az autonóm területek parlamentjeinek tagjaiból áll. Az Északi Tanács közvetlen megválasztására nincsen lehetőség, hanem a parlamentek politikai pártjai jelölik őket. A Tanácsnak 87 tagja van. A Tanácsot az Elnökség vezeti, amely évente két alkalommal tart rendes ülést, illetve lehetőség van rendkívüli találkozók összehívására is. Az Elnökség találkozóin olyan döntések elfogadására kerül sor, amelyek gyakorlati megvalósítására felhívják az északi országok kormányait. Az elnököt az elnökhelyettest és az elnökség tagjait minden őszi rendes ülésén választják meg, a következő évre. Az elnöki poszt betöltése az országok között rotál. A Tanácsban folyó politikai munkát hat bizottság (többek között a fenntartható északi régió bizottsága, választási bizottság, az északi régió jólétének bizottsága) segíti. A Tanács tagjai öt politikai csoportba rendeződnek, vagy független képviselőként foglalnak helyet.⁷⁰

A **Miniszterek Északi Tanácsa** 1971-ben jött létre, célja a tagországok kormányainak együttműködése. A Miniszterek Északi Tanácsa elnevezés kissé megtévesztő, mivel számos Tanácsot magában foglal attól függően, hogy éppen milyen miniszterek folytatnak tárgyalásokat. 2018 nyarán a következő formációkban üléseznek: Munkaügyi Miniszterek Északi Tanácsa, a Fenntartható Fejlődés Miniszterinek Északi Tanácsa, Halászatért, Vízgazdálkodásért, Mezőgazdaságért, Élelmiszerért és Erdőgazdálkodásért felelős Miniszterek Északi Tanácsa, Nemi Egyenjogúságért felelős Miniszterek Északi Tanácsa

⁶⁹ *History of the Nordic Council* <http://www.norden.org/en/nordic-council/bag-om-nordisk-raad/the-nordic-council/the-history-of-the-nordic-council/the-history-of-the-nordic-council>

⁷⁰ *About the Nordic Council* <http://www.norden.org/en/nordic-council/bag-om-nordisk-raad/the-nordic-council>

csa, Környezetért és Klímáért felelős Miniszterek Északi Tanácsa, Egészségügyi és Szociális ügyek Miniszterek Északi Tanácsa, Oktatási és Kutatási Miniszterek Északi Tanácsa, Pénzügyminiszterek Északi Tanácsa.⁷¹ A munkát a Miniszterek Északi Tanácsának Titkársága segíti, amelynek központja Koppenhágában van.

A **javaslatok** és ötletek érkehetnek egy-egy képviselőtől, a képviselők egy csoportjától vagy egy politikai csoporttól is. Amennyiben az Északi Tanács valamely tagja javaslattal élne, az a Miniszterek Északi Tanácsához kerül. A javaslatokat az Északi Tanácsból és a Miniszterek Északi Tanácsától is az elnökségnek kell megküldeni. Az elnökség a javaslatot megküldi az érintett bizottságnak. A bizottság az Északi Tanács megfelelő szerveivel, szervezetekkel és hivatalokkal folytatott konzultációt és információgyűjtést követően megvitatja a javaslatot és elkészít egy „fehér papírt” (*white paper*). A javaslat visszakerül az Északi Tanácshoz. Amennyiben a plenáris ülés nem támogatja a javaslatot, az elutasításra kerül. Amennyiben a javaslat elnyeri az Északi Tanács támogatását, azt ajánlás formájában elfogadja. Az ajánlást megküldik a kormányoknak, akik további lépéseket javasolhatnak. Amennyiben ezekről az Északi Tanács dönt, további lépések kerülhetnek megfogalmazásra. A javaslat végső sorsa az átültetés, amikor azt a gyakorlatban megvalósítják az északi kormányok. Így az Északi Tanács döntéseinek elfogadása több lépcsőben történik. A javaslat megvitátásra kerül az elnökségben, a releváns bizottságokban, a Tanács plenáris ülésén, majd az **ajánlás** elfogadása után is további lépések elfogadására kerülhet sor, mire az északi kormányok azt országok gyakorlatában megvalósítják. A visszajelzések figyelembevétele lehetőséget biztosít, hogy a gyakorlatban ténylegesen megvalósítható, haladó szellemű javaslatok kerüljenek elfogadásra.⁷²

Jelentősége

Annak ellenére, hogy egyes funkciók az együttműködő országok uniós csatlakozásával megszűntek vagy kevésbé jelentőssé váltak, az Északi Tanács keretében folytatott kooperáció még mindig **példaértékű**. A Tanács képes volt olyan új együttműködési területeket találni, amelyek túlmutatnak a klaszszikus védelem- és gazdaságpolitikai kérdéseken, azokhoz megfelelő szervezetrendszer kialakítani és finanszírozást biztosítani. A 2018-as elnökség prioritásai között szerepel az új biztonsági kihívásokra való válaszadáson túl az egészségügyi technológia és a tengeri élővilág védelme érdekében folytatott együttműködés egy fenntartható, stabil és biztonságos északi közösség érdekében.

⁷¹ *Council of Ministers* <http://www.norden.org/en/nordic-council-of-ministers/council-of-ministers>

⁷² *Decision-making process in Nordic Council* <http://www.norden.org/en/nordic-council/policy-documents-and-processes-1/decision-making-process-in-nordic-council>

ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Ismertesse az Európa Tanács létrehozásának történelmi körülményeit, annak legfontosabb állomásait!
2. Milyen követelményeket kell teljesítenie egy államnak, ha az Európa Tanácshoz kíván csatlakozni?
3. Mit jelent az európaiság követelménye, mint az Európa Tanácshoz való csatlakozás feltétele?
4. Sorolja fel az Európa Tanács szerveit, intézményeit és röviden ismertesse azok feladatait!
5. Soroljon fel néhány, az Európa Tanács keretében elfogadott nemzetközi egyezményt, évszámmal, pontos elnevezéssel!
6. Ismertesse az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet létrehozásának történelmi körülményeit!
7. Mit jelent a három kosár elmélet és a helsinki dekalóg kifejezés?
8. Hogyan és miért jött létre a Visegrádi Együttműködés?
9. Miért sikeres az Északi Tanács és az északi országok regionális együttműködése, mint regionális kooperáció?
10. Milyen kihívásokkal kell szembenéznie az európai regionális együttműködéseknek a kialakulásuk óta eltelt geopolitikai változások és 21. század új eseményei következtében?

AJÁNLOTT IRODALOM

GOMBOS Katalin: Az Európai Unió jogának alapjai, Complex Kiadó, Budapest, 2012. 20-23.o.

BLAHÓ András – PRANDLER Árpád (szerk.): Nemzetközi szervezetek és intézmények, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2014. 360-366. o. 372-378.o.

CSICSAI Máté: A Visegrádi Együttműködés jelene és jövője. 2012. február 27. www.kitekinto.hu

HAMBERGER Judit: Közép-Európa politikai dimenziójának megvalósítási kísérlete: a visegrádi együttműködés (V4), Külügyi Szemle, 2010. 2. szám, 35-51.o. http://kki.hu/assets/upload/Kulugyi_Szemle_2010_02_Kezeep-Eurepa_politikai_di_.pdf.

SIMON Zoltán: Érdekérvényesítés a bírói hatalmi ágban: az amicus curiae levelek, <http://jesz.ajk.elte.hu/simon15.html>

Nemzetközi szervezetek honlapjai:

Európa Tanács <https://www.coe.int/en/web/portal>

EBESZ <https://www.osce.org/>

Visegrádi Együttműködés <http://www.visegradgroup.eu/>

Északi Tanács <http://www.norden.org/en>

10. FEJEZET

AZ EURÓPAI UNIÓ SZEREPE AZ ÁLLAMKÖZI KAPCSOLATOKBAN

A fejezet célja, hogy bemutassa az európai egységtörekvéseket, majd ezek nyomán az Európai Unió megvalósulását és működését.

10.1. AZ EURÓPAI EGYSÉGGONDOLAT TÖRTÉNETE

10.1.1. A KEZDETEK

A 14. századtól napjainkig tanulmányok és tervezetek sokasága tanúsítja, hogy az európaiakat régóta foglalkoztatta az államok és a népek együttműködésének lehetősége. Az európai egységgondolat szorgalmazói elsősorban a béketeremtésnek és a hatalom humanizálásának módjait kutatták. Európa és a világ békés jövőjét a konföderatív, valamint a föderatív demokratikus jogállami fejlődés irányában látták.

Közülük is kiemelendő *Rotterdami Erasmus* (1469-1536) németalföldi író, a humanizmus egyik legjelentősebb alakja, aki „A béke siráma...” című 1515-ben közzétett művében a háború és az európai államok stabilitásának kérdéskörét boncolgatta. Arra jutott, hogy az európai fejedelmek széthúzása Európát veszélybe sodorhatja, amelyre a megoldás csak valamiféle összefogás lehetne.¹

Jean-Louis Vives (1492-1540) spanyol humanista, a török hódítások fénykorában élő keresztény gondolkodó szintén a háborúk megfékezésének jogi kereteit kutatta. Álláspontja szerint az összeurópai béke egy államok feletti politikai integráció keretében érhető el, amelyben az uralkodók és tanácsadók az államok közötti békére törekednek.²

A 16-17. századi francia politikai élet meghatározó személyisége, *Sully* (1560-1641) herceg olyan európai konföderációt képzelt el, amelyben 15 állam működött volna együtt. A terv magában foglalja *IV. Henrik* (1589 és 1610 között Franciaország királya, az első Bourbon uralkodó) saját megjegyzéseit is. Ennek értelmében a Habsburgok európai befolyásának csökkentésével jöhetett volna létre egy olyan egyensúlyi politika, amely mellett megvalósulhat egy királyságok feletti integráció.³

De la Croix (1590?-1648) francia szerzetes optimista volt, azt remélte, hogy az emberiség már megbizonyosodott mindenféle háború értelmetlenségéről, ezért hosszú távon a gazdasági kapcsolatok kiteljesedése nyomán megszületendő **európai együttműködésben** látta a fejlődés útját.⁴

A 17. és 18. századbeli gondolkodók közül *Comenius* (1592-1670) cseh író, *William Penn* (1644-1718) angol filozófus, valamint *Saint-Pierre* (1658-1743) abbé a korai francia **felvilágosodás** egyik jelentős alakja, az „Örökbéke-tervezet” írójának tevékenysége emelkedik ki, akik a háborúk elkerüléséhez szintén egy magasabb szintű integrációt tartottak lehetséges megoldásnak. *Penn* egy Európai Parlament létrehozását javasolta, amelyben a tagállamok képviselői foglalnának helyet. *Montesquieu*

¹ J. NAGY-KÖVÉR 2000, 9. o.

² J. NAGY-KÖVÉR 2000, 12. o.

³ J. NAGY-KÖVÉR 2000, 14. o.

⁴ J. NAGY-KÖVÉR 2000, 21. o.

a francia felvilágosodás híres alakja *XIV. Lajos* uralkodását elemezve jutott el a felismerésre, hogy „egyetlen nép uralma a többi felett erkölcsi lehetetlenség”.⁵

A 18. és 19. században a nemzetállamok politikai életben tapasztalható hegemóniája vezetett oda, hogy Európában új kapcsolódási, társulási pontokat kezdtek keresni. *Kant* német filozófus az örök béke eszményi állapotának megtestesülését látta Európa képében.⁶ *Giuseppe Mazzini* a *carbonari* mozgalom tagjaként az olasz egységen túl egy nagyobb európai egység létrehozásán fáradozott. Az első olyan javaslat, amely a nemzetállami konstrukció helyett egy szuverén, nemzetek feletti központi szerv vezette rendszerként képzelte el Európát, a francia *Saint-Simon* 1814-es „Az európai társadalom újjászervezése” című pamfletjében jelent meg. Meglátása szerint a nemzetállamok parlamentjeit tömörítő Európai Parlamentben történne a döntéshozatal közös érdekű ügyekben.⁷

Érdekes, hogy az európai egység gondolatok képviselői közül *Victor Hugo* híres író, a francia romantikus mozgalom képviselője nevéhez fűződik az „Európai Egyesült Államok” kifejezés bevezetése a köztudatba, amellyel az óceánon túli föderációhoz való hasonlatosságot szerette volna hangsúlyozni.⁸

10.1.2. EGYSÉGGONDOLAT AZ 1920-AS ÉVEKBEN, KALERGI ÉS A PÁNEURÓPAI UNIÓ

Az első világháborút (1914-1918) lezáró béketárgyalások kapcsán *Wilson* amerikai elnök 1918-ban dolgozta ki tizennégy pontos modelljét az új világrendről. Ezek közül a népek szövetségének gondolata került megvalósításra a **Nemzetek Szövetsége** (Népszövetség) keretében, amely 1919. június 28-án jött létre, 44 alapító állam képviselőinek aláírásával. Magyarország 1922. augusztus 22-én kérte felvételét. Székhelye Genfben volt, két legfőbb szerve a Közgyűlés és a Tanács.

Az 1920-as években a világgazdaságban az Amerikai Egyesült Államok (USA) fajsúlya nőtt meg, Európáé ezzel szemben csökkent. A reményvesztés, elkeseredettség, a megoldatlan konfliktusok egymásra halmozódása a háborút követő évek egyik meghatározó jellegzetessége volt a társadalom, a politika és a gazdaság terén. Ebből a válságos helyzetből kiutat keresők szerint az egyik lehetséges megoldás az európai államok összefogása. Akik az európai integráció ötletét támogatták, erősen bírálták az első világháborút lezáró Párizs környéki szerződések részét képező versailles-i békerendszer megoldásait. A Népszövetség békepárti tagjai a gazdaság, a kereskedelem és az ipar területén együttműködést szorgalmaztak.

Európa súlyos gazdasági helyzete, a béke és a biztonság iránti vágy, az amerikai gazdasági hatalom és a szovjet ideológiai befolyástól való félelem volt ezen időszak meghatározó érzülete, valamint az a tudat, hogy Európa népei kulturális és szellemi tekintetben számos közös vonással rendelkeznek.⁹

A kor nemzetközi gondolkodásmódban jártas értelmiségi alakjai – elsősorban Németországban, Ausztriában és Franciaországban – Európa államainak politikai és gazdasági integrációját sürgették, leglátványosabban az osztrák *Richard Nicolaus Coudenhove-Kalergi gróf* (1894-1972). *Kalergi* igazi európai szellemiségű arisztokrata volt, aki az európai föderalizmus történetének egyik legnagyobb gondolkodójává vált. Munkássága a két világháború közötti időszakra, majd a második világháború alatt és azt követően is hatással bírt, így alapvető fontosságú az Európa Tanács létrejötté szempontjából, valamint az európai integrációs politika kibontakozásában a második világháború után.¹⁰

⁵ J. NAGY-KÖVÉR 2000, 52. o.

⁶ CHALMERS–DAVIES–MONTI 2010, 5. o.

⁷ CHALMERS–DAVIES–MONTI 2010, 7. o.

⁸ KENDE 1995, 20. o.

⁹ VÁRADI 2006, 173. o.

¹⁰ BÓKA 2001, 161. o., VÁRADI 2006, 173. o.

1923-ban jelent meg a *Kalergi* nézeteit tartalmazó *Paneuropa* című könyv.¹¹ Álláspontja szerint Európa megújulásának záloga, ha a háború utáni konszolidáció során politikai és gazdasági regionális föderációvá alakul, mindez a Népszövetség keretein belül. Megvalósulásától leginkább egy újabb világháború kitörésének megakadályozását, gazdasági szempontból egy vámhatárok nélküli nagy európai piac létrejöttét remélte. Érdekesség, hogy Páneurópa határainak megvonásakor az ún. „Kis-Európa” fogalmat vezette be, amelybe nem kalkulálta bele Oroszországot és az Egyesült Királyságot, mivel meglátása szerint ezek az országok „kinőtték” Európát és elszakadtak a kontinens politikájától.¹² *Kalergi* nézetei gyorsan követőkre találtak, létrehozva a **Páneurópa-mozgalmat**, amelynek tiszteletbeli elnöke *Aristide Briand* francia külügyminiszter lett, aki a németekkel való együttműködés egyik lehetséges fórumát látta a szervezetben.¹³ A mozgalmat olyan neves politikusok, jelentős személyiségek és híres művészek támogatták, mint *Churchill*, *Stresemann*, *Konrad Adenauer*, *Thomas Mann*, *Einstein*, *Freud*.

Kiemelendő, hogy a *Briand* által 1930-ra elkészített és a Népszövetség elé terjesztett **Briand Memorandum** az államok közötti legmagasabb szinten és a legnagyobb nyilvánosság előtt tárgyalt elképzelés, amelyben Európa föderális egységesítésének kívánalma jelent meg, gazdasági alapokról kiindulva. Azonban a javaslat az 1930-as években már nem talált meghallgatásra a második világháború felé sodródó Európában.¹⁴ Ezt követően majd csak a második világháború utolsó fázisában merül fel újra az európai egység kérdése, amikor már elérhetnek a gyakorlati megvalósításig. Ekkor, pedig felhasználják a korábbi egységtervek tapasztalatait, így *Kalergiét* is. Ebben rejlik személyének és eszmerendszerének jelentősége.¹⁵

10.1.3. AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ LÉTREJÖTTÉNEK KÖZVETLEN ELŐZMÉNYEI

A második világháború folyamán a szövetségesek megkezdték a háború utáni időszakra vonatkozó rendezési tervek kidolgozását. Azonban a háború végére egyértelművé vált, hogy Európa két részre szakadt. Míg Közép- és Kelet-Európa és a háborús vesztes Németország keleti fele szovjet megszállás alá került, addig Németország megmaradt része és a kontinens nyugati fele kapcsán az USA befolyása érződött.¹⁶

Az USA és a Szovjetunió közötti **hidegháború** kezdetének egyik mozzanata *Harry S. Truman*, az USA 33. elnökének 1947. március 12-én a Kongresszusban tartott beszéde, amelyben meghirdette a *Truman-doktrínát*. Ennek értelmében az USA kötelessége gazdasági és katonai eszközökkel közbeavatkozni azokban az államokban, ahol a kommunizmus teret hódít. Truman 400 millió dollárt kért a Kongresszustól, hogy Görögország és Törökország számára megfelelő gazdasági és katonai segítséget nyújthasson, és ezáltal megőrizze ezeket az államokat a szabad világ számára. A doktrína egészen 1989-ig meghatározta az USA politikáját, hiszen a Szovjetunió térhódítását elkerülendő avatkozott közbe az amerikai hadsereg Koreában, majd Vietnámban.¹⁷

A második világháborúban Európa gazdasági téren is igen súlyos veszteségeket szenvedett, a lakosság nagy része éhezett. Az USA külügyminisztere, *George C. Marshall* 1947. június 5-én a Harvardon tartott beszédében egy átfogó amerikai segélyprogramot javasolt minden olyan háború sújtotta európai ország számára, amely az újjáépítésben hajlandó volt az USA-val együttműködni. A **Marshall-segély** egy politikailag és gazdaságilag is integrált Nyugat-Európát kívánt elérni, mivel az USA számíthatott

¹¹ COUDENHOVE-KALERGI 1926.

¹² NÉMETH 2001, 199-205. o.

¹³ MALLER 2000, 66. o.

¹⁴ GOMBOS 2017.

¹⁵ VÁRADI 2006, 196. o.

¹⁶ OSZTOVICS 2012, 29. o.

¹⁷ DEDMAN 2010, 21. o.

arra, hogy a Szovjetunió és a befolyása alá került közép- és kelet-európai államok azt el fogják utasítani, mint ahogyan azt valóban tették is.¹⁸ A segély, azaz az Európai Újjáépítési Program több mint 22 milliárd dollár elosztását tartalmazta 16 nyugat-európai állam számára egy négyéves periódus alatt.¹⁹

A segélyek elosztásának lebonyolítására 1948-ban felállították az **Európai Gazdasági Együttműködési Szervezetet** (OEEC), amely a segélyben részesülő nyugat-európai államok közötti együttműködést és kommunikációt is megindította. Ez a szervezet fontos előképe az európai gazdasági integrációnak, annak számos fontos összetevőjét tartalmazta. Így a vámok fokozatos leépítését a résztvevő államok között, az európai kereskedelem növelését, ugyan szupranacionális elem nélkül, tisztán kormányközi alapon, de a vétőjog lehetőségével.²⁰ (Erről lásd még a 8. fejezetet!)

A szervezet keretében egy a britek által javasolt brit-francia vámunió tervei is felmerültek, ebben azonban még nem sikerült egyetértésre jutniuk.²¹ Ehelyett az Egyesült Királyság és Franciaország 1947-ben a Dunkerque-i szerződés formájában kölcsönös védelmi megállapodást kötött egymással, amelyet 1948-ban a Nyugati Unióról szóló Brüsszeli szerződéssel terjesztettek ki. Ebben rendelkeztek a részes államok (Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg és az Egyesült Királyság) közötti gazdasági, szociális és kulturális együttműködésről és a kollektív önvédelemről. Utóbbi a tagállamok védelmének eszköze lett volna egy esetleges német agresszióval szemben. A szervezet később Nyugat-Európai Unió (NYEU) néven működött.²²

Az előirányzott gazdasági, szociális és kulturális együttműködés végül nem valósult meg, a tagállamok egyre inkább eltolódtak a védelmi közösség irányába. A NYEU azonban nélkülözte az „erőt”, amely az USA és Kanada képében testesült meg. 1949. április 4-én Washingtonban az USA és Kanada, valamint 10 nyugat-európai állam részvételével létrejött az **Észak-atlanti Szerződés Szervezete** (NATO).²³

A NATO létrehozása a *Truman*-doktrína következményének is tekinthető, a hidegháborús fegyverkezési verseny egyik közvetlen eredménye. A szervezet célkitűzése, a tagállamok szabadságának és a biztonságának megőrzése, és ahogyan azt az első főtitkára, *Lord Hastings Lionel Ismay* megfogalmazta „a németeket lent, az oroszokat kint és az amerikaiakat bent tartani” Európában. Izland, Olaszország, Norvégia és Dánia is csatlakozott a Brüsszeli szerződés alapítóin túl. Napjainkban 29 állam a tagja, és immáron a tagállamok határain túl is végez békefenntartói feladatokat. Magyarország 1999-óta tagja a szervezetnek.²⁴

A NATO-t létrehozó szerződés 5. cikkelye értelmében a szervezet a kollektív önvédelem alapján áll. Ennek értelmében a részes felek az egy vagy több tagállam ellen harmadik állam, azaz a szervezeten kívül álló állam által történő támadást valamennyiük ellen irányuló támadásnak tekintik és védelmet nyújtanak az érintett államnak.²⁵

Eközben a Nyugat-Európa újjáépítését célzó *Marshall*-segély ellenpontjaként 1949. január 25-én Moszkvában, szovjet kezdeményezésre létrejött a **Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsa** (KGST) Európa keleti felének gazdasági integrációs szervezeteként. Alapító tagjai a Szovjetunió kivül Bulgária, Csehszlovákia, Lengyelország, Magyarország és Románia voltak. A KGST célja a szocialista

¹⁸ DEDMAN 2010, 33. o.

¹⁹ DEDMAN 2010, 22. o.

²⁰ URWIN 1995, 19-20. o.

²¹ DEDMAN 2010, 33. o.

²² DEDMAN 2010, 34. o.

²³ URWIN 1995, 23. o.

²⁴ A NATO hivatalos honlapja: https://www.nato.int/cps/us/natohq/declassified_137930.htm

²⁵ A NATO hivatalos honlapja: <https://www.nato.int/nato-welcome/index.html>

országok közötti gazdasági együttműködés erősítése, a gazdaságilag gyengébb tagállamok felzárkóztatása, a munkamegosztás és specializálódás segítségével. A szervezet a kölcsönös függést erősítette a Szovjetunió és a tagállamok között.²⁶

A NATO létrehozása, valamint a megosztott Németország nyugati felének NATO-ba való felvétele nem maradt válasz nélkül. 1955. május 14-én lengyel javaslatra, a Szovjetunió vezetésével megkötötték a Varsói Szerződést a Szovjetunió érdekszférájába tartozó közép- és kelet-európai szocialista országok katonai, védelmi közösségeként.²⁷ Tagjai voltak: Albánia, Bulgária, Csehszlovákia, Kelet-Németország, Magyarország, Lengyelország, Románia, és a Szovjetunió. A Varsói Szerződés a Szovjetunió felbomlásával párhuzamosan szűnt meg 1991-ben.

10.1.4. CHURCHILL – AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ ALAPÍTÓ ATYÁINAK EGYIKE

Az európai integráció létrejötté szempontjából fontos kiemelni egy jelentős államférfi, nevezetesen *Winston Churchill* tevékenységét. *Churchill* 1940-1945 és 1951-1955 között az Egyesült Királyság miniszterelnöke volt. A második világháború tanulságait levonva meggyőződésévé vált, hogy a békét csakis az egyesült Európa tudja garantálni. Ezért az elsők között volt, akik egy „Európai Egyesült Államok” létrehozását szorgalmazták. Célja az volt, hogy egyszer és mindenkorra véget vessen a kontinenst oly sokszor megfertőző nacionalizmusnak és háborús uszításnak.²⁸

Az európai integráció szempontjából két beszéde bír kiemelkedő jelentőséggel. Az első, a **fultoni beszéd**, amelyet 1946. március 5-én mondott el a *Westminster College*-ban, az USA-beli Fultonban, díszdoktorrá avatása apropóján. Híres beszédében *Churchill* az USA és az Egyesült Királyság között fennálló érdekközösséget emelte ki, valamint elítélte a Szovjetunió terjeszkedő külpolitikáját. Kijelentette: a „Balti-tengertől az Adriai-tengerig vasfüggöny ereszkedett le a kontinensre”, így Európa demokratikus felét is komoly veszély fenyegeti. *Churchill* ezen beszédét – a Truman-doktrína mellett – a hidegháború kezdőakkordjának tekintik, a „vasfüggöny” kifejezés pedig a kialakuló hidegháborús konfliktus egyik legfőbb szimbólumává vált.²⁹

A Zürichi Egyetemen 1946. szeptember 19-én Európa felemelkedéséről tartott **zürichi beszédében** kifejtette, egy újabb háború elkerülése érdekében egy „Európai Egyesült Államokra” van szükség, amely sikeresen integrálja az államokat és segíti a fejlődést. *Churchill* szerint az első lépés Franciaország és Németország partneri kapcsolatainak kiépítése. Álláspontja szerint egy erős állam főszerepe helyett egy olyan egységes Európát kell létrehozni, ahol a közös ügy érdekében mind a kis-, mind a nagy államok egyforma szerepet játszanak a béke, biztonság és jólét megteremtése érdekében. Arra figyelmeztetett, hogy ennek megvalósítására nem sok idő áll rendelkezésre, éppen csak egy „lélegzetvételi szünet” állt be a háború vége óta, tehát azonnal kell cselekedni. Franciaország és Németország közeledéséhez egy Európa Tanács létrehozását szorgalmazta, amelynek létrejöttét remélhetőleg a Szovjetunió is támogatja, így építve ki baráti kapcsolatokat ezzel az országgal.³⁰

²⁶ VAN MEERHAEGHE 1987, 206-207. o.

²⁷ CRUMP 2015, 19. o.

²⁸ Az Európai Unió hivatalos honlapja: https://europa.eu/european-union/about-eu/history/founding-fathers_hu#box_4

²⁹ HARBUTT 1986, 184-185. o.

³⁰ *Winston Churchill's speech*, Zurich University 19 September 1946. <http://aei.pitt.edu/14362/1/S2%2D1.pdf>

Részlet Churchill zürichi beszédéből

„Létezik orvosság, amely (...) néhány év leforgása alatt Európa egészét (...) szabaddá és boldoggá teszi. Nem más ez, mint az európai népek – vagy legalábbis jórésük – közösségének újratemtése, és számukra egy olyan otthon létrehozása, melynek oltalmában békében, biztonságban és szabadságban élhetnek. Egyfajta Európai Egyesült Államokat kell létrehozunk.”

Churchill javaslatának megvalósítása érdekében a veje, *Duncan Sandys* vezette Egységes Európáért Mozgalom nemzetközi bizottsága 1948-ban megszervezte az első hágai Európa-kongresszust, amelyen az európai kontinens minden országából 800 küldött vett részt, az USA és Kanada pedig megfigyelőket küldött. A kongresszus jelentősége, hogy megállapodás született egy jövőbeni összefogásról. A tényleges politikai együttműködésnek köszönhetően 1949. május 5-én Londonban az Egyesült Királyság, Franciaország, Belgium, Hollandia, Luxemburg, Dánia, Görögország, az Ír Köztársaság, Izland, Norvégia, Olaszország, Svédország és Törökország aláírták az **Európa Tanács** (Council of Europe) alapokmányát.³¹

Az Európa Tanács megalakulása nagyon fontos mérföldkőnek tekinthető az európai integráció megvalósítása tekintetében. Az új nemzetközi szervezet célja a tagállamok kölcsönös együttműködésének előmozdítása, a béke és az emberi jogok biztosítása az európai kontinensen a szabadság, a demokrácia és a jogállamiság értékeinek tiszteletben tartásával.³²

A szervezet eredetileg föderalista elképzelések alapján jött volna létre, amelynek értelmében a részes tagállamok lépésről lépésre közelítették volna egymáshoz jogrendjüket, politikai berendezkedésüket, amely egy még szorosabb egységhez vezetett volna.³³ Azonban a tagállamok nem álltak készen feladni a szuverenitásból fakadó hatásköreiket. Ezért az Európa Tanács klasszikus regionális nemzetközi szervezetté vált, az emberi jogok érvényesülésének „élharcosává”. Legfőbb vívmánya az 1950-ben Rómában elfogadott *Emberi Jogok Európai Egyezménye*, amelynek érvényesülésére felállították a strasbourgi székhelyű *Emberi Jogok Európai Bíróságát*. A szervezetnek napjainkban 47 európai állam a tagja.³⁴ (Erről bővebben lásd a 9. fejezetet!)

10.2. AZ EURÓPAI SZÉN-ÉS ACÉLKÖZÖSSÉG LÉTREHOZÁSA

Az európai egység politikai alapon való megszervezése helyett – látva, hogy az Európa Tanács nem váltotta be a szorosabb egység létrehozásának igényét – az egységtörekvések további iránya visszatért *Kalergi* és *Briand* javaslatához, nevezetesen a **gazdasági együttműködés** kiépítésének ötletéhez. A további előrelépésben tehát két tényező játszott alapvető szerepet: a gazdasági együttműködés igénye és egy újabb háború elkerülésének szándéka.

A szövetséges hatalmak 1949-ben készen álltak arra, hogy a megosztott Németország nyugati felét szuverén államként elismerjék, azzal a feltétellel, hogy a Ruhr-vidéket nemzetközi ellenőrzés alá vonják. Ez a terület stratégiai fontosságú szén- és acéltermelő vidék, így korábban a német fegyvergyártás egykori fellegetyára volt, mivel a szén- és acél a fegyvergyártás alapanyaga. Amelyik állam ezt a területet felügyelete alá vonja, az a fegyverkezési versenyben előnyre tesz szert, ezért szerette volna Franciaország a második világháború után magáénak tudni. Ennek és a titkos fegyverkezés lehetőségének

³¹ WEISS 2017, 5-6. o.

³² WEISS 2017, 16. o.

³³ OSZTOVICS 2012, 30. o.

³⁴ DÖRR 2017, 467. o.

elkerülése érdekében brit javaslatra létrehozták a Nemzetközi Ruhr Hatóságot, amerikai, brit, francia és benelux részvétellel. A nyugat és kelet között beinduló versengés pedig egyértelművé tette, hogy a szövetségesek nemsokára minden korlátozás alól felmentik Nyugat-Németországot. Franciaország tarthatatlan helyzetbe került.³⁵

Mivel a német szén-és acéltermelés Európa gazdasági motorja, amely egész Európa gazdaságát újra lendületbe hozhatja, és a német-francia kapcsolatok tarthatatlanná váltak, ezt felismerve két francia államférfi, *Jean Monnet*, a francia tervezési bizottság elnöke és *Robert Schuman*, francia külügyminiszter kidolgoztak egy javaslatot a helyzet feloldására.³⁶

1950. május 9-én *Schuman* és *Monnet* sajtóértekezletet tartott a francia külügyminisztérium Óra-termében, ahol ismertették a *Monnet* által előkészített **Schuman-tervet**. A terv lényege, hogy Franciaország és Németország kezdjen tárgyalásokat a szén- és acélpiacuk közös felügyelet alá helyezéséről. A szövetség irányítását egy független Főhatóság látná el, amelyet széles körű cselekvési joggal ruházának fel. A megoldás egyértelműen kifejezte a béke iránti vágyat, és lehetővé tette a közös fejlődést, egyenlő esélyekkel.³⁷

Schuman-terv

„A világbékét csak úgy lehet megőrizni, ha az azt fenyegető veszélyekkel arányban álló kreatív erőfeszítéseket teszünk. (...)

Európát nem lehet egy csapásra felépíteni, sem pusztán valamely közös szerkezet kialakításával integrálni. Konkrét megvalósításokra, de mindenekelőtt a tényleges szolidaritást megteremtésére van szükség. Az európai nemzetek összefogásához szükség van arra, hogy Franciaország és Németország között megszűnjön az évszázados ellentét (...)

A francia kormány javaslata, hogy a francia és német szén- és acéltermelést együttesen egy közös Főhatóság ellenőrzése alá helyezték, egy Európa más országai előtt is nyitva álló szervezet keretein belül. A termelés egyesítése azonnal biztosítaná a gazdasági fejlődés valós közös alapjait, az európai szövetség első lépését, és ezáltal megváltoztatná ezeknek a hosszú idő óta hadifelszerelések gyártásának szentelt vidékeknek a sorsát, amelyek a fegyverkezés legelső áldozatai voltak.

(...) ettől kezdve bármiféle háború Franciaország és Németország között nemcsak elképzelhetetlen, hanem gyakorlatilag is kivitelezhetetlen lenne.

A termelés ily módon megvalósuló erőteljes egysége, amely minden, szabad akaratából csatlakozni kívánó ország előtt nyitva áll (...) megveti a gazdasági egység tényleges alapjait.

(...) A közös Főhatóság független, a kormányok által paritásos alapon kijelölt személyekből áll, akik közül közös megegyezés alapján a kormányok kiválasztják az elnököt. Az elnök határozatai végrehajthatóak Franciaországban, Németországban és a többi, a rendszerhez csatlakozó államban (...).”³⁸

A terv alapján megkezdődött tárgyalásokra az Egyesült Királyság is kapott meghívást, azonban éppen a Főhatóság ötlete miatt megtagadta az azokon való részvételt. A javaslat újdonsága ugyanis a Főhatóság **szupranacionális** (nemzetek feletti) jellege, amely alapján a tagállamoktól függetlenül működne nemzetközi hivatalnokok részvételével.³⁹

³⁵ MILWARD 1984, 154. o.

³⁶ OSZTOVICS 2012, 32. o.

³⁷ MILWARD 1984, 398. o.

³⁸ Az Európai Unió hivatalos honlapja, Schuman-nyilatkozat. https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_hu

³⁹ LORD 1998, 25. o.

A tárgyalásokon aktívan résztvevő *Schuman* és *Monnet* mellett *Konrad Adenauer* a megosztott Németország nyugati felén létrehozott Német Szövetségi Köztársaság első kancellárja, *Alcide de Gasperi* olasz miniszterelnök, *Paul Henri Spaak* belga miniszterelnök vettek részt, akiket így együtt az európai integráció és a majdani **Európai Unió alapító atyáinak** tekintünk. A Schuman-terv kihirdetésének évfordulóját, amellyel a majdani Európai Unió alapkövét rakták le, minden évben május 9-én Európa-nap néven minden uniós tagállamban megünneplik.

A Schuman-terv alapján létrehozott első integrációs szervezet az **Európai Szén- és Acélközösség** (ESZAK) volt. Alapító államai a „Hatok”: Belgium, Hollandia, Luxemburg, a Német Szövetségi Köztársaság, Franciaország és Olaszország.

1951. április 18-án Párizsban írták alá, és 1952. július 25-én lépett hatályba az ESZAK-ot, más néven Montánuniót létrehozó szerződés, amely ötven évre szól. 2003. január 1-jén szűnt meg, amikor az Európai Közösségbe olvadt a joganyaga és a szervezeti rendszere. Az ESZAK-Szerződés 98. cikkében található annak bizonyítéka, hogy ez a szerződés nem zárt, tehát ahhoz később harmadik államok is csatlakozhatnak. Ennek értelmében bármely európai állam folyamodhatott a Szerződéshez való csatlakozás iránt.⁴⁰

Az ESZAK-Szerződés megszövegezésekor *Schuman* kiemelte, a szerződéshez való csatlakozás feltételeinek a közösség nyitottságát kell tükröznük. Az „európai állam” kritériumát éppen az Európa Tanácsban való tagság feltételének mintájára vették át. Az Európa Tanács ugyanis olyan európai államoknak küld a csatlakozást lehetővé tevő meghívót, amelyek képesek és hajlandók elfogadni a közös európai örökséget alkotó eszményeket és elveket. *Schuman* azt javasolta, hogy az európaiság kitételének való megfelelést ne csupán földrajzi szempontból vizsgálják, így kizárólag olyan állam válhasson a közösség tagjává, amely az európai tradíciók szellemében és azoknak megfelelően a szabadság alapelveire és az emberi jogok tiszteletben tartására épülő berendezkedéssel bír.⁴¹

Az ESZAK egyik fő szerve a szupranacionális, vagyis nemzetek feletti jelleggel rendelkező Főhatóság lett, amelynek tagjait a tagállamok kormányai jelölték ki, döntéseit azonban a tagállamoktól függetlenül, önállóan hozta a közösségi érdekek szem előtt tartásával. A Főhatóság első elnöke *Jean Monnet* lett.⁴²

Az ESZAK és annak szupranacionális jellegű Főhatósága működése sikerén és eredményein alapulva a tagállamok egy mélyebb és szorosabb gazdasági integráció létrehozását kívánták előkészíteni, amely felöleli a gazdaság különböző szektorait, és amelyben a szupranacionális jelleg a domináns.⁴³

10.3. AZ EURÓPAI GAZDASÁGI KÖZÖSSÉG ÉS AZ EURÓPAI ATOMENERGIA KÖZÖSSÉG LÉTREJÖTTE

Az ESZAK tagállamainak külügyminiszterei 1955-ben a messinai csúcstalálkozón egy bizottságot bízta meg azzal a feladattal, hogy vizsgálja meg a közös európai piac bevezetésének lehetőségét, feltételeit. A bizottság elnökéül *Paul-Henri Spaak* belga politikust választották. A bizottság által készített dokumentum a **Spaak-jelentés**, amelynek eredményeként 1956-ban sor került a közös piac és az Euratom létrehozásáról szóló kormányközi konferenciára, majd 1957-ben a **Római Szerződések** aláírására.⁴⁴

⁴⁰ Treaty establishing the European Coal and Steel Community. Paris, 18 April 1951. https://www.cvce.eu/en/obj/treaty_establishing_the_european_coal_and_steel_community_paris_18_april_1951-en-11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58.html

⁴¹ MOSLER 1958, 285. o.

⁴² GOMBOS 2012, 24. o.

⁴³ CHALMERS–DAVIES–MONTI 2010, 11. o.

⁴⁴ MCALLISTER 1997, 15. o.

1957. március 25-én az ESZAK-ot alapító „Hatok” Rómában két szerződést írtak alá. A Római Szerződést, amely az **Európai Gazdasági Közösséget** (EGK),⁴⁵ és az Euratom-Szerződést, amely az **Európai Atomenergia Közösséget** (Euratom)⁴⁶ hozta létre. A két szerződést együtt Római Szerződéseknek nevezzük, míg egyes számban, a Római Szerződés alatt az Európai Gazdasági Közösség alapítószerződését értjük. A szerződések egységesen 1958. január 1-jén léptek hatályba, és mindkét szerződést immáron határozatlan időre kötötték.

