

# **HATÁR/HELYZETEK II.**

**Kutatóműhelyi tanulmányok**



KÁROLI INTERDISZCIPLINÁRIS KUTATÁSOK

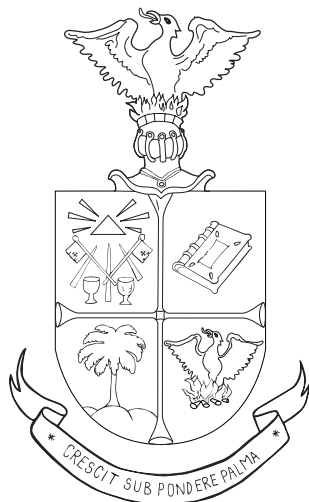
III. kötet

Szerkesztők:

Miklósné Zakar Andrea - Manzinger Krisztián

# HATÁR/HELYZETEK II.

Kutatóműhelyi tanulmányok



Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar  
Budapest, 2024

Sorozatszerkesztő:

Dr. Miklósné Dr. Zakar Andrea

Olvasószerkesztők:

Dr. Manzinger Krisztián – Dr. Miklósné Dr. Zakar Andrea

**ISBN 978-615-6637-42-0**

**ISSN 2676-9972**

© Szerzők, 2024

*Kiadja a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara*

Felelős kiadó: Prof. Dr. Tóth J. Zoltán, dékán

A kiadvány nyomdai munkálatait előkészítette:

Patrocinium Kiadó

[www.patrocinium.hu](http://www.patrocinium.hu)

# TARTALOMJEGYZÉK

<b>Előszó</b> .....	7
<b>HAMMERSTEIN JUDIT</b> Ideológiai szembenállás és pragmatikus külpolitikai törekvések - Orosz–magyar hivatalos kapcsolatok az 1920–1930-as években ....	11
<b>BIRKÁS ANTAL</b> Isten uralmának eszközei. A felsőbbtség és a törvény fogalma és funkciója Luthernál .....	31
<b>SPEIDL BIANKA</b> Tizenkilencedik századi protestáns missziók a Közel-Keleten: a puritán hittérítéstől az evangéliumi humanizmusig .....	41
<b>FAZAKAS ZOLTÁN JÓZSEF</b> A nemzetállam mint Románia alkotmányos értékválasztása a jogtörténet tükrében .....	71
<b>MANZINGER KRISZTIÁN</b> 20. és 21. századi európai példák a nemzetiségi kérdés és az állam vélt biztonsági megfontolásainak agressziós ürügyként való használatára .....	139
<b>KABAI ZSÓFIA</b> Franciaország Európa-politikája az 1940-es évek közepétől napjainkig – Különös tekintettel az V. Köztársaság ambícióira ..	173
<b>FEHÉR AJÁNDOK</b> Kína gazdasági jelenléte a Nyugat-Balkánon: az európai uniós érdekek mellett vagy ellen? .....	197

**DANCSI KATALIN – MIKLÓSNÉ ZAKAR ANDREA**

A határok nélküli európai térség expanziója: a schengeni együttműködés útja az óvatos kormányközi együttműködéstől Horvátország teljes és Románia, illetve Bulgária részleges csatlakozásáig .....231

**PÉCSI PANNA**

A 2015/2016-os szír menekülthullám összehasonlítása a 2022-es ukrán menekülthullámmal .....269

## ELŐSZÓ

Az elmúlt időszak ismét a változásokról szól, intézetünkben és a világban egyaránt. Szervezetileg átalakultunk, intézetünk a Nemzetközi Kapcsolatok és Társadalomtudományok Intézete nevet vette fel, azon belül pedig két egység, a Nemzetközi Jogi Tanszék, a Társadalomtudományok és Regionális Tanulmányok Tanszék jött létre. Csak a szervezeti keret változott, kollégáink az oktatás és tehetséggondozás mellett továbbra is folytatják tudományos és kutatási tevékenységüket, ennek legfrissebb eredményeit tartalmazza jelen könyv.

Immár kollektívánk harmadik kötetét tarthatja kezében az olvasó, amelyekkel a minket körülvevő, folyamatos változásban lévő világ egy-egy jelenségét kívánjuk bemutatni és tudományos elemzéssel megmagyarázni, az olvasó számára rendszerbe illeszteni. A kötet struktúrája azonos az előző években megszokottal: intézetünk kollégái mellett volt hallgatónk és karunk más intézeti kollégájának írásai is helyet kaptak. Ismét vannak visszatekintő jellegű, történelmi fókuszú írások, amelyek a mában is relevanciával bíró, múltból származó tudás átörökítését kívánják elősegíteni, azt, hogy a rendelkezésünkre álló ismeretek ne felejtődjenek el, és emellett vannak olyan írások is, amelyek a világban, a szűkebb és tágabb térségünkben aktuálisan zajló folyamatok bemutatására vállalkoznak.

Hisszük, hogy a körülöttünk levő világ komplexitásának megértéséhez minden szemszög segítséget nyújt, de tudjuk azt is, hogy a kritikai szemlélet, az események, történések elemző jellegű magyarázata képes olyan tudás megjelenítésére, amely a valóban szakmai megismerést segíti elő. Nagy örömünkre szolgál ezért, hogy ebben a kötetben is közölhetjük három korábbi hallgatónk írását, akik egy-egy komplex téma feldolgozásával bizonyosságát adják annak, hogy a tudományosság megújul és a fiatal generáció semmiben nem marad el a korábbiak szakmai színvonalától.

A magyar-oroszcapsolatok tárgyalása állandóan fókuszban álló kérdése a magyar külpolitika tudományos igényű vizsgálatának. Hammerstein Judit a kötetben közölt írásában intézményi szempontból vizsgálja a két világháború közötti magyar-szovjet államközi kapcsolatot. Bemutatja a két ország között antagonisztikus ideológiai ellentétet és azokat a geopolitikai okokat, amelyek ennek ellenére – az elsősorban magyar részről meglévő gyanakvást felülírva – a diplomáciai kapcsolatok felvételéhez vezettek 1934-ben. Áttekinti a kapcsolatok 1939-es megszakadásának, majd újrafelvételének okait, összességében a diplomáciai érintkezés eredményeit, továbbá kitér a korabeli magyar társadalmi percepciókra is.

Református egyetemenként fontosnak tartjuk, hogy kiadványunk teológiai vonatkozású kérdéseket is vizsgáljon. Birkás Antal írásában Isten uralma két eszközének lutheri értelmezését ismerteti, azon belül is elsősorban a világi kormányzás intézményét, az állam és az állami hatalom ismérveit és céljait vizsgálja. Habár Luther gondolatai a 16. századra datálódnak, mondanivalójának mai érvénye is van, így jó okkal számít az olvasó figyelmére.

Speidl Bianka a vallás és a politika határmezsgyéjét vizsgálja: a 19. századi közel-keleti protestáns missziók történetét mutatja be. Írásában végig vezeti az olvasót a kezdeti célkitűzéseken, a misszionáriusok mozgatórugóin, a helyi lakosság részéről tapasztalható fogadtatáson, illetve ismerteti azokat az okokat, amelyek miatt a kezdeti elképzelések kudarcot vallottak. A közlemény azonban ennél sokkal többre is vállalkozik: bemutatja azt, hogy a misszionáriusok milyen felismerések alapján sürgették az európai keresztény hatalmak térségi politikai beavatkozását – ami Törökország első világháborús vereségét követően meg is valósult –, valamint azt, hogy a misszionáriusok tevékenysége hogyan járult hozzá egy modern, arabnyelvű Biblia-szöveg megszületéséhez és a *nahda*, az arab kulturális megújulás fejlődéséhez.

Fazakas Zoltán tanulmányában a román alkotmányos rendszer nemzetállamisággal kapcsolatos percepcióinak alkotmánytörténeti fejlődését vizsgálja 1866 – az első román alkotmány megszületése – és



1989 – a kommunista rezsimek megbuktató rendszerváltás között. Írásában bemutatja a vizsgálati fókusz több történelmi korszakot is átívelő időszakainak nemzetiségi szempontú jogalkotói dilemmáit és azok mozgatórugóit. Ezek a dilemmák döntően a román állam nemzetállami ideálja, változó etnikai összetétele és a geopolitikai körülmények átalakulása hármában értelmezendők, amelyek vonatkozásában az utóbbi két realitás sok esetben eredményezte a jogalkotói ideák torzulását, realitásokhoz igazodását.

Manzinger Krisztián egy olyan kérdést vizsgál írásában, ami napjaink egyik szomorúan aktuális nemzetközi kihívása: a nemzetiségi problémák agressziós ürügyként való felhasználásának eseteit nagyhatalmak részéről. Írásában bemutatja, hogy hogyan használta fel geopolitikai céljai érdekében a nemzetiségi kérdéseket ürügyként a hitleri Németország 1938-39-ben, illetve a sztálini Szovjetunió 1939-40-ben, és e tapasztalatokat összeveti Oroszország Grúzia és Ukrajna elleni fellépésével az elmúlt másfél évtizedben. A párhuzamot abban a vonatkozásban azonosítja, hogy a két történelmi példához hasonlóan Moszkva is a vélt vagy valós nemzetiségi problémákat használja ma saját geopolitikai céljai elérésére és jogellenes cselekményeinek a nemzetközi joggal összeegyeztethetőségének hamis alátámasztására.

Kabai Zsófia a francia V. Köztársaság Európa-politikáját vizsgálja esszéjében. Rámutat, hogy Franciaország számára az állandó német fenyegetettség miatt kiemelten fontos volt az európai egység megteremtése, miképp annak fenntartása is folyamatos érdeke. Az elmúlt mintegy bő fél évszázad tapasztalatai alapján az is látható e vonatkozásban, hogy habár a francia Európa-konceptió és -politika a Charles de Gaulle által lefektetett alapokhoz igazodik, valamennyi francia államfő törekedett személyes prioritásai megjelenítésére az európai egység mélyítésében és formálásában.

Fehér Ajándok Kína gazdasági térnyerését vizsgálja a Magyarország számára kiemelten fontos nyugat-balkáni régióban. Ez a még Európai Unió kívüli terület erőteljes nagyhatalmi befolyásoknak kitett régió, amelyben Kína viszonylag új szereplő, azonban saját

érdekei mentén hajlandó a térség államai számára fontos olyan projektekbe is befektetni, amelyek piaci alapú finanszírozást nem feltétlenül tudnának kapni. Ennek a gazdasági jelenlétnek vannak bizonyos politikai kockázatai, de az érintett országok részben épp a késlekedő európai integrációjuk miatt nincsenek olyan helyzetben, hogy lemondjanak ezekről a meglátásuk szerint a gazdasági felzárkózásukat elősegítő forrásokról.

Dancsi Katalin és Miklósné Zakar Andrea tanulmánya a schengeni rendszer fejlődését és kihívásait vizsgálja az elmúlt évtizedek geopolitikai kihívásai és az európai integráció előrehaladásának fényében. Az intézményi kérdések tárgyalása mellett a szerzők a döntéshozók mozgatórugóit is igyekeznek megmutatni és azt sem hallgatják el, hogy habár az egyre mélyülőbb és terebélyesedőbb intézményesített együttműködés elsősorban adminisztratív kérdés, a politika és a politikai preferenciák torzítják azt, miképp a Bulgária és Románia csatlakozásával szembeni vétók mutatják.

Pécsi Panna tanulmánya a 2015/2016-os és a 2022-es migrációs krízist igyekszik elemezni és összehasonlítani, bemutatva azt, hogy hogyan reagált az Európai Unió és azon belül a célországok (elsősorban Németország) és a tranzitországok (főképpen Magyarország) a két migrációs krízisre.

Kötetünk írásai döntően a minket érintő térséggel foglalkoznak, térben és időben olyan komplexitásokban mozogva, amelyek segítik a Magyarországot körülvevő világot megérteni. Célunk ugyanis továbbra is az, hogy napjaink információözönében a leegyszerűsített kommunikációra törekvéssel szemben olyan befogadható elemzésekkel lássuk el az Olvasót, ami a megismerést és megértést teszi lehetővé. Reméljük, hogy e törekvésünkben sikerrel járunk!