A Római Szerződés és az Euratom-Szerződés⁴⁷ **szupranacionális** (nemzetek feletti) jogrendet hozott létre, amelynek alapja, hogy a szerződések aláírásával a „Hatok”, majd később a Közösségekhez csatlakozó, tagállammá váló országok szuverenitásuk gyakorlásának egy részét átengedték a Közösségeknek.⁴⁸ Ezek az alapító szerződéseknek nevezett nemzetközi szerződések tehát amellet, hogy jogokat és kötelezettségeket keletkeztetnek, egyidejűleg hatáskört adnak át a tagállamoktól az adott integrációs szervezetek részére.⁴⁹

Az Euratom Közösség egy olyan nemzetközi szervezet, amely az atomenergia békés célú felhasználására és az atomenergia-ipar fejlesztésében való együttműködésre jött létre. Az atomenergia területén való kutatások összehangolását, a védelmi szabályok közös megalkotását, a közös piac létrehozását jelentette az atomenergia termelését érintő összes területen. A szervezet céljai elérése érdekében nemzetközi szerződéseket köthet, diplomáciai kapcsolatokat létesíthet. Létrehozását azok a hatalmas elvárások indokolták, amelyekkel az 1950-es években az atomenergiát övezték. Azonban hamar világossá vált, hogy az EGK mellett az Euratom csak kis szerepet játszik az európai integráció megteremtésében. Intézményei a Bizottság, a Közgyűlés, a Tanács és a Bíróság voltak.⁵⁰

Az EGK létrehozásával a legfőbb cél a vámunió kiépítése volt a tagállamok között. A vámunió lényege, hogy a tagállamok az egymással szembeni vámokat megszüntetik. A külső, harmadik államokkal szemben közös vámtételeket határoznak meg. Ennek megvalósulása után a következő lépés az áruk, a munkaerő, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlását, tehát az ún. **négy szabadságot** magában foglaló közös piac létrehozása. Emellett megfogalmazásra kerültek szociális és politikai célok is, így az élet- és munkakörülmények javítása, a béke és a szabadság megszilárdítása, az európai integráció alapjainak létrehozása. Közös politikát dolgoztak ki a mezőgazdaság és a közlekedés terén, a szabad verseny biztosítására pedig közös versenypolitikát.⁵¹ A vámunió 1970-re valósult meg a tagállamok között. Az EGK intézményei a Bizottság, a Közgyűlés, a Tanács és a Bíróság voltak.

Az ESZAK, az EGK és az Euratom három különálló nemzetközi szervezet volt, ugyanazokkal a tagállamokkal, a „Hatokkal”. Ugyanakkor láthatóan mindegyik szervezet külön-külön önálló intézményekkel rendelkezett, amely a Közösségek működését bonyolította, ezért döntöttek úgy, hogy a három szerződéssel felállított, hasonló tevékenységet ellátó szerveket összevonják. Erre az 1965. április 8-án Brüsszelben aláírt, 1967. július 1-jén hatályba lépett Egyesülési, más néven Fúziós szerződéssel került sor (Merger Treaty, Fusionsvertrag). Az ESZAK Főhatóságát összevonták a Római Szerződés és az Euratom-Szerződés által létrehozott Bizottsággal, ily módon létrejött a közös Európai Bizottság, emellett a közös Tanács. Az Európai Bíróság és a Közgyűlés a három európai integrációs szervezet létrehozásától kezdve közös volt. A Közgyűlés Európai Parlament néven működött tovább.⁵² A fúziós

⁴⁵ Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés – Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1957) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=DE>

⁴⁶ Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés – Treaty establishing the European Atomic Energy Community (Euratom) (1957) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012A/TXT&from=EN>

⁴⁷ MALLARD 2008, 463. o.

⁴⁸ BLUTMAN 2013, 49-50. o.

⁴⁹ BODNÁR 2009, 41-56. o.

⁵⁰ SÖDERSTEN 2018, 1-2. o.

⁵¹ URWIN 1995, 78-81. o.

⁵² KERTÉSZNÉ VÁRADI 2014, 36. o.

szerződés hatálybalépésétől kezdve használják hivatalosan az **Európai Közösségek** elnevezést, amely magában foglalja az EGK-t, ESZAK-ot, és az Euratomot.⁵³

Az Európai Közösségekből kimaradó Egyesült Királyság 1960-ban hat másik európai állammal karöltve aláírta a Stockholmi Egyezményt, létrehozva a szigorúan kormányközi alapokon működő **Európai Szabadkereskedelmi Társulást** (EFTA). A szervezet alternatívát biztosított azok számára, akik nem akartak csatlakozni az Európai Közösségekhez. A következő tagállamokat foglalta magába: Ausztria, Dánia, Egyesült Királyság, Norvégia, Portugália, Svájc, Svédország, Izland, Finnország, Liechtenstein. 1977-ben teljes vámuniót építettek ki az Európai Közösségekkel. A tagok nagy része fokozatosan átpártolt a Közösségekhez és annak tagállamaivá váltak, így napjainkban az EFTA-nak négy tagja van: Norvégia, Svájc, Izland és Liechtenstein.⁵⁴

10.4. AZ ELSŐ BŐVÍTÉSEKTŐL AZ EGYSÉGES EURÓPAI OKMÁNYIG

Az EGK gazdasági téren elért sikerei miatt egyre vonzóbbá vált az azon kívül maradt államok számára. 1961-ben Írország folyamodott elsőként tagságot az Európai Gazdasági Közösséghez annak megalapítását követően. A felvételi kérelem híre az Egyesült Királysághoz és Dániához is eljutott, amelyek szintén jelezték tagság iránti szándékukat, 1962-ben pedig Norvégia nyújtotta be felvételi kérelmét.⁵⁵

Charles De Gaulle Franciaország akkori elnöke 1963-ban egy sajtóértekezleten kijelentette, az Egyesült Királyság nem kompatibilis az EGK struktúrájával és az azt alkotó országokkal, amelyek gazdaságilag többé-kevésbé hasonlóak. Az Egyesült Királyság szigetország, kereskedelme, piacai és utánpótlási vonalai a legkülönbözőbb és legtávolibb országokhoz kötik, jellege, szerkezete és gazdasági rendszere alapvetően különbözik a kontinens országaitól, így nem eléggé európai.⁵⁶ *De Gaulle* leginkább azért ellenezte az Egyesült Királyság csatlakozását, mivel számos eltérő adottsággal rendelkező tag kohéziója nem tartana sokáig, és víziója szerint végül egy gigantikus atlanti közösség jönne létre amerikai dominancia és vezetés alatt, amely elnyelné az európai közösséget. *De Gaulle* tehát attól tartott, hogy az integráció dinamizmusa megtörne a bővítéssel.⁵⁷

Ráadásul 1966-tól az EGK tagállamainak szakminisztereit tömörítő Tanácsban a Római Szerződés alapján az egyhangú döntéshozatalról a minősített többségi döntéshozatalra kellett áttérni. A *De Gaulle* által vezetett Franciaország nem akarta ezt elfogadni, ugyanis a minősített többségi szavazási rendszerben az egyes államok nem rendelkeznek vétőjoggal, tehát kisebbségbe kerülésük esetén leszavazhatók. *De Gaulle* tiltakozásként az **üres székek politikáját** alkalmazta 1965 júliusától 1966 januárjáig. Ez azt jelentette, hogy Franciaország visszahívta a Tanácsból képviselőjét, így bojkottálva a közösségi intézmények munkáját. Ez gyakorlatilag a döntéshozatal megbénulását jelentette, mivel a döntések elfogadásához az összes tagállam hozzájárulására – és szükségszerűen jelenlétére – szükség volt. A megoldás a *luxemburgi kompromisszum* lett, amelynek lényege, hogy a Tanácsban a minősített többségi szavazással meghozandó határozatok kapcsán, ha valamelyik tagállam lényeges nemzeti érdekére hivatkozott, úgy az adott határozatot kizárólag egyhangúlag lehetett csak elfogadni. Hatását tekintve tehát mintegy nemzeti vétőjogot hozott létre valamennyi kulcsfontosságú határozattal kapcsolatban.⁵⁸

⁵³ Fúziós Szerződés – Merger Treaty https://www.cvce.eu/en/unit-content/-/unit/b9fe3d6d-e79c-495e-856d-9729144d2cbd/fd7200ae-bfc9-4979-84e3-c1f48ff07724#be427f35-bec6-4872-9afa-e9602d628aea_en&overlay

⁵⁴ Az EFTA hivatalos honlapja: <http://www.efta.int/about-efta>

⁵⁵ KERTÉSZNÉ VÁRADI 2014, 23-30. o.

⁵⁶ Press Conference by President Charles De Gaulle, Paris, 14th January 1963. Reproduced from WEU, Political Union of Europe. 85-87. o. In: Archive of European Integration (AEI), University of Pittsburgh, University Library System. <http://aei.pitt.edu/5777/>

⁵⁷ KERTÉSZNÉ VÁRADI 2014, 31-32. o.

⁵⁸ KERTÉSZNÉ VÁRADI 2014, 39. o.

1967-ben az Egyesült Királyság, Írország, Dánia és Norvégia újabb csatlakozási kérelmet adtak be az Európai Közösségekhez, azonban csak a Franciaország élén bekövetkezett elnökváltás nyithatta meg az utat a csatlakozásuk előtt. 1970-ben kezdődtek meg az érdemi csatlakozási tárgyalások, amelyek eredményeképpen 1973. január 1-jével került sor az **északi kibővülésre**. Mivel Norvégiában a csatlakozási szerződés megerősítéséről tartott népszavazáson a lakosság többsége nemmel szavazott, így az Egyesült Királyság, Írország és Dánia vált a Közösségek tagjává.⁵⁹

1975-ben a katonai diktatúra bukását követően folyamodott Görögország tagságért az Európai Közösségekben. Görögország kapcsán jelenik meg először a Bizottság javaslata nyomán, kifejezetten a tagság feltételeként a demokratikus berendezkedés meglétének, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartásának követelménye. Emellett a Bizottság egyre markánsabban hangsúlyozta, hogy a Közösségek a bővítések mellett is képesek legyenek a hatékony működésre való képességüket megőrizni. Görögország 1981. január 1-jén vált mindhárom közösség tagjává, ezzel a Közösségek tagállamainak száma tízre emelkedett.⁶⁰

1977-ben a diktatórikus berendezkedést frissen elhagyó két további állam, Spanyolország és Portugália folyamodott tagságért. Az első bővítés alkalmával olyan, gazdaságilag erős országokat fogadtak tagállamokká, amelyek fejlettségi szintje az eredeti tagállamokéval megegyezett, ezért integrációjuk zökkenőmentes volt. A déli államokkal való bővítés (Spanyolország és Portugália jelentkezése mellett ekkor Görögországgal még javában folytak a csatlakozási tárgyalások) azonban nagy pénzügyi terhet jelent mind a Közösségek, mind az eredeti tagállamok számára. Azonban a Közösségek szempontjából kiemelkedő szempont volt a térség stabilizálása és biztonságának garantálása. Ezért, noha ezen államok felkészülése több időt vett igénybe, ehhez a Közösségek pénzügyi segítséget is nyújtott, mégsem hagyhatták támogatás nélkül a fiatal demokráciákat. Ezért került sor 1986. január 1-jén Spanyolország és Portugália csatlakozására, amellyel befejeződött a Közösségek déli irányban történő kibővülése, az ún. **déli kibővülés**.⁶¹

A Közösségek története ezt követően részben a bővítésekről, részben az alapító szerződések módosításáról szól. Az 1987-ben hatályba lépett *Egységes Európai Okmánnyal*⁶² az immáron tizenkét tagúra bővült Közösségek tagállamai az **egységes belső piac** megvalósítását tűzték ki célul, egy olyan belső határok nélküli térséget, amelyben az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke, másnéven a négy szabadság mozgása megvalósul. Az egységes belső piac végül 1993. január 1-jével jött létre. Az Okmány előkészítette a további egységesülés útját a politikai integráció felé és egy monetáris, azaz pénzügyi unió előtt.⁶³ Ekkor került be közösségi politikaként a tevékenységi területek közé a környezetvédelem, a fogyasztóvédelem és a regionális politika.⁶⁴

10.5. ÚT AZ EURÓPAI UNIÓIG

Az 1980-as évek végén Közép- és Kelet-Európában drasztikus folyamatok zajlottak. 1989-ben **rendszerváltás** következett be, először Lengyelországban, majd Magyarországon, 1990-re pedig egész Közép- és Kelet-Európában, azokban az országokban, amelyek korábban a Szovjetunió befolyása alatt álltak.

⁵⁹ KERTÉSZNÉ VÁRADI 2014, 51. o.

⁶⁰ KERTÉSZNÉ VÁRADI 2014, 55-60. o.

⁶¹ KERTÉSZNÉ VÁRADI 2014, 61-68. o.

⁶² Single European Act, OJ L 169., 29.5.1987.

⁶³ CHALMERS–DAVIES–MONTI 2010, 20-22. o.

⁶⁴ Az Európai Unió hivatalos honlapja: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0027>

Magyarország 1989 szeptemberében megnyitotta valamennyi kelet-európai ország állampolgára számára a határait, amely időszak alatt 13000 keletnémet jutott át a megosztott Németország nyugati felébe. Mindez hatalmas lendületet adott a keletnémet-szabadságtörekvéseknek.⁶⁵

1990. augusztus 31-én a Német Demokratikus Köztársaság (NDK, *Deutsche Demokratische Republik* – DDR, a keleti rész) és a Német Szövetségi Köztársaság (NSZK, *Bundesrepublik Deutschland* – BRD, a nyugati rész) képviselői aláírták a Németország (újra)egyesítéséről szóló szerződést, amely 1990. október 3-án lépett hatályba.⁶⁶ A szerződés szövege szerint a volt keletnémet tartományok „be-lépnek” az EGK alapító tagállamába az NSZK-ba, ily módon az NDK, mint önálló állam megszűnik, területei beolvadnak a Német Szövetségi Köztársaságba, annak integráns részévé válnak. Mindez nemzetközi jogi aspektusból nem érintette az NSZK államiségát, annak folyamatosságát, továbbá még az NSZK nevét sem módosították.⁶⁷

Németország egyesítése nem érte váratlanul a Közösségeket. A Római Szerződésekről folyó tárgyalások során az NSZK delegációja ugyanis 1957. február 28-án olyan nyilatkozatot tett, amely szerint fenntartja magának a jogot, hogy Németország újraegyesítése esetén felülvizsgálja a Római Szerződést és az Euratom-Szerződést. Továbbá az egyesítési folyamat során az NSZK kormánya folyamatosan tájékoztatta a Közösségek intézményeit a fejleményekről, a Tanács, a Bizottság és a Parlament is figyelemmel kísérte az eseményeket. 1990 szeptemberében pedig Franciaország, az Egyesült Királyság, az USA, Oroszország és a két Németország aláírta a Németország újraegyesítését lehetővé tevő okmányt.⁶⁸

A Szovjetunió 1990-91-es felbomlása után a vasfüggöny is gyorsan megszűntetésre és elbontásra került, a felbomlással a hidegháborúnak is véget vetve.⁶⁹

További fontos előrelépés volt, hogy az EFTA-tagállamok (Svájc kivételével) 1992-ben megkötötték az Európai Közösséggel és annak tagállamaival az **Európai Gazdasági Térségről** (EGT) szóló egyezményt Portóban, amely 1994 óta hatályos. Az EGT kiterjeszti az EU egységes belső piacát azoknak az országoknak a piactársaságával, amelyek az EFTA tagállamok, és nem kívánnak az EU politikai közösségében tagként részt venni. Az egységes piacra vonatkozó szabályozás, illetve az Európai Bíróság joghatósága többnyire kiterjed az egész EGT-re.⁷⁰

Az alapító szerződések és azok bővítési klauzúlainak átfogó, mondhatni radikális módosítására a **Maastrichti Szerződéssel** került sor, amely 1993. november 1-jén lépett hatályba.⁷¹

A Maastrichti Szerződéssel hívták életre az **Európai Uniót**, a görög oszlopok mintájára kialakított pilléres szervezetirendszerrel. Az első pillér ölelte fel az Európai Közösségeket, tehát a már létező három integrációs szervezetet, az ESZAK-ot, az EGK-ból lett EK-t, és az Euratom közösséget. Az első pillér joganyaga az ún. közösségi jog, továbbá ezen pillér jellemzője volt a szupranacionális, vagyis a nemzetek feletti jelleg. A második pillérben önállósodott a közös kül- és biztonságpolitika, a harmadik pillérben az igazságszolgáltatási és belügyi együttműködés. E két utóbbi pillérben foglaltakat hagyományos kormányközi együttműködésként szabályozták. A három pillér joganyaga együttesen alkotta az ún. uniós jogot. 1993. november 1-jét követően immáron egyetlen nemzetközi szervezetről beszél-

⁶⁵ OSZTOVICS 2012, 41. o.

⁶⁶ Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik. <http://www.verfassungen.de/de/ddr/waehrungsunionsvertrag90.htm>

⁶⁷ GIEGERICH 1991, 398. o.

⁶⁸ KERTÉSZNÉ VÁRADI 2014, 69-80. o.

⁶⁹ HARBUTT 1986, 267-300. o.

⁷⁰ Az EFTA hivatalos honlapja: <http://www.efta.int/eea/eea-agreement>

⁷¹ CHALMERS-DAVIES-MONTI 2010, 26-27. o.

hetünk.⁷² A Maastrichti Szerződés vezette be az **uniós polgárság** státuszát a tagállamok állampolgárai számára a nemzeti állampolgárságot kiegészítő jogosultságok kifejezésére.⁷³

10.6. A NEGYEDIK BŐVÍTÉSTŐL AZ AMSZTERDAMI SZERZŐDÉSIG

Az EFTA országok közül elsőként Ausztria nyújtott be kérelmet 1989. július 14-én, majd Svédország, Finnország, Norvégia és Svájc pályázott az Európai Közösségekben való tagságra.

A Közösségek állam, illetve kormányfőit tömörítő Európai Tanács 1992. június 26-27-i lisszaboni ülésén a Bizottság „Európa és a bővítés kihívásai” című átfogó véleménye alapján konszenzus született arról, hogy az EFTA államokkal a Maastrichti Szerződés sikeres ratifikációját követően mihamarabb megindulhatnak a tárgyalások.⁷⁴ Itt használta először az Európai Tanács a *candidate country*, vagyis a *tagjelölt állam* kifejezést Ausztria, Svédország, Finnország és Svájc megjelölésére.⁷⁵

Ausztria, Svédország, Finnország esetében gazdaságilag erős, az EGT szerződésnek köszönhetően pedig megfelelően felkészült államokról volt szó. Ugyanakkor mindhárom állam semlegességi politikát folytatott, Ausztria, Svédország állandó semlegességi politikát, míg Finnország semlegesség alatt a saját védelmi képességének biztosítását értette és azt, hogy nem csatlakozik katonai tömörüléshez.⁷⁶ Közösségi jogi aspektusból leginkább a közös kül- és biztonságpolitika területén adódhattak nehézségek, ahol a semlegességből kifolyólag ezen államok bizonyos intézkedések automatikus és szisztematikus ellenzőjévé válhattak volna.⁷⁷

Az európai integráció kezdetétől fogva a tagállamok kötelezettsége, hogy biztosítsák nemzeti joguk összhangját a közösségi joggal, mivel a nemzeti jog a közösségi joggal nem lehet ellentétes. Mivel az EGK-ban való tagság iránti kérelmük legfőbb indoka volt, hogy részesüljenek a tagsággal járó gazdasági előnyökből, ezért ezen államoknak újra kellett definiálniuk semlegességük tényleges tartalmát.⁷⁸ Végül mindhárom állam kinyilvánította, hogy a Közösségek tagjaként aktívan részt kíván venni az uniós közös kül- és biztonságpolitikában, a gazdasági és monetáris unió létrehozásában, és az integráció fejlődésével felmerülő egyéb fontos fejlődési állomásokban. Emellett a Maastrichti Szerződéssel nem jön létre új katonai tömb.⁷⁹

Ebben a körben Svájc is benyújtotta tagság iránti kérelmét, mint ahogyan Norvégia is. Azonban Svájc hamarosan visszavonta csatlakozási kérelmét, Norvégiában pedig a csatlakozásról tartott népszavazáson a lakosság ismét a csatlakozás ellen szavazott, így ezek az államok mind a mai napig nem tagjai az Európai Uniónak. A rendkívül gyorsan lezajlott csatlakozási tárgyalásokat követően Ausztria, Svédország, Finnország 1995. január 1-jével az EU tagjaivá váltak. A negyedik bővítés egyben az EU első bővítése volt.⁸⁰

⁷² KERTÉSZNÉ VÁRADI 2014, 90. o.

⁷³ KERTÉSZNÉ VÁRADI 2014, 85-86. o.

⁷⁴ The European Council [Lisbon Summit 1992], Lisbon, 26-27 June 1992. In: Bulletin of the European Communities, 6/1992. 7. o.

⁷⁵ The European Council [Lisbon Summit 1992], Lisbon, 26-27 June 1992. In: Bulletin of the European Communities, 6/1992. 10. o.

⁷⁶ KERTÉSZNÉ VÁRADI 2014, 104-111. o.

⁷⁷ KERTÉSZNÉ VÁRADI 2014, 106. o.

⁷⁸ KARTOS 1992, 673-683. o.

⁷⁹ The Challenge of Enlargement. Commission opinion on Sweden's application for membership. Document drawn up on the basis of SEC (92) 1582 final, 31 July 1992. In: Bulletin of the European Communities, Supplement 5/92. 6. o.

⁸⁰ KERTÉSZNÉ VÁRADI 2014, 125. o.

Az alapító szerződések következő módosítására az *Amszterdami Szerződéssel* került sor, amely 1999. május 1-jén lépett hatályba.⁸¹

A legjelentősebb módosítást a harmadik pillérben tapasztalhatjuk. A menekültügyi és bevándorlási politikát, a vízümpolitikát, a külső és belső határellenőrzést, valamint az igazságügyi együttműködést polgári jogi ügyekben átemelték az EU három pillére közül a harmadikból az elsőbe. Ennek jelentősége, hogy ezek a területek kormányközi jellege megszűnt és szupranacionális, vagyis nemzetek feletti szintre emelkedett, tehát az egyhangú döntéshozatalból a minősített többségi döntések körébe került át. A harmadik pillérben így csak a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés maradt. A szerződés fontos célkitűzése egy, a szabadság, biztonság és jog térségének létrehozása, amelynek alapja a személyek szabad mozgása.⁸²

A döntéshozatali és intézményi reformok területén azonban a szerződés csalódást keltett, a lényeges döntéseket ezen a területen lényegében véve elnapolták. Ezeket a rendezetlen kérdéseket nevezzük az ún. amszterdami maradékoknak,⁸³ amelyekkel kapcsolatosan újabb módosításra volt szükség.

Kiemelendő, hogy a schengeni egyezményt beemelték az EU intézményi keretébe.⁸⁴ 1985-ben Franciaország, Németország, Belgium, Hollandia, Luxemburg kötötték meg a **Schengeni megállapodást**. Lényege a részes államok közötti közös határokon gyakorolt ellenőrzés fokozatos megszüntetése, kilátásba helyezve a határok teljes lebontását. A megállapodásban foglaltak megvalósításához 1990. június 19-én aláírták a *Schengeni Végrehajtási Egyezményt*. A részes államok a személyek belső országhatárokon történő ellenőrzését eltörölték, míg a külső határellenőrzésüket megerősítették. A megállapodás és az egyezmény 1995-ben lépett hatályba az öt alapító, valamint Spanyolország és Portugália részvételével. Később más államok is csatlakoztak a schengeni övezethez, jelenleg 24 országot foglal magában, Magyarország 2007 óta részese.⁸⁵

10.7. A NIZZAI SZERZŐDÉSTŐL AZ ÖTÖDIK BŐVÍTÉSIG

Ahhoz, hogy az EU hatékony működése biztosítva legyen, az Amszterdami Szerződés hatálybalépésének hónapjában, azaz 1999 májusában már megkezdődtek a tárgyalások a szükségessé vált intézményi reformokról. Az alapító szerződések következő módosításának feladata ugyanis az amszterdami maradékok megfelelő rendezése volt, valamint az EU intézmény- és szervezetrendszerének felkészítése a következő bővítésekre mindezt a hatékony működés biztosítása érdekében. Ennek eredményeként született meg a *Nizzai Szerződés*, amelyet 2001. február 26-án írtak alá és 2003. február 1-jén lépett hatályba, és amely az alapító szerződések negyedik alkalommal való módosítását jelentette.⁸⁶

Az EU 15 tagállama mellett azokat a tagjelölteket vették számításba, amelyekkel a Szerződés-módosítás idején csatlakozási tárgyalásokat folytatott az Unió, ezek Málta és Ciprus, a közép- és kelet-európai, valamint a balti államok mellett Románia és Bulgária voltak.

⁸¹ Amszterdami Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződés és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról, HL C 340., 1997.11.10.

⁸² TATHAM 2009, 212. o.

⁸³ TATHAM 2009, 403-404. o.

⁸⁴ TATHAM 2009, 174. o.

⁸⁵ Az Európai Bizottság hivatalos honlapja: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen_en

⁸⁶ KERTÉSZNÉ VÁRADI 2014, 177. o.

A vasfüggöny felszámolása és a volt szocialista államok demokratizálódásának kezdeteként a közép- és kelet-európai államok felvették a kapcsolatot az Európai Közösségekkel, majd a létrejövő Európai Unióval. Ezen államok gazdasági helyzetét, politikai berendezkedését és jogrendszerét fejlesztendő az EU társulási megállapodásokat kötött velük, ezeket **Európai Megállapodásoknak** nevezzük. Ezek hatálybalépését követően ezen államok sorra adták be tagság iránti kérelmeiket az EU-hoz.

Az ötödik bővítési kör, más néven **keleti bővítés** leggyakrabban említett eseménye, az 1993 júniusában, Koppenhágában tartott Európai Tanács. A tagállamok állam-, illetve kormányfői egyetértettek abban, hogy a kelet- és közép-európai államok beléphetnek az Európai Unióba a politikai, jogi és gazdasági jellegű tagsági feltételek teljesítése esetén.⁸⁷ Ezek a feltételek az ún. **koppenhágai kritériumok**.

A koppenhágai kritériumok

- 1) A tagjelölt államban a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat, a kisebbségek védelmét garantáló intézmények stabilitása,
- 2) Működő piacgazdaság, amely képes megfelelni az Európai Unión belüli versenynek,
- 3) Az adott állam képes legyen vállalni a tagsággal járó kötelezettségeket, beleértve az egyetértést a politikai, gazdasági és pénzügyi unió céljaival,
- 4) Az Európai Unió képessége új tagok befogadására az integráció lendületének megőrzése mellett (ún. abszorpciós kapacitás) hiszen a további bővítés nem fékezheti le az integráció lendületét.

1998-ban 12 állammal (a 10 kelet-közép európai állammal, valamint Ciprussal és Máltával) indultak meg a csatlakozási tárgyalások. Ezek során a legfelkészültebbnek Lengyelország és Magyarország bizonyult. A csatlakozási tárgyalások sikeres lezárását követően 2003. április 16-án Athénban írták alá ünnepélyes keretek között a csatlakozási szerződést.⁸⁸ A szerződés 2004. május 1-jén lépett hatályba, amellyel az EU a következő tíz új tagállammal gyarapodott: Ciprus, Csehország, Észtország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Magyarország, Málta, Szlovákia és Szlovénia.

A fent említett 12-ből két állam, Bulgária és Románia felkészületlensége nem tette lehetővé, hogy 2002 végén a csatlakozási tárgyalásokat lezárhassák. Velük erre csak 2004 végén került sor, azonban Bulgária és Románia csatlakozási folyamata nem ért nyugvópontra. Érdekes, hogy az eddigi bővítések során először tűztek ki olyan csatlakozási dátumot, amely szankcióként elhalasztható volt, ha a tagjelöltek mégsem teljesítenék a feltételeket, tehát bizonytalansági elemet tartalmazott. További újdonság, hogy a Bizottság az eddigi bővítésekhez képest szigorúbban ellenőrizte ezen két tagjelöltet, amely kivételesen a csatlakozási szerződés aláírását, sőt hatálybalépését követő időszakban is folytatódott. (Jelenleg a legfrissebb jelentések 2017-es dátummal lelhetők fel a Bizottság erre dedikált honlapján.) Bulgária és Románia 2007. január 1-jével csatlakozott az Európai Unióhoz, ezzel 27-re emelve a tagállamok számát.⁸⁹

10.8. A LISSZABONI SZERZŐDÉSTŐL NAPJAINKIG

Az Európai Unióban megvalósuló egyre szorosabb együttműködés az egyre nagyobb taglétszám mellett már az Amszterdami Szerződés létrehozásakor felvetette egy ún. európai alkotmány kialakítását. 2001-ben a laekeni csúcson az Európai Konvent felállítását határozták el a tagállamok, amelynek feladata az **Alkot-**

⁸⁷ The European Council Copenhagen 21-22 June 1993. In: Bulletin of the European Communities No. 6/1993. I.1. pont.

⁸⁸ Csatlakozási Szerződés. HL L 236., 2003.9.23., 17-31. o.

⁸⁹ KERTÉSZNÉ VÁRADI 2014, 201-204. o.

mányos Szerződés megszövegezése volt. A Konvent, amely alkotmányozó gyűlésnek tekintette magát, *Valéry Giscard d'Estaing* volt francia köztársasági elnök vezetésével, a tagállamok kormányainak és parlamentjeinek képviselői mellett az Európai Parlament és a Bizottság képviselőinek részvételével működött.⁹⁰

A nemzetközi szervezetek alapokmánnal rendelkeznek, míg az államok alkotmánnyal. Az Alkotmányos Szerződés valahol a kettő között helyezkedett volna el, hatályon kívül helyezve a korábbi alapítószerződéseket (az ESZAK-Szerződést, a Római Szerződéseket, valamint ezek módosításait a Nizzai Szerződéssel bezárólag), egy dokumentumban összefoglalva az összes alapszabályt, ami az EU működéséhez kell. Az új szerződés feladata az EU működésének hatékonyabbá és átláthatóvá tétele volt és egy polgárközelibb Európa kialakítása. A szerződésbe beemelték volna így kötelezővé téve a 2000. december 7-én ünnepélyesen kihirdetett **Alapjogi Chartát**, az EU emberi jogi katalógusát.⁹¹

Az Alkotmányos Szerződés szövegét 2004. október 29-én Rómában írták alá a tagállamok, majd ezt követően kezdődött el a tagállamokban az alkotmányos előírások szerinti megerősítés folyamata, az ún. ratifikáció. Ennek során 2005-ben a francia és a holland népszavazáson elutasították azt, amelyek következményeként a szerződés végleg lekerült napirendről.⁹²

A két népszavazás eredménye az EU egyik legmélyebb válságát okozta, az euroszkeptikusok egyenesen az integráció felbomlását jósolták, mindeközben a tagállamok a megoldást keresték és egyeztetéseket folytattak. A megakadt reformfolyamat újabb lendületet kapott 2007 első felében a Tanács német, majd a portugál soros elnöksége alatt, komoly kompromisszumok árán.

A zökkenőmentes működés érdekében, a megnövekedett taglétszámhoz, illetve az adott kor kihívásaihoz való adaptálás érdekében időről-időre szükséges volt az integráció megújítása, az együttműködés további területekre való kiterjesztése. Ez az alapítószerződések módosításán keresztül mehetett és mehet végbe, a tagállamok egyetértésével. Ezt az egyetértést azonban időként nagyon nehéz volt elérni. Az Alkotmányos Szerződést felváltó Reformszerződés megalkotásakor rengeteg karikatúra látott világot a szükséges egyetértés és a kompromisszumok elérésének módjairól. Az egyiken például *Nicolas Sarkozy* francia elnök a vonakodó *Lech Kaczynski* lengyel elnök vállát, míg *Angela Merkel* német kancellár a talpát masszírozta, hogy rábeszéljék a szerződés elfogadására. A Reformszerződést végül 2007. december 13-án írták alá Lisszabonban, a sikerrel zárult ratifikációs folyamat következtében 2009. december 1-jén lépett hatályba Lisszaboni Szerződés néven.⁹³

A **Lisszaboni Szerződés** jelenleg az a legutolsó alapító szerződés módosítás, amely az EU működésének alapvető és részletes szabályait tartalmazza. Az alapító szerződéseket átrendezi, ettől kezdve két dokumentum együttesen adja ki az EU működési keretét. Ez egyrészt az EK-Szerződésből lett az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) néven, míg a másik az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) címet kapja. Az EU pilléres szerkezete megszűnt. A Közösség helyébe annak jogutódjaként az EU lép, tehát immáron egységes Európai Unióról beszélünk. A Lisszaboni Szerződés értelmében az EU jogi személyiséggel rendelkezik, eszerint nemzetközi szerződéseket köthet (ezt korábban csak az összes tagállammal közösen tehetette meg), és nemzetközi szervezethez csatlakozhat. Az alapító szerződések új szövege nagy részben megtartja az alkotmányos szerződés-tervezet vívmányait, de kihagyja azokat az elemeket, amelyet több tagállam, köztük az Egyesült Királyság is kifogásolt, nevezetesen, amelyek államként tüntetnék fel az Uniót (zászló, himnusz, az EU külügyminisztere tisztség).⁹⁴

⁹⁰ OSZTOVICS 2012, 51. o.

⁹¹ OSZTOVICS 2012, 53. o.

⁹² GOMBOS 2012, 35. o.

⁹³ BLUTMAN 2013, 37. o.; Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, OJ C 306, 17.12.2007. 1-229. o.

⁹⁴ Összefoglaló a Lisszaboni Szerződésről, az Európai Parlament hivatalos honlapja: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/5/a-lisszaboni-szerzodes>

A Lisszaboni Szerződés rendszerezi és tisztázza az Unió hatásköreit. Első alkalommal rendelkezik az EU-ból való kilépés lehetőségéről az EUSZ 50. cikkében. A Lisszaboni Szerződéssel lezárul a folyamat, amelynek során a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség részét képező büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés kormányközi jellege megszűnik.⁹⁵

Az EU **Alapjogi Chartája** a Lisszaboni Szerződés rendelkezése alapján az alapító szerződésekével azonos kötelező jogi erőre emelkedett. A szerződés előírja az EU Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (EJEE) történő csatlakozását is.⁹⁶

A közös kül- és biztonságpolitika terén a Lisszaboni Szerződés kölcsönös védelmi záradékot tartalmaz, amely szerint egy megtámadott tagállamnak minden tagállam köteles segítséget nyújtani. A szolidaritási záradék kimondja, hogy az Unió és tagállamai minden rendelkezésre álló eszközzel segítséget nyújtanak abban az esetben, ha egy tagállamot terrortámadás ér, vagy, ha természeti vagy ember okozta katasztrófa sújtja.⁹⁷

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően került sor a mindezidáig utolsó bővítésre is az EU történetében. Horvátország nyugat-balkáni államként még 2003-ban nyújtotta be csatlakozási kérelmét az EU-hoz. Ebben az esetben is láthatjuk az EU részéről azt a motivációt, amikor a bővítést egy adott térség stabilizációjának érdekében alkalmazza. A pusztító délszláv háború után átalakult Nyugat-Balkán államainak demokratikus irányba terelése érdekében az EU ezekkel az államokkal is megkezdte a fejlesztést célzó társulási és stabilizációs megállapodások megkötését. Ezen államok, így Horvátország kapcsán is két alapvető követelmény jelent meg. Az egyik a volt Jugoszláv Büntető Törvénysékekkel való együttműködés a délszláv háborús bűnösök kézre kerítésében, azok felelősségre vonásának érdekében, másrészt a nyugat-balkáni államok egymással való regionális kooperációja.⁹⁸

Horvátország esetében immáron egy rendkívül összetett feltételrendszerrel találkozhatunk, amelyeket a tagság érdekében teljesítenie kellett.⁹⁹ A 2005-ben megindult csatlakozási tárgyalások láthatóan csak a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően, 2011-re zárultak le. Horvátország csatlakozási szerződésének valamennyi tagállam részéről történt sikeres megerősítése következtében 2013. július 1-jével a tagállamok száma Horvátország felvételével 28-ra emelkedett.¹⁰⁰

10.9. AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYRENDSZERE

A tagállamok kormányközi együttműködésének és a nemzetek feletti szupranacionális működésnek a jegyei is felfedezhetők az EU intézményeinél.

10.9.1. AZ EURÓPAI TANÁCS

A tagállamok állam- és kormányfőinek első találkozóját 1974-ben rendezték ezen a néven, majd egyre rendszeresebbé váltak ezek a találkozók. Azt, hogy egy tagállamot az államfő vagy a kormányfője kép-

⁹⁵ Összefoglaló a Lisszaboni Szerződésről, az Európai Parlament hivatalos honlapja: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/5/a-lisszaboni-szerzodes>

⁹⁶ EUSZ 6. cikk (1) és (2).

⁹⁷ EUMSZ 222. cikk.; Bővebben lásd: JUHÁSZ 2015a.; JUHÁSZ 2015b.

⁹⁸ KERTÉSNÉ VÁRADI 2014, 214. o.

⁹⁹ KERTÉSNÉ VÁRADI 2014, 220. o.

¹⁰⁰ KERTÉSNÉ VÁRADI 2014, 242-244. o.

viseli ezeken, a tagállamok alkotmányos berendezkedése határozza meg. Franciaországot az államfő képviseli, míg a többi uniós tagállamot tipikusan a kormányfő.¹⁰¹

Az Európai Tanácsot (*European Council*) a Lisszaboni Szerződés emelte intézményi rangra, feladata, hogy megadja az Uniónak „a fejlődéséhez szükséges ösztönzést”, és meghatározza annak „általános politikai irányait és prioritásait”. Az Európai Tanács így az EU **legmagasabb szintű politikai döntéshozó intézményévé** vált. Ugyanakkor az Európai Tanács nem lát el jogalkotási feladatokat. Maga választja elnökét két és fél éves időtartamra. Tagjai az uniós tagállamok állam-, illetve kormányfői, az Európai Bizottság elnöke, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője. Munkáját a Főtitkárság segíti.

Feladatai közé tartozik az új politikák kezdeményezése, az unió bővítése kapcsán politikai jellegű döntéseket hozhat, a kilépési szándékot pedig az Európai Tanács felé kell bejelenteni. A kül- és biztonságpolitika terén általános iránymutatásokat hozhat, illetve képviselheti az Uniót harmadik államok irányába, a főképviselő hatásköreit nem sértve. Félévente legalább kétszer ülésezik Brüsszelben, vagy annak a tagállamnak a területén, amely éppen a soros elnökséget betölti a Tanácsban. Ezeken a csúcstalálkozókon vitatják meg azokat az összetett, illetve kényes kérdéseket, melyeket nem lehet megoldani a kormányközi együttműködés alacsonyabb szintjein.¹⁰²

10.9.2. Az EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA (TANÁCS)

A Tanács (*Council of the European Union*) az EU **legfontosabb jogalkotó intézménye**. Tagjai az uniós tagállamok egy-egy miniszteri szintű képviselői, azaz miniszterek vagy államtitkárok, akik a kormányuk nevében kötelezettséget vállalhatnak és szavazhatnak.¹⁰³

Elnökségét hathónapos soros elnökségi rendszerben töltik be a tagállamok, tehát félévente más-más tagállam. A munka folyamatosságának javítása érdekében a három egymást követő tagállam trióelnökséget alkot 18 hónapig, ezalatt szorosan együttműködnek egymással és közösen tűzik ki a hosszú távú célokat, prioritásokat.¹⁰⁴

A Tanács a napirendre kerülő témától függően különféle formációkban ülészhethet, jelenleg 10-félelében, így pl. az Általános Ügyek Tanácsa, Külügyek Tanácsa, Gazdasági és Pénzügyek Tanácsa. Az egyes formációk elnökletét a soros elnök látja el, kivétel ez alól a Külügyek Tanácsa, ahol folyamatosan az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselő elnököl. A Tanács egyszerű többséggel, minősített többséggel vagy egyhangúlag szavaz attól függően, hogy milyen döntést kell meghoznia.¹⁰⁵

Feladata az Európai Parlamenttel közösen uniós jogszabályok és az éves uniós költségvetés elfogadása az Európai Bizottságtól beérkező jogszabályjavaslatok alapján. Összehangolja az uniós tagállamok szakpolitikáit, egyben a tagállami érdekek megtestesítője. Az Európai Tanács iránymutatásai alapján kialakítja az EU kül- és biztonságpolitikáját. Nemzetközi szerződéseket köt az EU és más országok vagy nemzetközi szervezetek között.