A szerkesztők

**Hammerstein Judit<sup>1</sup>**

## **IDEOLÓGIAI SZEMBENÁLLÁS ÉS PRAGMATIKUS KÜLPOLITIKAI TÖREKVÉSEK - OROSZ–MAGYAR HIVATALOS KAPCSOLATOK AZ 1920–1930-AS ÉVEKBEN**

### **Absztrakt**

A szovjet–magyar kapcsolatok jelentősége a két világháború között mindkét ország szempontjából másodlagosnak, intenzitása változóan mérsékeltnak bizonyult. Ennek oka a két ország markáns ideológiai szembenállásában keresendő, ami azonban egyik fél részéről sem zárta ki a pragmatikus, reálpolitikai megfontolások érvényesítését a közös érintkezések során. A hadifogolykérdésben a felek elég korán együttműködésre kényszerültek. A két ország külpolitikai törekvéseiben a legfontosabb közös nevezőnek a versailles-i rendezés elutasítása bizonyult. A gazdasági szempontok is a közeledés mellett szóltak, leginkább magyar nézőpontból. A diplomáciai kapcsolatok felvételének (1934) gyakorlati hozadéka ugyanakkor elmaradt a várakozásoktól: nem vezetett a mindennapi érintkezések, ahogy a kereskedelmi kapcsolatok érdemi fellendüléséhez sem. A kétoldalú kapcsolatok látványos, igaz rövid ideig tartó javulására a német-szovjet megneemtámadási szerződés megkötését követően került sor, amelyet többek között a kereskedelmi egyezmény 1940-es aláírása, ahogy szimbolikusan Rákosi Mátyás egykori népbiztos és az 1848-as magyar honvédszászlók kicserélése fémjelzett.

---

1 A szerző a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának adjunktusa.

### Abstract

In the interwar period, Soviet-Hungarian relations, varying in intensity but always remaining moderate, were of secondary importance for both countries. This was mainly the consequence of the antagonistic difference between the political ideology of the two states, however, it did not exclude pragmatic considerations by either side. The first such issue was the exchange of the war prisoners in the early 1920s. Later, the joint rejection of the Versailles treaties and the opportunities of economic cooperation were seen as solid ground for cooperation by the Hungarian side, however, it was a profound change in Central European geopolitics what resulted in the establishment of diplomatic relations in 1934. The practical results of the official relations, however, fell short of the expectations: they did not lead to a substantial increase in everyday contacts, or trade relations. The most fruitful period in bilateral relations emerged after the conclusion of the German-Soviet non-aggression treaty of 1939. After that, in 1940, Hungary and the Soviet Union signed a trade agreement, and a year later even managed to make a symbolic exchange: the Hungarian war flags of the 1848-9 revolution were returned in exchange for the former People's Commissar Mátyás Rákosi.

A szovjet–magyar kapcsolatok jelentősége a két világháború között mindkét ország szempontjából másodlagosnak, intenzitása változóan mérsékeltnak bizonyult. Egészen 1934-ig hivatalos diplomáciai kapcsolat sem állt fenn Magyarország és a Szovjetunió között. A Horthy-rendszer fontos legitimációs forrása az antikommunizmus, a Tanácsköztársaság elutasítása volt, ezért a diplomáciai kapcsolatok kiépítését jó ideig halogatta. Magyarország Európában egyedüli államként szerzett közvetlen tapasztalatot a kommunista diktatúráról: a Tanácsköztársaság 133 napos regnálása következtében a kommunizmus megítélése egyértelműen negatív volt, a Lenin-fiúkkal, a terrorral, a

tömeggyilkosságokkal azonosították. Ráadásul Trianon traumája, a történelmi Magyarország szétdarabolása szervesen összekapcsolódott, sokak szemében ok-okozati összefüggésbe került a Kun-kormánnyal. Aligha véletlen, hogy a Horthy-rendszer egyik, ideológiai értelemben emblematikus olvasmánya Tormay Cécile, a magyar szovjeturalmat betegesen sötét, démoni rezsimként (patkányforradalomként) megrajzoló *Bujdosókönyve* lesz. Ebből következően a bolsevik forradalom, a Szovjetunió iránt érzett rokonszenv, szimpátia Magyarországon nem válhatott divatos értelmiségi attitűddé, sőt kifejezetten gyanúsnak, elítélendőnek minősült. A hivatalos Magyarország szinte hisztérikus ellenszenvvel tekintett a bolsevik országra, ahogy a szovjet kormány is ellenérzéssel viseltetett Horthyék fehér terroros rezsimjével szemben. Az érzelmi alaphelyzet antagonisztikusnak tűnt és jellemzője maradt a két világháború közötti korszak egészének.

## 1. Együttműködés a diplomáciai kapcsolatok felvétele előtt

Mindez azonban egyik fél részéről sem zárta ki a pragmatikus, reálpolitikai megfontolások érvényesítését a közös érintkezések során. A Szovjetunió 1941-es megtámadásáig a magyar külügyi vezetés gyakorlati lépéseiben a pragmatikus szempontok felülírták az ideológiai megközelítést. A két teljesen különböző berendezkedésű állam között jelentős volt az ideológiai ellentét, ám mégis tárgyalásokra kényszerültek egymással.

Ennek legfontosabb ösztönzője először – az 1920-as években - a hadifogolykérdés volt, amelyet a közvélemény és a hozzátartozók folyamatosan napirenden tartottak. Az első világháború következtében mintegy 120-180.000 magyar katona esett orosz hadifogságba. Hazahozataluk, az ügy sikeres rendezése a Horthy-rendszer társadalmi elfogadottságát is segíthette. Magyarország volt kiszolgáltatottabb helyzetben, a magyarországi orosz hadifoglyok száma ugyanis lényegesen alacsonyabb volt. 1920. május 29-én a két ország végül

Koppenhágában megállapodást kötött az egykori cári Oroszország területén rekedt magyar hadifoglyok kicseréléséről. Ennek értelmében a Szovjetunió vállalta, hogy hazaengedi a magyar hadifoglyokat, megszervezi és a magyar határig finanszírozza szállításukat, míg a magyar kormány a Magyarországon rekedt, az egykori cári Oroszország területéről származó, fogságba esett katonák elszállításáról gondoskodik.

Az első hadifogolytranszport 1920 júniusában útnak is indult, ám nem sokkal később a szovjet kormány a Tanácsköztársaság tíz népbiztosának perbefogása miatt a szállításokat nemcsak leállította, de ezer magyar tiszt internálását is elrendelte, tíz tisztet pedig tússzá nyilvánított. Ezt követően javasolta a magyar félnek, hogy a magyar tiszteket cseréljék ki a perbe fogott népbiztosokra. Az ítélethirdetést követően, az újonnan alakult Bethlen-kormány az ajánlatot végül elfogadta, az 1921. júliusi rigai szerződésben vállalva a tíz népbiztos és további 329 kommunista kiadatását. A szovjetek ennek fejében kötelezték magukat a koppenhágai egyezményben foglaltak maradéktalan betartására. A tárgyalásokat, a hadifogolykérdés szakértőjévé avanszáló diplomata, Jungerth-Arnóthy Mihály folytatta, és neki kellett lebonyolítani a fogolycserét is.<sup>2</sup> Az utolsó szállítmány 1925 augusztusában indult útnak, ám ez nem jelentette a hadifogolykérdés maradéktalan és megnyugtató rendezését. A Szovjetunió területén továbbra is maradtak magyar hadifoglyok, akiknek a számáról (6.000-tól 70.000-ig) különböző adatok állnak rendelkezésre az 1930-as évek első feléből. Ami azonban bizonyos: az 1934-ben felállított magyar követség egyik kiemelt feladatának épp az egykori hadifoglyok ügyének intézését tekintette.<sup>3</sup>

---

2 A hadifogolykérdésről lásd bővebben: PETRÁK Katalin: *Magyarok a Szovjetunióban. 1922–1945.*, Napvilág Kiadó, 2000. (Politikatörténeti Füzetek XVI.), valamint *Emberi sorsok a 20. században. Magyar hadifoglyok és emigránsok a Szovjetunióban a két világháború között*, Napvilág Kiadó, Budapest, 2012.

3 KOLONTÁRI Atila: *Magyar–szovjet diplomáciai, politikai kapcsolatok. 1920–1941*, Napvilág Kiadó, Budapest, 2009, 55.

Jungerth-Arnóthy már 1922-ben szorgalmazta a két ország közötti diplomáciai kapcsolatfelvételt, felismerve, hogy a kommunizmus és a Szovjetunió érdekei nem esnek feltétlenül egybe. Úgy vélte, meg kellene, és meg is lehetne szerezni a szovjet állam támogatását a legfontosabb magyar külpolitikai cél eléréséhez, a magyar területi revízióhoz.<sup>4</sup> A magyar külpolitika legfontosabb törekvése a békeszerződés feltételrendszere, a trianoni határok módosítására irányult. Tekintettel arra, hogy a szovjetek is elutasították a versailles-i rendezést, a tartós európai békéhez elengedhetetlennek tartva annak revízióját, a két ország érdekei számos kérdésben találkoztak egymással.

A bilaterális kapcsolatok kialakításához kedvező feltételt teremtett továbbá, hogy a két ország viszonyát nem terhelték olyan súlyos, nehezen megoldhatónak tűnő problémák, mint a Szovjetunió és a nyugati országok közötti kapcsolatot (adósságok, államosított ingatlanok, fehér emigráció kérdése stb.).<sup>5</sup> Ráadásul a gazdasági szempontok is a közeledés mellett szóltak, különösen magyar nézőpontból. Az első világháború következtében a korábbi hagyományos felvevő piacait, nyersanyaglelőhelyeit elveszítő, súlyos válsággal küzdő magyar gazdaság számára a hatalmas orosz piac felé tájékozódás előnyökkel kecsegtetett. A magyar üzleti világ képviselői elég korán tapogatózni kezdtek a Baltikumban, illetve a berlini magyar követségen keresztül abból a célból, hogy az üzleti lehetőségeket feltérképezzék.<sup>6</sup>

Az 1922-ben Genovában megrendezett európai gazdasági és pénzügyi konferencia margóján titkos tárgyalások indultak a két fél között az együttműködés lehetőségeiről. A magyar–szovjet közeledés szempontjából fontos körülmény, hogy időközben jelentős válto-

4 JUNGERTH-ARNÓTHY Mihály: *Moszkvai napló*, szerk. SIPOS Péter – SZÜCS László, Zrínyi Katonai Könyv- és Lapkiadó, Budapest, 1989, 28.

5 SERES Attila: *A magyar–szovjet diplomáciai és kereskedelmi kapcsolatok főbb problémái 1922–1935*, Budapest, 2006, 22. (SERES 2006A. Doktori értekezés, kézirat: doktori.btk.elte.hu/hist/seres/diss.pdf. Letöltés dátuma: 2022. december 5.)

6 *Uo.*, 40.

zások mentek végbe a nemzetközi környezetben: egyre több ország rendezte viszonyát a Szovjetunióval. 1924-re már 28 állam, közöttük Németország, Ausztria, Franciaország, Olaszország, Nagy-Britannia Törökország, Lengyelország és Finnország, ismerte el hivatalosan a bolsevik országot. Ennek súlyát felismerve 1924-ben a magyar gyáriparosok (GYOSZ) is azzal a felhívással fordultak a kereskedelmi minisztériumhoz, hogy a kormány a kereskedelmi kapcsolatok kiépítéséhez teremtsen meg a szükséges politikai feltételeket. Úgy látták ugyanis, hogy a magyar iparnak jócskán lenne keresnivalója a szovjet piacon, és felsorolták azokat a magyar vállalatokat, amelyek érdekeltnek lennének az oroszországi kivitelben.

Az első nagy elismerési hullámot tapasztalva 1924–1925-ben Magyarország is intenzív tárgyalásokba kezdett a diplomáciai kapcsolatok felvétele érdekében. Hosszas berlini egyeztetések után sikerült megállapodni a külképviseletek korlátozott létszámát, illetve mozgásterét illetően, ami kifejezetten magyar igény volt, ám az egyezmény ratifikációjától a magyar kormány végül elállt. Ennek legfőbb oka továbbra is ideológiai természetű volt, és a magyar szovjeturalom tapasztalatában, rossz emlékezetében, a kommunista agitációtól való félelemben gyökerezett; maga Horthy is erősen ódzkodott a megállapodástól.<sup>7</sup> Többen attól tartottak, hogy a szovjetek ígértük ellenére megpróbálnak majd beavatkozni a magyar belpolitikába.