¹⁰¹ OSZTOVICS 2012, 64. o.

¹⁰² GOMBOS 2012, 52. o.

¹⁰³ EUSZ 16. cikk (2).

¹⁰⁴ Az Európai Unió Tanácsának hivatalos honlapja: <http://www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/presidency-council-eu/>

¹⁰⁵ Az Európai Unió Tanácsának hivatalos honlapja: <http://www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/configurations/>

10.9.3. AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG

Az Európai Bizottság az EU politikailag független **végrehajtó intézménye**, egyben az uniós érdekek megtestesítője. Székhelye Brüsszelben van, képviselői vannak a tagállamokban, delegációi a világ számos fővárosában. A Bizottság biztosokból áll, ez a biztosok testülete, amelyet tagállamonként egy, így jelenleg összesen 28 biztos alkot. A Bizottság hivatali ideje 5 év. A testület vezetője a Bizottság elnöke, ő dönt arról, hogy melyik biztos melyik szakpolitikai területért legyen felelős. Az alelnöke egyben a kül- és biztonságpolitikai főképviseelője.¹⁰⁶

A Bizottság napi működtetéséről az intézmény dolgozói (üggyédek, közigazdászok stb.) gondoskodnak, akik Főigazgatóságoknak nevezett szervezeti egységekben végzik munkájukat. A Főigazgatóságok mindegyike meghatározott szakpolitikai területért felelős, pl. van Versenyjogi Főigazgatóság vagy az EU bővítéséért felelős Főigazgatóság.¹⁰⁷

Feladatait tekintve jogszabályjavaslatokat dolgoz ki, amelyeket az Európai Parlament és a Tanács elé terjeszt, egyben felelős az Európai Parlament és a Tanács által hozott döntések végrehajtásáért. Kijelölje az EU éves költségvetését, melyet a Parlamentnek és a Tanácsnak jóvá kell hagynia.

Őrködik az uniós jog betartása felett, az Európai Unió Bíróságával közösen gondoskodik arról, hogy az EU jogszabályait mindegyik uniós tagállam megfelelően alkalmazza. Képviseli az EU-t a nemzetközi szinten, nemzetközi szerződések megkötésére irányuló tárgyalásokat folytat az EU képviseletében.¹⁰⁸

10.9.4. AZ EURÓPAI PARLAMENT

Az Európai Parlament az EU egyik fő intézménye. Székhelye Strasbourgban található, a bizottsági üléseket Brüsszelben tartják, tagjai az Unió polgárainak képviselői. A képviselők számát 750-ben maximálták, plusz 1 fő a Parlament elnöke. A képviselőket 1979 óta közvetlen és általános választójog alapján, szabad és titkos választásokon, ötéves időtartamra választják a tagállamok állampolgárai, tehát az uniós polgárok. Az egyes tagállamokat megillető képviselői helyek száma lehetőleg a lakosságszámhoz igazodik, felső határa 96-ra csökkent, az alsó küszöbérték 6-ra emelkedett.¹⁰⁹ A képviselők nem állampolgárságuk, hanem politikai nézeteik alapján képviselőcsoportokba, vagyis frakciókba tömörülnek.

Feladatai az ún. **demokratikus-deficit** leküzdése érdekében bővültek, szerepét ezért is erősítették. Cél, hogy az uniós polgárok részvételével és számukra is közérthető, átlátható módon szülessenek az uniós döntések.¹¹⁰ Ezért tette a Lisszaboni Szerződés a Parlamentet a Tanáccsal közösen társ-jogalkotó intézménnyé, továbbá teljes egyenlőséget alakított ki a Parlament és a Tanács között az éves költségvetés elfogadása tekintetében is. Emellett a Parlament kinevezési és ellenőrzési jogkörrel rendelkezik a többi intézmény tekintetében.¹¹¹ A Parlament együttműködik a nemzeti parlamentekkel is a megfelelő információáramlás érdekében.¹¹²

¹⁰⁶ EUSZ 17. cikk.

¹⁰⁷ Az Európai Bizottság hivatalos honlapja: https://ec.europa.eu/info/strategy/strategy-documents_en

¹⁰⁸ EUSZ 17. cikk.

¹⁰⁹ EUSZ 14. cikk.

¹¹⁰ Fejes 2013, 175-176. o.

¹¹¹ EUMSZ 284. cikk.

¹¹² Az Európai Parlament Hivatalos honlapja: <http://www.europarl.europa.eu/portal/hu>

10.9.5. AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA

Az Európai Unió Bírósága az **EU igazságügyi hatóságaként** a tagállami bíróságokkal együttműködve gondoskodik az uniós jog egységes értelmezéséről és alkalmazásáról. Az EU luxembourgi székhelyű Bírósága két igazságszolgáltatási fórumból áll, a Bíróság és a Törvényszék (volt Elsőfokú Bíróság).

A Bíróságot jelenleg 28 bíró és 11 főtanácsnok alkotja. A bírákat és a főtanácsnokokat a tagállamok kormányai közös megegyezéssel, a jelölt személyeknek az alkalmasságáról szóló vélemény nyújtásával megbízott bizottsággal történő konzultációt követően nevezik ki. Megbízásuk hat évre szól és megújítható. A főtanácsnokok a Bíróság munkáját segítik. Az a feladatuk, hogy a Bíróság előtt folyamatban lévő ügyekben – pártatlanul és függetlenül eljárva – előterjesszék jogi szakvéleményüket, az ún. indítványt.¹¹³

A Törvényszéket tagállamonként legalább egy-egy bíró (jelenleg 46 bíró, 2019-re összesen 56 bíró) alkotja. A Bírósághoz képest különbség, hogy a Törvényszéken nincsenek állandó főtanácsnokok. A főtanácsnok feladatkörét kivételesen egy erre kijelölt bíró láthatja el.¹¹⁴

Az Európai Unió Bíróságának 1952-ben történt alapítása óta feladata, hogy biztosítsa az uniós jog tiszteletben tartását az alapító szerződések értelmezése és alkalmazása során. Feladatának sikeres elvégzése érdekében a Bíróságnak nincs általános hatásköre, ehelyett hatáskörét konkrétan nevesített keresettípusokban gyakorolja. Az EU 24 hivatalos nyelve közül bármelyik lehet a konkrét eljárás nyelve, a felekkel az eljárás nyelvén kell kommunikálnia, és biztosítani kell ítélezési gyakorlatának valamennyi tagállamban való közzétételét. Ez a megoldás az igazságszolgáltatás területén nemzetközi szinten is egyedülálló, hiszen más nemzetközi bírói fórumokon általában maximum két-három hivatalos nyelv elérhető.¹¹⁵

10.9.6. SZÁMVEVŐSZÉK

A luxemburgi székhelyű Számvevőszék az **EU pénzügyi „lelkiismereteként”** 1977 óta működik. A Számvevőszék tagjait, tagállamonként egy számvevőt, a Tanács nevezi ki az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően. Megbízásuk hat évre szól és megújítható. A számvevők feladatuk ellátása során teljes függetlenséget élveznek.¹¹⁶

Ellenőrzi az EU bevételeit és kiadásait, hogy megállapítsa, szabályszerű-e az uniós források előteremtése és elköltése, megfelelően történik-e elszámolásuk, és költséghatékony-e a felhasználásuk. Ellenőrzéseket végez az uniós pénzforrásokat kezelő személyek és szervezetek körében, valamint az uniós tagállamokban, illetve az uniós támogatásban részesülő országokban. Megállapításait és ajánlásait ún. ellenőrzési jelentésekben fogalmazza meg az Európai Bizottság és a tagállami kormányok számára. Csalás, korrupció és más jogellenes tevékenység gyanúja esetén értesíti az Európai Csalás Elleni Hivatalt (OLAF). Éves jelentést készít az Európai Parlament és a Tanácsa számára.¹¹⁷

10.9.7. EURÓPAI KÖZPONTI BANK

A Maastrichti Szerződés rendelkezett az **Európai Gazdasági és Monetáris Unió (EMU)** megvalósításáról, annak részletes menetrendjéről. Ehhez a Központi Bankok Európai Rendszerének (KBER) és

¹¹³ EUMSZ 253. cikk.

¹¹⁴ EUSZ 19. cikk (2).

¹¹⁵ Az Európai Bíróság hivatalos honlapja: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7033/hu/

¹¹⁶ EUMSZ 285. cikk.

¹¹⁷ EUMSZ 287. cikk.

annak fontos részeként Európai Központi Bank (EKB) felállítását írta elő. Hivatalosan 1998. június 1-jén kezdték meg működésüket. A KBER az EKB-ból és az összes uniós tagállam központi bankjából áll, függetlenül attól, hogy az adott tagállamban az eurót, a közös valutát bevezették-e vagy sem.¹¹⁸ Az Unió monetáris politikáját a frankfurti székhelyű EKB és azon tagállamok nemzeti központi bankjai irányítják, amelyek bevezették az eurót, jelenleg 19 tagállam.¹¹⁹

Legfontosabb feladata az euro-övezetbeli árstabilitás fenntartása és ezáltal az egységes pénz nem vásárlóerejének megőrzése, önálló devizapiaci műveletek végzése, a pénzkibocsátás és a pénzkibocsátás engedélyezése.¹²⁰

10.10. AZ EURÓPAI UNIÓ NAPJAINKBAN

Az EU előtt napjainkban több politikai, gazdasági és biztonsági jellegű kihívás is áll. Ezek közül az egyik legjelentősebb a „Brexit” néven elhíresült tárgyalás-sorozat, amelynek végén az Egyesült Királyság valószínűleg kilép az EU-ból, ezzel az integráció történetében először csökkenne a tagállamok száma. A kihívások között említhetjük a bővítési folyamat életben tartását, amelynek egyik fő célja továbbra is a harmadik államok és meghatározott térségek, mint pl. a Nyugat-Balkán biztonságpolitikai célú stabilizálása. Jelenleg tagjelölti státuszban vannak a következő államok: Albánia, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság (neve várhatóan hamarosan Észak Macedóniára változik), Montenegró, Szerbia és Törökország, amely azt jelenti, hogy folyamatban van az uniós jog átvétele és a csatlakozási tárgyalások, amelyek lezárására nincs meghatározott időpont.

Az EU előtti legfőbb külső kihívás a migráció, amelynek csak egy részét teszi ki a menekültek beáramlása, de ide tartozik a gazdasági célú bevándorlás is, amelynek kezelése napjaink egyik „sorskérdése” az EU és tagállamai számára.

A fentiekből látható, hogy az EU eredetileg gazdasági alapokon jött létre, azonban mára már az EU tevékenysége egyre több területre terjed ki, és politikai, továbbá biztonságpolitikai jellegű integrációs törekvésekkel is találkozhatunk. Noha az EU esetében egy *quasi* nemzetközi szervezetről beszélünk, amelyben megvalósult a nemzetek feletti jelleg, azonban érdemes szem előtt tartanunk, hogy az egész integráció valójában a tagállamok közötti együttműködésen alapul. Ez az egyes tagállamok között szorosabb, míg mások között lazább lehet, azonban fontos, hogy mindez az egység és az elért eredmények megtartásával történjen.

¹¹⁸ EUMSZ 282. cikk (1).

¹¹⁹ Az Európai Központi Bank hivatalos honlapja: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.hu.html>

¹²⁰ EUMSZ 282. cikk (2).

ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Mi volt a közös jellemzője a 16.-17. századi egység gondolatoknak?
2. Ki javasolta először egy nemzetek feletti integráció megteremtését Európában?
3. Milyen fontos kifejezés kötődik *Victor Hugo* nevéhez?
4. *Kalergi* nevéhez milyen koncepció kapcsolódik, mi volt ennek a lényege?
5. Mi az a két tényező, amely az ESZAK megalapításához vezetett?
6. Kiket tekintünk az európai integráció alapító atyáinak?
7. Hány állam írta alá 1957-ben az Európai Gazdasági Közösséget alapító Római Szerződést?
8. Milyen nagy jelentőségű szerződést kötött egymással 1992-ben az Európai Közösség és az EFTA?
9. Melyik szerződés alapította az EU-t?
10. Melyik az EU legfőbb döntéshozó intézménye?
11. Milyen érdekeket testesít meg az Európai Bizottság?

AJÁNLOTT IRODALOM

- GOMBOS Katalin: Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapjai. Wolters Kluwer, Budapest, 2017.
- PELLE Anita – VÁRADI Szilvia (szerk.): Basics of European Union Law. Fundamenta Fontium Iuris Internationalis. Iurisperitus Bt. Szeged, 2017.
- KERTÉSZNÉ VÁRADI Szilvia: Az Európai Unió bővítésének jogi aspektusai. Complex, Budapest, 2014.
- KENDE Tamás – SZŰCS Tamás – JENEY Petra (szerk.): Európai közjog és politika. Wolters Kluwer, Budapest, 2017.

11. FEJEZET

A KÉTOLDALÚ ÁLLAMKÖZI KAPCSOLATOK INTÉZMÉNYI HÁTTERE ÉS TIPIKUS MEGJELENÉSI FORMÁI

Ez a tankönyv túlnyomó részben a globális nemzetközi kapcsolatok kérdéseire, és a többoldalú (multilaterális), sőt tipikusan nemzetközi szervezeti formában intézményesült állami együttműködésekre koncentrál, azonban fontos megemlíteni, hogy az államok közötti kapcsolatok évezredek óta szinte kizárólag **kétoldalú (bilaterális) kapcsolatok** voltak, és jelenleg is rendkívül fontos a szerepük. Magyarországnak 87 államban van nagykövetsége és 127 állammal létesített konzuli kapcsolatot. Viszont körülbelül 1750 kétoldalú nemzetközi szerződést kötött közel 130 állammal. Látható tehát, hogy hatalmas nemzetközi jogszabály-tömeg létezik ezen a területen.

A kétoldalú kapcsolatok tipikusan akkor jönnek létre államok között, ha van valamilyen közös érdekük. Természetesen a földrajzilag közeli államoknak számos „közös ügyük” lehet, a határ rendjének szabályozásától, a bűnügyi jogsegélyen át a kulturális és tudományos együttműködésig. Magyarországnak pl. a legtöbb kétoldalú megállapodása Ausztriával van, részben a közös történelmi múltra, részben a szomszédi viszonyra tekintettel. Két állam nem csak akkor lehet egymással kapcsolatban, ha a viszonyuk baráti, habár ez általában elengedhetetlen a kapcsolatok létesítéséhez. De a történelemben gyakran előfordult, hogy két állam viszonya elhidegült, mégsem szüntették meg egymással a diplomáciai, vagy akár másféle szerződéses kapcsolatokat.

Ahogy a történeti részben olvasható volt, az államok közötti kétoldalú kapcsolatok már az ókorban létrejöttek, majd a középkorban megjelentek az állandó követek. A vesztfáliai békeszerződések és a bécsi kongresszus rendelkezései pedig már arról árulkodnak, hogy eddigre az európai államok között elmélyült és bonyolult kétoldalú diplomáciai kapcsolatok alakultak ki. Ezeket a szabályokat a 20. század közepéig az íratlan nemzetközi szokásjog tartalmazta. 1961-ben az államok elfogadták a **diplomáciai kapcsolatokról szóló bécsi egyezményt**, amellyel írásba foglalták a szabályokat.¹ Ez az egyezmény napjainkban alapjaiban meghatározza a diplomáciai kapcsolatokat, mind kétoldalú, mind többoldalú szinten.

11.1. A KÉTOLDALÚ KAPCSOLATOK INTÉZMÉNYI HÁTTERE

Egy állam külpolitikai céljainak és irányvonalainak meghatározásában, és a külügyi igazgatással kapcsolatos feladatok ellátásában tipikusan több állami szerv is részt vesz. Magyarországon ebben szerepe van a kormánynak, az Országgyűlésnek, a Külgazdasági- és Külügyminisztérium, sőt még a köztársasági elnöknek is. A kétoldalú kapcsolatok alakításához azonban nem csak az államon belül célszerű a megfelelő szerveket és feladatmegosztást kialakítani, hanem az érintett másik államban is. Ennek a legfontosabb megjelenési formája a diplomáciai képviselő létesítése (tipikusan nagykövetség formájában).

A **köztársasági elnök** képviseli a Magyar Államot, feladatai lehetnek a nemzetközi szerződéskötés során (kötelező hatály elismerése), a megkötött nemzetközi szerződések magyar jogszabályban történő kihirdetésével kapcsolatosan, valamint ő küldi és fogadja a követeket, nagyköveteket.

¹ 1965. évi 22. tvr. a diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés kihirdetéséről.

A kétoldalú és más nemzetközi kapcsolatok intézése kapcsán az **Országgyűlésnek** is van feladata. Az Országgyűlés is részt vehet a külpolitikai elvek és célok megfogalmazásában. Az Országgyűlés részt vesz a nemzetközi szerződések megkötésében, felhatalmazást adhat azok megkötésére (pl.: a köz-társasági elnöknek). Sőt, a megkötött nemzetközi szerződések kihirdetésében is szerepe van.²

Az Országgyűlésnek magának is lehetnek kapcsolatai más államok parlamentjeivel, illetve maga is foglalkozhat külpolitikai kérdésekkel. Ez Magyarországon különösen az Országgyűlés külügyek-vel foglalkozó bizottságban zajlik, amely pl. rendszeresen meghallgatja a külügyminisztert a külügy területén végzett kormányzati munkájáról. A **Külügyi Bizottságban** rendszeresen megvitatnak aktuális külpolitikai kérdéseket, amelyek vitájára a Külgazdasági és Külügyminisztérium vezetőin kívül nemcsak egyéb állami intézmények vagy szakszervezetek képviselőit, hanem független szakértőket is meghívunk. Nagy figyelemmel kísért része a munkájuknak a nagykövetjelöltek kinevezésük előtti meghallgatása. Tevékenységük másik fontos területe a parlamenti diplomácia. A bizottság szoros kapcsolatot tart fent a Magyarországra akkreditált nagykövetekkel, és rendszeresen fogad külföldről érkező parlamenti és egyéb delegációkat. Az Országgyűlés elnökének engedélyével a Külügyi Bizottság küldöttsége egyrészt kétoldalú kapcsolatok keretében vesz részt külföldi tárgyalásokon, másrészt a bizottság vezetői, illetve tagjai gyakori vendégei különböző belföldi és külföldi szakmai konferenciáknak is. Szoros és rendszeres kapcsolat alakult ki a visegrádi országok partnerbizottságaival is.

Az állam külpolitikai tevékenységét elsősorban a kormányfő és a **külügyminiszter** határozza meg. A külügyminisztérium felelős a nemzeti érdekek világszintű képviseletéért, az állam külpolitikai céljainak érvényesítéséért, a nemzetközi kapcsolatok alakításáért és fenntartásáért. A külügyminiszter összehangolja az állam külpolitikai és külgazdasági érdekeinek érvényesítését, koordinálja a Kormány tagjainak az ország külpolitikai és külgazdasági érdekeit érintő tevékenységét.

A miniszter tájékozódik a nemzetközi kapcsolatok alakulásáról, a nemzetközi helyzetről, és erről tájékoztatja a kormány tagjait. A külügyminisztérium irányítja a magyar külképviseleteket (diplomáciai és konzuli képviseleteket), és az említett tájékozódás elsődlegesen rajtuk keresztül zajlik.

A magyar Külgazdasági- és Külügyminisztérium kiemelt feladat az európai uniós politika alakítása, és az állam érdekeinek képviselete az EU-ban. A külügyminisztérium kialakítja a kormány álláspontját biztonságpolitikai kérdésekben, különösen a NATO-tagságunkkal összefüggésben.

A külügyminisztérium készíti elő és gondozza a magyar állam által megkötni kívánt, vagy már megkötött nemzetközi szerződéseket. A miniszter javaslatot tesz nemzetközi szerződések kötésére. Irányítja a nemzetközi szerződéskötési eljárást, figyelemmel kíséri a nemzetközi szerződések végrehajtását.

A külügyminiszter együttműködik a többi miniszterrel azokban a kérdésekben, amelyeknek nemzetközi vonzata van – pl. a pénzügyekért, kereskedelemért, gazdaságért felelős miniszterrel – a befektetésekről, kereskedelmi megállapodásokról és nemzetközi fejlesztési politikáról.

A miniszter a Külügyminisztérium által ellátja az állam- és kormányfői látogatások előkészítésével és lebonyolításával, valamint az állam- és kormányközi nemzetközi konferenciákkal kapcsolatos diplomáciai és állami protokoll feladatokat.³

A külügyminiszter javaslatot tesz az újonnan létre jövő államok elismerésére, a diplomáciai és konzuli kapcsolatok felvételére, felfüggesztésére és helyreállítására, illetőleg megszüntetésére. Javaslatot

² Bővebben ld. 2005. évi L. tv. a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról.

³ Bővebben ld. 94/2018. (V. 22.) Kormányrendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről.

tesz a diplomáciai és hivatásos konzuli képviselet létesítésére, illetőleg megszüntetésére. Gondoskodik a tiszteletbeli konzuli képviselet létesítéséről, illetőleg megszüntetéséről.

Magyarország külügyeinek intézésében több mint 1500 fő vesz részt, 900–1000 között mozog a minisztériumban dolgozók száma és 500–600 körül a diplomáciai és konzuli képviseleteken dolgozóké. A külügyminiszter javaslatot tesz a magyar külképviseletek vezetőinek kinevezésére, illetőleg felmentésére. Kinevezi a tiszteletbeli konzuli képviselet vezetőjét, illetőleg dönt a kinevezés visszavonásáról. Kinevezi a diplomáciai és konzuli személyzetet.

A külügyminiszter fő feladatai

- külpolitikai célok meghatározása;
- nemzeti érdekek világszintű képviselete;
- nemzetközi kapcsolatok alakítása és koordinálása;
- tájékozódik a nemzetközi kapcsolatok alakulásáról, a nemzetközi helyzetről, és erről tájékoztatja a kormány tagjait;
- irányítja a magyar külképviseleteket;
- nemzetközi szervezetekben képviseli Magyarországot;
- nemzetközi szerződések megkötésében vesz részt;
- összehangolja és együttműködik a Kormány többi tagjával minden olyan kérdésben, amelynek nemzetközi vonzata van;
- javaslatot tesz új államok elismerésére, diplomáciai és konzuli kapcsolatok létesítésére és megszüntetésére.

A **diplomáciai képviselet** fő feladatai a küldő állam képviselete a fogadó államban, a küldő állam érdekeinek védelme a fogadó államban, tárgyál a fogadó állam kormányával, mindenféle jogszerű módon tájékozódik a fogadó állam belső viszonyairól és ezekről jelentést tesz a kormányának, valamint előmozdítja a két ország közötti baráti kapcsolatokat, fejleszti közöttük a gazdasági, kulturális és tudományos kapcsolatokat.⁴ Ezeket a feladatokat természetesen csak olyan személy tudja ellátni, akit a fogadó állam kormánya elfogad, és a fogadó állam meg is tagadhatja a kinevezni kívánt diplomata megbízásának elfogadását, valamint a későbbiekben is nem kívánatos személynek nyilváníthatja. A diplomata iránti bizalom és kölcsönös tisztelet nélkül nem lehetséges a kétoldalú kapcsolatok ápolása. A diplomáciai munkát a nagykövet nem egyedül végzi. Tipikusan van helyettese, akit első beosztottnak hívnak. A testület tagjainak többféle elnevezése és feladata is lehet, így találkozhatunk még különböző attasékkal is, pl. katonai attaséval vagy kulturális attaséval. A diplomaták munkáját segíti az adminisztratív és egyéb, kiegészítő személyzet is. Ezek alapján a diplomáciai képviselet létszáma igen változó lehet, azt nagyban befolyásolja a küldő állam pénzügyi lehetősége és presztízse. A nagy államok hagyományosan nagy diplomáciai képviseletet tartanak fent még olyan államokban is, amelyek nem tartoznak a legfontosabb partnereik közé. Így pl. a budapesti amerikai és orosz nagykövetségen is közel 50-en dolgoznak. (Igaz, az Amerikai Egyesült Államoknak több mint 11 ezer diplomatája van a világ 190 államában jelen.⁵)

A **konzuli képviselet** az állampolgárok érdekeinek védelmére lett kitalálva. Tehát a külföldi állam területén tartózkodó magyar állampolgárok érdekeinek a védelmét elsősorban a konzul biztosítja. Természetesen, ha szükséges, a diplomáciai képviselet is eljár az állampolgárok védelmében, de ez inkább akkor jellemző, ha nincs külön konzuli képviselet az adott államban. Diplomáciai képviseletből mindig egy van, és az a fogadó ország fővárosában szokott tartózkodni, annak érdekében, hogy „közel legyen a

⁴ 1965. évi 22. tvr. a diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés kihirdetéséről, 3. cikk.

⁵ ROBERTS 2013.

tűzhöz”. Konzuli képviseléből több is lehet és a fogadó ország bármely városában. Általában azokban a városokban van, amelyekben jelentős a küldő állam állampolgárainak a jelenléte, tevékenysége. Így pl. az USA-ban a washingtoni nagykövetség is ellát konzuli feladatokat, de azon kívül van Magyarországnak három főkonzulátusa is: New Yorkban, Los Angelesben és Chicagóban. Az állam a hivatalos konzulátusok mellett felkérhet tiszteletbeli konzulokat is. Ezek a személyek jó viszonyt ápolnak a küldő állammal, a fogadó állam területén élnek, és így segíteni tudják a küldő állam állampolgárait, kiegészítve a hivatásos konzulátusok munkáját. Az USA-ban pl. az előbb említett három főkonzulátus mellett 19 tiszteletbeli konzulhoz fordulhatunk, olyan városokban, mint Atlanta, Boston, Denver, Honolulu, Houston, Miami vagy New Orleans. Ugyanígy említhető, hogy Szegeden van román főkonzulátus, és 6 államnak van tiszteletbeli konzulja: francia, finn, izraeli, olasz, osztrák és szerb.

A konzul feladatai igen változatosak lehetnek. A konzuli kapcsolatok jogról szóló, 1963. évi bécsi egyezmény szerint, ide tartozik a küldő állam természetes és jogi személyei érdekeinek védelme a fogadó államban. Szintén a konzul feladata a két állam közötti kereskedelmi, gazdasági, kulturális és tudományos kapcsolatok elősegítése, az azokról való tájékozódás és jelentés tétele a küldő államnak. A konzul olyan közigazgatási feladatokat is ellát, mint útlevelek és egyéb úti okmányok, pl. vízum kiállítása a küldő állam személyeinek vagy a küldő államba utazóknak. Segítséget és támogatást nyújt a küldő állam egyéneinek (pl. ha elvesznek az iratai, elloppják a pénzét, balesetet szenved), valamint közjegyzői és anyakönyvvezetői feladatokat is ellát. A konzul képviselheti a küldő állam egyéneit a fogadó állam hatóságai és bíróságai előtt, vagy gondoskodhat megfelelő képviseléről.⁶

A diplomáciai képviselő fő feladatai

- a küldő állam képviselője a fogadó államban;
- a küldő állam érdekeinek védelme a fogadó államban;
- tárgyal a fogadó állam kormányával;
- mindenféle jogszerű módon tájékozódik a fogadó állam belső viszonyairól és ezekről jelentést tesz a kormányának;
- előmozdítja a két ország közötti baráti kapcsolatokat, fejleszti közöttük a gazdasági, kulturális és tudományos kapcsolatokat.

A konzuli képviselő fő feladatai

- a küldő állam természetes és jogi személyei érdekeinek védelme a fogadó államban;
- a két állam közötti kereskedelmi, gazdasági, kulturális és tudományos kapcsolatok elősegítése, és azokról való tájékozódás, és jelentés tétele a küldő államnak;
- útlevelek és egyéb úti okmányok, pl. vízum kiállítása a küldő állam személyeinek vagy a küldő államba utazóknak;
- segítség és támogatás nyújtása a küldő állam egyéneinek;
- közjegyzői és anyakönyvvezetői feladatok; a küldő állam egyéneinek képviselője a fogadó állam hatóságai és bíróságai előtt.

A diplomáciai és konzuli képviselők mellett az államok gyakran létesítenek a kereskedelmet vagy a kulturális kapcsolatokat ösztönző **irodákat** is egyes államok területén. A magyar kultúra, oktatás, tudomány elősegítése és a szorosabb kapcsolatok megteremtése érdekében világszerte 24 városban tevékenykedik a Balassi Intézet (így pl. New Yorkban, Párizsban, Londonban, Rómában, Pekingben, Isztambulban és Delhiben is). A turizmus elősegítésére létesültek a Magyar Turizmus Irodák a világ 23 országában.

⁶ 1987. évi 13. törvényerejű rendelet a konzuli kapcsolatokról Bécsben, 1963. április 24-én elfogadott egyezmény kihirdetéséről, 5. cikk.

11.2. A KÉTOLDALÚ KAPCSOLATOK TÍPIKUS TERÜLETEI

Az elmúlt évszázadok alatt egyre jobban szélesedtek azok a területek, amelyeken az államok együtt kívánnak működni egymással. A kétoldalú együttműködés klasszikus szférái a kereskedelem és a katonai segítségnyújtás volt. Ehhez képest a 21. századra több tucat együttműködési terület említhető a klasszikusok mellett.

A jószomszédsági, **barátsági** szerződések tipikusan megteremtik a két állam közötti egyetértést és alapot adnak a további közös erőfeszítésekre. Ösztönzik a két állam közötti kereskedelmet és az egymás államába irányuló gazdasági befektetéseket. A szomszédos államok közötti megállapodások része gyakran a kisebbségek kölcsönös védelme, ez különösen jellemző a közép-kelet-európai térségben.

Az államok a gazdasági, kereskedelmi kapcsolatokon túl létrehozhatnak **oktatási, kulturális, tudományos, műszaki, kommunikációs, közlekedési** együttműködéseket is. Segítik, hogy az állampolgáraik részt vegyenek a másik országban képzéseken, támogatják, hogy közös kulturális eseményeket szervezzenek, hogy közös tudományos és kutatói projekteken vegyenek részt, hogy együtt fejlesszék a mindkettjük számára fontos közlekedési hálózatokat, pl. közösen vasútvonalat építsenek. Megállapodásokat kötnek légitársaságok indításáról.

A szomszédos államoknak meg kell állapodniuk a kettejük között lévő **határ** rendjéről, arról, hogy hol legyenek a szárazföldi és vízi határátkelőhelyek. A közös határ kapcsán számos egyéb kérdés felmerülhet, pl. a határfolyón való hajózás, halászás, a víz öntözésre történő használata, vagy erőmű építése. A közös határ kapcsán célszerű megállapodni abban is, hogyan működjenek együtt a határt átlépő bűnözés megelőzésében. A határokon átlépő bűnözés elleni összefogás nem csak a szomszédos államok számára fontos. A kölcsönös bűnügyi jogsegély és a kiadatás intézménye is régi területe a kétoldalú együttműködésnek. (Bővebben ld. a 13. fejezetben!)

A büntetőjog területére eső együttműködés mellett jelentős a polgári jogi **jogsegély** és a családjogi együttműködés is. Ez különösen fontos azon államok esetében, amelyek területén jelentős számmal élnek a másik állam állampolgárai vagy nemzetiségi tagjai.

Szintén fontos területe az együttműködésnek a növény- és állat**egészségügy**, a környezetvédelem (gondoljunk különösen a határon átnyúló szennyezésekre, víz- vagy légszennyezésre). A humánegészségügy területén jelentős a járványok megelőzése.

Számos kétoldalú megállapodás érint **adózási** kérdéseket, így különösen a kettős adóztatás elkerülését, nevezetesen azt, hogy a két állam megállapodik, hogy az adózónak ugyanazon jövedelme miatt nem kell mindkét államban adót fizetnie. Ezek az egyezmények egyedi feltételeket tartalmaznak, és külön szabályozzák pl. a munkaviszonyból származó jövedelem utáni adót és pl. az ingatlan vagyonszerzése után fizetendő adót. Manapság az ilyen megállapodások arra is kitérnek, hogyan tudnak az államok együttműködni az adóelkerüléssel szemben. Az adóügyi információcsere egy példája annak, hogy az államok egyre több információt osztanak meg egymással. A tájékoztatási együttműködés kiterjedhet nemzetbiztonsági, hírszerzési információkra is.

Számos állam között létezik a **viták békés rendezésére** vonatkozó megállapodás is, amelyben azt tisztázzák, hogy ha vitájuk támad, akkor milyen eljárások útján fogják keresni a megoldását. Ezek az egyezmények általában javasolják a diplomáciai, tárgyalásos vitarendezést, de gyakran előírhatják választottbíró vagy valamely nemzetközi bíróság igénybevétele is.

Az államok megállapodhatnak közös **sport**versenyek szervezésében, pl. a 2008-as labdarúgó Európa-bajnokságot Ausztria és Svájc rendezte közösen, míg a 2012-est Lengyelország és Ukrajna. Ez utóbbi rendezésére Magyarország is pályázott Horvátországgal közösen.

Az **energetika** területén is találunk többféle együttműködést, így államok megállapodhatnak földgáz- és kőolaj vásárlásában, vagy akár villamos-energia vételében. De az együttműködés szólhat arról is, hogy az egyik állam segít atomerőművet építeni a másíknak.

A **katonai** együttműködés területén létesíthetnek közös kiképzéseket, közös hadgyakorlatokat, megállapodhatnak fegyverek és katonai járművek adásvételében, vagy akár szorosabb szövetségi együttműködésben is fegyveres konfliktus esetére.

Az államok kétoldalú együttműködései gyakorlatilag minden olyan területre kiterjedhetnek, amely nem ütközik a nemzetközi jog alapelvei vagy az alapvető emberi jogokba. Így pl. míg a katonai együttműködésnek nincs akadálya, azt tiltja a nemzetközi jog, hogy megállapodjanak egy harmadik állam lerohanásában, vagy közös népirtásban, vagy az emberek kínzásában.

ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Nevezzen meg legalább három állami szervet, amely részt vesz a nemzetközi kapcsolatok alakításában!
2. A köztársasági elnöknek milyen külügyi feladatai vannak?
3. Az Országgyűlés milyen módon vesz részt a külügyi feladatok ellátásában?
4. Sorolja fel a külügyminiszter feladatait!
5. Mi a különbség a diplomáciai és a konzuli képviseletek feladatai között?
6. Nevezze meg legalább öt tipikus területét a kétoldalú együttműködéseknek!
7. Az államhatár kapcsán milyen tipikus kétoldalú megállapodások szoktak létrejönni?
8. Mit jelent a kettős adóztatás elkerülése iránti megállapodás?

AJÁNLOTT IRODALOM

BÁBA Iván – SÁRINGER János (szerk.): Diplomáciai Lexikon – A nemzetközi kapcsolatok kézikönyve. Éghajlat Kiadó, Budapest, 2018.

KOVÁCS Péter: Nemzetközi közjog. Osiris Kiadó, Budapest, 2006. 365-437. o.

1987. évi 13. törvényerejű rendelet a konzuli kapcsolatokról Bécsben, 1963. április 24-én elfogadott egyezmény kihirdetéséről.

1965. évi 22. tvr. a diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés kihirdetéséről.



12. FEJEZET

NEMZETKÖZI EGYÜTTMŰKÖDÉS A GAZDASÁGI KAPCSOLATOK TERÜLETÉN

12.1. BEVEZETÉS

Nem túlzás azt állítani, hogy a **szabad kereskedelem** a 21. század egyik legfontosabb globális jelentőségű kérdésévé vált. A szabadkereskedemárúk és szolgáltatások vámoktól és mennyiségi korlátozásoktól mentes kereskedelmét jelenti. A közelmúlt eseményei egy új fejezetet nyitottak a nemzetközi gazdasági kapcsolatokban és ezek a változások szükségessé tették a globális kormányzásról („*global governance*”), állami szuverenitásról és szabályozói autonómiáról alkotott alapfogalmainak újragondolását.¹

A szabadkereskedelem

A szabad kereskedem árúk és szolgáltatások vámoktól és mennyiségi korlátozásoktól mentes kereskedelmét jelenti.

A világkereskedelem elmúlt időszaka egy nagyon **speciális politikai és társadalmi kontextust** teremtett a napjainkban tapasztalt szabadkereskedelmi „bumm” számára.

Egyrészt, a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) legutóbbi tárgyalási fordulójának („*round*”) kudarca azt sugallja, hogy a globális kereskedelemben a **multilateralizmus elérte a határait**, és mindez a szabadkereskedelem-párti államokat a bilateralizmus (vagy korlátozott multilateralizmus) irányába terelte. Továbbá, míg néhány állam a protekcionizmus eszközehez nyúlt, mások a szabad kereskedelmet a gazdasági válságból való kilábalás egyik eszközének tekintették. A protekcionizmus a helyi gazdaságot a külföldi versenynyomástól védő állami intézkedések és törekvések gyűjtőfogalma. Gyakran használják olyan állami intézkedések megjelölésére, amelyeket ugyan látszólag valamilyen közérdekű cél motivál, azonban valós céljuk a helyi gazdaság védelme.

A protekcionizmus

A protekcionizmus a helyi gazdaságot a külföldi versenynyomástól védő állami intézkedések és törekvések gyűjtőfogalma. Gyakran használják olyan állami intézkedések megjelölésére, amelyeket ugyan látszólag valamilyen közérdekű cél motivál, azonban valós céljuk a helyi gazdaság védelme.

Mindez pedig a szabadkereskedelmi egyezmények egy új generációját hívta életre, úgy mint a tárgyalás alatt lévő Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházási Partnerség, („*Transatlantic Trade and Investment Partnership*”, TTIP), a Transz-Csendes-óceáni Partnerség („*Trans-Pacific Partnership*”, TPP), amelyet az Egyesült Államok kilépése miatt Átfogó és Progresszív Transz-Csendes-óceáni Partnerség („*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*”, CPTPP) néven kötöttek újra a felek 2018 márciusában, az EU és Kanada között létrejött Átfogó Gazdasági és Kereskedelmi Megállapodás („*EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement*”, CETA),² a 2017

¹ A hagyományos értelemben vett szuverenitás eróziója természetesen már régóta elkezdődött. Lásd pl. JACKSON 2006, 57-58. o.

² A CETA 2017. szeptember 21-én lépett hatályba. Council Decision (EU) 2017/38 of 28 October 2016 on the provisional application of the Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) between Canada, of the one part, and the European

decemberében véglegesített EU-Japán Gazdasági Partnerségi Megállapodás („*EU-Japan Economic Partnership Agreement*”, JEFTA),³ valamint a Szolgáltatáskereskedelmi Megállapodás („*Trade in Services Agreement*”, TiSA), amely egy területileg korlátozott többoldalú egyezmény.

Másrészt, úgy tűnik, hogy a globális kereskedelmi rendszer, a kereskedelmi korlátok minimalizálásával, betöltötte küldetését⁴, és a **világkereskedelem hangsúlya** a hagyományos kereskedelmekorlátozásokról **áttevődött** a látszólagosan nem diszkriminatív szabályozási korlátozásokra, valamint más kereskedelmi tárgykörökre, úgy, mint szolgáltatások, technológia és tőke. Figyelembe kell venni, hogy a legutóbbi időszakban a szabályozás társadalmi szerepe általánosságban felerősödött, és napjainkban piaci jelentősége összehasonlíthatatlanul nagyobb, mint korábban volt, amikor a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogának elvei kifejlődtek.