Fontos körülményként említendő, hogy az egyezmény még azelőtt, hogy a magyar kormány betérjesztette volna a magyar parlamentnek, kiszivárgott és komoly vitát eredményezett, kiváltva a képviselők egy részének heves tiltakozását. A Nemzetgyűlés október 7-i ülésén az ellenzéki Eckhardt Tibor a „hóhérok, pribékek és nemzetközi gonosztevők” kormányával kötött egyezségnek nevezte a megállapodást.<sup>8</sup> Hasonló vehemenciával adott hangot felháborodásának Bajcsy-Zsi-

---

7 Seres Attila megállapítása szerint ennek oka elsősorban az angol–szovjet viszony elhidegülésében keresendő: *Uo.*, 80. Erre Petrák Katalin is utal: *PETRÁK: i.m.* 87.

8 *KOLONTÁRI: i.m.* 77.



linszky Endre is a fajvédők képviselőjében, aki egyebek mellett a szerződés külpolitikai hasznát is megkérdőjelezte.<sup>9</sup> Ez a polémia a megegyezés kútba esését követően sem ült el. A közvélemény és a politikai elit egy jelentős része kifejezetten problematikusnak látta, hogy a bolsevizmust megtapasztaló Magyarország, amelynek akkori rezsimje épp a kommunizmus elleni harc folyamányaként jött létre, a kommunizmus, illetve a kommunista propaganda fellegvárával, a Szovjetunióval lép szorosabb kapcsolatba.

Az 1920-as éveket rendkívül gyér, szórványos áruforgalom jellemezte. A bolsevik agitáció veszélyére hivatkozva a magyar belügyi szervek nem támogatták, sőt adminisztratív rendelkezésekkel kifejezetten nehezítették az üzleti kapcsolatok létrejöttét szovjet és magyar vállalatok között. A Magyarországra látogató üzleti delegációkat a magyar rendvédelmi szervek figyeltették, ennek költségeit a meghívó magyar vállalatra hárították.<sup>10</sup> 1930-tól pedig további járulékos terhekkkel sújtották azokat a magyar cégeket, amelyek lehetőséghez jutottak a szovjet piacon. Az illetékes hivatalok, mindkét oldalon olyan finansziális és bürokratikus nehézségeket támasztottak, amelyek az üzleti, kereskedelmi kapcsolatokat nem csak hogy nem ösztönözték, de kifejezetten ráfizetésessé teheték. Az ideológiai megfontolásokon túl szállítási problémák is nehezítették a kereskedelmi forgalom élénkülését.

1934-ig külképviseletek hiányában az információszerzésre csak közvetett módon nyílt lehetőség. Magyarország számára a Baltikum, Tallinn, majd Helsinki, míg a Szovjetunió számára a bécsi szovjet misszió kínált tájékozási pontot. A diplomáciai kapcsolatok felvételének előkészítésében pedig a török, majd a német diplomácia látott el közvetítő szerepet. Jungerth-Arnóthy Mihály a balti államokból, majd ankarai követként folyamatos és kimerítő jelentésekkel

9 PRITZ Pál: A fajvédők külpolitikai nézetei (1918–1936) In: Pritz Pál, *Magyar diplomácia a két háború között. Tanulmányok*, Magyar Történelmi Társulat, Budapest, 1995, 190.

10 SERES (2006A): i.m. 89.

látta el a magyar kormányt a szovjet viszonyokról. A magyar sajtó meglehetősen elítélő és ellenséges hangot ütött meg a Szovjetunióval szemben, amely a diplomáciai kapcsolatok felvétele után is jellemző maradt. Ennek káros hatására a kétoldalú diplomáciai érintkezésekben később a moszkvai magyar követ többször is felhívta a figyelmet.<sup>11</sup>

### **2. A diplomáciai kapcsolatok 1934 és 1941 között**

A magyar–szovjet kapcsolatokban érdemi elmozduláshoz ismételten a nemzetközi környezet jelentős átalakulása adott ösztönzést. Ennek sarokpontját Hitler 1933-as hatalomra kerülése jelentette, amely végül a német–szovjet viszony ellenségessé fordulásához vezetett. A Szovjetunió újabb szövetségesek felé tájékozódott: Magyarország számára felettébb nyugtalanító körülményként megindult a közeledés a status quo, azaz a trianoni határok megőrzésében érdekelt országok, Franciaország és a kisantant államok, Csehszlovákia és Románia irányába. A magyar kormány lépéshátrányba kényszerült: most már azon igyekezett, hogy a kisantant országokat megelőzve, minél hamarabb diplomáciai kapcsolatra lépjen a Szovjetunióval, annak érdekében, hogy az az orientációváltást követően ne a kisantant államok Magyarország érdekeivel ellentétes, a status quo fenntartására irányuló törekvéseinek támogatója legyen. Erre végül török és olasz közvetítéssel Rómában nyílt lehetőség 1934. február 6-án. Bár Budapest eredetileg külképviseletek nyitása nélkül szeretett volna diplomáciai viszonyt létesíteni, a követségek felállításának határidejére vonatkozóan a felek végül július 1-ben állapodtak meg.

Tanulságos néhány gondolat erejéig kitérni arra is, hogy milyen reakciót váltott ki idehaza a megállapodás tető alá hozása. A diplomáciai kapcsolatok felvétele a magyar közvéleményt erőteljesen megosztotta. A magyar sajtó egy része semlegesnek igyekezett mutatkozni, egy része helyeselte, egy része támadta (például a konzervatív-keresztény) Nem-

---

11 PETRÁK: i.m. 210.

zeti Újság) az egyezményt. A kormányzati oldal, a gazdasági szereplők, valamint a szociáldemokraták racionális lépésként értékelték, míg az ellenzéki keresztény pártok képviselői nemtetszésüket nyilvánították ki, tekintettel a negatív erkölcsi következményekre. A képviselőházban, miként 1924-ben, 1934 februárjában is heves vita kerekedett, a keresztény pártok képviselői a kommunista agitáció veszélyére igyekeztek rámutatni, illetve kétségbe vonták a megállapodástól várt gazdasági előnyöket. A legharcosabb ellenzők közé tartozott az egykori első világháborús szibériai hadifogoly, Fábíán Béla, a Független Nemzeti Demokrata Párt egyetlen képviselője, aki többek között azzal érvelt, hogy a kommunista agitáció nem szűnt meg azokban az országokban, ahol nagykövetséget állítottak föl.<sup>12</sup> A magyar kormány nem győzte hangsúlyozni, hogy a diplomáciai kapcsolatfelvétel egyáltalán nem jelenti az antibolsevista álláspont feladását.

Az egyezmény gyakorlati hozadéka sok tekintetben elmaradt a várakozásoktól. A mindennapi érintkezések szempontjából sem történt érdemi előrelépés, igaz ugyanakkor, hogy a turizmus fellendülését például a kommunista agitációtól tartva a kormány adminisztratív intézkedésekkel erőteljesen akadályozta: gyakorlatilag mindent megtett annak érdekében, hogy lehetőség szerint senkinek se jusson eszébe, hogy a Szovjetunióból Magyarországra látogasson. E célt minden jel szerint sikerült is elérni: az egyezmény aláírását követően a Szovjetunióból egyetlen turista sem érkezett, a nagykövetség hivatalos személyzetén kívül mindösszesen öt szovjet állampolgárt regisztráltak. Kánya Kálmán külügyminiszter 1934. április 15-én körrendeletet adott ki, hogy minden egyes szovjet állampolgár beutazása, illetve a vízum kiadása előtt ki kell kérni a Külügyminisztérium külön engedélyét. A Magyarországra belépő szovjet állampolgároknak pedig még az érkezés napján jelentkezniük kellett kötelező regisztrációra a legközelebbi rendőrállomáson. A rendelkezés alól még a követségi munkatársak sem élveztek kivételt. Átutazóvízumot az Ausztriából

---

12 KOLONTÁRI: i.m. 146.

Magyarországon át a Szovjetunióba eljutni igyekvő szovjet állampolgárok pedig csak abban az esetben kaphattak, ha magyar területen nem szálltak le a vonatról. Visszatérve a 1920-as évek gyakorlatához a magyar belügyi szervek újra szigorúan ellenőrizték a két ország közötti postai és táviróforgalmat.<sup>13</sup>

A hivatalos kapcsolatfelvétel nem ösztönözte a kulturális érintkezéseket sem, ezek még a kereskedelmi együttműködésnél is szórványosabbak, esetlegesebbek maradtak.<sup>14</sup> Az 1934 decemberében budapesti állomáshelyét elfoglaló szovjet követ több kezdeményezéssel, tervvel is előállt a két ország közötti kapcsolat élénkítése érdekében. Javaslatai egyebek mellett a szovjet kulturális, tudományos eredmények itthoni megismertetése céljából a kulturális kapcsolatok fellendítésére, kereskedelmi kirendeltség megnyitására, a jobb információáramlás érdekében egy budapesti TASZSZ-tudósítói poszt felállítására, illetve a külképviseleteken belül kölcsönös katonai attaséi státuszok létesítésére irányultak, ám ezek rendre nem vezettek eredményre.<sup>15</sup> Mindebből kiviláglik, hogy a budapesti szovjet követség mozgásterére rendkívül szűkre szabott volt. A magyar rendőrség a szovjet követség épületét folyamatos megfigyelés alatt tartotta, a konzulátusról kijövő magyar állampolgárokat pedig néhány sarokkal arrébb igazoltatták. Beépített emberen keresztül a szovjet munkatársakat is megfigyelték.<sup>16</sup>

---

13 A személyi és egyéb forgalmat korlátozó intézkedésekről lásd Seres Attila már idézett doktori disszertációját (137–138., valamint 156.), illetve SERES Attila: Szovjet diplomaták Magyarországon, 1924–194: Sorsok életutak és karriererek a szovjet külügyi szolgálat történetéből, *Múltunk* 2006/3., 53. (SERES 2006B)

14 A korszak szovjet-magyar kulturális kapcsolatairól lásd bővebben HAMMERSTEIN Judit: *Oroszok és magyarok. Magyar írók Oroszország - / Szovjetunió-tapasztalata az 1920-1930-as években* című monográfiáját. Örökség Kulturpolitikai Intézet, Budapest, 2022, 65-87.

15 SERES (2006A): i.m.154.

16 KOLONTÁRI: i.m. 159. A kötet szerzője itt tesz említést a Kiss Zsigmond és társai letartóztatásának ügyére, amely a Szovjetunióval szembeni ellenséges érzéseket tovább gerjesztette. A magyar sajtó értelmezésében Kiss Zsigmondék a szovjetek támogatásával egy újabb Tanácsköztársaság felállítását tervezték.

A budapesti szovjet követség bizalmatlan légkörben, meglehetősen elszigeteltségben végezte munkáját. (A magyar követség munkatársai Moszkvában viszont e tekintetben nem részesültek „különleges bánásmódban”: csak annyira figyelték meg őket, mint amennyire a többi polgári országból érkező külföldi diplomatát.) A gyanakvóan hűvös légkörről számolnak be a budapesti szovjet képviselő 1935-ös jelentései is. Figyelemre méltó, hogy a szovjet követ egyik feljegyzésében orosz nyelvű sajtó és könyvek, míg egy másikban reprezentációs költségvetés hiányára panaszkodik, holott szerinte mind a kiadványok, mind a vendéglátással egybekötött beszélgetések hozzájárulhatnak a bizalmatlan diplomáciai légkör oldásához.<sup>17</sup>

1934 májusában magyar, nem kormányzati szintű, üzletemberekből, gyáriparosokból álló delegáció látogatott a Szovjetunióba a magyar kormány döntése alapján. Az utazás célja alapvetően a tájékozódásra, az üzleti lehetőségek feltérképezésére irányult, kézzelfogható eredményt azonban nem hozott.<sup>18</sup> Összességében kijelenthető, hogy a diplomáciai kapcsolatok felvétele nem vezetett a kereskedelmi kapcsolatok érdemi fellendüléséhez, a magyar cégek, gyárak, a magyar mezőgazdaság nem tudott megkapaszkodni a szovjet piacon, a

---

Ez apropót kínált ahhoz, hogy egyes politikai hangadók újabb támadást intézzenek a magyar-szovjet diplomáciai kapcsolatok, illetve a követségek fenntartásával szemben. (*Uo.*, 216.) További mélypontot jelentett a kétoldalú kapcsolatokban a spanyol események kapcsán 1936. október 1-jén sorra kerülő budapesti kommunistaellenes megmozdulás, amely egyben a Szovjetunió, illetve a szovjet követség ellen irányult. A Vigadóban szervezett tüntetés szónokai élesen bírálták a Szovjetunió diplomáciai elismerését és a követség munkatársait. A bolsevikellenes nagygyűlés résztvevői a tüntetést a szovjet követség épülete előtt kívánták folytatni, ezt azonban a rendőrség megakadályozta. Az októberi történések miatt Szemjon Mirnij szovjet követségi titkár tiltakozott Apor Gábor külügyminiszter-helyettesnél és többek között kifogásolta a magyar sajtó durva szovjetellenes hangnemét. (*Uo.*, 221–223.)