A jelen fejezet két kérdést vizsgál. Egyrészt, bemutatja a nemzetközi kereskedelem globális együttműködési rezsimje keretében megvalósult együttműködés eredményeit és az állami kereskedelem-szabályozásra vonatkozóan ezekből fakadó korlátokat. Másrészt, bemutatja az újgenerációs szabadkereskedelmi egyezmények főbb jellemzőit. A hagyományos **szabadkereskedelmi egyezmények** elsődleges célja a tagállamok közötti vámok és mennyiségi korlátozások eltörlése volt. Az **új generációs szabadkereskedelmi egyezmények** ezen felül a kereskedelem súrlódásmentességét is biztosítani kívánják különböző szabályozói akadályok leküzdésével. A tagállamok azonban mindkét esetben megőrzik a külállamokra vonatkozó kereskedelem-politikával kapcsolatos szabadságukat. Ezzel szemben **vámunió** esetén a tagállamok nemcsak eltörlik egymás között a vámokat és mennyiségi korlátozásokat, de egyúttal a külállamokkal szemben egységes vámokat és mennyiségi korlátozásokat alkalmaznak.

A hagyományos és az új generációs szabadkereskedelmi egyezmények

A hagyományos **szabadkereskedelmi egyezmények** elsődleges célja a tagállamok közötti vámok és mennyiségi korlátozások eltörlése volt. Az **új generációs szabadkereskedelmi egyezmények** ezen felül a kereskedelem súrlódásmentességét is biztosítani kívánják különböző szabályozói akadályok leküzdésével. A tagállamok azonban mindkét esetben megőrzik a külállamokra vonatkozó kereskedelem-politikával kapcsolatos szabadságukat. Ezzel szemben **vámunió** esetén a tagállamok nemcsak eltörlik egymás között a vámokat és mennyiségi korlátozásokat, de egyúttal a külállamokkal szemben egységes vámokat és mennyiségi korlátozásokat alkalmaznak.

12.2. A VILÁGKERESKEDELEM ÁTFOGÓ LIBERALIZÁLÁSA

A világkereskedelem jelenkori története az 1947-es Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezménnyel kezdődött (GATT '47), és a **Kereskedelmi Világszervezet 1994-es** megalakításával teljessé lett ki. Ebben az időszakban a világkereskedelem robbanásszerű változásokon ment át. A GATT '47 eredetileg a piacgazdasági rendszert követő államok számára jelentett együttműködési platformot, és azt a szocialista tömb országai elutasították.⁵ A kommunizmus összeomlását követően a WTO tagsága azonban

Union and its Member States, of the other part. OJ L 11, 14.1.2017, p. 1080-1081. Press Release: EU-Canada trade agreement enters into force (20 September 2017) <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1723>.

³ A JEFTA jelenleg az Európai Parlament és a tagállamok jóváhagyására vár. Press Release: EU and Japan finalise Economic Partnership Agreement (8 December 2017) <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1767>

⁴ Lásd pl.: Factsheet on Trade in goods and customs duties in TTIP http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_152998.1%20Trade%20in%20goods%20and%20customs%20tariffs.pdf

⁵ Csehszlovákia és Kuba kivételével, amelyek alapító államok voltak, és maradtak a kommunista hatalomátvételt követően is. Kína szintén alapító állam volt, azonban később kilépett a kommunista párt hatalomátvételét követően. Érdekes módon a

jelentős mértékben kibővült, és napjainkra a WTO szabályai lényegében univerzális hatályúvá váltak. Kína és Oroszország csatlakozásával a WTO lett az egyetlen globális kereskedelmi rendszer. Szemben a GATT '47-tel, amelyet 23 ország alapított, a WTO jelenleg több mint 160 taggal rendelkezik. Kína 2001-es és Oroszország 2012-csatlakozásával a WTO a **világkereskedelem univerzális szervezetévé vált**: tagállamai jelenleg lefedik a világ GDP-jének 96,4%-át.

A WTO-jog jelentős mértékben korlátozza a tagállamokat a hagyományos kereskedelemkorlátozó eszközök használatában. A **mennyiségi korlátozásokat** (kvótákat) szinte teljes mértékben tiltja, míg a vámokat jelentős mértékben korlátok közé szorította. A GATT '47 általánosságban megtiltotta a mennyiségi korlátozások alkalmazását⁶, és a tagállamokat arra kényszerítette, hogy mennyiségi korlátozásaikat vámokra alakítsák („*tarification*”). Emellett létrehozott egy rendszert, amelynek keretében a tagállamok **kötött vámtételek** („*bound tariffs*”) formájában a saját vámtarifáikkal kapcsolatban kötelező érvényű vállalásokat tettek („*tariff-bindings*”). Ezek kötelező jelleggel maximálták az adott tagállam által alkalmazható vámokat.

A GATT '47-tel fémjelzett éra **látványos vámtarifa-csökkenést** eredményezett. Az 1947 előtti 20-30%-os átlagos vámtarifa⁷ jelentős mértékben csökkent. A WTO 2007-es világkereskedelmi jelentése („*2007 World Trade Report*”) szerint a fejlett országokban az ipari termékek átlagos vámtarifája 4% alá csökkent.⁸ Az UNCTAD 2013-as *Key Statistics and Trends in Trade Policy* c. kimutatása szerint 2012-ben az átlagos ténylegesen alkalmazott vám a fejlett országokban 1%, míg a fejlődő országokban 4-10% között volt.⁹ Ami a vámterhek eloszlását illeti: a termékek mintegy 40%-a vámmentes, míg 10%-uk vonatkozásában érvényesül 10%-ot meghaladó vámtétel.¹⁰ Az EU-USA relációban, a termékek több mint fele vámmentes, míg a másik felét 1-3%-tól 30%-ig terjedő vámtarifa terheli (mint pl. ruházati termékek és cipők esetén). A gépkocsikra vonatkozó EU-s vámtarifa 10%, az USA-ban a vasúti kocsikat 14%-os vám terheli. Rendkívül ritka esetekben a vám meghaladja magának a terméknek az értékét: az USA nyersdohánnyal szemben 350%-os, a földimogyoróval szemben 130%-os vámot vet ki.¹¹ Mindez azt jelenti, hogy a fejlett országokban a vámok csak néhány termék kategóriában jelentenek lényeges kereskedelmi korlátot.

Az általános vámesökkentéssel párhuzamosan a jogilag kötött vámmaximumok: kötött vámtételek („*bound tariffs*”, „*tariff-bindings*”) is hasonló csökkenésen mentek keresztül. Ezek a csökkentések az ún. világkereskedelmi **tárgyalási fordulón** („*rounds*”) születtek, amelyek számára a GATT '47 platformot jelentett. A GATT '47 II. cikke ezeket a vállalásokat nemzetközi jogilag kötelezővé teszi. A tagállamok képviselői két listával érkeztek ezekre a tárgyalási fordulókra: egy igénylistával („*request list*”) és egy ajánlati listával („*offer list*”), és megpróbálták az exportpiacukat képviselő államokat meggyőzni, hogy vállaljanak alacsonyabb vámot az igénylistán szereplő termékekkel kapcsolatban, cserébe az ajánlati listán szereplő felajánlásokért. Mivel a kétoldalú megoldásokat és engedményeket a GATTI. cikkében található legnagyobb kedvezményes elbánás elve (MFN) kizárta, a tagállamok nem diszkriminálhattak egymás között. Ha egy tagállam csökkenti az egyik állam termékének vámtételét, ez a csökkentés azonnal és feltétlenül alkalma-

visszavonó nyilatkozatot nem a Kínai Népköztársaság tette, hanem a Tajvanra menekült *Kuo Min Tang* által irányított Kínai Köztársaság. HSIAO 1994, 433-434. o.

⁶ GATT XI. cikk

⁷ WTO (2007) *World Trade Report: Six Decades of Multilateral Cooperation, What Have we Learnt?* Geneva: WTO. 207. o. https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report07_e.pdf Vö. Bown – Irwin 2015. (Számítása szerint 1947-ben az átlagos vámtarifa 22% volt).

⁸ WTO (2007) *World Trade Report: Six Decades of Multilateral Cooperation, What Have we Learnt?* Geneva: WTO. XXXI. o. Az Uruguay-i Forduló után az akkori EU, Japán és az USA kötött vámtételeinek súlyozott átlaga 3,1% volt; az EU esetén ez 3,6%, Japán esetén 1,7% és az USA esetén 3,5% volt. Uo. 209. o.

⁹ UNCTAD, *Key Statistics and Trends in Trade Policy* United Nations, New York and Geneva, 2013. 5. o.

¹⁰ Uo. 7. o.

¹¹ Factsheet on Trade in goods and customs duties in TTIP http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_152998.1%20Trade%20in%20goods%20and%20customs%20tariffs.pdf

zandó az összes tagállamból származó termékre. Bár a vámtétel csökkentésére vonatkozó ígérek jogi értelemben nem kétoldalú megállapodásokon alapultak, azok mögött *quid pro quo* logika mentén működő kölcsönös gazdasági előnyök és érdekek húzódtak meg. Egy tagállam jellemzően azért csökkentette az egyik termék vámtételét, mert más tagállamok egy olyan termék vámtételének csökkentését vállalták, amelyeket az előző tagállam exportált. Ezt a visszerhességet tükrözi vissza a GATT II. cikkében, amely úgy rendelkezik, hogy a vámtételek csökkentésével (maximálásával) kapcsolatos vállalások kötelezőek, egyoldalúan nem vonhatóak vissza, kivéve, ha az érintett tagállamokat megfelelően kompenzálják.

A WTO tagok vámtarifával kapcsolatos vállalásait a WTO megalapításakor megalkotott GATT 1994 egyik melléklete tartalmazza (a GATT 1994 inkorporálta a GATT '47-et, tehát tulajdonképpen ugyanarról a szabályanyagról van szó). Az 1986 és 1994 között zajló Uruguay-i Forduló („*Uruguay Round*”) rendkívül sikeres volt a vállalások körének kiterjesztésében, tehát azon termékek körének növelésében, amelyekre vámtétel-maximummal kapcsolatos vállalások vonatkoznak („*binding coverage*”). A fejlett országok termékeinek 99%-a ilyen kötöttség alá esik. Az átalakuló gazdaságokban („*transition economies*”) ez a lefedettség 73%-ról 98%-ra nőtt. Hasonló tendencia figyelhető meg a fejlődő országok vonatkozásában, ahol a kötött vámtételekkel való lefedettség 21%-ról 73%-ra nőtt.¹² A kötött vámtételek (is) jelentős mértékben csökkentek, noha a fejlődő országokban továbbra is magasak maradtak.

A világ 10 legnagyobb gazdasága (amelyek a világ GDP-jének 80%-át teszik ki)¹³, India kivételével, szinte teljes **lefedettséggel** rendelkezik a vámtarifa-vállalások tekintetében, és kötött vámtételeik kifejezetten alacsonyak. A világ első három legnagyobb gazdaságában (EU, Japán és USA, amelyek a világ GDP-jének 52%-át képviselik) az egyszerű átlagos vámtarifa kevesebb, mint 5%.

	Kötött vámtételek lefedettsége	Kötött vámtarifák egyszerű átlaga	Egyszerű átlagos, MFN alapján, ténylegesen alkalmazott vámtarifa	Kötött vámtarifák egyszerű átlaga nem-mezőgazdasági termékek esetén	Egyszerű átlagos, MFN alapján, ténylegesen alkalmazott vámtarifa nem-mezőgazdasági termékek esetén
Ausztrália	97,05	9,95	2.52	10.96	2.75
Brazília	100	31,36	13.53	30.75	14.12
Kanada	99,7	6,52	4.08	5.17	2.16

¹² WTO (2007) *World Trade Report: Six Decades of Multilateral Cooperation, What Have we Learnt?* Geneva: WTO. 221. o.

¹³ Az IMF 2017-es GDP adatai alapján (current prices, U.S. dollars) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/01/weodata/index.aspx>.

Ország	GDP
Ausztrália	1,379.548
Brazília	2,054.969
Kanada	1,652.412
Kína	12,014.61
EU	17,308.862
India	2,611.012
Japán	4,872.135
Oroszország	1,527.469
Dél-Korea	1,538.03
USA	19,390.6
Összesen	64,349.647
Világ összes	79,865.481

	Kötött vám-tételek lefedet-sége	Kötött vám-tarifák egy-szerű átlaga	Egyszerű átlagos, MFN alapján, ténylegesen alkalmazott vámtarifa	Kötött vámta-rifák egy-szerű átlaga nem-mezőgaz-dasági termé-kek esetén	Egyszerű átlagos, MFN alapján, ténylegesen alkalmazott vámtarifa nem-mező-gazdasági termékek esetén
Kína	100	10	9.92	9.13	8.98
EU	100	4,97	5.16	3.94	4.19
India	74,42	48,47	13.39	34.52	10.17
Japán	99,66	4,49	4.03	2.51	2.51
Oroszország	100	7,58	7.15	7.06	6.51
Dél-Korea	94,89	16,47	13.90	9.83	6.76
USA	99,94	3,43	3.48	3.22	3.20

Forrás: WTO, 2016-os adatok¹⁴

Hozzá kell tenni, hogy a ténylegesen alkalmazott vámok általánosan lényegesen a kötött vámtétel alatt maradnak, ami időnként nagyon jelentős különbségeket eredményezhet olyan államok esetén, amelyek kötött vámtételei magasak. Például India kötött vámtételei különösen magasak (átlagban 48,47%), azonban ténylegesen alkalmazott vámtételeinek átlaga (13,39%) alacsonyabb, mint Brazília (13,53%) és Dél-Korea (13,9%) átlagos ténylegesen alkalmazott vámtétele, noha ebben a két országban az átlagos kötött vámtétel egyébként alacsonyabb (31,36% és 16,47%). Érdekes módon, Kína és Oroszország, noha fejlődő országok, alacsony kötött vámtételekkel rendelkeznek (átlagban: 10% és 7,58%), és ténylegesen alkalmazott vámtételeik nagyon közel vannak a jogi vállalásaik által lehetővé tett maximumhoz (9,92% és 7,15%).

A hagyományos kereskedelemkorlátozó intézkedések

A **hagyományos kereskedelemkorlátozó intézkedések** a vámok és a mennyiségi korlátozások.

A fenti számok jól mutatják, hogy a nemzetközi kereskedelemben a **tradicionális kereskedelem-korlátozó intézkedések** relevanciája jelentős mértékben visszaszorult, sőt, azt mondhatjuk, hogy ezek már nem meghatározó tényezők. A **hagyományos kereskedelemkorlátozó intézkedések** a vámok és a mennyiségi korlátozások. A mennyiségi korlátozásokat már a GATT '47 is tiltotta, míg a vámtarifákat a tagállamok fokozatosan csökkentették, azok maximumát rögzítve. A fejlett országok kötött vámtételei nagyon alacsonyak, különösen a nem mezőgazdasági termékek tekintetében (Ausztrália kivételével, amelynek a mezőgazdasági termékek tekintetében az átlagos kötött vámtétele 3,44%, míg a nem-mezőgazdasági termékek tekintetében 10,96%). Ennek az a következménye, hogy a fejlett országokban a vámok általában vett súlya nagyon jelentősen csökkent (noha azok továbbra is relevánsak a mezőgazdaságban és meghatározott gazdasági szektorokban), és így a termékek szűk körére korlátozódott a fejlett országok azon lehetősége, hogy diszkrecionális módon használják a vámokat az import visszavetésére. Ugyanakkor, a fejlődő országok, ott ahol a ténylegesen alkalmazott, és a kötött vámtételek közötti különbség jelentős, továbbra is érdemben élhetnek ezzel a kereskedelempolitikai lehetőséggel. Ezen országok világgazdasági súlya azonban igencsak kicsi.

¹⁴ WTO, International Trade and Market Access Data https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_bis_e.htm?solution=WTO&path=/Dashboards/MAPS&file=Tariff.wcdf&bookmarkState={%22impl%22:%22client%22,%22param-s%22:%22langParam%22:%22en%22}}

Érdemes megjegyezni, hogy a **legnagyobb kedvezményes elbánás elvére** tekintettel, amely tiltja a WTO tagállamok közötti diszkriminációt, a vámok nem célozhatnak meghatározott tagállamból származó termékeket. Egy fejlett ország nem emelheti meg a vámtételét kizárólag a fejlődő országokból beáramló termékekkel szemben, csak az adott termék vámtételét emelheti általában (a nem WTO tagok természetesen nem élvezik a legnagyobb kedvezményes elbánás elvének előnyeit). Tegyük fel, hogy az Egyesült Államok kormánya szeretné megvédeni az amerikai gépkocsigyártókat a német import gépkocsik által támasztott versenytől. Ebben a helyzetben nem vethet ki magasabb vámot csak az Európai Unióból származó gépkocsikra, még kevésbé a német gépkocsikra, hanem a gépkocsikra vonatkozó amerikai vámot kell általánosságban növelnie, ami hátrányosan fogja érinteni például a japán gépkocsigyártókat is.

A fentihez hasonló megoldás érvényesül a **szolgáltatáskereskedelem** tekintetében. Az Általános Egyezmény a Szolgáltatások Kereskedelméről (GATS) alkalmazásában két kötelezettség egy tagállamra csak külön vállalás esetén alkalmazandó: piacra jutás (GATS XVI. cikk) és nemzeti elbánás (GATS XVII. cikk). Ezeket a vállalásokat a tagállamok az egyes szektorok vonatkozásában tették meg, szektorális vállalásaik összegzését az ún. kötelezettségvállalási táblázat („*Schedule of Commitments*”) tartalmazza. Egy adott tagállam kötelezettségvállalási táblázata gazdasági szektoronként rögzíti, hogy az adott tagállam erre az iparágra vonatkozóan vállalta-e a piacra jutás, illetve a nemzeti elbánás elvének érvényre juttatását, illetve azt a négy szolgáltatási mód közül melyik vonatkozásában vállalta, valamint tartalmazza az adott tagállam által a vállalás megtételekor megállapított korlátozásokat, megkötéseket. A GATS Egyezmény négy szolgáltatási formát különböztet meg. Az első eset a határon átnyúló szolgáltatás („*cross-border supply*”), amikor az egyik tagállam területéről valamely másik tagállam területére vonatkozóan nyújtanak szolgáltatást. A második esetet a külföldön történő fogyasztás („*consumption abroad*”) jelenti, amikor az egyik tagállam területén egy másik tagállam fogyasztója részére nyújtanak szolgáltatást. A harmadik eset a kereskedelmi jelenlét („*commercial presence*”) öleli fel: ilyenkor a szolgáltatás nyújtására egy adott tagállam szolgáltatója által, valamely másik tagállam területén lévő üzleti jelenlétén keresztül kerül sor. A negyedik esetet a fizikai jelenlét vagy a természetes személyek jelenléte („*presence of a natural person*”) jelenti: ilyenkor a szolgáltatásnyújtás egy adott tagállam szolgáltatója által, valamely másik tagállam területén természetes személyek jelenlétén keresztül valósul meg. A kötött vámtételekhez hasonlóan, a szolgáltatás-kereskedelemmel kapcsolatos vállalások sem vonhatóak vissza egyoldalúan, kivéve, ha az érintett tagállamokat kártalanítják.¹⁵

12.3. ÚJGENERÁCIÓS SZABADKERESKEDELMI EGYZEMÉNYEK

A szabadkereskedelmi egyezmények új generációja (pl. TTIP, TPP, CETA, TiSA) nemcsak a vámokat és a mennyiségi korlátozásokat törli el (ahogy azt a régimódi megállapodások tették), hanem ténylegesen **felnyitja a nemzeti (szabályozási) szuverenitást a nemzetközi kormányzás előtt**, újraformálja a szabályozói autonómiát és nemzetköziesít egyes nemzeti hatásköröket, ami nagyon súlyos (demokratikus) legitimitációs kérdéseket vet fel. Az újgenerációs szabadkereskedelmi egyezmények a kereskedelem teljes spektrumát lefedik (árúk, szolgáltatások, technológia, tőke stb.), és ambiciózus módon nemcsak a hagyományos kereskedelmi korlátok (vámok és kvóták) lebontásával foglalkoznak, hanem, átfogó módon, minden kereskedelemkorlátozást és gazdasági relevanciával rendelkező állami cselekvést érintenek (pl. szabályozási eltérések, közbeszerzés, bizonyos alapjogi kérdések).

A fenti politikai és társadalmi tényezők elegye **új korszakot nyitott a regionális gazdasági integrációk jogában**, amelyben a nemzetközi szabályozás jelentős mértékben behatol a nemzeti szabályozói szuverenitásba és alapjaiban formálja át annak fogalmi sarokköveit szükségessé téve a gazdasági kap-

¹⁵ GATS XXI. cikk GATS. Erre került sor pl. a *US Gambling* ügyben. WOHL 2009, 133-134. o.

csolatokról, a szuverenitásról és a demokratikus döntéshozatalról alkotott fogalmaink újragondolását. Egyrészt, az újgenerációs szabadkereskedelmi egyezmények mély társadalmi gyökerekkel rendelkező szabályozási korlátozásokat érintenek, amelyek szorosan kapcsolódnak a nemzeti szabályozási autonómiához, ezáltal jelentős hatáskör-átrendeződést eredményezve a szuverén államtól a nemzetközi kormányzás irányába. Radikális vélemény szerint „[e]zek a megállapodások nem szokásos kereskedelmi ügyletek; kérdéseket vetnek fel a független nemzetek politikai jövőjét, a szuverenitást, a demokráciát, és az önrendelkezést és mindenek fölött az emberek azon jogát illetően, hogy tudják, mit tesz a kormányzatuk.”¹⁶ Másrészt, míg a szabad kereskedelem túlzott előmozdítására tett erőfeszítések elnyomhatják a helyi közérdeken alapuló legitim szabályozási megfontolásokat és a szabad kereskedelmet szabályozatlan kereskedelemként jeleníthetik meg, ezáltal erodálva annak legitimitását,¹⁷ a látszólagosan nem diszkriminatív szabályozást helyi gazdasági érdekcsoportok gyakran használják a külföldi termékek és szolgáltatások kizárására.

12.3.1. SZABAD KERESKEDELEM, NEMZETI ÉRDEK ÉS NEMZETKÖZI KORMÁNYZÁS

A világ szabadkereskedelmi rendszerei, akárcsak a Kereskedelmi Világszervezet (WTO), megengedik a tagállamok számára a **kereskedelem korlátozását** abban az esetben, ha arra valamilyen helyi legitim cél érdekében kerül sor. Az államok a szabad kereskedelmet és versenyt korlátozó módon fogadhatnak el szabványokat, alakíthatnak ki adószabályokat, vehetnek ki közszolgáltatási kötelezettségeket a vállalkozásokra, vagy tarthatnak fenn monopóliumokat. Mivel a szabályozási keretek tág és képlékeny fogalmakat tartalmaznak, a tagállamok pedig széleskörű mérlegelési jogkört élveznek, a jog alkalmazása egy, a gazdasági, társadalmi és jogi megfontolásokat vegyítő társadalmi és mentális folyamattá válik.

A világ szabadkereskedelmi rendszereiben, többek között, egy közös van: tiltják, hogy a tagállamok korlátozzák a szabad kereskedelmet/versenyt, és megengedik ezt a számukra abban az esetben, ha a korlátozásra valamilyen **helyi legitim cél** érdekében kerül sor. Az egyes rendszerekben a jogalkalmazók hasonló problémákkal szembesülnek, hasonló, sőt, néha ugyanolyan ügyekben kell dönteniük.

Eltérések figyelhetők meg az egyes rendszerek között atekintetben, hogy egyáltalán **mit tekintenek kereskedelem-korlátozásnak**. Ebben a vonatkozásban az EU belső piacának joga igencsak szigorú: a nem diszkriminatív intézkedéseket is tiltja, amennyiben azok a kereskedelmet korlátozzák. Más szóval: az import termékek (szolgáltatások, befektetések stb.) piachoz való hozzáférését korlátozó tagállami intézkedések, főszabály szerint, annak ellenére tiltottak, hogy ezek az intézkedések egyébként ugyanúgy korlátozzák az import és a belföldi termékek, szolgáltatások, befektetések stb. piacra lépését. Ebből kifolyólag egy tagállami intézkedés annak ellenére sértheti a szabad mozgás jogát, hogy egyébként semmilyen protekcionista törekvés nem húzódik meg mögötte. Ezzel szemben az ausztrál belső piac szabályozása a protekcionista intézkedések tilalmára épül, és többnyire a diszkriminatív intézkedések minősülnek protekcionistainak (a diszkrimináció lehet kifejezett vagy tényleges). Ha a tagállami törvénynek az a valódi célja, hogy meghatározzon egy termék- vagy szolgáltatási szabványt, vagy valamilyen kereskedelmi tevékenységre vonatkozó normát, akkor az általában nem protekcionizmuson nyugszik, és nem sérti az ausztrál alkotmány 92. cikkében található szabadkereskedelmi klauzulát.¹⁸ Az Egyesült Államok alvó kereskedelmi klauzulája („*dormant commerce clause*”) alapján kialakult joggyakorlat alapján, bár a nem diszkriminatív, azonban az államközi kereskedelemre hátrányos intézkedések is beleütközhetnek az alkotmányos tilalomba, amennyiben a helyi közérdekhez képest egyértelműen túlzott mértékben korlátozzák az államközi kereskedelmet, a nem diszkriminatív intézkedések esetén az államok nagyon széleskörű mérlegelési jogkört élveznek,¹⁹ és a bírósági kont-

¹⁶ KELSEY 2010, back cover.

¹⁷ Lásd pl.: KELSEY 2012, 1719. o.

¹⁸ *Cole v Whitfield* [1988] HCA 18; (1988) 165 CLR 360, 2 May 1988.

¹⁹ *Pike v. Bruce Church, Inc.*, 397 U.S. 137 (1970).

roll hálóján alapvetően a diszkriminatív intézkedések akadnak fenn.²⁰ A bíróság az egyenlő elbánás követelményét teljesítő állami intézkedéseket csak kivételesen minősíti alkotmányellenesnek.

Ha megállapítást nyer, hogy az állami intézkedés kereskedelemkorlátozónak minősül, fenntartható lehet, amennyiben azt a **helyi közérdek indokolja** (legitim célja van) és **arányos**. Az arányosság követelményének érvényesülése összetett vizsgálatot igényel, mivel itt eltérő fajú értékek összeméréséről van szó: egyrészt, a szabad kereskedelem, másrészt valamilyen legitim helyi cél (közegészségügy, közérkölc, környezetvédelem stb.). Az eltérő fajú értékek összemérése azonban alapvetően politikai és nem jogi kérdés, így a bíróságok számára nehezen kezelhető.

A kérdés vizsgálatára az egyes rendszerek eltérő megoldásokat alakítottak ki, amelyek **eltérő intenzitással avatkoznak be az államok mérlegelésébe**. Ebből a szempontból az Európai Bíróság gyakorlata igencsak beavatkozóan tűnik: a Bíróság nem retten vissza attól, hogy a helyi legitim célok előmozdítását összemérje a szabad mozgás korlátozásával. Ehhez képest az amerikai Legfelsőbb Bíróság, bár megnevezése szerint valóban végez mérlegelést (összeméri a két különböző fajtájú értéket), a tapasztalat azt mutatja, hogy a nem diszkriminatív intézkedések esetén, amennyiben az állam fel tud mutatni egy meggyőzőnek tűnő indokot a korlátozás bevezetésére, a korlátozást a bíróság jó eséllyel el fogja fogadni, tekintettel az államok által élvezett széleskörű mérlegelési jogra. Ugyanakkor, a diszkriminatív intézkedéseket az amerikai bíróság majdhogynem *per se* jogellenesnek tekinti, így bár elviekben ezek esetén is van lehetőség a közérdekekkel történő indokolásra, csekély az esélye annak, hogy ez átmegy a bírósági szűrőn. A legmegengedőbb a WTO-jog megoldása, ami nem meglepő, tekintettel arra, hogy a WTO a nemzetközi közjog normáin alapuló globális rendszer, szemben az Egyesült Államok belső jogának részét képező alvó kereskedelmi klauzulával és a *sui generis* jellemzőkkel rendelkező EU-joggal. A WTO-jogban ugyanis a helyi közérdekre történő hivatkozás során alkalmazott elemzést nem arányossági vizsgálatnak, hanem a kevésbé korlátozó alternatíva utáni kutakodásnak hívja. Itt a releváns kérdés az, hogy az adott cél elérése érdekében rendelkezésre áll-e hasonlóan hatékony, azonban a kereskedelmet kevésbé korlátozó alternatíva.

A legszemléletesebben egy **példán keresztül** lehetne bemutatni az arányossági vizsgálat működését. Az Egyesült Államokban klórt használnak a levágott csirkék fertőtlenítésére. Ennek eredményeként, minden erőfeszítés ellenére, a későbbiekben az emberi fogyasztásra kerülő csirkékben marad egy kisebb mennyiségű klór, amely a hús elfogyasztásával az emberi szervezetbe kerül. Az ilyen típusú termékek forgalmazásának korlátozása mind közegészségügyi, mind fogyasztóvédelmi szempontokkal indokolható. Az állami beavatkozás intenzitásától függően, három szabályozási opció azonosítható. Egyrészt, az állam dönthet úgy, hogy nem szabályozza ezeket a termékeket. Ez esetben 30 millió eurónyi kereskedelem valósul meg, míg ennek eredményeként évente egymillió fogyasztó vásárol tudtán kívül klórral fertőtlenített csirkét. Másrészt, az állam dönthet a termék teljes körű betiltása mellett. Ez esetben mind a kereskedelem értéke, mind a megtevesztett fogyasztók száma nullára csökken. Harmadrészt, köztes megoldásként, az állam megkövetelheti, hogy a terméken tájékoztató elhelyezésével jelezzék a fogyasztók számára: a terméket klórral fertőtlenítették és ennek egészségügyi hatásai lehetnek. Ebben az esetben 10 millió eurónyi kereskedelem valósul meg, azonban lesz évente 100.000 fogyasztó, aki nem olvassa el a tájékoztatást, és így abban a hiszemben veszi meg a terméket, hogy az nem tartalmaz klórt (ennek tudatában pedig a terméket nem venné meg).

Ha összehasonlítjuk a három szabályozói hozzáállást, azt látjuk, hogy bár a címkézés a teljes tilalomnál kevésbé korlátozó, nem biztosítja azt a védelmi szintet (100.000 megtévedt fogyasztó), amit a teljes tilalom biztosít (nulla megtévedt fogyasztó), ugyanakkor lényegesen kisebb mértékben korlátozza a kereskedelmet (lehetővé tesz 10 millió eurónyi kereskedelmet, szemben a teljes tilalom által eredményezett nulla kereskedelemmel).

²⁰ Lásd *CTS Corp. v. Dynamics Corp. of America*, 481 U.S. 69, 87 (1987)

Összemérés esetén a bíróságnak azt kell eldöntenie, hogy vajon 10 millió eurónyi kereskedelem többet vagy kevesebbet nyom-e a latba, mint 100.000 megtévedt fogyasztó, illetve azok esetleges egészségkárosodása. Ennek a kérdésnek a megválaszolása értékítéletet követel meg a bíróságtól. Ezzel szemben a kevésbé korlátozó alternatíva vizsgálatán alapuló megközelítés szerint (WTO-jog) a WTO-s vitarendező testület azt vizsgálja, hogy van-e olyan kevésbé kereskedelemkorlátozó alternatíva (címkézés), amely ugyanazt (vagy lényegében ugyanazt) a védelmi szintet képes biztosítani, mint a teljes tilalom, tekintetbe véve, hogy az egyik 100%-os, míg a másik 90%-os eredményességgel rendelkezik.

12.3.2. ÉRTÉKSTANDARDOK

Bár első látásra úgy tűnhet, hogy az **alapjogok (emberi jogok)** nem különösebben relevánsak a szabad kereskedelem szempontjából, (és nincs nemzetközi törekvés a globális értékek védelmét biztosító rezsim létrehozatalára),²¹ az államok megtapasztalták, hogy az alapjogoknak igenis van gazdasági jelentősége, mivel azok befolyásolják a költségeket és a belföldi termelők versenyhátrányt szenvednek, ha a külföldieknél magasabb szintű elvárásoknak kell megfeleljenek. Nem meglepő, hogy például a munkaügyi-²² és a környezetvédelmi standardok a világkereskedelem központi kérdéseivé váltak.²³ A jogállamiság, a transzparencia és a tisztességes eljárás²⁴ is hasonló okokból váltak fontos kérdésekké: a nemzetközi (államközi) viták tárgyai elsősorban a nemzeti szabályok és a látható kormányzati aktusok, a szabadkereskedelmi szabályozás radarja csak nehezen tudja érzékelni a rejtett diszkriminációt, és a bírósági eljárások kormányzati befolyásolását.²⁵

Természetesen, **nincs új a nap alatt**, a szabad kereskedelem előretörése csak egy új jelenséget hozott a fényre. Pl.: az Európai Gazdasági Közösség megalapításakor az alapító atyák alapelveként rögzítették a férfiak és a nők közötti egyenlő elbánást. Ez a szabály nem tűnt a gazdasági ihletésű alapító szerződésbe illőnek, mivel inkább alapjogi jellegű. Ha azonban közelebbről szemügyre vesszük ezen alapelvi jelentőségű EU-s szabály elfogadásának körülményeit, akkor látjuk, hogy ezen rendelkezés elfogadásához Franciaország ragaszkodott, méghozzá tisztán gazdasági okokból: a francia jog szerves részét képezte az egyenlő munkabér elve, és Franciaország attól tartott, hogy vállalkozásai versenyhátrányt fognak szenvedni, ha más tagállamok megengedik a saját vállalkozásaiknak, hogy a nőknek alacsonyabb munkabért fizessenek.

Az alapjogokat védelmező kereskedelempolitika nemcsak a tárgyalási szakaszban jelenik meg (amikor kereskedelmi kedvezményeket az alapjogok védelméhez kötnek), hanem a **kereskedelempolitikai indokolásai során is**. A WTO-jogban a tagállamok nemcsak a termék jellemzői, hanem az annak előállításához használt eljárás alapján is korlátozhatják a kereskedelmet, még akkor is, ha ez az eljárás nem volt kihatással a termék jellemzőire. Bár ezek az ügyek az állatok életének védelme összefüggésében merültek fel,²⁶ könnyen kivetíthetők más értékekre: ez a gyakorlat kinyitja a kaput a helyi értékek területén kívüli számonkérésére.

²¹ Lásd AARONSON–ZIMMERMAN 2006, 998. o.

²² Lásd ALSTON 2004, 457. o.

²³ Lásd European Parliament, Resolution of 25 November 2010 on Human Rights and Social and Environmental Standards in International Trade Agreements, (2009) 2009/2219(INI), 15(a).

²⁴ WOLFE 2003, 157. o.

²⁵ SALLY 2007, 8. o.

²⁶ United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WTO Doc WT/DB58/AB/R; Dispute Settlement Panel Report On United States Restrictions On Imports of Tuna, 30 I.L.M. 1594, 1599 (1991).

Az **első beruházásvédelmi egyezményt** 1959-ben kötötte egymással Németország és Pakisztán. Ennek az volt a célja, hogy bizonyos alkotmányos követelményeket (pl. államosítás korlátozása, kártalanítás fizetésének kötelezettsége kisajátítás esetén, jogszerű elvárások védelme) nemzetközi kötelezettségek szintjére emeljen, ezáltal garantálva azokat. Ennek megfelelően, az első kétoldalú beruházásvédelmi megállapodások fejlett és fejlődő államok között jöttek létre, és az utóbbi jogrendszerének hiányosságaival kapcsolatos aggodalmak hívták életre őket. Ugyanakkor, az ezen egyezményekből eredő kötelezettségek, szívélyességi okokból, mindkét felet kötelezték, azaz viszonszak voltak. Ezen egyezmények célja azonban nem az volt, hogy a nyugati demokráciák alkotmányos hagyományainál magasabb szintű, vagy bármilyen szempontból más beruházásvédelmi standardokat fektessenek le. A cél az volt, hogy a vonatkozó alkotmányos jogokat és elveket átalakítsák nemzetközi jogi garanciákká, kétoldalú (bilaterális) egyezmények formájában, hogy ezeket a jogokat ne lehessen egyoldalúan hatálytalanítani.

Minden törekvés ellenére, a beruházásvédelmi standardok tekintetében sosem jött létre globális egyezmény, és főleg nem egységesítették ezeket. Említésre méltó, hogy habár az áruk, szolgáltatások és a tudás (szellemi tulajdon) szabályozásra kerül a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) keretében, a beruházásokkal kapcsolatos kérdések szinte teljes mértékben kimaradtak ebből a rendszerből (kivételet képeznek ez alól a TRIMs viszonylag kis jelentőséggel bíró rendelkezései).

Komoly változást hozott, amikor a fejlett demokráciák egymás között is elkezdtek kétoldalú beruházásvédelmi egyezményeket kötni. Napjainkban, a beruházásvédelem kérdése az újgenerációs szabadkereskedelmi egyezmények szerves részévé vált, mely egyezmények egy részét a fejlett demokráciák egymás között kötik (pl. Kanada, Európai Unió, Egyesült Államok). Ezzel a folyamattal a garanciális funkció háttérbe szorul, és a beruházásvédelmi jog **elveszíti eredeti funkcióját, amiért létrehozták.**

Bár a beruházás-védelem, legalábbis az anyagi jogi szabályokat illetően, alapvetően mindig is bilaterális maradt és soha nem volt reális esélye egy multilaterális rendszer kialakulásának, félévszázados története során kétoldalú beruházásvédelmi megállapodások labirintusát hozta létre és a **nemzetközi beruházásvédelem** önálló életre kelt: már nem a nemzeti alkotmányos követelmények hasonmásaként, hanem egy önálló párhuzamos rendszerként kezdett el viselkedni. Emellett, az állam és a beruházó közötti választottbíráskodás ízig-vérig közjogi kérdéseket tett egy olyan vitarendezési eljárás tárgyává, amelyet tisztán kereskedelmi jogviták rendezésére találtak ki, és így – titkosságára, átláthatatlanságára és *ad hoc* jellegére tekintettel, híján van a demokratikus legitimitásnak.²⁷ Ezt a folyamatot tetőzték be az újgenerációs szabadkereskedelmi egyezmények, amelyeket sokszor kritizálnak arra hivatkozással, hogy fejlett demokráciák közötti viszonylatban túlságon képlékeny standardokat állapítanak meg, és az általuk alkalmazott vitarendezési mechanizmusnak nincs demokratikus legitimitása.

A bizonytalanság legfőbb forrásai a beruházásvédelmi egyezmények **„bánásmóddal” kapcsolatos rendelkezései** (méltányos bánásmód, biztonság és védelem, a diszkrimináció tilalma, nemzeti bánásmód). Ezen elvek meghatározatlan jogi fogalmak köré csoportosulnak, a választottbíráóságoknak pedig rendkívül nagy hatáskört biztosítanak arra, hogy a közérdekből hozott nemzeti politikai döntéseket, közigazgatási és bírósági eljárásokat felülvizsgálják. A méltányos bánásmód követelményéből levezetett jogszerű elvárások elve hatalommegosztási problémákat is felvet: az államot felelősségre vonhatják a végrehajtó hatalom által tett olyan ígérek megszegéséért, amelyek valójában a törvényhozó hatalom hatáskörébe tartoznak.

²⁷ Vö. WEILER 2014, 963. o.

Az említett folyamatokat az **újgenerációs szabadkereskedelmi egyezmények tetőzték be**, amelyek állandó elemként kezelik a beruházásvédelmi választottbíráskodást.

12.3.4. SZABVÁNYOK ÉS SZABÁLYOZÓI EGYÜTTMŰKÖDÉS

Napjainkban a **kereskedelem legjelentősebb akadályait** nem a hagyományos kereskedelemkorlátozások, hanem a **szabályozási eltérések** képezik, amelyek eltérő műszaki, egészségügyi, fogyasztóvédelmi, környezetvédelmi stb. szabványokat állapítanak meg. Bár általánosan elfogadott, hogy a diszkriminatív intézkedések tiltottak, a hátrányos megkülönböztetést nem tartalmazó intézkedések státusza kétséges. A toleráns megközelítés megnyitja az utat a rejtett protekcionizmus előtt, míg az állami szabályozási mozgásteret jobban korlátozó megközelítés együtt jár annak kockázatával, hogy a szabad kereskedelem maga alá gyúri a helyi szabályozási szempontokat. Az újgenerációs szabadkereskedelmi egyezmények a **szabályozói együttműködés** mellett törnek lándzsát, ami azonban érzékeny demokratikus legitimációs kérdéseket vet fel.²⁸

Az EU-jogban a nem diszkriminatív intézkedések is tiltottak, amennyiben azok a kereskedelmet korlátozzák, míg az ausztrál belső piac szabályozása a protekcionista intézkedések tilalmára épül, és itt többnyire a diszkriminatív intézkedések minősülnek protekcionista (a diszkrimináció lehet kifejezett vagy tényleges). Az Egyesült Államok alvó kereskedelmi klauzúljája („*dormant commerce clause*”) alapján kialakult joggyakorlat alapján a bírósági kontroll hálóján alapvetően a diszkriminatív intézkedések akadnak fenn, noha az államközi kereskedelemre hátrányos intézkedések is tiltottak lehetnek, amennyiben a helyi közérdekhez képest egyértelműen túlzott mértékben korlátozzák az államközi kereskedelmet. A WTO-jog alapvetően a diszkriminatív állami intézkedéseket tiltja és a nem diszkriminatív intézkedések tilalma korlátozott. A fentiekben írtaknak megfelelően, a toleráns megközelítés megnyitja az utat a rejtett protekcionizmus számára és fenntarthatja a gazdasági övezet nemzeti határok szerinti megosztását, míg a túlzottan beavatkozó megközelítés aláveti a szabad kereskedelemnek a helyi közérdeket és legitimációs problémákat vet fel. Mindegyik megközelítésnek megvannak a maga előnyei és hátrányai, és arra utalnak, hogy a leghatásosabb megoldás a szabályozói együttműködés. Vannak olyan szabályozási eltérések, amelyeket komoly közpolitikai eltérések indokolnak (pl. GMO-k, hormonkezelt marhahús), a szabványok közötti különbségek egy jelentős része mögött azonban nincsenek ilyen kényszerítő körülmények, hanem azok egyszerűen az eltérő szokásokkal és a véletlenszerűséggel magyarázhatók (mint pl. a sárhányó mérete, formája vagy a gépkocsik irányjelzőjének a színe).

12.3.5. SZABÁLYOZÓI SZUVERENITÁS ÉS PROTEKCIONIZMUS

Az állam mérlegelési jogának célja, hogy megőrizze az állam szabályozói autonómiáját és a szabadkereskedelmi rendszer legitimitását, tekintettel arra, hogy a szabad kereskedelem túlzott előmozdítása elnyomhatja a helyi legitim szabályozási megfontolásokat. Bár az államoknak van egy bizonyos mozgásterük a helyi értékek védelmezésére, **ez egyben a rejtett protekcionizmusra is lehetőséget ad**, mivel a nemzeti szabályozói döntéshozatalt gyakran átítatják a nacionalista és a protekcionista érdekek. Noha ennek a mozgástérnek az a célja, hogy az államok hatékonyan tudják megvédeni a közérdeket és a helyi értékeket, ez a piacvédelem kockázatát is implikálja. A jóhiszemű mérlegelés leple alatt ugyanis nacionalista érzelmek és protekcionista kereskedelmi érdekek juthatnak érvényre, és így a széles mérlegelési jogkör növeli ezeknek a diszfunkcióknak a lehetőségét.

²⁸ A pénzügyi szolgáltatásokat illetően lásd BICKEL 2015, 557. o.

Míg némely szerző amellet érvel, hogy csak azok az állami intézkedések kizárása indokolt, amelyek mögött protekcionista szándékok húzódnak meg,²⁹ továbbra is fennáll a kérdés, hogy miként leplezzük le a rejtett protekcionizmust? A probléma egyik oka, hogy az állami intézkedések elfogadásának háttere gyakran a „baptista-szeszcsempész” koalícióra hasonlít: mindketten támogatják az alkoholtilalmat, az előbbi erkölcsi, az utóbbi üzleti okokból (ha a tilalom megszűnne, ez megfosztaná a szeszcsempészt az üzletétől). Példának okáért, ha egy ország blokkolja a rákok behozatalát, mivel az azok kifogására használt technika veszélyes a tengeri teknősök számára, ezt mind az állatvédők, mind a halászati vállalkozások támogathatják. Az utóbbiak érthető módon kevésbé aggódnak a tengeri élőlények életéért, és inkább érdekli őket a saját nyereségük és helyi piacuk.³⁰

A „baptista-szeszcsempész” koalíció

Az állami intézkedések elfogadásának háttere gyakran a „baptista-szeszcsempész” koalícióra hasonlít: mindketten támogatják az alkoholtilalmat, az előbbi erkölcsi, az utóbbi üzleti okokból (ha a tilalom megszűnne, ez megfosztaná a szeszcsempészt az üzletétől).

²⁹ REGAN 1986, 1091. o.

³⁰ Lásd pl. United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WTO Doc WT/DB58/AB/R; Dispute Settlement Panel Report On United States Restrictions On Imports of Tuna, 30 I.L.M. 1594, 1599 (1991).

ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Mikor kezdődött a világkereskedelem jelenkori korszaka?
2. Használhatnak az államok mennyiségi korlátozásokat?
3. Mit jelentenek az ún. kötött vámtételek („*bound tariffs*”) és milyen jelentőségük van a világkereskedelemben?
4. Miben rejlik az újgenerációs szabadkereskedelmi megállapodások újszerűsége?
5. Milyen értékstandardokat tartalmaznak az újgenerációs szabadkereskedelmi megállapodások?
6. Mi a lényege a beruházásvédelmi szabályoknak?
7. Miért fontos a nemzetközi együttműködés a szabványok területén?
8. Milyen viszonyban van egymással a szabályozói szuverenitás és a protekcionizmus?
9. Mit jelent a „baptista-szeszcsempész” koalíció a nemzetközi gazdasági kapcsolatokban?

AJÁNLOTT IRODALOM

- BOURGEOIS, Jacques – DAWAR, Kamala – EVENETT, Simon J.: A comparative analysis of selected provisions in free trade agreements (2007) <http://www.kamaladawar.com/userfiles/file/downloads/A%20Comparative%20Analysis%20of%20Selected%20FTAs.pdf>.
- EHRING, Lothar: De Facto Discrimination in World Trade Law National and Most-Favoured-Nation Treatment – or Equal Treatment? In: Journal of World Trade, 2012. 36. évf. 5. sz. 921. o.
- SØRENSEN, Karsten Engsig: Removing non-discriminatory barriers to trade in the EU and the WTO: Can one system benefit from the experiences of the other? Conference: Globalization: Strategies and Effects (2011) [http://pure.au.dk/portal/en/activities/removing-nondiscriminatory-barriers-to-trade-in-the-eu-and-the-wto\(74593c79-573a-4641-a3ac-f6f7b1e81759\).html](http://pure.au.dk/portal/en/activities/removing-nondiscriminatory-barriers-to-trade-in-the-eu-and-the-wto(74593c79-573a-4641-a3ac-f6f7b1e81759).html).
- KELSEY, Jane: New-generation free trade agreements threaten progressive tobacco and alcohol policies. In: Addiction, 2012. 107. évf. 10. sz. 1719. o.
- KELSEY, Jane: No Ordinary Deal: Unmasking the Trans-Pacific Partnership Free Trade Agreement. Bridget Williams Books with the New Zealand Law Foundation, 2010.
- MÁDL Ferenc – VÉKÁS Lajos: Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga. ELTE Eötvös, Budapest, 2015.
- NAGY Csongor István: Central European Perspectives on Investor-State Arbitration: Practical Experiences and Theoretical Concerns. In: Second Thoughts: Investor State Arbitration between Developed Democracies. Szerk.: Armand de Mestral. McGill-Queen’s Press, 2017. 309-332. o.
- NAGY Csongor István: Free Trade, Public Interest and Reality: New Generation Free Trade Agreements and National Regulatory Sovereignty. In: Czech Yearbook of International Law, IX. évf. 2018. 197-216. o.
- NAGY Csongor István: Hungarian Cases Before ICSID Tribunals: The Hungarian Experience with Investment Arbitration. In: Hungarian Journal of Legal Studies, 2017, 58. évf. 3. sz. 291-310. o.
- NAGY Csongor István: The Lesson of a Short-Lived Mutiny: The Rise and Fall of Hungary’s Controversial Arbitration Regime in Cases Involving National Assets. In: The American Review of International Arbitration, 2016, 27. évf. 2. sz. 239-246. o.

- NAGY Csongor István – ZOLTÁN Víg (szerk.): Missed and New Opportunities in World Trade. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2017. (Szintén megjelent a Hungarian Journal of Legal Studies különszámaként, 2017, 58. évf. 3. sz.)
- ALSTON, Phillip: “Core labour standards” and the transformation of the international labour rights regime. In: European Journal of International Law, 2004. 15. évf. 3. sz. 457. o.
- SALLY, Razeen: Looking East: The European Union’s new FTA negotiations in Asia, Jan Tumlir Policy Essays (2007) <http://www.ecipe.org/app/uploads/2014/12/looking-east-the-european-union2019s-new-trade-negotiations-in-asia-1.pdf>.
- WOLFE, Robert: Regulatory transparency, developing countries and the WTO. In: World Trade Review, 2003. 2. évf. 2. sz. 157. o.
- VÍG Zoltán: Szabadkereskedelem és környezetvédelem: a WTO Vitarendezési Testületének gyakorlata, In: Állam és magánjog: Törekvések és eredmények az Európai Unió joga, a nemzetközi magánjog, polgári jog és polgári eljárásjog keretszertetében. Szerk.: Csehi Zoltán – Raffai Katalin. Pázmány Press; PPKE JÁK, Budapest, 2014. 427-438. o.
- VÍG Zoltán – DOKLESTIĆ Slobodan: Requirements of Lawful Taking of Foreign Property in International Law. Pólay Elemér Alapítvány, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 135. o.
- VÍG Zoltán – GAJINOV, Tamara: The development of compensation theories in international expropriation law. In: Hungarian Journal of Legal Studies, 2016. 57. évf. 4. sz. 447-461. o.
- VÖRÖS Imre: A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga. Krim Bt, Budapest, 2015.

13. FEJEZET

NEMZETKÖZI EGYÜTTMŰKÖDÉS A BÜNTETŐJOG TERÜLETÉN

13.1. BEVEZETÉS

A büntetőjogi felelősségre vonás az állam monopóliuma, jog és kötelezettség is egyben. Joga van az államnak az ún. büntetőhatalmat gyakorolnia az állampolgárokkal, azaz az individuumokkal szemben és kényszerrel érvényesítheti e hatalmát a törvényeknek megfelelően – amit az állampolgárnak el kell tűrni. Kötelezettség pedig annak okán, hogy a jogrend, azaz a társadalmi együttélés szabályai megsértése esetén elszenvedett sérelemért, ha annak például van természetes személy sértettje is (testi sértés, rablás, lopás, emberölés stb.), se a sértett, se a családja, se a közössége nem gyakorolhat büntetőhatalmat jogszerűen a tetszőlegesen szemben, mivel nem létezik a jogszerű bosszú, az ún. önbíráskodás büntetendő cselekmény. Így a jogsértés elszenvedője „rá van szorulva” arra, hogy a védelmet megkapja. Ekként tehát kötelesség a büntetőhatalmat gyakorolni – jogsértő és a büntető törvénykönyvbe ütköző cselekmény esetén ettől főszabály szerint eltekinteni nem lehet. A büntetőhatalmat, illetve annak részjogosítványait az állam szervei gyakorolják, így a büntetőügyekben eljáró hatóságok (nyomozó hatóság, ügyészség, bíróság, büntetés-végrehajtási szervezet). Demokratikus jogállamban a **büntetőhatalom**: az állam – alkotmányosan korlátozott – közhatalmi jogosítványa a bűncselekmény elkövetőinek büntetőjogi felelősségre vonására.

A bűnözési formák, a bűnelkövetők mozgása a modern viszonyaink között nem kötött országhatárokhöz, számos esetben már eleve az elkövetett bűncselekmény (kábitószerek-csempészet) több országot kell, hogy érintsen. Olykor éppen szökés miatt bizonyosan külföldön kell keresni az elkövetőt. Az, hogy az államok milyen formában tudnak egymástól segítséget kérni ilyen esetekben, a **bűnügyi együttműködés** joga és gyakorlata határozza meg (lásd 4. alfejezet).

Vannak olyan jelenségek vagy épp történések, amelyek rendkívüli (negatív) jelentőségüknél fogva nem korlátozódnak egy államra, mondhatni egy nagyobb földrajzi régió (Európa) vagy az egész civilizált világ értékeit sértik, azok megelőzése, az azokkal szembeni fellépés szintén olyan kérdés, ami az államok együttműködését és együttes cselekvését követelik. Ezeket a kérdéseket a **nemzetközi büntetőjog** tekinti szabályozási kérdéseinek (lásd 3. alfejezet).

Ebben a fejezetben a fentiekben túlmenően még azzal is foglalkozunk, hogy az európai jogi keretrendszerben miként foglal pozíciót a transznacionális bűnözés elleni közös harc az uniós fejlődésnek köszönhetően (lásd 5. alfejezet).

13.2. A BÜNTETŐJOG JELLEMZŐI ÉS NEMZETI MIVOLTA

A büntetőjogi felelősség alapvető jellemzője a **törvényesség elve** (lásd. 1. sz. szövegdoboz). Ennek az a filozófiai-morális alapja, hogy a büntetőjogi felelősség tipikusan bűnösség-alapú, azaz az elkövető tudatosan választ a „jó és a rossz” között, azaz döntést hoz a kriminális cselekményéről. S ha ez így van, tehát ismeri a bűncselekményeket és azok büntetését, akkor elvárható, hogy a „jót” választja, viszont ha nem, felelősséggel tartozik a tettéért.

A modern jogállami demokráciákban a népet képviselő törvényhozó (parlament) dönti el, hogy mi minősül bűncselekménynek, és ugyanígy ez az entitás hoz döntést az alkalmazható büntetésekről is. Ez egyben az ún. büntetőigényt is megtestesíti: ha valamely magatartást büntetendővé nyilvánítanak, akkor azzal kapcsolatosan az állam büntetőigénye kerül kifejeződésre.

A törvényesség elve

Törvényesség elve: a büntetőjog legfontosabb és általánosan elismert alapelve, számos állam alkotmányának része. Azt jelenti, hogy büntetőjogi felelősségrevonás csak olyan cselekmény miatt történhet, amit törvény az elkövetés idején már bűncselekményként rögzített és azt is, hogy csak olyan büntetést lehet valakivel szemben kiszabni, amelyről a törvény a bűncselekmény elkövetésének idején rendelkezett. Másik elnevezése az elvnek az anyagi jogi legalitás elve. A két tartalmi elemet latin kifejezésekkel szoktuk megjelölni: *nullum crimen sine lege* és *nulla poena sine lege*.

Emiatt az, hogy egy országban **mi minősül bűncselekménynek**, elvileg nagyon eltérő képet is mutathatna a különböző országokban, mégis kijelenthető, hogy az emberek békés együttélésének legfontosabb és legalapvetőbb szabályainak megsértése mindenhol hasonlóképpen bűncselekmény: ilyenek az élet elvétele (emberölés), a testi sértés, a becsület sértése, a magántulajdon megsértése, a szexuális önrendelkezés sérelme, de például a fizetőeszköz hamisítása is ilyen.

Mindemellett létezhetnek olyan érdekek, a társadalmi múltban, kulturális hagyományokban gyökerező értékfelfogások, amelyek megsértése esetén ugyancsak a bűncselekménnyé nyilvánítás eszközt választja az adott társadalom e sérelmek megelőzése vagy szankcionálása érdekében. Ilyen mind a mai napig tipikusan a prostitúcióval, a kábítószerhasználattal, az abortusszal, az öngyilkossággal kapcsolatos büntetendőség kérdése – még Európában is igen nagy különbségeket tapasztalhatunk e területen. Témánk szempontjából ezek részletei most nem bírnak jelentőséggel, de világosan látszik, hogy a büntetőjogi tilalmaknak van olyan (kis) része, ami ekként ún. kultúrafüggőséget mutat. További kategóriaként kell kezelni azokat a büntetendőségi szabályokat, amelyek indokai a fenti két eredőtől eltérően inkább politikai jellegűek, ilyeneknek tekinthetők hazánkban a hajléktalanokat vagy éppen a menekülteket segítőket büntető rendelkezések.

Fontos röviden azt is megemlíteni, hogy a büntetendőség hatóköre időben is változik, ahogy a **társadalmi értékrend**, a benne élők felfogása és védelemre számot tartó érdekei változnak, úgy kell a büntetőjognak is változnia: ma már nem büntetendő sem a házasságtörés, sem az azonos neműek közötti szexualitás, s korábban értelemszerűen nem volt büntetendő az informatikai rendszerekbe való beavatkozás, az elektronikus pénz „hamisítása”; az adóbevallás hamisítása vagy az emberi szövetek klónozása, ma már ezek bűncselekménynek minősülnek a jogalkotó döntése alapján. Ha ezt a gondolatmenetet tovább folytatjuk, szükséges lesz majd feltenni a kérdést, hogy például az automatizálás, a robotizáció vagy a mesterséges intelligenciák alkalmazásával megjelenő érdeksértő cselekményekhez (pl. önvezető autó embert gázol halálra, gyártóüzembeli robotkar embernek okoz meghibásodás miatt maradandó fogyatékoságot) büntetőjogi felelősséget kapcsolunk-e.

Hasonlóképpen a törvényhozó dönti el, hogy milyen **szankciókat** (büntetéseket) alkalmazzon a bíró a bűnelkövetőkkel szemben, s míg a szabadságvesztés és a pénzbüntetés általánosan elterjedt büntetésnek tekinthető, addig például a munkabüntetés vagy egyéb jogfosztó jellegű büntetések „kínálata” elég színes.

A büntetőjogi szabályozás és a büntető igazságszolgáltatási rendszer működtetése szükségképpen és hagyományosan az ország területéhez, az azon főhatalmat gyakorló társadalmi szerveződéshez (állam) kapcsolódik, az országhatárok körbezárják az igazságszolgáltatást is: abban a pillanatban, amikor

valamely **külföldi elem** jelentkezik a büntető igazságszolgáltatásban, például bizonyítékot kell külföldről (azaz egy másik államtól, annak területéről) beszerezni, vagy a megszökött elkövetőt kellene valahogyan visszahozni külföldről, az adott ország igazságszolgáltatása lényegben rá van szorulva arra, hogy a másik állam segítsen neki, ha érvényesíteni akarja büntetőigényét. A másik állam „segítségnyújtása” bonyolult jogi eljárások és politikai-diplomáciai tárgyalások útján érhető el (nemzetközi bűnügyi együttműködés, lásd alább 4. alfejezet).

13.3. NEMZETKÖZI BŰNCSELEKMÉNYEK ÉS AZ ELKÖVETŐK FELELŐSSÉGRE VONÁSA

A második világháborút követően került először sor arra a világtörténelemben, hogy kísérlet tegyenek a **háborús bűnösök** – nem csupán politikai jellegű – felelősségre vonására. Sokféleképpen lehet értelmezni a nürnbergi és tokiói büntető törvényszékek munkáját és az ott folyó igazságszolgáltatás valódi eredményeit, azonban ahhoz nem fér kétség, hogy ezzel az egyéni felelősség paradigmája megszilárdult és a béke elleni, az emberiség elleni és a háborús bűncselekmények fogalmi tisztázása megtörtént. Még javában folytak ugyanis a háborús cselekmények, amikor – először külön-külön, majd – 1943-ban a későbbi győztes hatalmak (Egyesült Államok, Szovjetunió és Egyesült Királyság) kiadták a moszkvai nyilatkozatot, amelyben lényegében kilátásba helyezték a jogi felelősségrevonást és a korábbi háborús gyakorlatokkal szemben, sem tömeges kivégzésekre, sem politikai alapú megtorlásokra, hanem nemzetközi bíróság általi igazságszolgáltatásra került sor.

Részlet a moszkvai nyilatkozatból

„Az Egyesült Királyság, az Egyesült Államok és a Szovjetunió sok helyről bizonyítékokat kaptak a hitleri fegyveres erők által elkövetett kegyetlenkedésekről, mészárlásokról és hidegvérrel végrehajtott tömeges kivégzésekről sok olyan országban, amelyeket ezek az erők lerohantak és amelyekből most folyamatosan kiűzik őket. A hitleri uralom erőszakoskodásai nem új dolgok, és a karmaik közé került összes népek vagy területek kénytelenek voltak elszünetni a terror útján való kormányzás legszörnyűbb formáit. Új helyzet állott elő annyiban, hogy most sok ilyen területet a felszabadító hatalmak előrenyomuló csapatai felmentenek, a visszaözlő hitlerista hunok pedig kétségbeesésükben megkétszerezik könyörtelen kegyetlenkedéseiket. Ezt most különösen szemléltetően tanúsítják a hitleristáknak a Szovjetunió most felszabaduló területén, valamint Franciaország és Olaszország területén elkövetett szörnyű gáztettei. Ennélfogva a fent nevezett három szövetséges hatalom, a harminckét Egyesült Nemzetek érdekében szólva, ezennel ünnepélyesen kinyilvánítja és komoly figyelmeztetésnek szánja az alábbi nyilatkozatot: Amikor majd fegyverszünetet engedélyeznek valamely Németországban megalakuló kormánynak, azokat a német tiszteket és katonákat, valamint náci párttagokat, akik a fent említett kegyetlenkedésekért, mészárlásokért és kivégzésekért felelősek vagy azokban beleegyezően részt vettek, visszaküldik azokba az országokba, amelyekben förtelmes bűntetteiket elkövették, avégből, hogy a felszabadított országok és az ott megalakuló szabad kormányok törvényei szerint ítéelkezhessenek felettük és büntethessék meg őket. Ezekben az országokban lehetőleg minden részletre kiterjedő listákat fognak összeállítani, különös tekintettel a Szovjetunió előzőlőtt részeire, Lengyelországra és Csehszlovákiára, Jugoszláviára és Görögországra, ideértve Kréta szigetét és más szigeteket, továbbá Norvégiára, Dániára, Hollandiára, Belgiumra, Luxemburgra, Franciaországra és Olaszországra.

Így azok a németek, akik részt vesznek olasz tiszték tömeges agyonlövésében vagy francia, holland, belga vagy norvég túsok vagy krétai parasztok kivégzésében, vagy

akik részt vettek a lengyel nép soraiban vagy a Szovjetunió azon területein elkövetett öldöklésekben, amelyekről most söprik ki az ellenséget, tudni fogják, hogy vissza fogják őket vinni bűncselekményeik színhelyére, és az általuk gyalázatosan bántalmazott népek fognak ítélkezni felettük. Azok pedig, akik eddig még nem mocskolták be kezüket ártatlanok vérével, óvakodjanak attól, hogy csatlakozzanak a bűnösök soraihoz, mert a három szövetséges hatalom teljes biztonsággal a világ legtávolabbi bűvöhelyéig üldözni fogja őket és kiszolgáltatja őket vádlóiknak, hogy elvegyék igazságos büntetésüket. Fenti nyilatkozat semmiképpen sem érinti azoknak a főbűnösöknek az esetét, akiknek bűncselekményei nincsenek földrajzilag helyhez kötve és akiket a szövetséges országok kormányai együttes döntésének megfelelően fognak megbüntetni.” (Részlet a moszkvai nyilatkozatból 1943. október; Háromhatalmi nyilatkozat a kegyetlenkedésekről)

Éppen ez a megelőző figyelmeztetés képezte jelentős akadályát annak, hogy a nürnbergi perekben a vádlottak arra hivatkozzanak, hogy nem voltak olyan szabályok, amelyek bűncselekménnyé nyilvánították volna cselekményeiket azok elkövetése előtt.

A nemzetközi bűncselekmény

Nemzetközi bűncselekmény minden olyan, a nemzetközi közösség érdekeit sértő vagy veszélyeztető bűncselekmény, amelynek büntetendősége közvetlenül vagy közvetve – vagyis a belső jog közvetítésével – a nemzetközi jogon alapul. Két csoportja van: nemzetközi jogi bűncselekménynek minősül a bűncselekmény, amely a nemzetek közösségének legalapvetőbb értékeit, illetve érdekeit, az emberi társadalmak békéjét veszélyezteti vagy megsérti. A cselekmény bűncselekményként történő minősítése nem függ a nemzeti jogtól, hanem a büntetendősége közvetlenül a nemzetközi jogon alapul, az elkövető (egyéni) büntetőjogi felelőssége közvetlenül a nemzetközi jog szabályaiból ered (pl. emberiség elleni bűncselekmény, háborús bűncselekmény, agresszió, kalózkodás stb.). A másik csoportba az ún. transznacionális bűncselekmények tartoznak (pl. kábítószerek-kereskedelem), ilyenkor az adott magatartás kriminalizálására hatályos nemzetközi szerződés, szokásjog vagy a nemzetközi jog más forrása kötelezi az államokat.

A **nemzetközi jogon alapuló büntetőjogi felelősség** kérdése tehát egyértelműen a legutóbbi évtizedek legfontosabb fejleménye, ezzel az egyébként saját területükön korlátlan főhatalmat gyakorló rezsimok is bizonyos fajta korlátozással néznek szembe: a legsúlyosabb emberiség elleni és háborús bűncselekmények (pl. népirtás, rabszolgaság stb.) elkövetéséért felelősséggel tartoznak az elkövetők akkor is, ha valamely hatalmi csoportok „hagyományos” fegyveres konfliktusban, akár állami célok érdekében, polgárháborúban, katonai invázió alatt, esetleg forradalom alatt követik el. Ezzel a kérdéskörrel az ún. fegyveres összeütközések joga és a nemzetközi humanitárius jog foglalkozik, amelyekről jelen fejezetben nem lesz szó.

Ennek a fejlődésnek a legfontosabb állomása volt 1998-ban az (állandó) **Nemzetközi Büntetőbíróság** (*International Criminal Court – ICC*) státútumának, azaz alapító okiratának nemzetközi szerződésbe foglalása, amit Rómában írtak alá 1998. július 17-én az ENSZ tagállamai. A bíróság a munkájának előkészítését 2002-ben kezdte meg, és az első per *Thomas Lubanga*, a kongói milícia vezetője elleni eljárás volt (2012-ben hoztak ítéletet). Az egyezmény által létrehozott büntetőbíróságon kívül működnek más nemzetközi büntető törvényszékek is, azonban ezek egy-egy földrajzilag és időben is lehatárolható konkrét konfliktus során elkövetett jogsértésekre vonatkoznak és ad hoc vagy ideiglenes törvényszékként működnek (pl. a volt Jugoszlávia területén elkövetett cselekmények, a ruandai népirtás során elkövetett cselekmények). A Nemzetközi Büntetőbíróság akkor jár el, ha egyébként a nemzeti bíróságok nem képesek vagy nem akarnak eljárni a kiemelt bűncselekmények elkövetése miatt (ez az ún. komplementaritás elve). A bíróság munkája számos nehézséggel terhelt, mert még vannak nagyha-

talmak is, amelyek nem részesei az egyezménynek (pl. USA, Kína, India), de mégis a világ több mint 120 országa – köztük Magyarország is – ratifikálta, és tevékenysége sok konfliktust követően elengedhetetlen a bűnösök felelősségrevonásához és az áldozatok (sértettek) sérelmének enyhítéséhez, és általában véve a globális erőszak visszaszorításához. A státútum aláírása óta eltelt 20 évben 250-nél több konfliktusban, 86 millió civil halt meg és több mint 170 millió személy vált áldozattá, érintett sértetté.¹ Van magyar bíró is a hágai székhelyű nemzetközi bíróságban: Kovács Péter, korábbi alkotmánybíró.

Gyermekkatonaság – A Lubanga-ügy

A Kongói Demokratikus Köztársaság 2002 áprilisában ratifikálta a Római Státútumot (ezzel hozzájárult annak 2002. júliusi hatályba lépéséhez), így az ügy a Nemzetközi Büntetőbíróság elé kerülhetett és megindulhatott a nyomozás. Ennek során több személyt, így *Thomas Lubanga Dyilót* is megvádolták, aki annak a fegyveres csoportnak volt a vezetője, amelyik Kongóban a hatalmat gyakorolta. A vád 15 év alatti **gyermek besorozása** és alkalmazása volt. A Nemzetközi Büntetőbíróság a 2002. szeptember 1. és a 2003. augusztus 13. közötti időszakban vizsgálta *Lubanga* bűnösségét. A vádak szerint az említett intervallumban a szervezet számos 15 év alatti fiatal mind önkéntes, mind kényszerű csatlakozásáért és alkalmazásáért volt felelős, amely a Nemzetközi Büntetőbíróság joghatósága alá tartozó háborús bűncselekménynek minősül. Példaként említhető *Lubanga* egyik besorozási módszere, mely szerint az irányítása alatt álló területen élő családok a fegyveres csoport számára kötelesek voltak egy tehenet, pénzt vagy egy gyereket átadni. Így ha egy család nem rendelkezett ilyen állattal vagy elegendő vagyonnal, a gyermeküket voltak kénytelenek „beszolgáltatni”. A tárgyalást 2009 januárjában nyitották meg. Összesen 67 tanút hallgattak meg és 1373 tárgyi bizonyítékot mutattak be. A bíróság 2012. március 14-én *Lubangát* egyhangúan bűnösnek találta, 2012. július 10-én társelkövetőként 14 év börtönbüntetésre ítélte 15 év alatti gyerekek erőszakos és önkéntes besorozása és alkalmazása büntetével. Az ítélet nem jelenti azt, hogy *Lubanga* másban nem bűnös, számos egyéb bűncselekményt is elkövetett, mint például kilenc ENSZ-békefenntartó meggyilkolása Ituriban 2005 februárjában vagy szexuális erőszak büntette. Ezeket a Nemzetközi Büntetőbíróság azért nem tette vádpontokká, mert a bíróság joghatósága ún. **komplementer jelleggel** bír, tehát abban az esetben jár el, ha a vádlott államának nemzeti hatóságai nem tudnak, vagy nem akarnak eljárni. Mivel a nemzeti (kongói) szabályok nem tartalmaztak rendelkezéseket a gyerekkatonaság tekintetében, egyéb bűncselekmények – például a békefenntartók meggyilkolása – miatt pedig *Lubanga* már nemzeti szinten őrizetben volt, így csak gyerekek besorozása és alkalmazása vádjával állították a nemzetközi fórum elé. Bizonyítékokat találtak arról, hogy *Lubangáék* szervezetének kötelékében a gyerekek kemény kiképzést kaptak, ellenszégülés esetén súlyos büntetéssel sújtották őket. Főként lányokat alkalmaztak házimunkák elvégzésére és szexuális célokra. Azonban a szexuális erőszak nem alkotta a vád részét. A gyermekek besorozása, történjen az bármilyen módon, illetve katonaként való alkalmazása a nemzetközi büntetőjog állandó, folyamatos megsértése, amely abban az esetben ér véget, ha gyerek a 15. életévét betölti vagy kikerül a fegyveres erő vagy csoport kötelékéből. 2007 közepéig nagyjából 34 ezer gyereket emeltek ki a különböző fegyveres erők kötelékéből Kongóban.²

13.4. BŰNÜGYI EGYÜTTMŰKÖDÉS ÁLLAMOK KÖZÖTT

A nemzetközileg mobilis elkövetők, illetve nemzetközi jellegű bűncselekmények elleni fellépés legrégebbi formája az egyes országok bűnüldöző (igazságügyi) hatóságai közötti **együttműködés**. Eredeti célja az volt, hogy az elkövető ne tudjon elmenekülni a büntetőjogi felelősségre vonás elől, s így az együttműködést az érintett személy érdekeivel szemben gyakorolták. A 20. század közepe óta megnőtt az elkövető (elítelt) reszocializációjának (a saját társadalmi környezetébe való visszailleszkedés a bör-

¹ Coalition for the International Criminal Court, www.iccnw.org

² Az ügy ismertetése: MOLNÁR-TÓTH 2016, 66-76. o.

tönélet után) fontossága is, emiatt mára már a nemzetközi bűnügyi együttműködés legtöbb formájánál figyelembe veszik az érintett személy érdekeit. Így a nemzetközi együttműködésben három érdek érvenyesül: a segítséget kérő államé, a segítséget nyújtó államé és az érintett személyé.

A nemzetközi jog általános elveiből és a szuverenitás általánosan elismert tanaiból következően ugyanakkor az államok – amikor a büntetőjogi felelősségrevonás jogát, az ún. *ius puniendit* gyakorolják – elvileg korlátlan joghatósággal is bírnak, így elképzelhető, hogy akár egyazon cselekményre több államnak is kiterjedhet a **joghatósága** (ún. pozitív joghatósági konfliktus). Mindenesetre a büntetőjogi szabályok pontosan meghatározzák a joghatóságot is. Álljanak itt bemutatásképpen az első magyar büntető törvénykönyv, az ún. Csemegi-kódexnek a vonatkozó rendelkezései, valamint a hatályos büntetőjog hasonló szabályozást tartalmazó rendelkezései. Érdekesség viszont *Doctor Deodatus* rímfaragása, aki 1884-ben, az akkor hatályos Btk.-t rímbe szedte, művéből azon sorokat tesszük itt közzé, amelyek a joghatósági kérdéseket feszegetik

1878. évi V. tc. (a Csemegi kódex, első magyar Btk.)	<i>Doctor Deodatus</i> törvény-rigmusai (1884.)	2012. évi C. tv. (hatályos Btk.) és más törvény
5. § A jelen törvény hatálya a magyar állam egész területére kiterjed, Horvát- és Szlavonországok kivételével. Az ezen területen, akár magyar honosok, akár külföldiek által elkövetett büntettek és vétségek, a jelen törvény határozatai szerint büntetendők. (...)	5.§ Szól a jelen törvény az egész országra Nem Horváthországra, sem Szlavóniára; De e területen csak ezt szabjuk rája, Hogyha itt bűnözött, bárhol van hazája. (...)	3. § (1) A magyar büntető törvényt kell alkalmazni a) a belföldön elkövetett bűncselekményre, b) a Magyarország területén kívül tartózkodó magyar felségjelű úszólétesítményen vagy magyar felségjelű légi járművön elkövetett bűncselekményre,
8. § A (...) jelen törvény szerint büntetendő azon magyar honos: a ki az ebben meghatározott valamely büntettet vagy vétséget külföldön követ el.	8.§ Ha a magyar honos e törvényt megsérti; Habár külföldön van, (a törvény úgy érti) Csak a jelen törvényt alkalmazzuk rája; (Majd ha közénk hozza balga fortunája.)	3. § (1) A magyar büntető törvényt kell alkalmazni (...) c) a magyar állampolgár által külföldön elkövetett olyan cselekményre, amely a magyar törvény szerint bűncselekmény.
9. § A jelen törvény határozatai szerint büntetendő azon külföldi is: a ki valamely (...) büntettet vagy vétséget külföldön követi el, – a mennyiben kiadásának a szerződések vagy eddigi gyakorlat szerint helye nincs, és az igazságügyminister a bűnvádi eljárás megindítását elrendeli.	9.§ Külföldit is büntetjük, hogyha bűnözött; S kiadási szerződés nincs a nép között; De az eljárásra csak – úgy nyílik a tér; Ha elrendeli azt az – igazságügyér.	3. § (2) A magyar büntető törvényt kell alkalmazni a) a nem magyar állampolgár által külföldön elkövetett cselekményre is, ha az aa) a magyar törvény szerint bűncselekmény, és az elkövetés helyének törvénye szerint is büntetendő (...) (3) A (2) bekezdésben meghatározott esetekben a büntető-eljárás megindítását a legfőbb ügyész rendeli el.

1878. évi V. tc. (a Csemegi kódex, első magyar Btk.)	<i>Doctor Deodatus</i> törvény-rigmusai (1884.)	2012. évi C. tv. (hatályos Btk.) és más törvény
11. § Külföldön elkövetett büntett vagy vétség miatt, a 8. és 9. § eseteiben nem indíthatik meg a bűnvádi eljárás: ha a cselekmény, az elkövetés helyén fennálló vagy a magyar törvény szerint nem büntethető; vagy azok egyike szerint megszünt büntethető lenni; vagy ha a büntetést az illetékes külföldi hatóság elengedte.	11.§ Külföldön elkövetett bűntett, vétség miatt Bűnvádi eljárást senki sem indíthat: Ha a tett helyén fennálló, vagy e törvény szerint, Nem büntetik, megbüntették, Elengedték a csint.	(nincs ilyen)
14. § Ha a magyar állam területén kívül elkövetett büntett vagy vétség miatt a külföldi törvény szerint oly büntetés lenne alkalmazandó, melyet a jelen törvény el nem fogadott: az a jelen törvénynek azon büntetési nemére lesz változtatandó, mely annak leginkább megfelel.	14.§ Ha oly büntetést kén' kiszabni; Melyet nem ismerünk, Törvényünkben keresünk, míg Megfelelőt lelünk.	A nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló 1996. évi XXXVIII. törvény 48.§ (2) bek. második mondata szerint: Ha a külföldi bíróság ítéletében kiszabott büntetés vagy intézkedés nem teljes mértékben egyeztethető össze a magyar törvénnyel, a bíróság ügydöntő végzésében a magyar törvény szerint állapítja meg az alkalmazandó büntetést vagy intézkedést úgy, hogy az a lehető legnagyobb mértékben megfeleljen annak a büntetésnek vagy intézkedésnek, amelyet a külföldi bíróság kiszabott (...).
17. § Magyar honos, más állam hatóságának soha sem adható ki. A monarchia másik államának honosa, csak saját államhatóságának adható ki.	17.§ Magyar honost más államnak soha ki nem adjuk, Az osztrákot pedig csupán hazavinni hagyjuk.	A nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló 1996. évi XXXVIII. törvény 13. § (1) Ha e törvény kivételt nem tesz, magyar állampolgár kiadatásának csak akkor van helye, ha a) a kiadni kért személy egyidejűleg más állam állampolgára is, és b) Magyarország területén nem rendelkezik lakcímmel.

A bűnügyi együttműködés klasszikus formáinak a hagyományos nemzetközi szerződésekkel vagy ún. viszonyossággal körülbástyázott államközi együttműködés ad keretet, amelynek konkrét menetét a **megkeresési-elv** határozza meg, azaz az, hogy a megkereső állam jogsegély-kérelemmel fordul a megkeresett államhoz, amely belső jogának a bűnügyi együttműködésre vonatkozó szabályai szerint dönt a kérelemről. A megkereső és a megkeresett állam a nemzetközi jog szerint egymással mellérendelt viszonyban vannak, szuverenitásuk egyformán érvényesül.

Amennyiben a bűnelkövetőnek sikerül a cselekménye elkövetése után másik országba menekülnie vagy esetleg már az ellene folyó eljárás során (amennyiben „szabadlábon” van) távozik valamikor, rendkívül fontos kérdés, hogy az ilyen személyt az adott állam a büntető eljárás sikeres lefolytatása és a megbüntetés érdekében valamiképp visszaszerezze. Mivel nem nyúlhat egyik állam sem fizikai értelemben a keresett személy után, azaz jogilag nem megengedett más állam területére például rendőröket küldeni, hogy elfogják az illetőt, rá van kényszerítve és szorulva is az állam a másik állammal való együttműködésre. Ennek egyik klasszikus intézménye a **kiadatás**. Érdemes megjegyezni, hogy a kiadatás – bár jogilag rendezett eljárást jelent – sok esetben politikai-diplomáciai eszközként is szolgál, egy-egy fontosabb személy vagy ügy kapcsán az államok a bűnüldözési érdekeiket minden további nélkül félreteszik, ha ezzel egyébként a világpolitikai vagy bilaterális politikai szintéren valamely előnnyel számolhatnak. Hasonló eszköznek lehet tekinteni azt a szituációt is, amikor valamely **elítélt szállítanak vissza** hazájába, hogy ott folytassák a büntetése végrehajtását: szakmai szempontokból (ti. a reszocializációs szempontokból) sokkal hatékonyabb, ha a saját országában tölti valaki a büntetését, de kétségtelen, hogy ilyen döntések háttérében politikai-diplomáciai megfontolások akár elsődlegesek is lehetnek. Az alábbiakban egy példán keresztül láthatjuk a nemzetközi bűnügyi együttműködés dinamikáját, valamint kiterünk a bűnügyi együttműködés egyik típusának, a rendőrségi együttműködésnek az egyik globális zászlóshajójára, az Interpolra.