17 SERES Attila: *A budapesti szovjet követség jelentései 1934–1935*, Lymbus 2007, 246, 263–264.

18 SERES (2006A): i.m. 178–180.

kereskedelmi érintkezések marginálisak maradtak. A kereskedelmi és hajózási egyezmények aláírása csak 1940. szeptember 3-án válik lehetővé, ennek azonban a rendelkezésre álló idő rövidege miatt már nem lett gyakorlati hozadéka.

Magyarországnak tehát a diplomáciai kapcsolatok létesítése terén sikerült beelőznie a kisanant államokat, ebből érdemi előnyt mégsem tudott faragni. Hitler hatalomra kerülését követően a szovjet külpolitika érezhetően irányt váltott: arra törekedett, hogy Németországgal szemben építsen ki kollektív, biztonsági rendszert, és ehhez immáron a versailles-i békemű fenntartásában érdekelt országokkal kereste a kapcsolatot. A szovjet–francia kölcsönös segítségnyújtási szerződést rövidesen a hasonló tartalmú szovjet–csehszlovák egyezmény aláírása követte 1935. május 16-án. Ezzel Magyarország számára egy kifejezetten kedvezőtlen diplomáciai konstelláció, segítségnyújtási rendszer rajzolódott ki Franciaország, a bolsevik állam és a kisanant részvételével, amely erőteljesen megterhelte a szovjet–magyar kapcsolatokat. Nyilvánvalóvá vált, hogy Közép-Európa sorsára a Szovjetunió meghatározó hatást gyakorolhat, ami nemcsak a kommunista agitációtól, de a pánszláv terjeszkedéstől való régi félelmeket is felerősítette.

Az általános hangulatról sokat elárul a budapesti szovjet követség 1936-ban készített jelentése, amely a magyar sajtó szovjetellenes hangneméről nyújt tájékoztatást. A Budapesten dolgozó szovjet diplomaták úgy látták, hogy 1936-ra a magyar elit, a sajtó képviselői, a politikusok és az értelmiség körében egyaránt egyértelművé vált a Szovjetunió Magyarországgal szembeni ellenséges államként való megítélése, és nincs olyan politikai tömörülés az országban, amelyik bármifajta közeledést támogatna a Szovjetunióhoz, még a német terjeszkedés ellen harcos álláspontot képviselő Bajcsy-Zsilinszky Endre sem. A jelentés a népi írók körét nevezi meg egyetlen olyan csoportként – Illyés Gyula és Matolcsy Mátyás nevét külön is említve –, amelyik nem ellenszenvvel, hanem több-kevesebb „lojalitással”

viseltetik a Szovjetunió iránt, ám e közösség befolyását, szerveztségét csekélynek ítéli.<sup>19</sup>

A csehszlovák–szovjet kölcsönös segítségnyújtási egyezmény megkötését (1935. május 1.) követően a szovjet–magyar kapcsolatok nem tudtak kimozdulni a „normalizált” kapcsolattartás szintjéről. A müncheni egyezmény, majd a bécsi döntés kísérőjelenségeként a szovjet külügyi vezetés visszafogottsága mellett érzékelhetően ellenségessé vált a szovjet sajtó Magyarországgal szemben, amelyet fasiszta országgként, agresszorként állítottak be.<sup>20</sup> A politikai, gazdasági kapcsolatok terén érdemi változás 1939-ben következett be. Magyarország 1939. január 17-én csatlakozott az Antikomintern Paktumhoz, amelyre válaszul a szovjetek a külképviseltek kölcsönös bezárását kezdeményezték, így Jungerth-Arnóthy Mihályt, a moszkvai magyar követet márciusban hazahívták.

Nem sokkal később, a szovjet–német megneemtámadási szerződés megkötését követően német sürgetésre Magyarország és a Szovjetunió 1939 nyarán megállapodást kötött a diplomáciai kapcsolatok visszaállításáról. A kárpátaljai magyar bevonulás, illetve a Molotov–Ribbentrop-paktum titkos záradékában foglaltak végrehajtása következtében Magyarország és a Szovjetunió közvetlen szomszédságba kerültek egymással, közös határszakasszal. (A még nemrég a status quo fenntartásának szükségességét képviselő Szovjetunió a versailles-i békerendszer megszüntetésének legnagyobb haszonélvezőjévé vált.)

A hivatalos kapcsolatok rendezését követően jelentősen fellendültek a kétoldalú kapcsolatok, amelyet a Romániával szembeni érzékenységre is elősegített. A képviselteket kibővítették és 1940 szeptemberében a kereskedelmi szerződést, valamint a vasúti forgalmat szabályozó egyezményt is aláírták. A javuló viszonyra jellemző, hogy 1940. június 19-én Csáky István külügyminiszter ellátogatott a Bajza

---

19 KOLONTÁRI: i.m. 215.

20 *Uo.*, 254–255.

utcai szovjet követségre, hogy megtekintse az *I. Péter* című filmet.<sup>21</sup> 1940 novemberében Rákosi Mátyás és társai szabadon engedése, majd az 1848-as honvédszászlók visszaadása szintén a kapcsolatok élénkülésének fontos momentuma. A Jugoszlávia elleni magyar katonai támadás ellenére a Szovjetunió részt vett a Budapesti Nemzetközi Vásáron. Az 1941. május 2-án megnyíló szovjet pavilon iránt igen nagy érdeklődés mutatkozott, a kiállításra Horthy Miklós kormányzó és Bárdossy László külügyminiszter is ellátogatott a kereskedelmi miniszter és Budapest polgármestere mellett.<sup>22</sup>

A moszkvai magyar nagykövetség által hazaküldött táviratok 1934 és 1941 között a lehetőségek szerint részletes tájékoztatást adtak a szovjet belpolitikai viszonyokról is. A jelentésekből kiviláglik, hogy a szovjetek több ízben szóvá tették a magyar sajtó szovjetellenes hangütését,<sup>23</sup> aminek következtében Jungerth-Arnóthy 1937. február 9-én táviratában arra kéri a külügyminisztert, hogy mérséklőleg hasson „a magyar sajtó szovjetellenes irányára.”<sup>24</sup> 1937 folyamán a képviselőlet tájékoztatást adott a személyi kultuszról, a tömeges letartóztatásokról, a perekről és a kivégzésekről, az egyre jobban eluralkodó félelem légköréről. Az egyik táviratban a követ arról számol be, hogy a letartóztatások a Külügyi Népbiztosságot is érintették, beleértve a magyar ügyekkel foglalkozó munkatársakat is, és felhívta a figyelmet arra, hogy ez a követségi munkát, az ügyek intézését minden bizonnyal megnehezíti majd.<sup>25</sup>

---

21 LENGYEL Béla: *Szovjet irodalom Magyarországon 1919–1944*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1964, 369.

22 KOLONTÁRI: i.m. 320.

23 Jungerth-Arnóthy 1936. november 6-i, illetve 1937. március 25-i jelentése. Lásd PASTOR, Peter (szerk): *A moszkvai magyar követség jelentései. 1935–1941*. Századvég Kiadó, Budapest, 1992, 59–62, 84.

24 *Uo.*, 74.

25 1937. június 13-i keltezésű távirat. Lásd *A moszkvai magyar követség jelentései*, 100–101.



Jungerth-Arnóthy kiváló diplomata volt, jó megfigyelőkészségéről, alapos tájékozottságáról a követi jelentések, valamint naplója is képet adnak. Hamar felfigyel a személyi kultuszra, a nagy terror hatalomtechnikai mozgatórugóira és lehetséges következményeire. Mivel a diplomaták hivatalos meghívást kaptak, megfigyelőként részt vett a Radek–Pjatakov per majd minden tárgyalási fordulóján. Visszaemlékezéseiben részletesen beszámol a tárgyalásokról, kiemelve azok nyilvánvalóan „színházi”, koncepciós jellegét.<sup>26</sup> Ugyanakkor a követ sem tud magyarázatot adni arra, hogy mivel tudták rávenni a vádlottakat bűnösségük beismerésére.

A követségi táviratokban szó esik természetesen Kun Béla és társai letartóztatásáról is. Több jelentés is tartalmazza azoknak a magyar állampolgároknak a nevét, akiket közönséges vagy politikai bűncselekmények vádjával vettek őrizetbe. A letartóztatásokról a misszió nem a szovjet hivataloktól, hanem a hozzátartozóktól értesült. Több ízben is igyekezett interveniálni ügyükben, például a Külügyi Népbiztosság politikai igazgatójánál, de hasonlóan más érintett országok külképviseleteinek erőfeszítéseihöz, minden eredmény nélkül.<sup>27</sup>

### 3. Két szimbolikus kérdés

Végezetül röviden ki kell térni a magyar népbiztos, Rákosi Mátyás és a magyar honvédszászlók kicserélésének ügyére is. A Rákosi-perék jelentős nemzetközi visszhangot váltottak ki: Rákosiék szabadon bocsátásának kérdése nemzetközi munkásmozgalmi kampányokat, illetve a nyugati baloldali értelmiség részéről tiltakozási akciókat eredményezett. Nem utolsó sorban pedig befolyásolták, éveken át terhelték a szovjet–magyar kétoldalú kapcsolatokat. 1925 novemberében az illegálisban lévő magyar kommunista mozgalom újjászervezésével megbízott Rákosi Mátyást négy társával együtt

---

<sup>26</sup> JUNGERTH-ARNÓTHY: i.m. 220–223.

<sup>27</sup> *A moszkvai magyar követség jelentései*, 132., 194–195.

statáriális bíróság elé állították, majd az 1926. július 12. és augusztus 4. között zajló, úgynevezett első Rákosi-perben nyolc és fél év fegyházbüntetésre ítélték. A per a Rákosival rokonszenvező helyi munkásmozgalmi szervezetek körében tiltakozó akciókat váltott ki (levelek, demonstrációk, újságcikkek formájában) a külföldi magyar képviselőkénél. A Szovjetunió mérsékeltebb, óvatos álláspontra helyezkedett: hivatalosan nem lépett föl a magyar kormánynál az időközben a nemzetközi kommunizmus ismert figurájává avanzsáló Rákosi érdekében. Az egykori kereskedelmi népbiztoshelyettes, majd szociális termelésért felelős népbiztos megmentését azonban presztízkérdésként kezelte, így más csatornákon, közvetítők útján nagy aktivitást kifejtve igyekezett elérni a halálos ítélet megakadályozását.<sup>28</sup> Rákosi befolyásos ügyvédje, Lengyel Zoltán már 1927-ben felvetette Rákosi és társai átadását a szovjeteknek az 1848–1849-es honvédszázlókért cserében.<sup>29</sup>

A diplomáciai kapcsolatok felvétele után sokan abban reménykedtek, hogy Rákosi ügye is rendeződhet. Az egykori népbiztost azonban második alkalommal is bíróság elé állították. Az 1935. január 21. és február 8. között zajló per (a volt népbiztost a Tanácsköztársaság idején elkövetett bűnökkel vádolták) még komolyabb nemzetközi visszhangot, tiltakozási hullámot váltott ki, mint az első. Még a londoni Lordok Házában is vita bontakozott ki abban a kérdésben, hogy a per ellentétes-e a trianoni békeszerződéssel.<sup>30</sup> Tekintettel arra, hogy olyan bűncselekmények elkövetésével vádolták Rákosit, amelyről az igazságszolgáltatásnak már az első per idején tudomása volt, az eljárásra az lehet a racionális magyarázat, hogy a kormányzat ezzel is demonstrálni kívánta, hogy a budapesti szovjet követség felállítását követően sem szüntette be a harcot a bolsevik propaganda ellen. A halálos ítélet azonban elmaradt. A Rákosi ügyvédjei által szorgalma-

---

28 KOLONTÁRI: i.m. 345., SERES (2006A): i.m. 94.

29 *Uo.*, 99.

30 KOLONTÁRI: 352.

zott csere a várakozások ellenére ekkor még nem valósulhatott meg, részben annak következtében, hogy a volt népbiztost időközben bevásztották a Komintern végrehajtó bizottságába.<sup>31</sup>

A kétoldalú kapcsolatok egyik fontos mozzanatát az 1848-as magyar honvédszázlók visszaszerzése jelentette. A magyar szabadságharcos zászlókról orosz vidéki városokban járt magyar hadifoglyok jelentéseiből értesült a magyar kormány. Jungerth-Arnóthy 1935 májusában felkereste a Pester Lloyd tudósítójával a Forradalmi Múzeumot, ahol 42 zászlót talált.<sup>32</sup> A zászlók és ezzel Rákosi ügyének rendezése azonban csak a német–szovjet megneemtámadási egyezményt követően vált lehetővé. A lobogókat a szovjetek ünnepélyes keretek között 1941. március 20-án adták át a moszkvai Vörös Hadsereg székháza dísztermében Kristóffy József magyar követnek. A moszkvai magyar követ külügyminiszternek címzett jelentéséből tudható, hogy a szovjetek – díszszázad felállításával, zenekarral, magas rangú képvisellel, ünnepélyes beszédekkel – az átadáskor meglehetősen kitettek magukért. A zászlókat még aznap útnak indították Budapestre, szintén ünnepélyes keretek között, külön vasúti kocsiban, orosz tiszti küldöttség és díszőrség jelenlétében.<sup>33</sup> A szovjet gesztust összességében a magyar sajtó is szimpátiával fogadta.<sup>34</sup>

#### 4. Összegzés

A két világháború közötti szovjet–magyar kapcsolatokat döntő mértékben határozta meg a két ország markáns ideológiai szembenállása, amelynek eredményeként a reláció a korszakban mindkét fél szempontjából másodlagos jelentőségű maradt. A bolsevizmus magyar, illetve a Horthy-kormányzat szovjet megítélése ugyanakkor egyik

---

31 *Uo.*, 350.

32 JUNGERTH-ARNÓTHY, *I. m.*, 138–139.

33 1941. március 21-i jelentés. Lásd *A moszkvai magyar követség jelentései*, 296–297.

34 KOLONTÁRI: *i.m.* 363.

ország részéről sem zárta ki a pragmatikus, reálpolitikai szempontok érvényesítését a közös érintkezések során. A hadifogoly-kérdés volt az első olyan ügy, amely a feleket tárgyalásokra, együttműködésre kényszerítette már az 1920-es évek elején. A két ország külpolitikai törekvéseiben a legfontosabb közös nevezőt a versailles-i békerendszer elutasítása, a határok módosításának szándéka jelentette. A gazdasági megfontolások szintén a közeledés mellett szóltak, leginkább a trianoni békekötés következtében súlyos válsággal küzdő Magyarország szempontjából. A magyar gyáriparosok ösztönzésére, valamint arra a tényre tekintettel, hogy 1922-től kezdődően egyre több ország ismerte el hivatalosan a Szovjetuniót, a magyar kormány intenzív tárgyalásokba kezdett a szovjetekkel a diplomáciai kapcsolat létesítése céljából. Mivel azonban a magyar politikai közvélemény és maga Horthy Miklós kormányzó is tartott a kommunista agitáció beszívargásától, a Berlinben előkészített egyezmény magyar ratifikációja 1924-ben végül meghiúsult.

A diplomáciai kapcsolatfelvételre így csak tíz évvel később, 1934-ben kerülhetett sor. Ekkorra azonban a külpolitikai környezet már alaposan átalakult, amelynek egyik fontos mozzanata éppen az volt, hogy a Szovjetuniónak sikerült kitörnie a nemzetközi elszigeteltségből. A szovjet-magyar diplomáciai viszony rendezésének gyakorlati hozadéka mérsékelt maradt: nem vezetett a mindennapi érintkezések, a turizmus, ahogy a kereskedelmi kapcsolatok érdemi fellendüléséhez sem. A budapesti szovjet és a moszkvai magyar követségi jelentésekből egyértelműen kiderül, hogy a kétoldalú kapcsolatokat 1934 után is alapvetően a bizalmatlan, gyanakvó légkör jellemezte.

Látványos javulásra a német-szovjet megnehtámadási szerződés megkötése után került sor. A Szovjetunió 1941-es megtámadásáig tartó rövid időszakban az érintkezések fellendülését többek között a kereskedelmi és hajózási egyezmény 1940-es aláírása, a Budapesti Nemzetközi Vásár szovjet pavilonjában tett kormányzói látogatás szemlélteti. Aligha véletlen, hogy a szovjet-magyar kapcsolatokat

éveken át terhelő ügyet, Rákosi Mátyás sorsának rendezését is ekkor sikerült nyélbe ütni, mégpedig szimbolikus keretek között: az egykori népbiztos kiadásáért cserében 1941 márciusában az 1848-as magyar honvédszászlók ünnepélyesen hazatérhettek Magyarországra.



**Birkás Antal<sup>1</sup>**

# **ISTEN URALMÁNAK ESZKÖZEI. A FELSŐBBSÉG ÉS A TÖRVÉNY FOGALMA ÉS FUNKCIÓJA LUTHERNÁL**

## **Absztrakt**

Tanulmányomban Luther felsőbbsséggel és törvénnyel kapcsolatos tanítását mutatom be. Fontos látni, hogy a nagy reformátornak a mának szólóan is volt mondanivalója e politikai filozófiai, jogi jellegű témákkal kapcsolatban. Meglátásait nagyrészt bibliai alapon, a sola Scriptura elvét szem előtt tartva fogalmazta meg – más korabeli reformátorokhoz hasonlóan.

## **Abstract**

In this article, I intend to present Luther's teaching on supremacy of the state and the law. The ideas of the great reformer on questions related to political philosophy and law are meaningful even today. While outlining his views, he adhered to the doctrine of sola Scriptura, as did other reformers at the time.

Luther sokat és sokhelyen írt a teremtő Isten uralmának két eszközéről, a törvényről és az evangéliumról. Mindezt teoretikus keretbe is foglalta, amit ma Luther kettős kormányzatról, kétféle kormányzásról szóló tanításaként ismerünk. Jelen tanulmányomban a felsőbbsségről és a

---

1 A szerző a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának docense

törvény fogalmáról és funkciójáról írok Luther néhány tanulmánya alapján, vagyis Isten eszközeinek „egyik” feléről, az evangéliumról csak érintőlegesen, a kétféle kormányzáshoz kapcsolódóan szólnok.

A törvénnyel kapcsolatban alapvetően az *Asztali beszélgetések*ben olvasható körülbelül 40-60 törvénnyel és joggal kapcsolatban elhangzott gondolat, megjegyzés alapján teszem mindezt. Előtte azonban röviden ismertetem az Isten kétféle kormányzásáról szóló lutheri tanítást – a kard hatalma (a törvény és annak kényszerítő ereje) és funkciója is innét közelítve érthető meg.<sup>2</sup>

### 1. Isten uralmának két módja

Luther valóban a tanácsadás és a nyelv zsenije. Írásai gyakran „megkeresésre” születtek, ő pedig ezekre a megkeresésekre meglepően, virtuózan válaszolt. Így van ez a törvény/világi felsőbbség szempontjából leglényegesebb tanulmányok, írások esetében is. Jelen tanulmányt a régi Masznyik-féle fordítás alapján készítettem: *A világi felsőségről című tanulmányt Svarzenberg (sic) báró, illetve Stein Farkas weimari prédikátor kérésére írta 1523-ban (munkáját a fejedelem testvéreinek, János hercegnek ajánlotta), míg a katonák hivatásáról szóló, *Lehet-e üdvösséges a katonák hivatása?* című tanulmányt Kram Aszkaniusz lovag kérésére 1526-ban.<sup>3</sup>*

---

2 A törvény fogalma teológiai (itt hitéleti értelemben értve most) és világi funkciója szerint is értelmezhető. Mindkettőre hozok példákat.

3 Bibliográfiai adatokkal: LUTHER, Márton: A világi felsőségről, hogy meddig tartozik neki az ember engedelmességgel. In: MASZNYIK Endre (szerk.): *D. Luther Márton egyházreformáló iratai. 2. kötet.* Wigand F. K. Kiadó, Pozsony 1906. 363-410., valamint LUTHER Márton: Lehet-e üdvösséges a katonák hivatása is? In: MASZNYIK Endre (szerk.): *D. Luther Márton egyházszervező iratai. 5. kötet.* Wigand F. K. Kiadó, Pozsony 1910. Lásd továbbá: BÉKEFY Lajos–BIRKÁS Antal (szerk.): *Napjaink dilemmái – Protestáns válaszok.* BIA-GONDOLAT, Budapest. 2015. BIRKÁS Antal: Luther és Kálvin a világi hatalomról. In: *Vigília* 2017/10. BIRKÁS Antal: Luther Márton mint politikai tanácsadó. In: *Jogtörténeti Szemle* 2017/4. BIRKÁS Antal: *Reformáció, államhatalom, politika.* Luther Kiadó. Budapest 2011.



Ezekből a tanulmányokból – és más forrásokból, így például az Asztali beszélgetések legutóbbi kiadásából<sup>4</sup> – az alábbi tételmondatok fogalmazhatók meg a felsőbbtség eredetével és az annak való engedelmisség és ellenállás kérdésével kapcsolatban.

A világi felsőbbtség Isten által rendelt voltát – elsősorban Pál rómabeliekhez írt levelének 13. része alapján – a német reformátor egyértelműen, határozottan vallja. Még akkor is így van ez, ha alapvetően úgy tűnik, hogy a felsőbbtség léte (az állam eredete) a bűnbeeséshez köthető, annak valamifajta következménye, illetve az is biztos, hogy Luther esetében a felsőbbtség alapvetően „büntető” jellegű, elsősorban a bűnt üldözni köteles, a rendet fenntartani hivatott a hatalom.

Luther a felfogását – benne a hatalom eredetét, a világi felsőbbtség feladatát és az evangélium szerepét is megemlítve – teoretikus keretbe ágyazza. Ez az úgynevezett kettős birodalom (kettős kormányzat/kormányzás) elmélete, amelynek lényege, hogy a világot teremtő Isten a bűnbe esett emberiségnek kétféle módon is a segítségére siet.<sup>5</sup> Az egyik eszköz, amellyel az Úristen a bűnbe esett világot kormányozza az evangélium (ez Isten „igazi” munkája, „Isten igaz műve” – mondja Luther). Ezt a Krisztusban hívők és őt valóban követők (keresztények, „krisztusiak”) számára adta az Isten, a benső átformálására és az örök életre. A másik eszköz, amellyel a teremtő Isten a világot kormányozza, a kard hatalma: a világi felsőbbtség és annak törvényei, azok kényszerítő ereje, annak érdekében, hogy ez a törékeny világ annyira amennyire, de élhető legyen.<sup>6</sup>

---

4 Munkám során a Reformációi Emlékbizottság (az evangélikus egyházi!) és a Luther Kiadó közös munkáját dicsérő vaskos kötetet használtam, amely a reformáció 500 éves jubileuma alkalmából jelent meg. CSEPREGI Zoltán–FABINY Tibor–ITTZÉS Gábor–REUSS András (szerk.): *Luther Válogatott művei 8. Asztali beszélgetések. Luther Kiadó*, Budapest 2014.

5 A megnevezés (fordítás) a magyar nyelvben változó. Az elmúlt évtizedekben inkább a kormányzás/kormányzat fordítás a használatos.

6 Mindehhez lásd az általam írt szócikket (Luther Márton, benne a kétféle

Mindez azonban nem jelenti azt, mondja Luther, hogy a keresztényeknek ne kellene betartaniuk a törvényeket – miként azt némelyek Luther korában gondolták, és akik mindenféle „világi” törvény nélkül akartak élni. A Krisztust követők engedelmességgel tartoznak a hatalomnak és a törvényeknek, bár, mondja Luther, ők a törvénynél is többet tesznek, önszántukból, hisz „a gyümölcsfának nincs szüksége jogkönyvekre, ő anélkül is gyümölcsöt terem, hisz ez a természete”.