Elítélt átszállítása – a Ramil Safarov-ügy

2004-ben brutális emberölést követtek el egy örmény katonával szemben Budapesten, aki részt vett egy, a budapesti Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen tartott angol nyelvtanfolyamon. Az örmény tiszttel (*Gurgen Margarjan*) szomszédos szobában volt elszállásolva egy azerbajdzsáni katona, *Ramil Safarov*, aki az egyik éjszaka baltával lefejezte *Margarjant*. E cselekményéért 2006-ban a magyar bíróság előre kitervelt módon, különös kegyetlenséggel és aljas indokból elkövetett emberölés büntetéseért életfogytig tartó szabadságvesztésre (amit legkorábban 30 év múlva lehet felülvizsgálni – az akkor hatályos büntető jogszabályoknak megfelelően) és Magyarországról 10 évre való kiutasításra ítélte. A büntetését magyar börtönben töltő **elítélt átszállítását** kérte Azerbajdzsán a magyar kormánytól egy 1983-as egyezményre (Európa Tanács) hivatkozva. Az átszállítás 2012. augusztus 31-én meg is történt. *Safarovot* hazájában hősként ünnepelték, aminek háttérében az állandósult azeri-örmény konfliktus van, és hazatértét követően nemhogy nem folytatták a szabadságvesztése végrehajtását, hanem az államelnöktől kegyelmet kapott és elő is léptették.

Örményország azonnal megszakította diplomáciai kapcsolatát Magyarországgal, amelyek a mai napig nem álltak vissza az eset előtti szintre. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, valamint a Külügyminisztérium közös közleménye szerint „Magyarország a vonatkozó szabályokat tiszteletben tartva, transzparens módon járt el. Magyarország minden állam vonatkozásában tiszteletben tartja a nemzetközi jogot és nemzetközi partnereitől is ugyanezt várja el. Magyarország messzemenően tiszteletben tartja a keresztény Örményországot, továbbá az örmény nép kultúráját és hagyományait. Magyarország az örmény fél diplomáciai kapcsolatokat érintő lépését sajnálatosnak tartja.” (2012. szeptember 1.)

Interpol

Az **Interpol** egy nemzetközi szervezet (*International Criminal Police Organisation*), amit azzal a céllal hoztak létre 1923-ban, hogy a nemzeti rendőrségek munkáját segítse a transznacionális (országokon átnyúló) bűnözés elleni harcban. Jelenleg 192 ország a tagja, Lyon a székhelye, és Magyarország az alapítók között volt (igaz, 1952-ben politikai okokból kilépett a szervezetből, újbóli csatlakozása 1981-ben történt meg). Az Interpol legfontosabb tevékenysége egy globális körözési rendszer működtetése, amelynek segítségével bármely ország rendőri hatósága személy- és tárgykörözést is kérhet az összes részes államra kiterjedően. Az „interpol-körözés” igen hatékony eszköz szökésben levő bűnelkövetők, lopott műtárgyak vagy éppen hamisított okmányok egész világon történő keresésére. Az Interpol munkatársai ezen kívül hatékony segítséget tudnak nyújtani a nemzeti hatóságoknak adatokkal

és a jogsegélyt, a bűnügyi együttműködést támogató munkával, de fontos, hogy önállóan – szemben a közkeletű, ámde téves felfogással – nem végezhetnek nyomozást egyik állam területén sem.

A nemzetközi rendőrségi együttműködés

Nemzetközi rendőrségi együttműködés: a nemzetközi bűnmegelőzés és büntüldözés, azaz az államok rendőri hatóságainak együttműködése a bűncselekmények megelőzése, a bűnfelderítés és a nyomozás körében jut jelentőséghez, amikor a bűncselekmény miatti későbbi felelősségrevonáshoz, a bizonyításhoz (bizonyítékok felkutatása, összegyűjtése, rögzítése, esetleg elemzése) több ország területén van szükség eljárás cselekmények végrehajtására. A nemzetközi bűnügyi jogsegély ezzel szemben az ún. igazságügyi hatóságok nemzetközi együttműködésének jogi keretrendszere.

13.5. AZ EURÓPAI UNIÓ REGIONÁLIS VÍVMÁNYAI

Az európai integrációban a **bűncselekmények elleni közös fellépés** igénye lényegében és jogilag releváns módon az 1990-es években jelentkezett, egészen pontosan az Európai Unió létrehozatalával (1993) ún. közös érdekű ügyként meg is fogalmazták a tagállamok. Az elmúlt huszonöt évben jelentős jogfejlődés következett be ezen a téren is, amelyre általánosan jellemzők az alábbiak: a tagállamok számára kulcskérdés, hogy a fejlődés érdekében a szuverenitás részét képező büntetőhatalomból megnyit és hogyan adnak át az általuk létrehozott szervezetnek, különös tekintettel arra, hogy uniós szinten a transznacionális bűnözéssel szemben sok esetben hatékonyabban és sikeresebben lehet fellépni. A szuverenitás védelmét kölcsönös garanciák és elvek fékező rendszere szolgálja, amely nem csupán keretek közé szorítja, de ki is zárja a hatékony együttműködést sürgős esetben vagy olyankor is, ha az ügy kettőnél több államot érint. Európában, illetve az Európai Unióban azonban a bűnügyi együttműködés szabályrendszerét érintően **alapvető szemléletváltás** kezdi a jogfejlődést jellemezni. Jóllehet a bűnügyi együttműködésre a közösségi integráció eredendően nem terjedt ki, a Maastrichti Szerződéssel létrehozott Európai Unió megnyitotta ennek színterét is, s elmondható, hogy az uniós tagállamok mára igen sűrűre fonták a bűnügyi együttműködéssel kapcsolatos uniós jogi előírások szövedékét.

A vonatkozó szabályozás általános jellemzőjeként megemlíthető, hogy a tagállamok által kötött egyezmények és szerződések egyfelől a korábbi – főként Európa Tanács égisze alatt létrejött – megállapodásokat tükrözik vissza, illetve erősítik meg; másrészt azonban olyan **újszerű**, eddig csak óhajtott eszközökkel operálnak, amelyek valóban tükrözik az államok elszántságát a bűnügyi együttműködés hatékonyabbá tételére s amelyek bevezetését éppen a lassan mindent átható európai integráció igazolja.

Mindezek miatt a fejlődés lényegében kis lépésekkel halad. Ennek **két módja** van: a jogi változásokat a politikai konszenzus megelőzi és ennek létrejöttét követően valamilyen jogalkotási aktus megszületik, és annak végrehajtása megerősíti a változást. A másik fejlődési út az, amikor a már fennálló jogi helyzetből fakadóan – elsősorban az Európai Bíróság és a tagállami bíróságok tevékenységének köszönhetően – válik szükségsszerű következménnyé valamely változás, a bíróságok mérföldkő-döntései jelzik ennek a fejlődésnek az útját, de ezek az újítások és változások is a jog kis szeletére vonatkoznak csak (egy-egy konkrét ügytípusra, egy-egy konkrét jogintézményre). Példaként lehet említeni a Tanács és a Bizottság korábbi küzdelmét abban a vonatkozásban, hogy a környezetet sértő bűncselekményekkel kapcsolatos uniós jogi szabályt ún. irányelvben vagy kerethatározatban kell-e kibocsátani. A részletes ismertetés nélkül is könnyen megérthető a probléma: tekintve, hogy uniós hatáskörbe tartozik a környezetvédelem uniós politikája, a kérdés az volt, hogy beletartozik-e ebbe a hatáskörbe a védelem egyik eszközéül szolgáló büntetőjog és annak uniós szintű kereteinek meghatározása. Itt nem politikai konszenzusra volt szükség, hanem az uniós alapszerződési rendelkezés értelmezésére, amit az unió

bírósága meg is tett és megállapította, hogy az uniós politikák megvalósítása érdekében a büntetőjogi szabályozórendszer is alkalmazandó, az ilyen típusú szabályozás nem viselkedik eltérő módon.³

Az említett kétféle módon fejlődő **jogi keretrendszer kiépülése** körében tartalmilag az alábbi csopontokat láthatjuk:

- a tagállamok közötti büntügyi együttműködés megkönnyítése és jogiasítása (jogsegély-típusú együttműködés és rendőrségi együttműködés is),
- egységes európai igazságügyi térség elérésén történő munkálkodás (pl. joghatósági konfliktusokkal kapcsolatosan fejlődés, kétszeres elítélés tilalma stb.),
- bűncselekményi tényállások és szankciók közelítése,
- büntető eljárási jogközelítés elsősorban alapjogi kontextusban azonos standardok bevezetésével,
- büntetőjogi szabályok uniókonform értelmezési kötelezettségének megerősödése.

Az alábbiakban e fejlődés eredményeiből láthatunk kis ízelítőt, néhány jelentős vívmány kerül röviden megtárgyalásra, a fejlődés dinamikájának és fontosabb irányainak bemutatása céljából.

13.5.1. AZ EURÓPAI ELFOGATÓPARANCS

Az Európai Unió tagállamai között a hagyományos értelemben vett kiadatás fogalmilag kizárt, a tagállamok a nehézkes, politikai korlátoktól nem mentes eljárási rendszert az egymás közötti viszonyaikban felszámolták és bevezették az **európai elfogatóparancs** intézményét (2002). Az elfogatóparancs egy olyan igazságügyi határozat, amely a tagállami hatóságokat kötelezi, bármely tagállamban működjenek is, és a keresett személy őrizetbevételére és átadására vonatkozik. Ekként lényegében a kiadatás helyébe az ún. **átadási eljárás** lépett, ami elvesztette politikai jellegét, tisztán jogi eljárásként funkcionál, és kifejezetten sikeres uniós „projekt”. A korábbi átlagosan 18-24 hónapos kiadatási eljárások helyett ma az uniós államok között a keresett személyek átadása legfeljebb 90 nap alatt megvalósul.

13.5.2. EGY BŰNCSELEKMÉNY EGY ELÍTÉLÉS?

Különösen fontos vívmánya az uniós együttműködésnek az az egyedülálló jogi fejlődés, ami a büntető ítéletekhez kötődik. Ha valaki egy bűncselekményt elkövetett, és azért felelősségre vonták (pl. ki is töltötte már a kiszabott szabadságvesztést), ez a felelősségrevonás lényegében csak az adott államhoz kötődik. Ez azt jelenti, hogy a büntetőítélet az adott állam büntető igényének a végső megtestesülése (még pontosabban a jogerős büntetőítélettel a büntetőigény el is enyészik), de semmit sem jelent más államok viszonylatában. Így, ha olyan eset merül fel, amelyre nézve több államnak is van büntető igénye, az egyik államban hozott ítélet, a másik állam büntetőigényét nem elégíti ki. Példaként lehetne említeni azt az esetet, ha egy magyar állampolgár emberölés vagy rablás sértettjévé válik Spanyolországban és az elkövető német állampolgár. Egy ilyen esetben mindhárom ország büntető igénye (és joghatósága) kiterjedt a cselekményre, s nagy valószínűséggel először a spanyol büntetőeljárást folytatták le az elkövetővel szemben (amennyiben ott elfogták), de a hagyományos szabályok és szokások nem zárták ki azt, hogy az első büntetőeljárást követően a további országok is éppúgy eljárjanak az elkövetővel szemben. Az Európai Unióban érvényesülő szabad mozgás joga, ami az uniós polgárokat és bizonyos feltételek mellett más személyeket is megillet, azonban paradigmaváltást hozott ezen a területen, ugyanis az uniós államok között a kölcsönös bizalmon alapuló **kölcsönös elismerés** érvényesül: ha az egyik államban már megbüntették a tettest és ki is töltötte a büntetését, nem kell már azzal számolnia, hogy másik uniós állam a fennálló büntetőigényét vele szemben érvényesíti.

³ C-176/03. sz. ügy *Bizottság v Tanács*, 2005. szept. 13. EU HT 2005 I-07879.

A transznacionális ne bis in idem elve

Transznacionális ne bis in idem elve: a kétszeri (kétszeres) elítélés vagy megbüntetetés tilalmát jelenti az elv. Jelenleg az Európai Unió államai számára ez a tilalom tiszteletben tartása jogszabályi kötelezettség, még hozzá az Európai Unió Alapjogi Chartája az 50. cikke kimondja, hogy „senki sem vonható büntetőeljárás alá és nem büntethető olyan bűncselekményért, amely miatt az Unióban a törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.”

13.5.3. EURÓPAI ÜGYÉSZSÉGI HIVATAL

Új intézményként jön létre és kezdi meg majd 2020-ban munkáját az **Európai Ügyészség**, amelynek legfontosabb feladata az lesz, hogy az unió pénzügyi érdekei ellen elkövetett (pl. korrupció, csalás, pénzmosás stb.), akár több tagállamot érintő bűncselekmények nyomozásait saját hatáskörében egész Európára (az EU országainak területére) kiterjedő illetékességgel lefolytassa, valamint koordinálja és segítséget nyújtson hasonló nyomozásokhoz a tagállami hatóságok számára. Különleges jogi keretrendszerbe (ún. megerősített együttműködés) ágyazottan jön létre az Európai Ügyészség, ami azt jelenti, hogy csak azok a tagállamok vesznek részt benne, amelyek ezt külön deklarálják. Magyarország egyelőre nem részese a megerősített együttműködésnek.

13.5.4. EURÓPAI RENDŐRSÉGI HIVATAL

Az Európai Unió bűnüldöző ügynöksége (**Europol**), feladata, hogy segítse a tagállami bűnüldözést, a rendőrségek és egyéb hasonló feladatokat ellátó hatóságainak munkáját. E feladatkörében a transznacionális bűnüldözési műveleteket koordinálja és helyszíni támogatást nyújt, információcserét segít elő a tagállami hatóságok között és bünyügyi elemzési munkát végez a tagállami hatóságok számára. Személy- vagy tárgykörözéssel az Europol nem foglalkozik. Az Europol tisztségviselői tipikusan valamely tagállamból delegált rendőrtisztek, azonban nem jogosultak közvetlenül nyomozni a tagállamok területén. Hágában van a központja.

ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Mi a büntetőjogi felelősségrevonás és mi a kapcsolata a büntetőhatalommal?
2. Mi a jogrend általános definíciója?
3. Mi a büntetőjogi felelősség alapvető jellemzője?
4. Definiálja a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elvet!
5. Mit jelent az, hogy a büntetőjogi felelősség bűnösség-alapú?
6. Mi alapján minősít a jogalkotó valamely cselekményt bűncselekménnyé?
7. Mit jelent az, hogy a büntetőjognak van kultúrafüggő része?
8. Mit jelent az, hogy a büntetendőség időben is változik?
9. Mely államok fogadták el a háromhatalmi nyilatkozatot? Mi volt a lényege és mi volt a jelentősége?
10. Mikor (és hogyan) jött létre a Nemzetközi Büntetőbíróság, mikortól működik?
11. Milyen ügyekben jár el a Nemzetközi Büntetőbíróság?
12. Mit jelent a komplementaritás elve?
13. Ismertesse a *Lubanga*-ügy lényegét!
14. Mi a nemzetközi bűnügyi együttműködés célja?
15. Keressen korabeli (2012-2013) sajtóhíradásokat, amelyek a lehetséges politikai indokokra mutatnak rá a *Safarov*-üggyel kapcsolatosan!
16. Állapítsa meg az 1983-as egyezmény alapján (1994. évi XX. törvény a Strasbourgban, 1983. március 23-án kelt, az elítélt személyek átszállításáról szóló egyezmény kihirdetéséről), hogy fennálltak-e a jogi feltételek az azeri állampolgár átszállításához?
17. Mi a legfontosabb elvi különbség az államok hagyományos bűnügyi együttműködése és az uniós országok bűnügyi együttműködése között?
18. Mi az európai elfogatóparancs?
19. Mi a kiadatás és az átadási eljárás közötti különbség?
20. Mi lesz a feladata az Európai Ügyészségi Hivatalnak?
21. Mi a különbség az Europol és az Interpol között?

AJÁNLOTT IRODALOM

- BÁRD Petra: A bűnügyi együttműködés csapdái: a Tobin-ügy. Kriminológiai tanulmányok 51. 2014. 93-108.o. http://www.okri.hu/images/stories/KT/kt51_2014_sec.pdf
- Doctor Deodatus: A magyar büntető törvénykönyv a büntettekről és vétségekről 1978. évi V. tcz. versekbe szedte. 1884, Hoffman és Molnár. <http://mek.oszk.hu/03600/03695/03695.pdf>
- MOLNÁR Dóra – TÓTH Tünde: Elveszíteni a gyermekkort III. – kongói esettanulmány. Nemzet és Biztonság 2016/4. szám 66-76.o.
- M. NYITRAI Péter: Nemzetközi és európai büntetőjog. Osiris Kiadó, 2006
- VALKI László: A második világháború hatása a nemzetközi jog fejlődésére. 2013. http://www.grotius.hu/doc/pub/TMMKMU/2013-08-07_valki_laszlo_a-masodik-vilaghaboru-hatasana-nj-fejlodesere.pdf

14. FEJEZET

NEMZETKÖZI EGYÜTTMŰKÖDÉS A SZELLEMI TULAJDONJOG VÉDELEM TERÜLETÉN

14.1. A SZELLEMI TULAJDONVÉDELEM NEMZETKÖZI FEJLŐDÉSE

A szellemi tulajdonvédelem (szerzői jog és iparjogvédelem) nemzetközi fejlődéstörténete időben és térben változatos képet mutat. Habár léteztek már a római korban is bizonyos formái a cégnevek és az irodalmi alkotók védelmének, ezek formális állami elismerés és kikényszerítés híján nem eredményeztek önálló szellemi tulajdonvédelmi szabályokat.¹ Általánosan elfogadott nézet ezért, hogy a szerzői jogi szabályozás igénye a **könyvnyomtatás** Gutenberg általi, 15. század közepi feltalálását követően jelent meg. A szabadalmak védelmének a kialakulása pedig a 18. századra tehető ipari forradalom időszakára esett. Mindkét esetben meghatározó körülmény, hogy a technológiai fejlesztések magukban hordozták a tömeges gyártás és értékesítés lehetőségét.

A nyomdagép megjelenésével is fémjelzett 15. században, ami egyszerre volt a reneszánsz és a földrajzi felfedezések kezdete, az elvakult vallási dogmák lassan megkérdőjeleződtek.

A középkori gondolkodás

A középkorban „az emberek hittek abban, hogy a művészetet nem emberi érzések, hanem emberfeletti érzések, emberfeletti erők ihletik. Úgy gondolták, hogy a festők, költők, zeneszerzők vagy építészek kezét múzsa, angyal vagy éppen maga a Szentlélek vezeti. Amikor egy komponista remekbe szabott himnuszt szerzett, neki semmilyen dicsőség nem jutott, ugyanazért, amiért a tollának sem, amellyel írt. A tollat emberi ujjak tartották és vezették, amelyeket viszont ugyanúgy tartott és vezetett Isten keze.”²

A nyomtatás elterjedése – idővel pedig az **ipari forradalom** minden más eredménye – lehetőséget teremtett ugyanakkor a katolikus egyház egyeduralmát megkérdőjelező vélemények szabad kinyilvánítására és terjesztésére. Az egyház és az állam ekkor még látványos és szoros összefonódása okán Európa szerte a kiadók és a feltalálók gyártási és értékesítési tevékenységének nagyon sokáig az előfeltétele az adott földrajzi egység uralkodójának (vagy vallási vezetőjének) a döntésén alapuló, monopóliumot biztosító privilégium volt. Ilyen kiváltság-levelekben határozták meg, hogy a „pátens” mely művekre/találmányokra vonatkozik, milyen időtartamra szól, mi a jogviszony tartalma.

Pátens – patent – copyright

Az idegen „pátens” szó magyar megfelelője a szabadalom- vagy kiváltságlevél. A modern jogi szaknyelvben a pátens eredetije, a *patent* már csak a szabadalmak iparjogvédelmi formájára alkalmazandó. Ez különösen azóta igaz, hogy a szerzői jogot a világelső angol törvény nevéből következően hagyományosan *copyright* szóval fordítjuk.

¹ LENDVAI 2008, 61-78. o.

² HARARI 2017, 198-199. o.

A reneszánsz 15. századi elterjedése a szerzői jogi szabályozás kialakulása szempontjából egy további fontos körülmény megjelenésével járt: megjelent az **individualizmus**. A középkor „névtelen” trubadúrjait és egyéb művészeit máig ismert korszakos zenik váltották fel, különösen a képzőművészet, az irodalom, az építészet, a műszaki- és természettudományok területén. Mindenkinél előbbre való példa *Leonardo da Vinci*, az itáliai polihisztor, aki sok egyéb mellett egy személyben testesítette meg a képzőművészt, az írókat, a feltalálót, a hadmérnököt és a tanárt. A különböző fizikai felfedezések pedig nem csak szerzői művek formájában nyertek napvilágot, de egyben a modern feltalálói tevékenységekhez is elengedhetetlen segítséget nyújtottak. A személyes és a céges hírnév erősödése az ipari forradalmat is jellemezte. Óriási (magán és állami) cégek alakultak a kereskedelmileg hasznosítható találmányok előnyeinek kiaknázása céljából, amelyeknek egyre nagyobb érdeke fűződött az intézményesített, és nem az uralkodói kegyek gyakorlásától függő, jogvédelemhez.

Összességében három olyan eszmetörténeti fejlemény körvonalazódott a 15-17. században, amely a modern szerzői jog megjelenéséhez vezetett: egy **technológiai újítás**, egy **megerősödő piac** és a **magát megmutatni vágyó szerző**. A privilégiumok több mint két évszázadon át gond nélkül fenntartott rendszerét végül elsőként Angliában bontották le. A *Stationers' Company* egyszerre működött a nyomdászok céheként és az uralkodói cenzúra szerveként. A 17. század végétől azonban új szelek fújtak, és a számos helyről ostromlott monopolisztikus könyvkiadás helyét egy új, törvényi konstrukció, a *copyright* váltotta fel 1709-ben.

Az első szabadalmi törvények a 15-17. században születtek Velencében (1474) és Angliában (1624). Mindkét esetben a cél az iparilag hasznosítható tudás korlátozott időre szóló monopólium révén, állami eszközökkel szabályozott és ellenőrzött biztosítása volt.

A 18-19. században világszerte mindenhol megjelentek a szerzői és szabadalmi jogi törvények. Valamennyi ilyen jogszabály egy fontos problémával küzdött azonban, ami a **törvények területi hatályában** rejlett. A nemzeti jogszabályok kizárólag az adott ország állampolgárait és azok műveit/találmányait védtek. Az alkotások és találmányok határokon átnyúló kereskedelmével és az azokat engedély nélkül kizsákmányoló „kalózzokkal” szemben ezért a legtöbb esetben tehetetlenek voltak a hatóságok.

A szerzői jog múltja és nemzetközi fejlődéstörténete szempontjából példaértékű vita bontakozott ki például a francia szerzők könyveinek belgiumi utánnomása kapcsán. A belga kiadók gyakorlata saját magukon kívül ugyanis szinte mindenkire nézve hátrányos volt. A francia szerzők, kiadók és az állam mind gazdasági veszteségeket szenvedtek az alacsonyabb minőségű papír használata és a jogdíjmentes utánnomások miatt olcsóbb belga könyvek miatt. A minőségi kifogások miatt számos vásárló is becsapva érezte magát. Jelentős vesztesei voltak ennek a gyakorlatnak a belga szerzők is. A belga törvények hatálya alá tartozó belga kiadók ugyanis egyre kevésbé voltak hajlandók az ugyan-csak francia nyelvű, hazai kéziratokat kiadni, hiszen azok szerzőinek jogdíjat kellett volna fizetniük. Egy olyan országban, mint Belgium, amely nyelvileg erősen tagolt, és függetlenségét is csak 1830-ban nyerte el, a nemzeti irodalom megerősödése létfontosságú kulturális érdek volt. Ezért nem meglepő, hogy Franciaország és Belgium, messze nem elsőként a történelemben, 1881-ben kétoldalú szerződést kötött egymás alkotóinak kölcsönös védelméről. E védelem a **reciprocitás (kölcsönösség vagy viszonosság)** elvén nyugodott, amely érdemben azt jelentette, hogy az egyik ország csak akkor és annyiban nyújtott védelmet a másik szerződő fél állampolgárainak, ha és amilyen mértékben ez utóbbi ország is védte az első állam alkotóit. Bizonyos értelemben a reciprocitás elve a nemzetközi szerzői jogvédelem minimumaként értékelhető.

A bilaterális szerzői jogi megállapodások – melyek számát 1886-ot megelőzően 35-re tette a *Ginsburg-Treppoz szerzőpáros*³ – a gyakorlatban csekély védelmet nyújtottak a nemzetközi életben,

³ GINSBURG–TREPPÖZ 2015, 15. o.

mivel kizárólag két konkrét ország viszonylatában bírtak relevanciával. A műveket és találmányokat egyaránt érintő, szélesedő nemzetközi kereskedelem, és a rendszeressé váló ipari és kulturális világhiállítások katalizátorként működtek közre abban, hogy az 1870-1880-as években egyeztetési folyamatok induljanak multilaterális megállapodások megkötése céljából.

Időben elsőként, 1883-ban a **Párizsi Unió Egyleményt** fogadta el 11 ország (Belgium, Brazília, El Salvador, Franciaország, Guatemala, Hollandia, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svájc és Szerbia). A megállapodás szerint az ipari tulajdon oltalom tárgya a szabadalom, a használati minta, az ipari minta, a gyári vagy kereskedelmi védjegy, a szolgáltatási védjegy, a kereskedelmi név, a származási jelzés vagy eredetmegjelölés, valamint a védekezés a tisztességtelen verseny ellen.⁴ A megállapodás az ezekkel kapcsolatos minimum előírásokon felül rögzíti a **nemzeti elbánás elvét**.⁵ Ez alapján valamennyi, az Unióhoz csatlakozó ország az állampolgáraival azonos szinten köteles védeni a többi unió állampolgár jogosult érdekeit is.

Ezzel nagyjából egy időben neves művészek (köztük pl. a francia *Victor Hugo*) a szélesebb körű szerzői jogi megállapodások megkötése mellett álltak ki. 1883-ban kormányközi egyeztetések kezdődtek, amelynek eredményeként 1886-ban tíz ország (Belgium, Egyesült Királyság, Franciaország, Haiti, Libéria, Németország, Olaszország, Spanyolország, Svájc és Tunézia) aláírta a **Berni Unió Egyleményt** (BUE).

A BUE kiemelt figyelmet fordított az anyagi jogi előírások egységesítésére. Így rögzítette a kölcsönösen védendő vagyoni jogokat (ezek eredetileg csupán a többszörözés és az átdolgozás voltak), melyeket idővel kiegészítettek a személyhez fűződő jogok, meghatározta a minimális védelmi időt (maig a szerző halálát követő évtől – *post mortem auctoris* – számított 50 év), eredetileg engedte, majd idővel tiltotta a szerzői jogok létezésének vagy gyakorlásának feltételeként szabott formalitásokat. A BUE ugyancsak szakított a reciprocitás elvével, és a nemzeti elbánás elvét (jelenleg 5. cikk) tette a védelem feltételévé. Mindezekkel egy optimálisan harmonizált (de az 1970-es évekig folyamatosan szélesített) védelmi szintet teremtett meg.

14.2. BIRPI, WIPO és ENSZ – A SZELLEMI TULAJDONVÉDELEM KULTURÁLIS OLDALA

1883-1886 között megszületett a szellemi tulajdonvédelem első két multilaterális megállapodása. Alassan, de határozottan növekvő tagság, a felmerülő elvi (anyagi jogi), eljárási, szabályozási (a normaszövegek módosítása), pénzügyi kérdések hamar szükségessé tették egy szervezeti struktúra kialakítását. A Párizsi és a Berni Unió vonatkozásában egyaránt az 1893-ban megalapított **BIRPI** (*Bureaux Internationaux Réunis pour la Protection de la Propriété Intellectuelle*) látta el ezeket a feladatokat. Mivel ekkor Európában és világszerte sem létezett olyan globális szervezet, mint utóbb az Egyesült Nemzetek Szövetsége (ENSZ), ezért a BIRPI a svájci kormány felügyelete alatt függetlenül végezhetette a munkáját.

E tevékenység keretében mind a Párizsi, mind a Berni Unió Egylemény több esetben került módosításra és kiegészítésre. Az idők folyamán azonban számos új iparjogvédelmi és szerzői jogi megállapodás született, amelyek szoros nemzetközi koordinációt igényeltek. Ennek a folyamatnak az 1967-es stockholmi értekezleten létrehozták a **Szellemi Tulajdon Világszervezetét** (WIPO, franciául OMPI).⁶ A WIPO 1970-ben kezdte meg a munkáját, 1974 óta pedig az ENSZ szakosított szervezeteként tevékenykedik.⁷

⁴ Jelenleg 1. cikk (2) bekezdés.

⁵ Jelenleg 3 (a) cikk.

⁶ DEER BIRKBECK 2016, 55-58. o. Az egyezmény szövegét lásd: <http://www.wipo.int/treaties/en/convention/>.

⁷ DEER BIRKBECK 2016, 58-60. o. A megállapodás szövegét lásd: http://www.wipo.int/treaties/en/text.jsp?file_id=305623.

A multilaterális megállapodások száma jól megfigyelhetően folyamatosan növekszik. Ennek elsődleges oka, hogy miközben a Berni és a Párizsi Uniók Egyezmény nem fed le minden kérdést, módosításuk egyhangúságot tesz szükségessé. Ismerve a két egyezmény taglétszámát (ami 2018-ban már több mint 180 állam), a kompromisszumos megoldások megtalálása egyre nehezebb (gyakorlatilag lehetetlen).⁸ Így a folyamatos technológiai és társadalmi változások, az iparjogvédelmi oltalmi formák gyors és hatékony globális regisztrációjának fokozódó igénye, az új védendő érdekek és szabályozandó kérdések felmerülése indokoltá tette, hogy az 1980-as évektől új egyezmények kidolgozását kezdje meg a WIPO.

Ennek megfelelően a WIPO alapvető feladatai közé tartozik 26 nemzetközi szellemi tulajdonvédelmi **szerződés adminisztrációja**. Saját alapító dokumentumán felül ide tartozik 15 tulajdonvédelmi (anyagi jogi), 4 regisztrációs (ún. klasszifikációs) és 6 globális védelmi (regisztrált oltalmi formák nemzetközi érvényességéről szóló) egyezmény. A WIPO ezen felül adminisztratív és pénzügyi segítséget nyújt az Új Növényfajta Oltalmára Létrehozott Nemzetközi Unió (UPOV) alapító szerződésében foglaltak megvalósításához. A WIPO által felügyelt egyezmények közül kiemelkedik a már említett Berni és Párizsi Uniók Egyezmény, valamint a szerzői jog területén továbbá az 1996-ban elfogadott „Internet-szerződések”. Ezek a digitális technológiák kihívásaira reagálva például új műtípusokat rendelkeznek védeni, új vagyoni jogokat rögzítenek, bevezetik a hatásos műszaki intézkedéseket és a jogkezelési adatok védelmét, illetve bizonyos jogérvényesítési minimumokat határoznak meg. Az iparjogvédelem területén további kiemelkedő, a WIPO által adminisztrált tulajdonvédelmi egyezmény az olimpiai jelképek védelméről szóló Nairobi Szerződés (1981), a Védjegyjogi Szerződés (1994) vagy a Szabadalmi jogi Szerződés (2000). Az erős magyar szellemi tulajdonvédelmi kötődéseket igazolja, hogy 1977-ben Budapesten írták alá a mikroorganizmusok szabadalmi eljárás céljából történő letétbe helyezésének nemzetközi elismeréséről szóló szerződést.

A WIPO további feladatai közé tartozik a szerződésekkel kapcsolatos díjköteles szolgáltatások nyújtása, ide értve a nemzetközi regisztrációs eljárásokat és az alternatív vitarendezési eljárást *domain* nevek vonatkozásában. Utóbbi keretében a WIPO Arbitrációs és Mediációs Központja nyújt segítséget szerződéses és deliktuális kérdésekben. Az arbitrációs (választottbírói) eljárások közül kiemelkedik a *domain* nevek visszaélésszerű regisztrációjával (ún. *cybersquatting*) kapcsolatos eljárások.⁹ A WIPO ezen felül segítséget nyújt tagországai szellemi tulajdonvédelmi szervezeteinek adatbázisok üzemeltetésével, oktatások biztosításával, jogalkotással összefüggésben.¹⁰ E szolgáltatásoknak is köszönhető, hogy a WIPO az egyetlen olyan szakosított szerve az ENSZ-nek, amely majdnem teljes egészében (95 százalékban) saját bevételeiből fedezi a jelenleg (2019-2019) 725 millió svájci frankos kétéves költségvetését.

A WIPO **legfőbb szerve a Közgyűlés**, amely elsődlegesen adminisztratív, költségvetési és kinevezési jogokat gyakorol. Papíron a második legfontosabb szerv a WIPO Konferencia, amelyet azonban a közgyűléssel azonos időpontban és helyen szerveznek meg (utoljára 2005-ban került sor különálló tanácskozássra), és tagjai is majdnem egészében azonosak. A WIPO Konferencia elsősorban vitafórumként funkcionál, javaslatokat tehet a szellemi tulajdonvédelmi szabályozás területén, módosíthatja a WIPO Egyezményt. Ugyancsak fontos szerv a WIPO Koordinációs Tanács, amely elsődlegesen tanácsadó és végrehajtói feladatokat lát el a szervezet életében. Ezeken felül a WIPO további húsz bizottsággal működik, melyek a szervezet számos speciális feladatáért, azok előkészítéséért és az egyeztetések lefolytatásáért felelnek. A szervezet működését titkárság segíti, és a szervezet élén a főigazgató áll, akinek munkáját helyettesek segítik.¹¹

⁸ BOYTHA 2015, 367-379. o.

⁹ A WIPO alternatív vitarendezési gyakorlatával kapcsolatban lásd különösen: TAN 2018.

¹⁰ A WIPO feladataival kapcsolatosan lásd: DEER BIRKBECK 2016, 9-31. o.

¹¹ A szervezeti struktúrát lásd részletesen: WIPO: WIPO Governance Structure WO/PBC/17/2, May 2011 (http://www.wipo.int/docdocs/mdocs/govbody/en/wo_pbc_17/wo_pbc_17_2_rev.pdf).

A WIPO vezetői

A WIPO élén mindeddig négy főigazgató állt: a holland *Georg Bodenhausen* (1970-1973); az amerikai *Bogsch Árpád* (1973-1997); a szudáni *Kamil Idris* (1997-2008) és az ausztrál *Francis Gurry* (2008 óta várhatóan 2020-ig). A WIPO vezetésében több magyar vagy magyar származású személy is helyet kapott az idők folyamán. Így a magyar származású *Bogsch Árpád* mellett a szerzői jogi igazgatói tisztet 1979-1985 között *Boytha György*, 1985-1992 között pedig *id. Ficsor Mihály* töltötte be. *Id. Ficsor Mihály* 1992-1999 között főigazgató-helyettesi feladatokat is ellátott.

A WIPO nem az egyetlen **szakosított szerve** az ENSZ-nek, amely a szellemi tulajdonvédelemmel kapcsolatos feladatokat lát el. Kifejezetten kiemelkedik e szervek közül az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete, az UNESCO. Ennek feladatai közé sorolható a kulturális örökség védelme, a társadalmi különbségek és a hagyományos tudás védelme, valamint az oktatás (bővebben lásd a 7. fejezetben). E kérdések számos kapcsolódási pontot mutatnak a szellemi alkotásokkal. Ilyen pl. a folklór megnyilvánulásainak (pl. táncok, dalok, versek) a védelme, közoktatási és könyvtári feladatok ellátása, kézműves termékek/minták hasznosítása. Az UNESCO-hoz köthető a két, nem a BIRPI vagy a WIPO szárnyai alatt létrehozott megállapodás egyikének, az Egyetemes Szerzői Jogi Egyezménynek (ESZJE) az elfogadása. (A másik a WTO részeként elfogadott TRIPS Megállapodás.) Az ESZJE 1952-es elfogadását épp az magyarázta az UNESCO keretei között, hogy igyekezzen kulturális alapon kapcsolatot létesíteni a kor két nagy szuperhatalma (az Egyesült Államok és a Szovjetunió) között. Ezek egyike sem akart ugyanis csatlakozni az akkor már széleskörű szabályozást tartalmazó Berni Uniós Egyezményhez. E „közeledést” az ESZJE úgy próbálta elérni, hogy leszállította a minimálisan védendő érdekek körét, utat nyitva a „legkisebb közös nevező” elve mentén a kompromisszumnak. Bár az ESZJE-hez viszonylag sok ország csatlakozott, jelentősége mára elenyésző, köszönhetően az Egyesült Államok 1989 óta fennálló berni uniós tagságának és a Szovjetunió szétesésének.

Az ENSZ további szakosított szervei, melyek közvetve szellemi alkotásokkal kapcsolatos jogpolitikai kérdésekben járnak el, a **Nemzetközi Munkaügyi Szervezet** (ILO) és az **Egészségügyi Világszervezet** (WHO). Az ILO amely a munkavégzés keretében megvalósított szellemi alkotómunka és az előadóművészi teljesítmények okán releváns. A WHO pedig a gyógyszerekkel kapcsolatos szabadalmi jogok és a társadalmi/közjogi érdekek ütköztetésében játszik fontos szerepet. (Gondoljunk csak bele, mi lett volna, ha a himlővel szembeni 20. századi küzdelemben a gyógyszer gyártók visszaéltek volna az esetleges monopol gyártási jogukkal. A szellemi tulajdonvédelem és a közrend egyensúlya elengedhetetlen a globális egészségügyi kampányok sikeréhez.)

Együttműködés a WIPO, az ILO és az UNESCO között

Több (jog)politikai érdeket is ötvöznek a hangfelvétel-előállítókról, előadóművészekről és rádió- és televízió-szervezetekről szóló 1961-es Római, a hangfelvétel-előállítókról szóló 1971-es Genfi és a műholdas közvetítéssel kapcsolatos 1974-es Brüsszeli Szerződések. Ezen érdekek között a szerzői és kapcsolódó jogokon felül az információhoz és kultúrához jutás alapvető elvei is megjelennek. Erre is tekintettel ezeket a megállapodásokat a WIPO együttesen adminisztrálja az ILO-val és az UNESCO-val.

A WIPO részesül mindazon mentességekben, melyek az ENSZ szakosított szerveit megilletik, ide értve különösen az adómentességet. Székhelye Genfben van. A WIPO bizottságaiban Magyarország részéről a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatalának (SZTNH) és az Igazságügyi Minisztériumnak a munkatársai vesznek részt.

14.3. A WTO – A SZELLEMI TULAJDONVÉDELEM KERESKEDELMİ OLDALA

A globális kereskedelmi kapcsolatok szélesedése nem a 20. század szülötte, ám a 2. világháborút követően központi jelentőségre tett szert. Nem csupán a potenciális következő világháború megakadályozása (amely az Európai Gazdasági Közösség létrejöttét is motiválta), illetve a kapitalizmus kommunizmussal szembeni vetélkedésében az előbbi pozícióinak erősítése céljából, hanem általában véve a termelés tömegessé válásának szükségszerűsége okán is. Több szabad kereskedelmet elvből valló ország (pl.: Hollandia) mellett a szabad kereskedelem egyik vezérszónoka az Egyesült Államok volt. Igaz, a 2. világháborúba való belépését megelőzően az ország a *Monroe*-elv értelmében egy olyan izolációs politikát folytatott, amelynek a szabad kereskedelem mellett a belügyekbe való beavatkozás tilalma is része volt. 1940-et követően azonban az Egyesült Államok vezető hatalommá nőtte ki magát – nem csekély részben szellemi tulajdonvédelmi potenciáljának köszönhetően.