A felsőbbség – a törvény és azok kényszerítő ereje – szükséges, különösen is a bűneset miatt. Az emberi természet az, ami a „kard hatalmát” valóban szükségessé teszi annak érdekében, hogy ez a világ annyira amennyire, de élhető legyen. A rossz féken tartassék – elsőrendűen is ez a világi felsőbbség feladata. Mindez Luther számára egyértelmű, erről tisztán vall – nem egy esetben azokkal szemben, akik a világi felsőbbség létét nem tartják szükségesnek. Saját szavaival a fentiekben írtak: *„Mert kétféle felsőbbséget rendelt az Isten az emberek között. Az egyiket lelkinek rendelte igéjével és kard nélkül, hogy ez által az emberek jámborakká és igazakká legyenek, és ezzel az igazsággal elnyerjék az örök életet. Ezt az igazságot az Isten az ő igéjével szolgáltatja, melynek hirdetését a prédikátorokra bízta. A másik felsőbbség világi, eszköze a kard, hogy azok, akik igéje által nem akarnak jámborakká és igazakká lenni az örök életre, azok ily világi hatalom által kényszerítessenek arra, hogy a világ előtt jámborakká és igazakká legyenek. Ezt az igazságot ő a karddal szolgáltatja.”*<sup>7</sup>

---

kormányzás) a Magyar Politikai Enciklopédiában. PÁSZTOR Péter (szerk.): *Magyar Politikai Enciklopédia*. Mathias Corvinus Collegium–Tihanyi Alapítvány, 2019. 341-342. oldalak.

- 7 Azaz Isten jobb kezével a benne hívőket kormányozza, az evangélium által, míg a bal kezével a benne nem hívőket kormányozza, „a jog által, s ha kell, annak kényszerítő ereje által” – miként azt C. G. Schweitzer írja. („The left hand is the Law with its discipline and if need be its coercion.”) Azonban – és ez talán a leglényegesebb – Isten az Úra mindkét „dimenzióinak”, a „lelki birodalomnak” és a „világinak” egyaránt. A két út gyakorlatilag Isten uralmának kétfajta dimenzióját jelöli, két dimenziót, amelyek felett Isten az úr. Az idézet

A hatalom (felsőbbtség) eredetével kapcsolatban – és annak keretbe ágyazottságával összefüggésben, az evangélium szerepét is felvilágosítva – a fentiek a legfontosabbak.<sup>8</sup> Törvény és evangélium, ezzel összefüggésben állam (felsőbbtség) és egyház így válnak egy keretben megragadhatóvá, értelmezhetővé. Ennek a tanításnak ma is vannak tovább vihető, megfontolásra érdemes elemei.

## **2. Isten uralmának egyik eszköze: a törvény – annak eredete és funkciója**

Jelen tanulmány megírásakor – néhány alapvető reformátori irat mellett – az Asztali beszélgetések legújabb kiadására támaszkodtam – a törvény természete és aztán főként a funkciója is az ott olvasottakat tükrözik. A kötet törvénnyel kapcsolatos gondolatai közül – terjedelmi okok miatt – itt és most csak két-három idézet emelek ki.<sup>9</sup> Ezek nagyon jól összegezik Luther vonatkozó tanítását törvényről és annak funkciójáról. Természetes mindvégig szem előtt kell tartanunk itt is azt a teoretikus keretet (kétféle kormányzás), amibe Luther gondolatai ágyazódnak.

---

mondatot lásd: BODENSIECK, Julius: *The Encyclopedia of the Lutheran Church*. Minnesota: Augsburg Publishing House, 1965. 2422.

- 8 Rendkívül fontos, hogy a kettő ne keveredjen össze egymással! A kettő együttműködésére van szükség, de nem a kettő – állam és egyház(ak) – céljainak és az általuk használt eszközöknek az összekeveredésére. Ez utóbbit Luther kimondottan az ördög munkájának tekintette. Luther figyelmeztetései ma is helytállóak – gondoljunk a sokszor hangoztatott „politikai kereszténység” és a „közéleti kereszténység” jogos megkülönböztetésére, vagy éppen az egyházak és az állam nemegyszer a „kényelmetlen szomszédság” szavaival leírható kapcsolatára.
- 9 Fontos azonban megjegyezni, hogy Luther törvénnyel kapcsolatos tanítása nem annyira állandó, mint az evangéliummal kapcsolatos felfogása. Ez utóbbival kapcsolatban más munkáiban is hasonlókat tanít, míg a törvény esetében (lásd például a biblia-magyarázatok és más reformátori iratokat) vannak eltérések. Itt és most – elsősorban terjedelmi okok miatt – csak a „beszélgetésekre” építék. Ebből – a „beszélgetésekben” található törvénnyel és/vagy joggal kapcsolatos megjegyzésekből – a fentiek rajzolódnak ki.

### *A törvény eredete, szükségyszerűsége, természete*

A törvény – akárcsak a világi felsőbbtség – szükségyszerű, méghozzá alapvetően a bűn miatt nélkülözhetetlen. Nélkülözhetetlen annak érdekében, hogy – miként azt fentebb már említettük – a rossz féken tartassék – elsőrendűen is ez a világi felsőbbtség feladata.

### *A törvény funkciója*

A törvény/jog szerepével kapcsolatban alapvetően két funkció rajzolódik ki előttünk: az első a törvény „tükör volta”, funkciója: a törvénybe tekintve megláthatjuk gyengeségünket, bűnös voltunkat (Gerhard Ebeling), míg a lutheri tanítás szerint a törvény második haszna, hogy „a bűn felismertetésével Krisztushoz hajt”. (Reuss András) Lássunk néhány idézetet – a legjellemzőbbeket – Luthertől, melyek jól illusztrálják a törvénynek ezt a két hasznát!

Az alábbi idézetben – amelynek címe „A törvény hatása” – a kettő tulajdonképpen egyszerre jelenik meg – felmutatva a törvény korlátait is:<sup>10</sup> *„A törvénynek egyetlen részecskéje sem vezet megigazulásra. Aki a törvényt helyesen megérti, azt kétségbeesésbe viszi, aki helytelenül értelmezi, azt képmutatóvá teszi. A helytelenül értelmezett evangélium elbizakodottá, helyesen értelmezve viszont istenfélővé és boldoggá teszi az embert. Tehát a törvény a parancsolatok áthágása miatt adatott (Gal 3,19), hogy az emberek vágyakozzanak Krisztus után. Csak külsőleg van hatása, mint más polgári törvénynek.”* (1167)

Egy másik helyen a következőket olvashatjuk: *„Isten úgy akarja, hogy az istenteleneket és a képmutatókat a törvény tikkassza, görnyessze, terhelve, hogy megalázva fölismerjék és belássák: van elég tennivalójuk.”* (54)

Valóban van elég tennivalónk. A törvénybe tekintve csak elvezettségünkre döbbenhetünk rá – a féken tartás mellett épp ez talán a

---

10 Maga Luther elsősorban a Tízparancsolatra utal, de sok esetben a világi törvények is a szavaiba érthetők és vehetők.

legfontosabb célja és feladata a törvénynek. Ezeket olvasva döbbenünk rá elveszettségünkre – és ekkor jön az evangélium.<sup>11</sup>

Rövid tanulmányom zárásaként egy összefoglaló táblázat – a fentieknél jóval több dimenziót érintve – Luther tanításáról:

1. táblázat: *Luther tanítása államról (világi felsőbbbségről), jogról (törvényekről), hatalomról és politikáról – összefoglaló táblázat*

	<b>Luther</b>
<b>A világi felsőbbbség szükségessége</b>	Szükséges; alapvetően a bűn miatt.
<b>A törvények „haszna” – teológiai megközelítésben</b>	A törvények kettős haszna. Az első a törvény „tükör volta”, funkciója: a törvénybe tekintve megláthatjuk gyengeségünket, bűnös voltunkat (Gerhard Ebeling). A lutheri tanítás szerint a törvény második haszna, hogy „a bűn felismertetésével Krisztushoz hajt”. (Reuss András) „A törvény második használata vagy feladata az első használattól eltérően nem az, hogy megtanítson, milyen jótetteket kell elvégezni, hanem hogy mit kellett volna.” (usus elenchticus = napvilágra hozni, meggyőzni, vádolni). Ez történik, „amikor az egyház feltárja és megnevezi a nyilvánvaló igazságtalanságot és bűnt, amely ezáltal tudatosodik és bűnbánatra indít.”

11 Isten uralmának másik eszköze az evangélium. „Az evangélium olyan tanítás, amely csak a szegényeknek, megszorodottaknak és megfélemedett lelkeknek szól” – azoknak, akik belátják, hogy a törvény parancsainak sosem felelhet meg az ember maradéktalanul. Az evangélium, azaz a jó hír tulajdonképpen öröme: Krisztus életét és halálát, feltámadását jelenti – úgy és abban a formában, ahogyan arról a Szentírásban olvashatunk, a Máté szerint evangéliumban („Euangelion kata Mation”) és a többi evangéliumban, illetve levélben. És aminek a hirdetésére maga az Újszövetség ad parancsot – apostollá, küldötté téve mindannyiunkat. „Menjete e széles világra, hirdessétek az evangéliomot minden teremtménynek!” – olvashatjuk a Szentírásban. (Márk evangéliuma 16, 15) Az evangélium felemel – reményt és hitet ad. Ezt láthatjuk a Szentírásban, és ezt olvashatjuk Luthernál is az Asztali beszélgetésekben.

<b>A törvények szerepe és fajtái</b>	Egyházjog elvetése; világi jogról – és jogászokról – valamivel pozitívabb vélemény – de az is lesújtó. „Törvénykönyvek helyett” a józan ész hangsúlyozása.
<b>Természetjogi, „jogelméleti tételek” a reformátor gondolkodásában</b>	Korrupst természet doktrínája – természeti törvény „értelmezhetetlensége” (nem integrálódik szervesen az „örök” törvénybe); helyette törvények erőteljes morális hangsúlyokkal. A jognak tartalmát nem a természetes erkölcsi törvény(ek), hanem magának Istennek a parancsolatai adják. A földi jog majdhogynem a büntetéssel, Isten haragjának képével azonos.
<b>A jó kormányzás kérdése. Államforma/kormányforma</b>	Királytükör pontjai, ott megfogalmazott konkrét elvárások; a józan ész szerepe és fontossága a kormányzásban.
<b>Alkotmányeszmé csírája</b>	A királytükör hatalmat korlátozó volta; Luther kettős birodalom elmélete („két eszköz nem keveredhet”). A nép korlátozó szerepe! (Szabó Zsolt) <sup>12</sup>
<b>Közösségi döntéshozatal</b>	Kölcsönös kiigazítás, figyelmeztetés. (Tanácsosok szerepe – Luther levelei!)
<b>Ellenállás lehetősége</b>	Egyén számára nem. Szenvedés, passzív ellenállás, ill. menekülés. Rangban egyenlők között igen (védekező háború). Felsőbbséggel (császárral) szemben eleinte nem. Később igen. Ellenállás egyéb formái: Isten által küldött „szabadító”, illetve Isten mint bosszúálló („ő támaszt nagyobb és erősebb hatalmat”, az uralkodó betegsége stb.)

Forrás: saját szerkesztés

A fentebb bemutatott két szempont (a hatalom eredete és annak szükségyszerűsége és a törvények szerepe) mellett a táblázatból – zárásként – egy „kisebb elemet” emelik ki, elsősorban a jogi, jogászai képzésben részt vevő hallgatók miatt. Fontosnak tartom, hogy lássák:

<sup>12</sup> Jogi vonatkozásokat lásd: SZABÓ Zsolt: A kormányzás és a hatalommegosztás kérdései Kálvin Intitutiojában. In: BOÓC Ádám–PÓKECZ KOVÁCS Attila (szerk.): *Studia in honorem* 65 Éva Jakab. Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Patrocinium Kiadó, Budapest 2023. 279-284.

a reformáció nagyjainak – köztük Luthernak is – van mondanivalója a fentebb vizsgált témákról. E gondolatok egy része ma is tovább vihető, meggondolandó, „megtartásra” érdemes tanítás.

A „kisebb” szempont a közösségi döntéshozatal – a kölcsönös kiigazítással. Ez utóbbi mélyen összefügg Luther antropológiájával. Azzal, ahogy Luther a bűneset utáni embert és annak természetét látja. Luther felfogását pesszimistának mondják – bár magam azt nagyon is reálisnak gondolom, a „keresztény realizmus” egyik alappillérenek tartom – az evangélium felszabadító ereje mellett. A bűneset után az ember erőteljesen tökéletlen, esendő, a bűnre hajló. Azt hiszem, hogy ehhez elég szétnéznünk a világban – és ez természetesen Luther korában sem volt másként. Az ember olyan, amilyen – mondhatnánk. Ehhez kapcsolódik tulajdonképpen az a meggyőződése Luthernak, hogy a döntéseket közösen kell meghozni. Jobb az, ha a döntéseket többen hozzák meg. Politikai szempontból: ha közösen kormányoznak. „Together each achieves more” – ahogy az angol feloldja a TEAM szót, és való igaz: együtt messzebbre jutunk, de a „több szem többet lát” alapon talán bölcsőbbek is vagyunk, és a döntéseink is megalapozottabbak. Senkinek sincs a bölcsék köve a zsebében. Tökéletlenségünk, bűnös voltunk miatt egymásra vagyunk utalva, a kölcsönös kiigazításnak és a „megfeddésnek” fontos szerepe van, illetve lehet.

Ebből következik Luthernál az is, hogy a tanács – mint műfaj és mint szervezet is – fontos – különösen is a politika világában. Erről – a tanács fontosságáról – Luther számtalan helyen ír. Lásd ezzel kapcsolatban az online is elérhető – korábban már hivatkozott – *Luther mint politikai tanácsadó* című írásomat, amely azt mutatja be, hogy Luther milyen esetekben és kikkel összefüggésben beszél a tanács, illetve a tanácsadás fontosságáról.

### 3. Befejezés

Fontos, hogy lássuk: a protestantizmusnak van mondanivalója államról, jogról, politikáról és hatalomról. Gazdag hagyomány, amiből érdemes meríteni. Számos olyan elem van benne, ami ma is megfontolandó, tovább vihető. Ezek közül a legfontosabbak – melyek hívő és nem hívő jogászok, politikusok számára egyaránt megfontolandóak – a következők: a világi hatalom (állam) szükségessége, a törvények tisztelete (jogállamiság!), a közösségi döntéshozatal fontossága, az alkotmányeszmé gondolata (különösen is Kálvinnál), és a józan ész szerepe a kormányzásban. És talán a legfontosabb a hivatás-etika – úgy, ahogyan arról Luther és Kálvin gondolkodtak. Ez utóbbi egyfajta magyarázat is a protestánsok közéletben való „felülreprezentáltság-ra”, hiszen a protestantizmusban különös nyitottság van a közélet, a politika iránt. Ez pedig – többek között – teológiai okokkal is magyarázható.



**Speidl Bianka<sup>1</sup>**

## **TIZENKILENCEDIK SZÁZADI PROTESTÁNS MISSZIÓK A KÖZEL-KELETEN: A PURITÁN HITTÉRÍTÉSTŐL AZ EVANGÉLIUMI HUMANIZMUSIG**

### **Absztrakt**

A 19. századi közel-keleti protestáns missziók története a zsidók és muszlimok vonatkozásában a hittérítés, az őshonos keresztények esetében pedig az újra-evangelizálás célját tűzte ki. A helyi közösségek válasza azonban a kezdeti elképzelések radikális átformálására készítette a misszionáriusokat, akik nem csak az arab kulturális megújulás fontos ösztönzői lettek, de a keresztény-muszlim párbeszéd és együttélés elméleti és gyakorlati előmozdítói is, olyan intézmények létrehozásával, amelyek a klasszikus liberalizmus és a felvilágosult gondolkodás elsődleges színterei voltak és maradtak. A tanulmány ennek az átalakulásnak néhány kiemelkedő fordulópontját és meghatározó személyiségét mutatja be.

### **Abstract**

The goal of Protestant missions in the Middle East in the 19th century was one of conversion for Jews and Muslims and re-evangelisation for indigenous Christians. The response of local communities, however,

---

1 A szerző a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi docense.

led missionaries to fundamentally alter their original intentions. By founding institutions that were and still are the main hubs of classical liberalism and Enlightenment, they became not only significant promoters of Arab cultural renewal but also theoretical and practical promoters of Christian-Muslim dialogue and coexistence. This paper will look at some of the turning points and key figures in this transformation.

### 1. Előzmények

A missziók történetét és tanulságait vizsgálva mindenekelőtt meg kell határoznunk, kik voltak és honnan érkeztek a közel-keleti protestáns hittérítők. Fogadtatásuk, sikereik és kudarcaik története csak szándékaik, céljaik és módszereik ismeretében értelmezhető. A 18. században nyolc felekezet működött az amerikai brit gyarmatokon: az anglikán, a kongregacionalista, a presbiteriánus, a kvéker, a református, a lutheránus, a baptista és a római katolikus. A misszionálásban kiemelkedő szerepet játszó Új-Anglia (New England) térsége elsősorban kongregacionalista felekezethez tartozott.<sup>2</sup> A közel-keleti protestáns térítések közvetlen előzménye a 18. és 19. században több hullámban zajló amerikai ébredési mozgalom volt. A tömegek megszólítása, a nyíltan felvállalt tanúságtétel és a közösségi ellenőrzés alatt álló puritán életmód három olyan eleme volt ezen mozgalomnak, amely később a külföldi missziók során is követelmény és cél maradt. Az evangélium szellemében radikális átalakulást sürgető elszánt és diadalittas lelkiület hamarosan kitágította tevékenységük terepét, előbb az őshonos észak-amerikai indiánok, majd pedig a tengeren túli missziók irányába.

Az Amerikai Missziós Testület - *The American Board of Commissioners for Foreign Missions* - (ABCFM) volt az első, amely missziós

---

2 GRAFTON, David D.: *The Contested Origins of the 1865 Arabic Bible*. Brill, Leiden, Boston 2015, 17.

munkát végzett az arab világban. A bostoni székhelyű szervezet 1806-ban alakult a 20-as évek elején járó kongregacionalista és presbiteriánus teológusokból. Az Amerikai Missziós Testület a legnagyobb és legstabilabb missziós szervezatként a 19. század nagy részében egészen az első világháború végéig meghatározó és iránymutató maradt.<sup>3</sup>

Európa protestáns többségű területein szintén számos missziós társaság alakult. *Netherlands Missionary Society* (1797), a *German Bible Society* (1814), a *Basel School* (1815) és a *Basel Missionary Society* (1822), illetve Dániában (1821), Franciaországban (1822), Berlinben (1824), Svédországban (1835), és Norvégiában (1842) is létre hoztak a hittérítés ügyének szentelt szervezeteket. A brit, német, amerikai protestáns hittérítő szervezetek kezdettől fogva összekapcsolódtak teológiai képzések, levelezések, kiadványok, és missziós dinasztiákat alapító házasságok révén. Úgy is mondhatnánk, hogy a felekezetek és a szervezetek a hívek számára átjárhatóak voltak. Míg a katolikus missziók elsősorban állami irányítás alatt álltak, a protestáns missziók főként magánszemélyek, csoportok körül szerveződtek, bár gyakran kaptak kormányzati támogatást. Ezenkívül a protestánsok a katolikusokkal ellentétben házas embereket és családokat küldtek külföldre, de az idő előrehaladtával az egyedülálló női misszionáriusok is bekapcsolódtak a munkába.<sup>4</sup>

A közel-keleti – azaz oszmán fennhatóság alatt álló – területekre irányuló misszió kezdeti célja a zsidóság megtérítése volt. A *London Jewish Society* olyan területeken hozott létre missziós állomásokat – amelyeket aztán később gyakran kénytelen volt elhagyni –, ahol jelentős zsidó közösség élt.<sup>5</sup> Az Amerikai Missziós Testület 1819-ben indította útnak misszionáriusait Jeruzsálembe, bízva abban, hogy

3 MAKDISI, Ussama. Reclaiming the Land of the Bible: Missionaries, Secularism, and Evangelical Modernity. *The American Historical Review*. 102(3). 1997, 684.

4 TEJIRIAN, Eleanor H.–SIMON, Reeva Spector: *Conflict, Conquest, and Conversion: Two Thousand Years of Christian Missions in the Middle East*. Columbia University Press, New York 2012, 74.

5 TEJIRIAN–SIMON i.m.76.

kedvező lesz a fogadtatásuk, mivel ők az egyetlen nemzet, amely soha nem üldözte a zsidókat. Az anglikán hittérítőktől kapott információk fényében azonban végül úgy döntöttek, hogy Bejrútba teszik székhelyüket,<sup>6</sup> amely ekkoriban, a 19. században alakult át egy szíriai halászfaluból regionális kereskedelmi és diplomáciai központtá.<sup>7</sup>

A Közel-Keletet ekkor a modernizációra törekvő, meggyengült oszmán birodalom uralta. A napóleoni invázió egyértelművé tette a Birodalom súlyos lemaradását, és ennek hatására az 1830-as évektől 1876-ig több lépcsős adminisztratív, gazdasági, hadászati, oktatási reformokat hajtottak végre. 1870-ben megnyílt az isztambuli egyetem, amelyet azonban világias jellege miatt hamarosan bezártak, de különféle felsőfokú intézmények továbbra is működtek. 1870-ben a nők számára is nyitottak főiskolát. A kisebbségek is létrehozták saját intézményeiket, az amerikai protestáns missziók 1870-ben 205 iskolát működtettek az oszmán birodalom területén.<sup>8</sup>

Az oszmán birodalomban a népeiséget nem a nemzeti-nyelvi határvonalak mentén, hanem a vallási hovatartozás szerint osztották fel. Az oszmán milletrendszer a vallást elsődleges identitásformáló tényezőnek tekintette. A milletrendszer alapja az úgynevezett *dzimmi* státus volt, amely a muszlimok által elfoglalt területek lakosainak jogállását jelentette. Ez közösségi autonómiát biztosított az oszmán birodalom társadalmi-vallási keretei között. Ennek értelmében a vallási közösség vezetője a millet legfőbb hivatalnokja volt és politikai vezetőként is képviselte a közösséget a birodalmi fórumokon.<sup>9</sup> A milletrendszer a birodalom vallási közösségeinek, felekezeteinek adófizetés terhe mellett önkormányzatot adott, a felekezetek vezetői az 1850-es évek közepéig civil ügyekben is eljárhattak, ezt követően azonban egyre szűkült a jogkörük.

---

6 TEJIRIAN–SIMON i.m. 82.

7 GRAFTON i.m. 232.

8 PIKKERT, Pieter: *Protestant Missionaries to the Middle East: Ambassadors of Christ or Culture?* PhD thesis at the University of South Africa, 2006, 71.

9 SACHEDINA, Abdulaziz: *Guidance or Governance? A Muslim Conception of „Two-Cities”*. Amsterdam University Press, Leiden 2006, 6–26.

A Porta a 16. századtól úgynevezett kapitulációs szerződéseket kötött egyes európai országokkal, amelynek következtében kereskedőikre saját országuk törvényei vonatkoztak és ezeket a saját államuk tisztségviselője, a konzul érvényesítette. A francia, angol vagy holland követek kiterjesztették védelmüket a nem-muszlim kereskedelmi és politikai partnereikre így építették ki keresztény klientúrájukat a birodalom területén. Ez a folyamat már az 1699-es karlócai békével elkezdődött, amely többek között arról is rendelkezett, hogy a Török Birodalomban biztosítsák a keresztények szabad vallásgyakorlását. A kücsük-kajnardzsi (1774) békében pedig a Porta olyan biztosítókat adott, amit később az orosz diplomaták az egész Oszmán Birodalom területén élő görögkeleti (ortodox) keresztény lakosság feletti protektori jogként értelmeztek. Szíriában - amely akkor a mai Libanon területét is magában foglalta - a maronitákat Franciaország és az Osztrák-Magyar Monarchia, a drúzokat pedig a britek vették pártfogásukba.<sup>10</sup>

Az Oroszország ellen vívott krími háborút lezáró 1856. március 30-án ratifikált párizsi békében a nagyhatalmak – a franciák és a britek – garantálták az oszmán birodalom függetlenségét és határait, valamint a nagyhatalmi beavatkozástól mentes belügyeket. A Porta a békeszerződés előtt egy hónappal kiadott *Hatt-ı Hümayun* dekrétummal törvénybe iktatta a vallásszabadságot, ám ez csupán a vallásgyakorlatra vonatkozott, nem pedig a térítésre. A muszlimok körében folytatott missziós munkát néhány évig megtűrték, ám 1864-től újra szigorúan tiltották és szankcionálták.<sup>11</sup>

## 2. Missziós elképzelések és stratégiák

Egyes protestáns felekezetek úgy értelmezték A Jelenések könyvét, hogy Krisztus „ezeréves uralma” a földön csak a zsidó nép hazatérése után kezdődhet meg, akkor, amikor készek elfogadni Jézust messiásként.