A szabadkereskedelmi oldódás jegyében 1947-ben megszületett az **Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény** (GATT). 1986-ban, Uruguayban kezdődött egy olyan tárgyalássorozat, amely több holtpontra vezetett végül 1994-ben a **Kereskedelmi Világszervezet** (WTO) megszületéséhez vezetett. A WTO része az új GATT, valamint a szolgáltatásokkal (GATS) és a szellemi tulajdonvédelemmel kapcsolatos (TRIPS) megállapodás (erről bővebben lásd a 8. fejezetet).¹²

A **TRIPS Megállapodás** elfogadása a WTO tagság feltétele. (A TRIPS a WTO Megállapodás 1C számú kötelező melléklete.) Miközben a dokumentum kifejezetten rögzíti, hogy – kevés kivételtől eltekintve – a korábbi szellemi tulajdonvédelmi egyezmények a TRIPS részét képezik, számos új anyagi jogi előírást is tartalmaz a szerzői jog és az iparjogvédelem területén. Ezen felül szigorú jogérvényesítési szabályokat fogalmaz meg és alternatív vitarendezési eljárást vezet be – elsőként a nemzetközi szellemi tulajdonvédelem történetében. A TRIPS a nemzeti elbánás elvén felül (3. cikk) rögzíti a legnagyobb kedvezményes elbánás elvét (4. cikk) is. Ez alapján a szerződő felek minden olyan kedvezményt vagy előnyt megadnak egymásnak, amelyeket más országoknak már ugyancsak megadtak. Ezen elv révén maximalizálható a nemzetközi szellemi tulajdonvédelem.¹³

A legnagyobb kedvezményes elbánás elvének története

A legnagyobb kedvezményes elbánás elve történeti kutatások szerint a 11. századig visszavehető. Ennél azonban fontosabb, hogy a WTO megalapításában vezérszerepet játszó Egyesült Államok a függetlenség kivívása előtt, 1778. február 6-án kötötte az első olyan barátsági és kereskedelmi szerződést Franciaországgal, amelyben rögzítést nyert ez az elv.¹⁴

A TRIPS Megállapodás fentebb is említett kiemelkedő újdonsága a **jogérvényesítéssel kapcsolatos normatív szabályanyaga és a gyakorlatban is alkalmazott vitarendezési mechanizmusa**. Előbbi a tagállamoktól várja el, hogy a TRIPS által megjelölt, magas szintű polgári és büntető jogi igényérvényesítést biztosítsák a tagállamok, ide értve a bírósági eljárást megelőző és azon kívüli lehetőségeket, valamint a vámjogi szabályozást is. Ezen felül a TRIPS Megállapodás teljesen új, nemzetközi alternatív vitarendezési eljárási keretrendszert vezetett be. Történeti tény, hogy a Berni Unió Egyezmény alapján bármely tagállam a Nemzetközi Bírósághoz fordulhatott volna általa vélt vagy valós jogsértésekre hivatkozással. Ilyen jogeset azonban egy sem ismert. A TRIPS szerinti alternatív vitarendezési mechanizmus azonban nagyon sikeres, mivel egyszerre rugalmas és szigorú.

¹² A WTO létrejöttéről lásd röviden: FRANKEL–GERVAIS 2016, 9-10. o.

¹³ FRANKEL–GERVAIS 2016, 54-56. o.

¹⁴ MAGYARICS 2014, 22. o.

A rugalmasság lényege, hogy a jogainak sérelmét vélő tagállam először köteles egyeztetni a jogait sértő tagállammal, s csak ezen konzultáció sikertelensége esetén fordulhatnak a WTO-hoz egy vitarendezési panel felállítása céljából. (Meglépő módon a viták jelentős része már ebben a konzultációs fázisban lezárul.) A szigorúságot pedig az biztosítja, hogy a panel, amely sosem ítéletet/döntést hoz, hanem csak egy jelentést fogad el, végső soron kikényszeríthető. A panel jelentésével szemben fellebbezést lehet ugyan benyújtani a fellebbviteli fórumhoz, amennyiben azonban a vétkes fél nem hajlandó módosítani a vonatkozó szabályait, úgy vele szemben kereskedelmi megszorítások, végső soron kereskedelmi szankciók érvényesíthetők. Fontos, hogy a vitarendezési eljárás keretében nem ismert a *stare decisis* elv, vagyis a korábbi jelentések követése nem kötelező egy új eljárásban. (Ettől még igaz, hogy a panelek igyekeznek egymás véleményére figyelemmel lenni.)

A WTO-s vitarendezés számokban

1995. január 1. és 2018. július 31. között 561 konzultációt kezdeményeztek a tagállamok a WTO előtt. Ezek többségét a felek lezárták ebben a fázisban, ugyanakkor 313 vitában 261 vitarendezési panelt hoztak létre ezen időszak alatt. Ezek közül 245 jogvitában 195 jelentés született. A fellebbviteli fórum 114 jelentést tett közzé¹⁵

A WTO és annak részeként a TRIPS, továbbá a WIPO nemzetközi megállapodásai a szellemi tulajdonvédelem magas szintű védelmét irányozzák elő. Ez a magas szint azonban csak a fejlett országok által tűnt könnyen teljesíthetőnek és egyébként is alapvetően az ő érdekeiket szolgálta. A fejlődő és a legkevésbé fejlett országok a WTO-hoz való csatlakozás gazdasági előnyei reményében a legtöbb esetben megfelelően módosították nemzeti szabályaikat, azonban általában háromféleképpen reagáltak a „gyarmatosító nyugat” szellemi tulajdonvédelmi igényeire.

Az egyik lehetőséget a nemzetközi megállapodások alóli rugalmas kivételek („flexibilities”) kihasználása jelentette. Így pl. a TRIPS Megállapodás végrehajtására nézve számos ország mentességet kapott. Legújabbban a legkevésbé fejlett országok akár 2033-ig is kitolhatják a TRIPS Megállapodás implementációját. Másik kiváló példa erre a Dohai Nyilatkozat, amely a fejlődő országok számára biztosít rugalmasságot a létfontosságú gyógyszerek kényszerengedély útján történő gyártásával összefüggésben, avagy az egyre erősödő afrikai/ázsiai igények a tradicionális ismeretek (valamiféle) szerzői jogi oltalmát illetően.¹⁶

A második lehetőség a jogérvényesítés nemzeti gyakorlatának a lazítása. (Más szóval az állami szervek számos esetben szemet hunynak a jogsértő tevékenységek felett.) A jogellenes magatartásokkal szembeni következetes fellépés elmaradása miatti válaszreakció egyik formája az Egyesült Államok Kereskedelmi Főképviseelőjének (*United States Trade Representative*, USTR) 301-es jelentése („*Section 301 Report*”). Ebben a nemzetközi kötelezettségeiket be nem tartó, és így az amerikai gazdasági érdekekre negatív hatást gyakorló államokat listázza az USTR. A dokumentum ereje leginkább abban rejlik, hogy az USTR az érintett országokkal szemben gazdasági/politikai válaszlépéseket is javasolhat.

A harmadik lehetőséget pedig a külföldi szellemi javak szándékos és masszív eltulajdonítása jelenti (állami segítséggel, jóváhagyással vagy „szemet hunyással”). Ezt napjainkban is talán legszélesebb körben Kína valósítja meg abból a célból, hogy gazdaságát, ide értve a szellemi tulajdonvédelmi ágazatokat is, felzárkóztassa a nyugati fejlett országok szintjére.¹⁷

¹⁵ Az adatokat lásd: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/numbers_of_disputes_by_stage_e.xlsx. Ezek tudományos elemzését pedig lásd különösen: LEITNER–LESTER 2017, 171-182. o.

¹⁶ FRANKEL–GERVAIS 2016, 32-34. o.

¹⁷ YU 2007, 173-220. o.

„Fogd a pénzt és fuss!”

Bár sokan az iménti, fősodortól való eltéréseket károsnak tekintik, nem szabad elfelejteni azt a körülményt, hogy a manapság fejlettnak számító (alapvetően észak-amerikai és európai) országok sokáig maguk is ezt a „fogd a pénzt és fuss” logikát követték a nemzeti elbánás elvének alkalmazását megelőzően. A *Monroe*-elv feladásáig például az Egyesült Államok az egyik legnagyobb „kalózállam” hírében állt. Amint azonban ezek az országok elértek egy olyan fejlettségi fokot, ahol már a szellemi tulajdont exportálták, semmint importálták, gazdaságilag is érdekeltté váltak a globális szellemi tulajdonvédelemben. Vagyis semmi meglepő nincs abban, ha egyes országok (jelenleg leginkább a BRICS tagállamok) számottevő „kalózkodás” mellett igyekeznek saját szellemi tulajdonvédelmi rendszereiket megerősíteni. A különbség csupán annyi, hogy most árgus szemekkel figyelik őket az Egyesült Államok és az Európai Unió.

14.4. EURÓPA ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ REGIONÁLIS SZELLEMI TULAJDONVÉDELMI RENDSZEREI

A címválasztás nem véletlen. A tágon vett európai kontinensnek és az európai országok csupán egy részét tömörítő Európai Uniónak számos, egymástól teljességgel független olyan szervezete és kapcsolódó joganyaga van, amelyek közvetlenül vagy közvetve is kapcsolatba hozhatók a szellemi tulajdonvédelemmel.

Így általában véve egész Európában kiemelkedő jelentőséggel bír az **Európa Tanács**, amely számos más feladata mellett az emberi jogok védelmét hivatott biztosítani a jelenlegi 47 tagállamban. Ehhez kapcsolódik az **Emberi Jogok Európai Egyezménye** (EJEE), valamint e dokumentumot érdeemben érvényesítő **Emberi Jogok Európai Bírósága** (EJEB) (erről bővebben lásd a 9. fejezetet). Az EJEE egyik kiemelkedő passzusa a 10. cikk, amely a véleménynyilvánítás jogát tartalmazza. E jog nem csak a vélemény kifejezését, de mások véleményének a megismeréséhez fűződő érdeket, végső soron az információhoz jutás jogát is felöli. Ezen felül a magánélethez (8. cikk), a tisztességes eljáráshoz (6. cikk) fűződő jog, a hatékony jogorvoslathoz való jog (13. cikk), a megkülönböztetés tilalma (14. cikk), az élethez való jog (2. cikk), a gyülekezés és egyesülés szabadsága (11. cikk) és a tulajdonhoz fűződő jog (az EJEE első protokolljának 1. cikke) is összefüggésbe hozható a szellemi tulajdonvédelemmel. Az EJEB ezen jogok mentén már számos ügyben hozott ítéletet.¹⁸

Ugyancsak az EU-tól független keretek között működik az 1973-ban életre hívott **Európai Szabadalmi Szervezet**. Az ennek keretében elfogadott **Európai Szabadalmi Egyezmény** lényege, hogy egységes „európai szabadalom” helyett megkönnyíti a jogosultaknak több különálló szabadalmi bejelentés egységes kezelését. A szervezet központja Münchenben található, ám az európai szabadalmi bejelentés több helyen, így bármely tagállami szabadalmi hivatalában megtehető.

Az **Európai Unió** (EU, korábban Európai Gazdasági Közösség, EGK) olyan gazdasági és politikai együttműködés, amely a hagyományos „négy szabadság” (árak, szolgáltatások, tőke és személyek, sőt napjainkban ötödikként a tudás és innováció szabad áramlása) mentén igyekszik 28, és közvetve még néhány további, európai állam bevonásával biztosítani a belső piac működését. A gazdasági és politikai integráció részeként azonban az EU/EGK kulturális és más társadalmilag jelentős kérdéseket is szabályozhat (erről bővebben lásd a 10. fejezetet). Az EU Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 36. cikke **lehetőséget teremt ugyan a négy szabadság korlátozására az „ipari és kereskedelmi tulajdon” mentén** (amely általánosan elfogadott nézet szerint a szerzői jogot is felöleli). Ugyanakkor a tagállam-

¹⁸ HELFER 2008, 1-52. o.

mi szabályozások különbségei, illetve a szerzői jog területi jellege képes veszélyeztetni a belső piac működését. Ezért a lépcsőzetes uniós jogharmonizáció általános elfogadott megoldás a közös nevezők megtalálására és a belső piac lehető leghatékonyabb működésének garantálására.

Végül az 1988-as Zöld Könyv keretében kezdődött meg az **irányelvi jogalkotás** előkészítése. Az EGK Európai Unióvá alakítását követően elsősorban a belső piac hatékony működését biztosító EUMSZ 114. cikke adja a szerzői jogi jogalkotás jogalapját. Ugyanennek a jogpolitikai érvkészlete az idők során jelentősen megváltozott. 1991-ben még a technológia egységes piacra gyakorolt hatásaira való reagálást, 1996-ban már a magas szintű jogvédelmet és az érdekelték jogai és kötelezettségei közötti tisztességes egyensúly megteremtését hangsúlyozta az Európai Bizottság. 2009-ben ez a tudás egységes piacon belüli minél szélesebb terjesztésével, 2011-ben pedig a „digitális egységes piac” megteremtésének az igényével egészült ki. Az uniós szerzői jogalkotást és jogalkalmazást legalább ennyire meghatározza az **EU Alapjogi Charta** is, ami nevesíti a szellemi tulajdonvédelem oltalmát [17. cikk (2) bekezdés]. Ezen felül azonban a szerzői jogi alkotómunka és tartalomfogyasztás szempontjából releváns alapjogként jeleníti meg a magánélet és a kapcsolattartás (7. cikk), a véleménynyilvánítás (11. cikk), az oktatás (14. cikk) és a vállalkozás (16. cikk) szabadságát, valamint a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget (22. cikk) és a fogyatékkal élő személyek beilleszkedését (26. cikk).

Az EU/EGK e jogegységesítési tevékenysége keretében 2018. augusztus 31-ig összesen **2 rendeletet és 11 irányelvet fogadott el** a szerzői jogot (is) érintő területeken. (Ez a szám magasabb, ha ide soroljuk a módosító irányelveket és az elektronikus kereskedelmi irányelvet is.) E jogszabályok többsége – angolszász jogalkotási gyakorlatot tükröző – ún. vertikális, vagyis egy (esetleg kettő) témakört/műtípust lefedő speciális irányelv. Ehhez képest vannak horizontális, több területet is érintő normák. Ilyen különösen a legfontosabb szerzői jogi irányelv, amely az információs társadalom kihívásaira reagált (ún. *InfoSoc*-irányelv) vagy a legújabb uniós szerzői jogi reformkoncepció.

Az Európai Unió az iparjogvédelem területén legalább ennyire aktívnak tekinthető. Egy 1994-es rendeleti jogalkotás óta létezik **egységes uniós védjegy jogi védelem**, melyet további normák egészítenek ki (legutóbb 2015-ben fogadtak el irányelvet). Mindezek részeként a jogosultak sok szempontból harmonizált védjegy jogi szabályok alapján, saját nemzeti hivataluk előtt vagy közvetlenül az EU Szellemi Tulajdonvédelmi Hivatalánál (EUIPO, székhelye Alicante) vehetik nyilvántartásba védjegyüket, amely így az Európai Unió egészében védelemben részesül. Ugyanilyen jellegű védelmet biztosít a **használati mintáknak** a 2002-es vonatkozó rendelet. 2016 óta az ipari titkok is védelemben részesülnek az EU-ban, ám a vonatkozó rendelet hatékonyságát uniós szerte kétségbe vonják. Jelenleg nem létezik az Európai Unióban egységes **földrajzi árujelző-védelem**.

Ennél is fontosabb azonban, hogy bár 2012-ben elfogadták a tagállamok, hogy **egységes európai uniós szabadalmi rendszert** vezessenek be, ám ez jelenleg még nem hatályos. Ugyancsak a tervek között szerepel egy Egységes Szabadalmi Bíróság felállítása. Ennek a bíróságnak a legitimitását azonban számos esetben és országban megkérdőjelezték. Az Egységes Szabadalmi Bíróságról szóló megállapodást 25 tagállam írta alá, köztük Magyarország is. A megállapodás hatályba lépéséhez azonban legalább 13 aláíró állam ratifikációja szükséges azzal, hogy köztük kell lennie Németországnak, Franciaországnak és az Egyesült Királyságnak, amelyekben a megállapodás aláírása előtti évben (2012-ben) a legtöbb európai szabadalom volt hatályban. A magyar ratifikáció azonban a jelek szerint nem várható. Az Alkotmánybíróság friss, 2018. június 29-ei határozatában kijelentette, hogy

*Az Alkotmánybíróság döntése az Egységes Szabadalmi Bíróságról szóló
megállapodás magyar ratifikációjáról*

„az olyan megerősített együttműködés keretében létrejövő nemzetközi szerződés, amely az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés a) pontja szerinti magánjogi jogviták egy csoportjának elbírálására vonatkozó joghatóságot az Európai Unió alapító szerződéseiben nem szereplő nemzetközi intézményre ruházza át, és ezáltal ezen jogviták elbírálását, illetve az azokban született bírói döntéseknek az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontjai szerinti alkotmányos felülvizsgálatát a magyar állami joghatóság alól teljes mértékben kivonja, az Alaptörvény hatályos rendelkezései alapján nem hirdethető ki”.¹⁹

Végül rendkívül fontos, hogy az Európai Bizottság a tisztességes verseny öre (is), és ennek keretében a **versenyjogi előírások** betartására törekszik munkája során. A Bizottság számos olyan ügyben hozott elmarasztaló döntést, amikor valamely, szellemi tulajdonvédelmi szempontból is kiemelkedő jelentőségű cég vagy cégcsoport (pl.: a *Microsoft* vagy a *Google*) visszaélt a piaci erőfölényével. Ugyancsak a tisztességes verseny érvényesülését biztosítja a monopóliumok tilalma. Az évszázadnyi tapasztalattal működő szerzői jogi közös jogkezelő szervezetek azonban gyakran ellentmondani látszanak ennek az elvárásnak. A hatékony jogkezelés ugyanis épp azt feltételezné, hogy a felhasználási engedélyek egy helyről beszerezhetőkké váljanak. A versenyjog és a szellemi alkotások joga tehát kényes egyensúlyban van egymással.

14.5. JÖVŐKÉP

A szellemi tulajdonvédelem valamennyi formáját illetően világszerte és regionálisan is (különösen Európában) jelentős jogalkotói tevékenység figyelhető meg, és a jövőben is ez várható. Van azonban egy olyan fejlemény napjainkban, ami a szellemi tulajdonvédelem kereskedelmi irányú jövőképét teszi nehezen megjósolhatóvá.

Napjainkban ugyanis az Egyesült Államok és Kína – más országokra is kiterjedő – **kereskedelmi háborút** vív egymás termékeire kivetett védővámokkal. A vita kirobbanásához – számos más körülmény mellett – az is hozzájárult, hogy az USTR jelentése szerint vegyes vállalatok kínai alapítása esetén a külföldi társnak kötelező a rendelkezésére álló technológiai tudást a kínai vegyesvállalat tulajdonába adni. Az ilyen kikényszerített technológia-transzfer számos nemzetgazdasági érdeket sérthet, és nem csak az Egyesült Államokban, de európai cégek számára is.

Az ilyen és ehhez hasonló globális gazdasági problémákért a jelenlegi amerikai vezetés (különösen *Donald Trump* elnök) a szabadkereskedelem eddigi rendjét teszi felelőssé, ahogy a WTO-t is diszfunkcionálisnak tartja. Ezen érvek megerősödése (függetlenül a globálissá váló populista politizálástól) egy jól látható „szinusz-hullám” jelenleg leszálló ágára illő fejlemény.

Az Egyesült Államok a hagyományosan nyitott, szabad gazdaságpolitikáját szigorú, zárt bel- és külpolitikával párosította 1940-ig. Ezt megelőzően az Egyesült Államok a lehető legtöbb, számára előnyös gazdasági megállapodást igyekezett kötni. Ahol ilyen nem sikerült (vagy nem akart) kötni, ott a külföldi érdekek teljes figyelmen kívül hagyásával kereskedett. Mindeközben, ha szükséges volt, a saját gazdasági érdekeit vasszigorral, esetleg katonai erővel is megvédte.

¹⁹ 9/2018 (VII. 9) AB határozat

Szabad kereskedelem vagy háború?

Az Egyesült Államok és Tripolitánia (Líbia) közötti 1801-1805-ös első berber háborújában vezető szerepet játszó *Edward Preble* (1761-1807) kapitány, az amerikai flotta akkori parancsnoka az alábbiak szerint tárgyalta a marokkói szultánnal:

„ezt követően a szultán figyelmesen hallgatta Preble-t, aki »a szabad kereskedelmi kapcsolatok előnyeiről igyekezett őt meggyőzni (...) és hogy az uralkodó ebből származó bevételei jóval meghaladnák mindazt, amit a velünk történő háborúzástól remélhetne.« Ez egy amerikai érv volt, példa a szabadkereskedelemre.²⁰

Ez a szellemi tulajdonvédelem területén ténylegesen azt jelentette, hogy az Egyesült Államok a lehető legkevesebb nemzetközi egyezményt írta alá, a külföldi állampolgárok érdekeit nem védte az amerikai joghatóság területén, ám érdemben ő sem foglalkozott az amerikai szellemi javak külföldi érvényesítésével.

A 20. század számos technológiai újításának, melyek különösen a film- és zeneipar területén hoztak ugrásszerű fejlődést, valamint a II. világháborús nyitásnak köszönhetően az Egyesült Államok nettó exportórré nőtte ki magát. A gazdasági érdekei most már megkívánták a saját szellemi javak tenge-rentúli védelmét is. Ennek érdekében az Egyesült Államok fokozatosan feladta a bezárkózási politikát a szellemi tulajdonjog területén. Ennek részeként számos nemzetközi egyezményhez csatlakozott (különösen a Berni Unió egyezményéhez 1988-ban), másrészt a szellemi tulajdon védelmét eltolta a szabadkereskedelem kontextusába. Ennek eredményeként született meg a WTO részeként a TRIPS megállapodás is 1995-ben.

Alig húsz év alatt számos fejlődő és fejlett országban olyannyira megerősödött a szellemi tulajdonvédelem (ide értve mind a jogérvényesítést, mind az eredeti alkotó/fejlesztő tevékenységet is), hogy az Egyesült Államok most már inkább veszélyt lát az egyenlőséget hirdető szabadkereskedelem eszméjében. Épp ezért nem véletlen és nem meglepő az a jelenlegi irányváltás, amelyben az amerikai kormányzat ismét protekcionista irányt vesz nemzetközi gazdaságpolitikájában. E fejlemények végki-menetele nehezen megjósolható.

²⁰ KILMEADE–YAEGER 2017, 135-136. o.

ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Milyen nehézségeket rejthetett magában a reciprocitás elvének az alkalmazása? Milyen teher hárult a bíróságokra a védelem terjedelmének a meghatározásakor?
2. Mi a legnagyobb előnye a nemzeti elbánás elvének a jogvédelem fennállását/jogsértés megállapítását vizsgáló nemzeti bíróságok számára?
3. Milyen előnyökkel kecsegtet a nemzetközi szellemi tulajdonvédelmi jogviták alternatív úton történő rendezése?
4. Az EJEE 10. cikke szerint:
„1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. Ez a Cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió-, televízió- vagy mozgókép vállalatok működését engedélyezéshez kössék.
2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együtt járó szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.”
A fentiekben belül mely kifejezések/fordulatok hozhatók közvetlenül kapcsolatba a szellemi tulajdonvédelemmel, különösen a szerzői joggal?
5. Mi lehet a legfőbb előnye az egységes (globális vagy európai) szabadalmi és védjegy-bejelentéseknek?
6. Mi lehet a legfőbb veszélye egy védjegy egységes uniós bejelentésének?
Segítségként: az Európai Unió Törvényszékének T-232/10. számú eljárásban a kérdés az volt, hogy védjegyként nyilvántartásba vehető-e a Szovjetunió vörös csillagos, sarló-kalapácsos logója. A T-266/13. számú eljárásban pedig arról kellett döntenie a Törvényszéknek, hogy egy gyógyszer nevéként regisztrálható-e a „Curve” szó, amely a román nyelvben összetéveszthető (a magyarul is jól érthető) „curvă” kifejezéssel.
7. A szellemi tulajdonvédelem melyik nézőpontja meggyőzőbb: a kulturális vagy a gazdasági?

AJÁNLOTT IRODALOM

- BOYTHA György: Új problémák a szerzői alkotások nemzetközi felhasználása terén. A Berni Unió válsága. In Csehi Zoltán (szerk.): Boytha György válogatott írásai, Gondolat Kiadó, Budapest, 2015, 367-379. o.
- DEER BIRKBECK, Carolyn: The World Intellectual Property Organization (WIPO) – A Reference Guide, Edward Elgar, Cheltenham, 2016.
- FRANKEL, Susy – GERVAIS, Daniel J.: Advanced Introduction to International Intellectual Property, Edward Elgar, Cheltenham, 2016.
- GINSBURG, Jane C. – TREPPOZ, Edouard: International Copyright Law – U.S. and E.U. Perspectives, Text and Cases, Edward Elgar, Cheltenham, 2015.

- HELPER, Laurence R.: The New Innovation Frontier? Intellectual Property and the European Court of Human Rights, *Harvard International Law Journal*, Winter 2008, 1-52. o.
- PILA, Justine – TORREMANS, Paul: *European Intellectual Property Law*, Oxford University Press, Oxford, 2016.
- SEVILLE, Catherine: *EU Intellectual Property Law and Policy*, Second Edition, Edward Elgar, Cheltenham, 2016.
- TAN, Joyce A.: *WIPO Guide on Alternative Dispute Resolution (ADR) Options for Intellectual Property Offices and Courts*, July 2018 www.wipo.int/amc/en/docs/adrguidejuly2018.pdf
- YU, Peter K.: Intellectual Property, Economic Development, and the China Puzzle. In Daniel J. Gervais (szerk.): *Intellectual Property, Trade and Development: Strategies to Optimize Economic Development in a TRIPs Plus Era*, Oxford University Press, New York, 2007, 173-220. o.



FELHASZNÁLT IRODALOM

- AARONSON–ZIMMERMAN 2006 = AARONSON, S. – ZIMMERMAN, J.: Fair trade? How Oxfam presented a systematic approach to Poverty, Development, Human Rights & Trade. In: *Human Rights Quarterly*, 2006. 28. évf. 4. sz.
- ÁGH 2013 = ÁGH Attila: Az Európai Unió közpolitikai rendszerének áttekintése: az uniós közpolitika és az uniós politika paradoxonjai. In: *Politikatudományi Szemle*, 2013. XXII. évf. 3. sz. 73-90. o.
- ALSTON 2004 = ALSTON, Phillip: Core labour standards' and the transformation of the international labour rights regime. In: *European Journal of International Law*, 2004. 15. évf. 3. sz.
- ANHEIER–GLASIUS–KALDOR 2014 = ANHEIER, Helmut – GLASIUS, Marlies – KALDOR, Mary (szerk.): *Globális civil társadalom*. Typotex, Budapest, 2004.
- ARISZTOTELÉSZ = ARISZTOTELÉSZ: *Politika*, 4. könyv, 14.
- BAYER 2001 = BAYER József: *A politikatudomány alapjai*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2001.
- BAYER 2013 = BAYER József: A szuverenitás politikaelmélete. In: *Magyar Tudomány*, 2013. 174. évf. 4. sz. 374-382. o.
- BAYER 2015 = BAYER József: A szuverenitás változása a globalizáció korában. In: Takács Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása*. Gondolat – MTA TK JTI – SZE DFK, Budapest–Győr, 2015. 15-27. o.
- BELLAMY–WILLIAMS–GRIFFIN 2010 = BELLAMY, Alex J. – WILLIAMS, Paul D. – GRIFFIN, Stuart: *Understanding Peacekeeping*. Second Edition, Polity, 2010.
- BERGER 1999 = BERGER, Vincent: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata*. HVG Orac Kiadó, Budapest, 1999.
- BERTRAND 1995 = BERTRAND, Maurice: The UN as an Organization. A Critique of its Functioning. In: *European Journal of International Law*, Vol. 6., 3/1995. 349-359. o.
- BICKEL 2015 = BICKEL, Brett: Harmonizing regulations in the financial services industry through the transatlantic trade and investment partnership. In: *Emory International Law Review*, 2015. 29. évf.
- BLAHÓ–PRANDLER 2005 = BLAHÓ András – PRANDLER Árpád: *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Aula Kiadó, Budapest, 2005.
- BLAHÓ–PRANDLER 2014 = BLAHÓ András – PRANDLER Árpád (szerk.): *Nemzetközi szervezetek és intézmények*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2014.
- BLOCH 2002 = BLOCH, Marc: *A feudális társadalom*. Osiris Kiadó, Budapest, 2002.
- BLUTMAN 2013 = BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVG Orac Kiadó, Budapest, 2013.
- BLUTMAN 2015 = BLUTMAN László: Milyen feltételekkel beszélhetünk értelmesen a szuverenitásról? In: Takács Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása*. Gondolat – MTA TK JTI – SZE DFK, Budapest–Győr, 2015. 112-127. o.
- BODIN 1987 = BODIN, Jean: *Az államról (Válogatás)*. Gondolat, Budapest, 1987.
- BODNÁR 2009 = BODNÁR László: Az Európai Unió mint különleges nemzetközi szervezet. In: Dr. Pánovics Attila (szerk.): *Együtt Európában: Múlt, jelen, jövő. Egyetemi tanulmányok, Európai Közösségek Hiv. Kiad. Hiv., Budapest, 2009. 41-56. o.*
- BÓKA 2001 = BÓKA Éva: *Az európai egység gondolat fejlődéstörténete*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2001.
- BOWN–IRWIN 2015 = BOWN, Chad P. – IRWIN, Douglas A.: *The GATT's Starting Point: Tariff Levels circa 1947*. CEPR Discussion Paper 10979. 2015.

- BOYTHA 2015 = BOYTHA György: Új problémák a szerzői alkotások nemzetközi felhasználása terén. A Berni Unió válsága. In: Csehi Zoltán (szerk.): Boytha György válogatott írásai, Gondolat Kiadó, Budapest, 2015. 367-379. o.
- BRUHÁCS 2014 = BRUHÁCS János: Nemzetközi jog I. Dialóg Campus Kiadó – Nordex Kft., 2014.
- CARSWELL 2013 = CARSWELL, Andrew J.: Unblocking the UN Security Council: The Uniting for Peace Resolution. In: Journal of Conflict & Security Law, Vol. 18., Oxford University Press, 3/2013. 453-480. o.
- CASTELLS 2005 = CASTELLS, Manuel: Az információ kora. Gazdaság, társadalom, kultúra 1. köt. A hálózati társadalom kialakulása. Gondolat-Infonia, Budapest, 2005.
- CHALMERS–DAVIES–MONTI 2010 = CHALMERS, Damian – DAVIES, Gareth – MONTI, Giorgio: European Union Law, Cases and Materials. Cambridge University Press, 2010.
- CHRONOWSKI 2005 = CHRONOWSKI Nóra: „Integrálódó” alkotmányjog. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2005.
- CICERO = CICERO: Philippicae III, 13.
- COUDENHOVE-KALERGI 1926 = COUDENHOVE-KALERGI, Richard: Paneuropa. Paneuropa-Verlag, Wien – Leipzig, 1926.
- COX 2006 = COX, Brian: United Nations Security Council Reform: Collected Proposals and Possible Consequences. In: South Carolina Journal of International Law and Business, Vol. 6., 1/ 2006. 89-128. o.
- CRUMP 2015 = CRUMP, Laurien: The Warsaw Pact Reconsidered: International Relations in Eastern Europe, 1955-1969. Routledge, London, 2015.
- CUTTLE 2003 = CUTTLE, Simon H.: The Law of Treason and Treason Trials in Later Medieval France. Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- CSICSAI 2012 = CSICSAI Máté: A Visegrádi Együttműködés jelene és jövője. Kitekintő, 2012. február 27. http://kitekinto.hu/europa/2012/02/27/a_visegrad_i_egyuttmkodes_jelene_es_jovje
- CSIKÁNY 2005 = CSIKÁNY Tamás: A harmincéves háború. Korona Kiadó, Budapest, 2005.
- DEDMAN 2010 = DEDMAN, Martin J. (ed): The Origins & Development of the European Union 1945-2008: A History of European Integration. 2 edition, Routledge, London, 2010.
- DEER BIRKBECK 2016 = DEER BIRKBECK, Carolyn: The World Intellectual Property Organization (WIPO) – A Reference Guide. Edward Elgar, Cheltenham, 2016. Az egyezmény szövegét lásd: <http://www.wipo.int/treaties/en/convention/>.
- DIPLOMÁCIAI ÉS NEMZETKÖZI JOGI LEXIKON. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1967.
- DÖRR 2017 = DÖRR, Oliver: European Convention on Human Rights. In: Stefanie Schmahl, Marten Breuer (eds.): The Council of Europe: Its Law and Policies. Oxford University Press, Oxford, 2017.
- EGEDY 2007 = EGEDY Gergely: Bevezetés a nemzetközi kapcsolatok elméletébe. HVG Orac Kiadó, Budapest, 2007.
- EGEDY 2017 = EGEDY Gergely: Bevezetés a nemzetközi kapcsolatok elméletébe. 3. átdolgozott kiadás, HVG Orac Kiadó, Budapest, 2017.
- EGRESI–PONGRÁCZ–SZIGETI–TAKÁCS 2016 = EGRESI Katalin – PONGRÁCZ Alex – SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter (szerk.) Államelmélet. SZE DF ÁJK, Jogelméleti Tanszék, Győr, 2016.
- FEJES 2012 = FEJES Zsuzsanna: A „jó állam” államelméleti megközelítésben. In: Papp Tekla (szerk.): A jó állam aspektusai, perspektívái. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2012. 17-34. o.

- FEJES 2013 = FEJES Zsuzsanna: Az európai alkotmányos identitás dilemmái. In: Cserny Ákos (szerk.): Ünnepi tanulmányok Rác Attila 75. születésnapja tiszteletére. Nemzeti Közszerzői Tankönyvkiadó Zrt., Budapest, 2013. 163-181. o.
- FLEINER-GERSTER 2003 = FLEINER-GERSTER, Thomas: Az állam és a társadalom céljai és feladatai [1980]. In: Takács Péter (szerk.): Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből. Ford. Neményi Réka, Botos András. Szent István Társulat, Budapest, 2003. 440-460. o.
- FRANKEL–GERVAIS 2016 = FRANKEL, Susy – GERVAIS, Daniel J.: Advanced Introduction to International Intellectual Property. Edward Elgar, Cheltenham, 2016. 9-10. o.
- FRIEDMAN 1999 = FRIEDMAN, Thomas L.: The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization. Farrar, Straus and Giroux, New York, 1999.
- GALLÓ 2000 = GALLÓ Béla: A túlélés tudománya. Helikon Kiadó, Budapest, 2000.
- GEBERT 2017 = GEBERT, A.: Legal Protection for Small and Medium-Sized Enterprises through Investor-State Dispute Settlement: Status Quo, Impediments, and Potential Solutions. In: T. Rensmann, Small and Medium-Sized Enterprises in International Economic Law, Oxford University Press, 2017.
- GELLNER 2009 = GELLNER, Ernst: A nemzetek és nacionalizmus. Napvilág, Budapest, 2009.
- GIDDENS 1990 = GIDDENS, Anthony: The consequences of Modernity. Polity Press, Cambridge, 1990.
- GIEGERICH 1991 = GIEGERICH, Thomas: The European Dimension of German Reunification: East Germany's Integration into the European Communities. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) Vol. 51. 1991. 398. o.
- GILPIN 2004 = GILPIN, Robert: Nemzetközi politikai gazdaságtan. Budapest Centre for International Political Economy, Budapest, 2004.
- GINSBURG–TREPPOZ 2015 = GINSBURG, Jane C. – TREPPOZ Edouard: International Copyright Law – U.S. and E.U. Perspectives, Text and Cases. Edward Elgar, Cheltenham, 2015.
- GLATZ 1993 = GLATZ Ferenc: Nacionalizmus, nemzetállam, nemzeti középosztály – A 19–20. századi európai fejlődésről. In: HISTÓRIA, 15. évf., 5/1993. 34-37. o.
- GOLDSTEIN–PEVEHOUSE 2014 = GOLDSTEIN, Joshua S.– PEVEHOUSE, Jon C.: International Relations. Tenth Edition, Pearson, USA, 2014.
- GOMBOS 2012 = GOMBOS Katalin: Az Európai Unió jogának alapjai. Complex, Budapest, 2012.
- GOMBOS 2017 = GOMBOS Katalin: Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapjai. Wolters Kluwer, Budapest, 2017.
- GRAY 2017 = GRAY, Alex: These are the world's 10 biggest corporate giants. In: World Economic Forum, 16 Jan. 2017. <https://www.weforum.org/agenda/2017/01/worlds-biggest-corporate-giants/>
- GRIECO 1988 = GRIECO, Joseph M: Anarchy and the limits of cooperation: a realistic critique of the newest liberal institutionalism. In: International Organization, Vol. 42., 3/1988. 485-507. o.
- GROTIUS 1999 = GROTIUS, Hugo: A háború és a béke jogáról. I. kötet, Pallas, Budapest, 1999.
- GYÁRFÁŠOVA–MESEŽNIKOV 2016 = GYÁRFÁŠOVA, Olga –MESEŽNIKOV, Grigorij: G25 Years of the V4 as Seen by the Public, Institute for Public Affairs, Pozsony, 2016.
- H. SZILÁGYI–PAKSY–TAKÁCS 2006 = H. SZILÁGYI István – PAKSY Máté – TAKÁCS Péter: Az államterület. In: H. Szilágyi István – Paksy Máté (szerk.): Államelmélet II. Szent István Társulat, Budapest, 2006. 66-86. o.
- HADFI–Kolozsvári 2009 = HADFI Örs Tamás – Kolozsvári Zsuzsanna: Az újkori Európa bölcsője – A vesztfáliei béke. In: Rubicon Online, 1-2/2009.

- HARARI 2017 = HARARI, Yuval Noah: Homo Deus – A holnap rövid története, Animus Kiadó, Budapest, 2017.
- HARBUTT 1986 = HARBUTT, Fraser J.: The Iron Curtain: Churchill, America, and the Origins of the Cold War. Oxford University Press, Oxford, New York, 1986.
- HÁRS 2017 = HÁRS András: A Comparative Analysis of UN and NATO Status of Forces Agreements and Their Practical Implications. In: Lucian Bercea (szerk.): Studii și Cercetări Juridice Europene = European Legal Studies and Research, Conferința Internațională a Doctoranzilor în Drept = International Conference of PhD Students in Law, Timisoara: Universul Juridic, 2017. 533-541. o.
- HÁRS 2018a = HÁRS András: Nemzetközi szervezetek határozatai. In: Jakab András, Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia. PPKE JÁK, Budapest, 2018.
- HÁRS 2018b = HÁRS András: The Responsibility of International Organizations and States for Multinational Military Operations in the Practice of the European Court of Human Rights, In: Alexander J Bělohávek, Naděžda Rozehnalová (szerk.): Czech Yearbook of International Law: Volume IX 2018 International Organisations. Hága: Lex Lata BV, 2018. 71-90. o.
- HÁRS 2018c = HÁRS András: Nemzetközi szervezetek határozatai. Internetes Jogtudományi Enciklopédia, 2018. <https://ijoten.hu/szocikk/nemzetkozi-szervezetek-hatarozatai>
- HELD 1991 = HELD, David: Political Theory Today. Stanford University Press, Stanford, California, 1991.
- HELPER 2008 = HELPER, Laurence R.: The New Innovation Frontier? Intellectual Property and the European Court of Human Rights. In: Harvard International Law Journal, Winter 2008, 1-52. o.
- HODAL–KELLY–LAWRENCE 2014 = HODAL, Kate – KELLY, Chris – LAWRENCE, Felicity: Revealed – Asian slave labour producing prawns for supermarkets in US, UK. The Guardian, 10 June 2014. <https://www.theguardian.com/global-development/2014/jun/10/supermarket-prawns-thailand-produced-slave-labour>
- HORN–KROLL–KRÖLL 2004 = HORN, N. – KROLL, S. – KRÖLL, S. M.: Arbitrating Foreign Investment Disputes, Kluwer Law International, 2004.
- HORVATH–WILSKÉ 2013 = HORVATH, G. J. – WILSKÉ, S.: Guerrilla Tactics in International Arbitration, Wolters Kluwer, 2013.
- HOTTON 2016 = HOTTON, Chris: Targeted Sanctions: Providing a Solution to the Issue of General Sanctions. In: Creighton International and Comparative Law Journal, Vol. 7., 1/2016. 86-106. o.
- HSIAO 1994 = HSIAO, Monica: China and the GATT: Two Theories of Political Economy Explaining China's Desire for Membership in the GATT. In: Pacific Basin Law Journal, 1994. 12. évf. 2. sz. 433-434. o.
- HUNTINGTON 2004 = HUNTINGTON, Samuel P.: A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása. Európa Könyvkiadó, Budapest, 2004.
- J. NAGY – KÖVÉR 2000 = J. NAGY László – KÖVÉR Lajos (szerk.): Az európai egységeszme dokumentumai a XVI. századtól 1945-ig. Gradus ad Parnassum Könyvkiadó, Szeged, 2000.
- JACKSON 2006 = JACKSON, John H.: Sovereignty, the WTO, and Changing Fundamentals of International Law, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- JELLINEK 2003 = JELLINEK, Georg : Az állam alkotmánya és a közjog garanciái. Az Általános államtan [1900] részlete. Az állam alkotmánya. In: Takács Péter (szerk.): Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből. Ford. Ohlendorf Nóra, Czimer István, Jakab András. Szent István Társulat, Budapest, 2003. 3-37. o.

- JOYNER 1981 = JOYNER, Christopher C.: U.N. General Assembly Resolutions and International Law: Rethinking the Contemporary Dynamics of Norm-creation. In: California Western International Law Journal Vol. 11., 3/1981. 445-478. o.
- JUHÁSZ 2015a = JUHÁSZ Krisztina: Az Európai Unió válságkezelési műveleteinek finanszírozása és a rendelkezésre álló katonai és polgári képességek. Forum: Publicationes Doctorandorum Juridicorum, 5. sz. 2015. 47-84. o.
- JUHÁSZ 2015b = JUHÁSZ Krisztina: Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikája, az EU válságkezelési tevékenysége. Iurisperitus Bt., Szeged, 2015.
- KAISER 2014 = KAISER Tamás: A kormányzás új formái és a teljesítménymérés problematikája. In: Kaiser Tamás (szerk.): Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók. NKE, Budapest, 2014. 57-94. o.
- KARDOS–LATTMANN 2010 = KARDOS Gábor – LATTMANN Tamás (szerk.): Nemzetközi Jog. ELTE Eötös Kiadó, Budapest, 2010.
- KARTOS 1992 = KARTOS, Penny-Marie: Sweden – Application for European Community Membership – Sweden Fears Loss of Policy of Neutrality with Community Membership. In: Georgia Journal of International and Comparative Law, Vol. 22. 1992. 673-683. o.
- KELSEN 1931 = KELSEN, Hans: A szuverenitás fogalmának változása. Politzer, Budapest, 1931.
- KELSEY 2010 = KELSEY, Jane: No Ordinary Deal: Unmasking the Trans-Pacific Partnership Free Trade Agreement, Bridget Williams Books with the New Zealand Law Foundation, 2010.
- KELSEY 2012 = KELSEY, Jane: New-generation free trade agreements threaten progressive tobacco and alcohol policies. In: Addiction, 2012. 107. évf. 10. sz.
- KENDE 1995 = KENDE Tamás (szerk.): Európai közjog és politika. Osiris – Századvég Kiadó, Budapest, 1995.
- KENDE–NAGY–SONNEVEND–VALKI 2014 = KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László (szerk.): Nemzetközi jog, Complex Kiadó, Budapest, 2014.
- KENNEDY 1993 = KENNEDY, Paul: A huszonegyedik század küszöbén. Napvilág Kiadó, Budapest, 1997.
- KERTÉSZNÉ VÁRADI 2014 = KERTÉSZNÉ VÁRADI Szilvia: Az Európai Unió bővítésének jogi aspektusai, CompLex Wolters Kluwer, Budapest, 2014.
- KILMEADE–YAEGER 2017 = KILMEADE Brian – YAEGER, Don: Thomas Jefferson and the Tripoli Pirates – The Forgotten War that Changed American History, Sentinel, New York, 2017.
- KISS 2014 = KISS Barnabás: A nemzetközi jog hatása a szuverenitás „klasszikus” közjogi elméletére Szabó József munkássága tükrében. In: Ünnepi kötetet Dr. Bodnár László egyetemi tanár 70. születésnapjára. Acta Jur. et Pol. Tomus LXXVII. Szeged, 2014. 313-322. o.
- KISS J. 2003 = KISS J. László: Globalizálódás és külpolitika. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2003.
- KISS J. 2009 = KISS J. László: Változó utak a külpolitika elméletében és elemzésében. Osiris, Budapest, 2009.
- KISS J. 2009 = KISS J. László: Változó utak a külpolitika elméletében és elemzésében. Osiris Kiadó, Budapest, 2009.
- KISSINGER 1998 = KISSINGER, Henry: Diplomácia. Panem-Grafo Kiadó, Budapest, 1998.
- KLABBERS 2012 = KLABBERS, Jan: International Institutions. In: Crawford, James, Koskeniemi, Martti (ed.): The Cambridge Companion to International Law, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.
- KOVÁCS 2011 = KOVÁCS Péter: Nemzetközi Jog. Osiris, Budapest, 2011.

- KÖVÁRINÉ IGNÁTH = KÖVÁRINÉ IGNÁTH Éva: A demokratikus béke koncepciója az új nemzetközi rendszerben. Grotius.hu, <http://www.grotius.hu/doc/pub/EOLXRS/79%20kovarine%20ignath%20eva.pdf>
- LÁZÁR 2009 = LÁZÁR Balázs: A harmincéves háború (1618-1648). In: Poór János (szerk.): A kora újkor története. Osiris Kiadó, Budapest, 2009.
- LEITNE–LESTER 2017 = LEITNER, Kara – LESTER Simon: WTO Dispute Settlement 1995-2016 – A Statistical Analysis. In: Journal of International Economic Law, March 2017, 171-182. o.
- LENDVAI 2008 = LENDVAI Zsófia: Szerzői jog az ókorban. In: Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle, 2008/3. szám, 61-78. o.
- LORD 1998 = LORD, Christopher: „With but not of”: Britain and the Schuman Plan, a Reinterpretation. In: Journal of European Integration History, Vol. 4, No. 2, NOMOS Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1998.
- MAGYARICS 2014 = MAGYARICS Tamás: Az Egyesült Államok külpolitikájának története – Mítosz és valóság: érdekek és értékek, 2. kiadás, Antall József Tudásközpont, Budapest, 2014.
- MALLARD 2008 = MALLARD, Gregoire: Can the Euratom Treaty Inspire the Middle East? The Political Promises of Regional Nuclear Communities. In: The Nonproliferation Review, Vol. 15, No. 3, 2008.
- MALLER 2000 = MALLER Sándor: Az Európa-eszme. Mundus Egyetemi Kiadó, Budapest, 2000.
- MARTONYI 2016 = MARTONYI János: Szuverenitás a nemzetközi kapcsolatokban. In: Magyar Jog, 63. évf., 11/2016. 621-627. o.
- MCALLISTER 1997 = MCALLISTER, Richard: From EC to EU. An Historical and Political Survey. Routledge, London, 1997.
- MCGREW–HELD–GOLDBLATT–PERRATON 1999 = MCGREW, Anthony – HELD, David – GOLDBLATT, David – PERRATON, Jonathan: Global transformations: Politics, Economics and Culture. Stanford, 1999.
- MILWARD 1984 = MILWARD, Alan S.: The Reconstruction of Western Europe, 1945-51. University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1984.
- MINGST 2011 = MINGST, Karen A.: A nemzetközi kapcsolatok alapjai. Napvilág Kiadó, Budapest, 2011.
- MOLNÁR–TÓTH 2016 = MOLNÁR Dóra – TÓTH Tünde: Elveszíteni a gyermekkort III. – kongói esettanulmány. In: Nemzet és Biztonság 2016/4. 66–76. o.
- MOSLER 1958 = MOSLER, Hermann: Die Aufnahme in internationale Organisationen. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) Vol. 19, 1958.
- MYERS 2016 = MYERS, Joe: How do the world’s biggest companies compare to the biggest economies? World Economic Forum, 19 Oct. 2016. <https://www.weforum.org/agenda/2016/10/corporations-not-countries-dominate-the-list-of-the-world-s-biggest-economic-entities/>
- NAGY 1995 = NAGY Károly: A nemzetközi jog, valamint Magyarország külkapcsolatainak története. Antológia Kiadó, Lakitelek, 1995.
- NAGY 1999 = NAGY Károly: Nemzetközi jog. Püski, Budapest, 1999.
- NAGY 2017a = NAGY Csongor István: Hungarian cases before ICSID tribunals: the Hungarian experience with investment arbitration. In: Hungarian Journal of Legal Studies, 58/3, 2017. 291-310 o.
- NAGY 2017b = NAGY Csongor István: Nemzetközi magánjog, HVG Orac Kiadó, Budapest, 2017.
- NAGY 2018a = NAGY Csongor István: Free trade, public interest and reality: new generation free trade agreements and national regulatory sovereignty. In: Czech Yearbook of International Law, 9, 2018. 197-216. o.
- NAGY 2018b = NAGY Csongor István: Nemzeti szuverenitás és regionális gazdasági integráció a 21. században. In: Magyar Tudomány 179/3, 2018. 394-404. o.

- NÉMETH 2001 = NÉMETH István: Európa-tervek 1300-1945. Visszapillantás a jövőbe. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2001.
- OLSEN 2002 = OLSEN, Johan P.: The Many Faces of Europeanization. In: JCMS, 2002. Vol. 40. No. 5. <http://eu-wb.eu/wp-content/uploads/2016/12/olsen-2002.pdf>
- OSZTOVICS 2012 = OSZTOVICS András (szerk.): EU-jog. HVG Orac, Budapest, 2012.
- PACZOLAY 1996 = PACZOLAY Péter: Machiavelli államfogalma. In: Tóth Károly (szerk.): Emlékkönyv dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. JATE Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 1996. 447-463. o.
- PÁKOZDI-SÜLYOK 2011 = PÁKOZDI Csaba – SÜLYOK Márton: “The Birth of a New Nation”? Mapping progressive approaches to the nation-concept based on the Hungarian Fundamental Law. In: Miskolc Journal of International Law, 2011. Vol. 8. No. 2. 118-130. o. http://www.mjil.hu/mjil17/20112pakozdi_sulyok1.pdf
- PALÁNKAI 2017 = PALÁNKAI Tibor: Bevezető gondolatok. In: Magyar Tudomány 2017. 178. évf. 1. sz. 2-5. o.
- PÁLNÉ KOVÁCS 2008 = PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Helyi kormányzás Magyarországon. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2008.
- PETRÉTEI 2009, 2011 = PETRÉTEI József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2009, 2011.
- PIERRE 2013 = PIERRE, Jon: Globalization and governance. Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA USA, 2013.
- PONGRÁCZ 2016 = PONGRÁCZ Alex: Ment-e a szuverenitáselméletek által a világ elébb? Avagy a szuverenitás fogalma Horváth Barna »Angol jogelméletében«. Államtudományi Műhelytanulmányok. 2016. 5. sz. http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/pongracz-alex-ment-e-a-szuverenitaselmletek-altal-a-vilag-elebb-avagy-a-szuverenitas-fogalma-horvath-barna-angol-jogelmleteben-1.original.pdf
- RECHNITZER 1999 = RECHNITZER János: Határ menti együttműködések Európában és Magyarországon. In: Nárai Márta – Rechnitzer János (szerk.): Elvást és összeköt – a határ. MTA RKK, Pécs-Győr, 1999. 9-72. o.
- REGAN 1986 = REGAN, Donald H.: The Supreme Court and State Protectionism: Making Sense of the Dormant Commerce Clause. In: Michigan Law Review, 1986. 84. évf.
- ROBERTS 2013 = ROBERTS, Amy: By the Numbers: U.S. diplomatic presence. CNN Politics, May 10, 2013.
- SALLUSTIUS = SALLUSTIUS: Bellum Iugurthinum, 14, 7.
- SALLY 2007 = SALLY, Razeen: Looking East: The European Union’s new FTA negotiations in Asia Jan Tumlir Policy Essays 2007. 8. o. <http://www.ecipe.org/app/uploads/2014/12/looking-east-the-european-union2019s-new-trade-negotiations-in-asia-1.pdf>.
- SCHANDA 2015 = SCHANDA Balázs: Az államalkotó tényezők. In: Trócsányi László – Schanda Balázs – Csink Lóránt: Bevezetés az alkotmányjogba. Az alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. Negyedik, átdolgozott kiadás, HVG Orac, Budapest, 2015.
- SCHIFFNER 2005 = SCHIFFNER Imola: A nemzetközi világrend változásai avagy a vesztfáliai békétől az ENSZ Alapokmányig. In: Acta Jur. et Pol. Tomus LXVII. Fasc. 18. 2005. 3-32. o.
- SCHIFFNER 2006 = SCHIFFNER Imola: Államok szövetségei a nemzetközi jogban. In: Acta Juridica et Politica. Tomus LXVIII. Fasc. 20. Szeged, 2006.
- SHAW 2008 = SHAW, Malcolm N.: Nemzetközi Jog. Complex Kiadó, Budapest, 2008.

- SHORE 2011 = SHORE, Cris: 'European Governance' or Governmentality? The European Commission and the Future of Democratic Government. In: *European Law Journal*, 2011. Vol. 17. No. 3. 287-303. o.
- SMITH 2011 = SMITH, Adam: *Vizsgálódás a nemzetek jólétének természetéről és okairól 1–2*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2011.
- SMITH 2018 = SMITH, Sarah: *Introducing Feminism in International Relations Theory*. <http://www.e-ir.info/2018/01/04/feminism-in-international-relations-theory/>
- SÓLYOM 2012 = SÓLYOM Péter: Az állam általános elmélete és a jog viszonylagos ereje – Észrevételek Georg Jellinek államelméletéhez. In: *Pro Futuro 2/2012*. 53-72. o.
- SÖDERSTEN 2018 = SÖDERSTEN, Anna: *Euratom at the Crossroads*. Edward Elgar, Cheltenham, 2018.
- STEINBERGER 2000 = STEINBERGER, Helmut: *Sovereignty*. In: Rudolf Bernhardt (szerk.): *Encyclopaedia of Public International Law*. Vol. IV. Elsevier, Amsterdam, 2000. 500-521. o.
- STUMPF 2014 = STUMPF István: *Erős állam – alkotmányos korlátok*. Századvég, Budapest, 2014.
- SULYOK 2009 = SULYOK Gábor: *Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Biztonsági Tanácsa – összetétel, szavazás, reform*. Complex Kiadó, Budapest, 2009.
- SULYOK M 2009 = SULYOK Márton: *The Cap on the Gap: Reflexive Governance vs. Democratic Deficit*. In: *Central European Political Science Review (CEPSR)*. 2010. 10. évf. 36-37. sz. 143-167. <https://ssrn.com/abstract=1966395>
- SULYOK 2013 = SULYOK Márton: *Priorities for Kin-State Policies within Constitutions*. In: *Minority Studies Special Issue*, 2013. 16. sz. *Trends and Directions of Kin-State Policies in Europe and Across the Globe*, 231-239. http://bgazrt.hu/_dbfiles/blog_files/1/0000006151/Marton%20Sulyok.pdf
- SULYOK 2014 = SULYOK Gábor: „Nemzetközi szerződészegés” az ókori Közel-Keleten: három irodalmi emlék. In: *Blutman László (szerk.): Ünnepi kötet Dr. Bodnár László egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2014. 479-488. o.
- SZABÓ 1936/37 = SZABÓ József: *A szuverénitás. Szuverénitáselméletek*. In: *Acta Litterarum ac Scientiarum Reg. Universitatis Hungariae Francisci-Iosephinae, Sectio: Iuridico-Politica* Tom. XI., Szeged, 1-2/1936/37. 1-426. o.
- SZALAI 2007 = SZALAI Anikó: *Egy békés nemzetközi vita-elintézési mód: a jószolgálat*, *Acta Universitatis Szegediensis : Acta Juridica Et Politica : Publicationes Doctorandorum Juridicorum* 7:(13) pp. 285-316. (2007)
- SZALAI 2012 = SZALAI Anikó: *The UN's Role in Development of International Law in the 21st Century*, In: *Klusák Miroslav (szerk.): Crucial Problems of International Relations through the Eyes of Young Scholars – A New Era in International Relations: XV. International Conference of Young Scholars (2011) – Collection*. Prague: University of Economics in Prague, 299-313. o.
- SZALAI 2013 = SZALAI Anikó: *A védelmi felelősség koncepciója, avagy van-e új a nap alatt? Pro Futuro – A Jövő Nemzedékek Joga*, 3:(1) 67-78. o. (2013)
- SZALAI 2015 = SZALAI Anikó: *Protection of the Roma Minority under International and European Law*, Hague: Eleven International Publishing, 2015.
- SZALAI 2016 = SZALAI Anikó: *Article 27 of the ICCPR in Practice, with Special Regard to the Protection of the Roma Minority*, In: *Szabó Marcel, Varga Réka, Láncoș Petra Lea (szerk.): Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2015*. Hague: Eleven International Publishing, 2016. 115-138. o.
- SZALAI 2018a = SZALAI Anikó: *Az európai kisebbségvédelmi egyezmények alkalmazása a roma kisebbségre*, *Ars Boni* 2017:(I-II.) 3-11. o. (2018)

- SZALAI 2018b = SZALAI Anikó: Nemzetközi szerződések, In: Jakab András, Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia. PPKE JÁK, Budapest, 2018.
- SZENTES 2002 = SZENTES Tamás: A globalizáció kedvező és kedvezőtlen hatásai. Magyar Tudomány 47. (108.) évf. 2002. 6. sz. 708-719. o.
- SZIEBIG 2016 = SZIEBIG Orsolya Johanna: A veszélyeztetett fajok kereskedelmének szabályozása: kétértelműségek és új tendenciák, In: Kecskés Gábor (szerk.): Doktori Műhelytanulmányok 2016. Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2016. 217-229. o.
- SZIEBIG 2017 = SZIEBIG Orsolya Johanna: A veszélyeztetett fajok kereskedelmi szabályozásának szintjei az Európai Unió tagállamaiban, In: Fejes Zsuzsanna, Soós Edit, Varga-Jakó Mira Anna: A modern állam 21. századi közjogi kihívásai: Az állami funkciók változásai az európai integrációban. Iurisperitus Bt., Szeged, 2017. 62-67. o.
- SZILÁGYI 2009 = SZILÁGYI Péter: Szuverenitás, globalizáció, európaizálódás. In: Jog-Állam-Politika, 2009. 1. évf. 1. sz. 61-76. o.
- TAKÁCS 2008 = TAKÁCS Péter (szerk.): Államelmélet I. Szent István Társulat, Budapest, 2008.
- TAKÁCS 2011 = TAKÁCS Péter: Államtan. Az állam általános sajátosságai. Corvinus, Budapest, 2011.
- TAKÁCS 2011a = TAKÁCS Péter: Államtan. Két fejezet az állam általános elmélete köréből. A modern állam és elmélete. Corvinus, Budapest, 2011.
- TAKÁCS 2011b = TAKÁCS Péter: Államtan. Négy fejezet az állam általános elmélete köréből. Az állam általános sajátosságai. Corvinus, Budapest, 2011.
- TAN 2018 = TAN, Joyce: WIPO Guide on Alternative Dispute Resolution (ADR) Options for Intellectual Property Offices and Courts, July 2018 www.wipo.int/amc/en/docs/adrguidejuly2018.pdf
- TATHAM 2009 = TATHAM, Allan F.: Enlargement of the European Union. Kluwer Law International, 2009.
- TISOVSZKY 1997 = TISOVSZKY János: Az ENSZ és a békefenntartás. Magyar ENSZ Társaság, 1997.
- TORMA 2012 = TORMA András (szerk.): Közigazgatási Jog 1. Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész I. Miskolci Egyetem ÁJK, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék, Miskolc, 2012.
- TÓTH 2006 = TÓTH Károly: A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlata. In: Tóth Judit – Lengyél Krisztián (szerk.): Összehasonlító alkotmányjog. Complex, Budapest, 2006.
- TRÓCSÁNYI-SCHANDA 2014 = TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. HVG Orac Kiadó, Budapest, 2014.
- TRUE 2017 = TRUE, Jacqui: Feminism and Gender Studies in International Studies. In: Oxford Research Encyclopedia of International Studies, Nov/2017. <http://internationalstudies.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-46>
- URWIN 1995 = URWIN, Derek W.: The Community of Europe: A History of European Integration Since 1945. 2 edition, Routledge, London, 1995.
- VADÁSZ 2011 = VADÁSZ Sándor: 19. századi egyetemes történelem 1789–1914. Osiris Kiadó, Budapest, 2011.
- VALKI 1996 = VALKI László: Mit kezd a szuverenitással a nemzetközi jog? In: Gombár Csaba et al. (szerk.): A szuverenitás káprázata. Korridor, Budapest, 1996. 46-87. o.
- VAN MEERHAEGHE 1987 = VAN MEERHAEGHE, M.A.G: The Council for Mutual Economic Assistance. In: International Economic Institutions. Springer, Dordrecht, 1987.
- VÁRADI 2006 = VÁRADI Szilvia: A Páneurópa-mozgalom és hatása Magyarországon, Acta Universitatis Szegediensis Acta juridica et Política, Publ. doct. Jur., Tomus VI. Fasc. 7., Szeged, 2006. 173. o.

- VÁRADI 2008 = VÁRADI Szilvia: Az Európai Közösség társulási politikája, *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica Et Politica : Publicationes Doctorandorum Juridicorum* 8:(8) 177-202. o. (2008)
- VERESS 2009 = VERESS József (szerk.): *Gazdaságpolitika a globalizált világban*. Typotex Kiadó, Budapest, 2009.
- VÍG-HAJDU 2018 = VÍG Zoltán – HAJDU Gábor: CETA and Regulatory Chill. In: *A szellemi tulajdonvédelem és a szabadkereskedelem aktuális kérdései*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2018.
- VOITOVICH 1995 = VOITOVICH, A. S.: *International Economic Organisations in the International Legal Process*. Martinus Nijhoff, 1995.
- VÖRÖS 2004 = VÖRÖS Imre: *Nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga I.* KRIM, Budapest, 2004.
- WALTZ 1979 = WALTZ, Kenneth N.: *Theory of International Politics*. First Edition, McGraw-Hill Companies, Richmond, TX, USA, 1979.
- WEILER 2014 = WEILER, Joseph H. H.: European hypocrisy: TTIP and ISDS. In: *European Journal of International Law*, 2014. 25. évf. 4. sz.
- WEISS 2017 = WEISS, Norman: Origin and further developmnet. In: Stefanie Schmahl – Marten Breuer (eds.): *The Council of Europe: Its Law and Policies*. Oxford University Press, Oxford, 2017. 5-6. o.
- WHITTINGTON 2014 = WHITTINGTON, S.: Timor-Leste v. Australia: „Guerrilla Tactics” and Schoolyard Bullies in State Arbitration, *Arbitration Law Review*, 6, 2014.
- WOHL 2009 = WOHL, Isaac: The Antigua-United States Online Gambling Dispute. In: *J. Journal of International Commerce and Economics*, 2009. 2. évf. 133-134. o.
- WOLFE 2003 = WOLFE, Robert: Regulatory transparency, developing countries and the WTO. In: *World Trade Review*, 2003. 2. évf. 2. sz.
- WOUTERS-CHANÉ 2013 = WOUTERS, Jan – CHANÉ, Anna-Luise: Multinational Corporations in International Law. In: *KU Leuven Working Paper*, No. 129/2013. <https://ssrn.com/abstract=2371216>
- YU 2007 = YU, Peter: Intellectual Property, Economic Development, and the China Puzzle. In: Daniel J. Gervais (szerk.): *Intellectual Property, Trade and Development: Strategies to Optimize Economic Development in a TRIPs Plus Era*. Oxford University Press, New York, 2007. 173-220. o.

EGYEZMÉNYEK, NEMZETKÖZI DOKUMENTUMOK, JOGFORRÁSOK

1965. évi 22. tvr. a diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés kihirdetéséről
1982. évi 6. törvényerejű rendelet a Nemzetközi Valuta Alap alapokmányának kihirdetéséről
1985. évi 21. törvényerejű rendelet a világ kulturális és természeti örökségének védelméről szóló, az Egyesült Nemzetek Oktatási, Tudományos és Kulturális Szervezete Általános Konferenciájának ülészakán Párizsban, 1972. november 16-án elfogadott egyezmény kihirdetéséről
1987. évi 13. törvényerejű rendelet a konzuli kapcsolatokról Bécsben, 1963. április 24-én elfogadott egyezmény kihirdetéséről
1987. évi 27. törvényerejű rendelet az Államok és más államok természetes és jogi személyei közötti beruházási viták rendezéséről szóló, Washingtonban, 1965. március 18-án kelt Egyezmény kihirdetéséről
1989. évi 7. törvényerejű rendelet a Nemzetközi Beruházásbiztosítási Ügynökség létrehozásáról szóló, Szöulban, 1985. október 11-én kelt Egyezmény kihirdetéséről
1998. évi IX. törvény az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény és mellékleteinek kihirdetéséről

1998. évi XV. törvény a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) Konvenciójának, az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyveknek és a csatlakozási nyilatkozatnak a kihirdetéséről

2005. évi L. tv. a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról

2017. évi LX. törvény a választottbíráskodásról

2625 (XXV). Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations; A/RES/25/2625

94/2018. (V. 22.) Kormány rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről

A Nemzetközi Bíróság Statútuma

Amszterdami Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösséget létrehozó szerződés és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról, HL C 340., 1997.11.10.

An Agenda for Peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping, Report of the Secretary-General, A/47/277 (17.06.1992)

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya, San Francisco, 1945. Magyarországon törvénybe iktatta 1956. évi I. tv. (továbbiakban: ENSZ Alapokmány)

Az Európa Tanács 124. egyezménye a nemzetközi nem kormányzati szervezetek jogi személyiségének elismeréséről, 1986

Az Európa Tanács Alapszabálya

Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés – Treaty establishing the European Atomic Energy Community (Euratom) (1957) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012A/TXT&from=EN>

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés – Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1957) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=DE>

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ)

Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ)

Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects, A/55/305-S/2000/809 (21.08.2000)

Constitution of the World Health Organization

Council Decision (EU) 2017/38 of 28 October 2016 on the provisional application of the Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) between Canada, of the one part, and the European Union and its Member States, of the other part. OJ L 11, 14.1.2017, 1080-1081. o.

Csatlakozási Szerződés. HL L 236., 2003.9.23., 17-31. o.

Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organization (Declaration of Philadelphia) Annex to the Constitution of the ILO, 1944

Declaration on the enlargement of the European Union. In: Treaty of Nice. 80-84. o.

Emberi Jogok Európai Egyezménye. Magyarországon kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény

European Parliament, Resolution of 25 November 2010 on Human Rights and Social and Environmental Standards in International Trade Agreements, (2009) 2009/2219(INI), 15(a)

Fúziós Szerződés – Merger Treaty https://www.cvce.eu/en/unit-content/-/unit/b9fe3d6d-e79c-495e-856d-9729144d2cbd/fd7200ae-bfc9-4979-84e3-c1f48ff07724#be427f35-bec6-4872-9afa-e9602d628aea_en&overlay

Guiding Principles on Business and Human Rights – Implementing the United Nations. „Protect, Respect and Remedy” Framework, United Nations, New York–Geneva, 2011

List of non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council as of 1 September 2016 – Note by the Secretary-General, 29 December 2016, UN Doc. No. E/2016/INF/5

Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, OJ C 306, 17.12.2007. 1-229. o.

Opinion no. 621 / 2011 A Velencei Bizottság véleménye Magyarország új Alkotmányáról

PKG 1247 (1994) számú ajánlása: Recommendation 1247 (1994) of the Parliamentary Assembly on the Enlargement of the Council of Europe, 4 October 1994

Protocol on the enlargement of the European Union. In: Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the treaties establishing the European Communities and related acts. OJ C 80., 10.3.2001

S/RES/1325 (2000) on Women, peace and security

S/RES/1326 (31.10.2000) on the admission of the Federal Republic of Yugoslavia to the United Nations

S/RES/1973 (17.03.2011) on the Libyan Arab Jamahiriya

S/RES/2397 (22.12.2017) on the Democratic People's Republic of Korea

Single European Act, OJ L 169., 29.5.1987

T/RES/2199 (LXI) (25.05.1994) Attainment of self-government or independence by the Trust Territories

The 2030 agenda for sustainable development, A/RES/70/1 (21.10.2015)

The Challenge of Enlargement. Commission opinion on Sweden's application for membership. Document drawn up on the basis of SEC (92) 1582 final, 31 July 1992. In: Bulletin of the European Communities, Supplement 5/92.

The European Council [Lisbon Summit 1992], Lisbon, 26-27 June 1992. In: Bulletin of the European Communities, 6/1992

The European Council Copenhagen 21-22 June 1993. In: Bulletin of the European Communities No. 6/1993. I.1. pont

Treaty establishing the European Coal and Steel Community. Paris, 18 April 1951. https://www.cvce.eu/en/obj/treaty_establishing_the_european_coal_and_steel_community_paris_18_april_1951-en-11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58.html

UNCTAD, Key Statistics and Trends in Trade Policy United Nations, New York and Geneva, 2013

United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WTO Doc WT/DB58/AB/R; Dispute Settlement Panel Report On United States Restrictions On Imports of Tuna, 30 I.L.M. 1594, 1599 (1991)

Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik. <http://www.verfassungen.de/de/ddr/waehrungsunionsvertrag90.htm>

JOGESZETEK

Alkotmánybíróság X/1514/2017. határozata.

C-176/03. sz. ügy *Bizottság v Tanács*, 2005. szept. 13. EU HT 2005 I-07879.

Cole v Whitfield [1988] HCA 18; (1988) 165 CLR 360, 2 May 1988.

CTS Corp. v. Dynamics Corp. of America, 481 U.S. 69, 87 (1987)

Island of Palmas case (U.S.A. v the Netherlands) Award of 4 April 1928, PCA (1928)

Pike v. Bruce Church, Inc., 397 U.S. 137 (1970).

The Case of S.S. Lotus (France/Turkey), Judgment, PCIJ (1927), Series A. No. 10.

The South China Sea Arbitration (The Republic of Philippines v. The People's Republic of China), PCA www.pcacases.com/web/view/7

HONLAPOK

A Chinese billionaire may have hidden 6% of the world's aluminum in the Mexican desert, Business Insider www.businessinsider.com/a-chinese-billionaire-may-have-hidden-6-of-the-worlds-aluminum-in-the-mexican-desert-2016-9

A NATO hivatalos honlapja, https://www.nato.int/cps/us/natohq/declassified_137930.htm

About the Nordic Council, <http://www.norden.org/en/nordic-council/bag-om-nordisk-raad/the-nordic-council>

Agrárszerktor.hu

www.agrarszektor.hu/elemszer/csirkehaboru-egymasnak-feszult-a-ket-nagyhatalom.10225.html

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) www.asean.org

Az EFTA hivatalos honlapja: <http://www.efta.int/about-efta>

Az EFTA hivatalos honlapja: <http://www.efta.int/eea/eea-agreement>

Az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa <http://www.europatanacs.hu/index.php?workSpace=pages&id=42&langId=1>

Az Európai Bíróság hivatalos honlapja: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7033/hu/

Az Európai Bizottság hivatalos honlapja: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen_en

Az Európai Bizottság hivatalos honlapja: https://ec.europa.eu/info/strategy/strategy-documents_en

Az Európai Központi Bank hivatalos honlapja: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.hu.html>

Az Európai Parlament Hivatalos honlapja: <http://www.europarl.europa.eu/portal/hu>

Az Európai Unió hivatalos honlapja: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0027>

Az Európai Unió hivatalos honlapja: https://europa.eu/european-union/about-eu/history/founding-fathers_hu#box_4

Az Európai Unió Tanácsának hivatalos honlapja: <http://www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/presidency-council-eu/>

Az Európai Unió Tanácsának hivatalos honlapja: <http://www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/configurations/>

British Petrol <https://www.bp.com/content/dam/bp/en/corporate/pdf/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2018-oil.pdf>

Can CARICOM survive <http://pridenews.ca/2018/02/26/can-caricom-survive-caribbean-single-market-economy-csme/>

Caribbean Community (CARICOM) <https://caricom.org>

China Rare Earths case (DS431)

Coalition for the International Criminal Court, www.iccnw.org

Council of Ministers <http://www.norden.org/en/nordic-council-of-ministers/council-of-ministers>

Decision-making process in Nordic Council <http://www.norden.org/en/nordic-council/policy-documents-and-processes-1/decision-making-process-in-nordic-council>

Emberi Jogok Európai Bírósága Kérdések és válaszok http://www.europatanacs.hu/pdf/Questions_and_answers_Hungarian_version.pdf

Emberi jogok: védelem, támogatás és megelőzés <http://www.europatanacs.hu/index.php?workSpace=pages&id=45&langId=1>

Enrich Not Exploit Sustainability Report 2016, The Body Shop, <https://www.thebodyshop.com/about-us/our-commitment/enrich-not-exploit-sustainability-report-2016>

European Commission <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/>

European Free Trade Association (EFTA) www.efta.int

European Parliament www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/world/20110121STO12285/ending-the-banana-wars-who-wins-and-who-loses

Factsheet on Trade in goods and customs duties in TTIP, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_152998.1%20Trade%20in%20goods%20and%20customs%20tariffs.pdf

Factsheet on Trade in goods and customs duties in TTIP, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_152998.1%20Trade%20in%20goods%20and%20customs%20tariffs.pdf

Forrás: <https://www.financial-dictionary.info/terms/seven-sisters-oil-companies>.

Forum for Security and Co-operation <https://www.osce.org/forum-for-security-cooperation>

Global Policy Forum: NGOs and the EU. <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/177/31567.html>

Harvard University https://scholar.harvard.edu/barro/files/98_1207_imf_bw.pdf

High Commissioner on National Minorities <https://www.osce.org/hcnm>

History of the Nordic Council <http://www.norden.org/en/nordic-council/bag-om-nordisk-raad/the-nordic-council/the-history-of-the-nordic-council/the-history-of-the-nordic-council>

How the NSA and GCHQ Spied on OPEC, Spiegel online www.spiegel.de/international/world/how-the-nsa-and-gchq-spied-on-opec-a-932777.html

<http://csonet.org/index.php?menu=30>

http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_615590/lang--en/index.htm

<https://concordeurope.org/>

<https://pcacases.com/web/sendAttach/714>

<https://www.coe.int/en/web/ingo/participatory-status>

https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/18_07_10_list_of_affiliates_ac.pdf

<https://www.ngocongo.org/>

International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) <https://icsid.worldbank.org/en/Pages/about/Database-of-Member-States.aspx>

International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) <http://icsidfiles.worldbank.org/ICSID/ICSID/StaticFiles/basicdoc/main-eng.htm>

International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) <http://icsidfiles.worldbank.org/ICSID/ICSID/StaticFiles/basicdoc/partE.htm>

International Labour Organization, World Employment and Social Outlook – Trends 2018. 22 January 2018. http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_615590/lang--en/index.htm

International Monetary Fund (IMF) www.imf.org
Investment Policy Hub <http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/Details/458>
Italy's 2018 OSCE Chairmanship <https://www.osce.org/chairmanship/priorities-2018>
Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) www.miga.org
Napi.hu 2011. június 6. www.napi.hu/nemzetkozi_gazdasag/itt_az_uj_nyugdijbotrany_gorog_halottak_ezrei_kapnak_jarandosagot.485613.html
Office for Democratic Institutions and Human Rights <https://www.osce.org/odihr>
OPEC Statútum 7. (C) cikk www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/OPEC_Statute.pdf
Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) www.oecd.org/about/membersandpartners/list-oecd-member-countries.htm
Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) www.oecd.org
Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC) <https://asb.opec.org/index.php/interactive-charts/oil-data-upstream>,
Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC) www.opec.org/opec_web/en/
OSCE Court of Conciliation and Arbitration publishes its report of activities for 2013-2016 <https://www.osce.org/cca/295041>
OSCE Secretariat <https://www.osce.org/secretariat>
OSCE Where We Are <https://www.osce.org/where-we-are>
Ospelt and partner www.ospelt-law.li/Portals/0/publikationen/Common%20Company%20Forms%20Liechtenstein.pdf
Összefoglaló a Lisszaboni Szerződésről, az Európai Parlament hivatalos honlapja: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/5/a-lisszaboni-szerzodes>
Parliamentary Assembly <http://www.oscepa.org/>
Permanent Council <https://www.osce.org/permanent-council>
Portfolio www.portfolio.hu/gazdasag/az-imf-es-a-szobalanyok.149745.html
Press Conference by President Charles De Gaulle, Paris, 14th January 1963. Reproduced from WEU, Political Union of Europe. 85-87. o. In: Archive of European Integration (AEI), University of Pittsburgh, University Library System. <http://aei.pitt.edu/5777/>
Press Release: EU and Japan finalise Economic Partnership Agreement (8 December 2017), available at <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1767>
Press Release: EU-Canada trade agreement enters into force (20 September 2017), available at <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1723>.
Rapporteur Groups <https://www.coe.int/en/web/cm/rapporteur-groups>
Reports: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/country-monitoring>
Representative on Freedom of the Media <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media>
Review Conferences <https://www.osce.org/mc/43198>
Showdown in The Hague Brawl stalls U.S.-Iranian claims tribunal, United Press International www.upi.com/Archives/1984/09/15/Showdown-in-The-Hague-Brawl-stalls-US-Iranian-claims-tribunal/8388464068800/
Summits <https://www.osce.org/summits>

Tarján M. Tamás: 1972. május 26. A SALT–1 egyezmény aláírása http://www.rubicon.hu/magyar/oldal/1972_majus_26_a_salt_1_egyezmeny_alairasa

Tarján M. Tamás: 1975. július 30. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet megnyitása http://www.rubicon.hu/magyar/oldal/1975_julius_30_az_europai_biztonsagi_es_egyuttmukodesi_ertekezlet_megnyitasa/

The Banana Wars, The Guardian www.theguardian.com/world/1999/mar/05/eu.wto3

The Council of Europe and Non-Governmental Organizations <https://www.coe.int/en/web/tbilisi/conferenceofingos>

The History of OSCE <https://www.osce.org/whatistheosce>

Think Visegrad – V4 Think-Tank Platform <https://think.visegradfund.org/>

University of Florida EDIS <http://edis.ifas.ufl.edu/fe901>

Venice Commission – Opinions for Hungary <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=17&year=all>

Wikileaks https://wikileaks.org/wiki/East_Timorese_go_begging_as_foreign_advisers_rake_it_in:_World_Bank_file_on_Ines_Almeida,_2008

Winston Churchill's speech, Zurich University, 19 September 1946. <http://aei.pitt.edu/14362/1/S2%2D1.pdf>

WIPO: WIPO Governance Structure WO/PBC/17/2, May 2011 (http://www.wipo.int/edocs/mdocs/govbody/en/wo_pbc_17/wo_pbc_17_2_rev.pdf).

World Bank Group www.worldbank.org

World Trade Organisation (WTO) www.wto.org

World Trade Organisation (WTO) www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds427_e.htm

WTO (2007) World Trade Report: Six Decades of Multilateral Cooperation, What Have we Learnt? Geneva: WTO. https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report07_e.pdf.

WTO EC – Bananas III www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds27_e.htmKey facts

WTO, International Trade and Market Access Data, https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_bis_e.htm?solution=WTO&path=/Dashboards/MAPS&file=Tariff.wcdf&bookmarkState={%22impl%22:%22client%22,%22params%22:{%22langParam%22:%22en%22}}

www.itu.int