---

10 PIKKERT i.m. 62.

11 PIKKERT i.m. 64-65.

Ez az elképzelés a 17. században fogalmazódott meg, a 18. században háttérbe került, végül a 19. század elejétől egyre meghatározóbbá vált. A misszionáriusok elsődleges célja tehát a zsidók evangelizálása lett Krisztus második eljövételének elősegítése érdekében, ezért először Palesztinába akarták helyezni bázisukat és onnét kiindulva evangelizálni a régió többi területét.<sup>12</sup> A térség lakóinak többsége ekkor muszlim arab volt, akik – a zsidókhoz hasonlóan - ellenálltak a hittérítő tevékenységnek, az oszmán törvények pedig tiltották a külföldiek számára a szentföldi ingatlanok birtoklását. Az iszlámról áttérők – vagy akárcsak érdeklődők – súlyos üldöztetéssel néztek szembe. Az 1820 és 1856 között a hitehagyásért érvényben lévő halálbüntetés visszatartotta a muszlimokat az áttéréstől.<sup>13</sup> Az áttérők aránya elenyésző volt, így a hittérítők rövidesen új célt tűztek ki: az őshonos keresztény egyházak reformját és a keresztény közösségek újjáélesztését. Központjuk pedig elsősorban Szíriának az a része lett, amely a mai Libanon területe. Meglátásuk szerint a muszlimokat évszázadokon keresztül az tartotta vissza, hogy nem volt hiteles az a kép, amit a kereszténységről közvetítettek feléjük, elsősorban a kegyhelyek és templomok “bálmányimádó jellege”, a szentek kultusza, a helyi szokások és hiedelmek, a pompakedvelés, valamint a köznép számára érthetetlen liturgikus nyelv használata miatt.<sup>14</sup>

Ezt a stratégiát hangsúlyozta az amerikai missziós testület 1839-es évi jelentése: *„Kizárt, hogy sok üdvös befolyást gyakoroljunk a mohamedán gondolkodásra, miközben az őshonos keresztény egyházak változatlanok maradnak ... A mohamedán magabiztosan állítja, hogy a Korán értékesebb, mint a Biblia, és saját vallása előbbre való, mint az evangélium. Hiába hivatkozunk arra, hogy az őshonos keresztények elvesztették az evangélium ismeretét és szellemét és hogy erkölcstelen életüknek semmi köze az evangéliumhoz. A mohamedán soha nem*

---

12 TEJIRIAN–SIMON i.m. 76.

13 PIKKERT i.m. 64-65.

14 MAKDISI i.m. 686.

*látott más példát, és nem fogja olvasni a Bibliát, hogy felülvizsgálja azt, amit lát és tapasztal. A szent könyvet azzal a megvetéssel kezeli, amelyet annak hívei iránt érez. Ezért a nyugat-ázsiai mohamedánok megtérésének bölcs terve szükségszerűen először a keleti egyházak újra evangelizálását feltételezi.”<sup>15</sup>*

A protestáns missziók kapcsolata a helyi keresztényekkel részben hivatalos volt (például az egyházi vezetőkkel), részben spontán, informális: a 19. század elejétől folyamatosan bővülő gazdasági lehetőségek miatt az európai hatalmak konzulátusokat hoztak létre Bejrútban. A helyi kultúrában való eligazodáshoz viszont szükségük volt tolmácsokra és közvetítőkre, akik általában szír keresztények voltak. A misszionáriusokkal is jó kapcsolatokat építettek ki és közülük kerültek ki az első, meghatározó jelentőségű helyi protestáns értelmiségiek.<sup>16</sup>

Az oszmán birodalomban működő összes főbb hittérítő tevékenység végső, elméleti célja a muszlimok evangelizálása volt, ám ebben egyre fontosabb, stratégiai szerepet szántak az őshonos egyházak reformjának. Ez alól két fontosabb kivétel volt, egyrészt a kései, 1910-ben beindított kurd misszió, amelyet a *Lutheran Orient Mission Society* vállalt és a tapasztalatokból kiindulva közvetlenül a kurdokat igyekezett megszólítani, másrészt a skót reformált egyház arab félélszigeti missziója – itt nem voltak őshonos arab keresztény közösségek –, ennek első központja Áden volt.<sup>17</sup>

Az első évtizedet a köztéri hittérítések és Biblia-osztások jellemezték. 1823-ban sor került az amerikai misszionáriusok bejrúti állomásának megalapítására. Protestáns Bibliákat osztottak és megpróbáltak jó kapcsolatokat kialakítani a maronita egyházzal – a legbefolyásosabb levantei keresztény felekezettel –, ám a kapcsolatok hamar megromlottak. A bibliafordítások a lutheri hagyományt követve nem

---

15 PIKKERT i.m. 46.

16 GRAFTON i.m. 229.

17 PIKKERT i.m. 83-85.

tartalmazták a deuterokanonikus – apokrif – könyveket.<sup>18</sup> A tridenti zsinat szerint, aki nem fogadta el ezeket a könyveket, kiközösítették az egyházból. Erre hivatkozva a vatikáni és a római katolikus miszcionáriusokkal ápolit kapcsolatai miatt aggódó maronita pátriárka anatómát – egyházi átkot – adott ki azokra, akik kapcsolatba lépnek a protestáns hittérítőkkel és elrendelte a Bibliák elégetését. A „libanoni vértanúnak” nevezett protestánssá lett szíriai görög ortodox Asz’ad al-Sidjaq (1798-1830) bebörtönzése és halála súlyosbította a feszültséget.<sup>19</sup> 1824-ben az aleppói katolikusok az isztambuli szultántól rendeletet kértek, amely megtiltotta a muszlimok számára „frankok földjéről” származó könyvek behozatalát, nyomtatását és birtoklását.<sup>20</sup>

Az 1820-as évektől megkezdődött az iskolák alapítása. A szervezett evangelizálás legalkalmasabb terei az iskolák voltak. Céljuk az volt, hogy a fiatalok közvetlenül megismerjék a Bibliát, és ne csak papoktól és rituáléktól függjenek. 1824 júliusában fiúiskola nyílt Bejrútban, valamint szegény családokból származó fiúk és lányok számára vasárnapi iskolákat működtettek otthonaikban. 1843-ban minden felekezet számára nyitott szemináriumot létesítettek a Libanon hegységben található ‘Abej (Aabey) faluban.<sup>21</sup> Ezen a téren is először együttműködtek a helyi egyházakkal, ám amint azt az anglikán kopt misszió iskolájának története jelzi, a közösen működtetett intézmények nem voltak hosszú életűek. 1840-ben az anglikánok kairói missziója benyújtotta a kopt pátriárkának a kopt papok képzésére szolgáló szeminárium létrehozásának tervét. A szeminárium az egyértelmű

---

18 Protestáns terminológiában az *apokrif*kifejezés arra a hét könyvre vonatkozik, amelyeket a zsidóság nem vett fel a kánoni könyvek közé, ugyanakkor benne voltak a Septuagintában és a Vulgátában Ezeket a könyveket a római katolikus szóhasználat a *deuterokanonikus* elnevezéssel illeti. Luther német Bibliájának (1534) függelékében még szerepeltek az *apokrif*könyvek, de a 17. századtól kihagyták ezeket a protestáns bibliakiadásokból.

19 MAKDISI i.m. 690-91.

20 TEJIRIAN - SIMON i.m. 83.

21 MAKDISI i.m. 685.



doktrinális különbségek miatt csak három évig működött, de mind a világi iskolák, mind a koptok számára mintát adott, és a koptokat arra ösztönözte, hogy saját oktatási intézményeket alapítsanak.<sup>22</sup>

Az őshonos egyházak hívei közötti hittérítés és az önálló gyülekezetek alapítása számos akadályba ütközött. A misszionáriusok azt várták az áttérőktől, hogy saját egyházaikban, közösségekben tegyenek tanúságot, hirdessék az evangéliumot, vállalva az ezzel járó konfrontációt. A megtérőkkel szemben állított követelmények azonban a szíriai keresztények és más vallásúak számára a családi kapcsolatok megszűnését, a társadalmi védőháló szétszakadását és az identitás alapvető elemétől való elszakadást jelentette, amely hosszú és nehéz folyamat volt, miközben a misszionáriusok nagy számokban és radikális változásban reménykedtek. A reformált hitre áttérteket nem segítették önálló gyülekezetek létrehozásában. A hittérítők bizalmatlansága miatt a maroknyi helyi protestáns 1847-ig nem alapíthatott helyi gyülekezetet Bejrútban és helyi lelkészt sem voltak hajlandók beiktatni. A kérdésben megosztottság volt a Szíriai Misszió több hittérítője és a bostoni testület között. Míg a misszionáriusok a helyi egyházak szertartásainak átfogó megreformálását sürgették, a bostoni testület azt akarta, hogy a misszionáriusok új gyülekezet megalapításán munkálkodjanak.<sup>23</sup>

Végül 1847-ben a szíriai protestánsok kongregacionalista gyülekezetet alapítottak. A protestáns tanokkal összhangban lévő alapítóokiratot és hitvallást írtak, amelyet a tagok aláírásukkal szentesítettek. A *Szíriai Evangéliumi Egyháznak* vagy egyszerűen a „bejrúti egyháznak” kezdetben tizenöt férfi és négy női tagja volt. 1851-64 között Szíria-szerte hat gyülekezet alakult, körülbelül összesen 50-55 taggal. Ezek a presbiteriánus egyházi struktúrát választották. Az első helyi lelkészt, a már protestáns családba született örmény származású orvost, John Wortabet-et 1853-ban iktatták be.<sup>24</sup>

22 TEJIRIAN - SIMON i.m. 79.

23 MAKDISI i.m. 698.

24 ZEUGE-BUBERL, Uta: *The Mission of the American Board in Syria*. Franz Steiner Verlag, Stuttgart 2017, 51.

A tudományos vívmányok közvetítése a hittérítés fontos eszközeként szolgált. Az 1860-as évektől kezdve radikális irányváltás következett be a missziós stratégiában, a klasszikus hittérítői munka helyett a tudományos vívmányok közvetítése és az oktatás szekuláris jellegének erősödése vált jellemzővé. Ennek okán több tudományos társaságot is alapítottak. Bejrútban 1847 januárjában megalakult a *Művészetek és Tudományok Társasága* – helyi protestánsok és tudós misszionáriusok részvételével. Az 1857-ben alakult Szír Tudományos Társaságnak már muszlim és drúz tagjai is voltak.<sup>25</sup>

Az első 40 év különösen sok változást hozott. 1834-ben Bejrútban missziós nyomdát létesítettek, 1844-ben pedig Eli Smith megkezdte a Biblia arab nyelvre fordítását. Az amerikai misszionáriusoknak sikerült evangéliumi közösségeket létrehozniuk Anatóliában és Szíriában, amelyek később ernyőszervezetekbe tömörültek, mai nevükön a *Közel-Keleti Örmény Evangélikus Egyházak Uniója*, *Szíria és Libanon Nemzeti Evangéliumi Zsinata*, valamint a *Libanoni Nemzeti Evangéliumi Unió*. Később az amerikai szíriai misszió leágazásaként létrejött a Nílusmenti evangéliumi zsinat. Justin Perkins, valamint a Grant házaspár pedig 1835-ben a perzsi „Urumia” (ma Urmia Iránban) nesztoriánusa keresztényei között térített.

Az 1860-as év politikai, társadalmi és kulturális fordulópont lett a régió számára. A földterület szűkössége és a népesség növekedése miatt a maronita parasztok drúz területekre kezdtek betelepülni, ami a társadalmi feszültségek növekedéséhez vezetett. Az erőszak elharapódzása ellenére a misszionáriusok kezdetben nem ismerték fel a helyzet komolyságát, a maroniták kapzsiságát okolták, néhányan még azt is hangoztatták, hogy az összecsapások isteni büntetés jelei az evangéliumi üzenet elutasítása miatt. A drúzok által a Libanon-hegységben és Damaszkuszban végrehajtott mézszállítások azonban sokkolóan hatottak a misszionáriusokra, egyszerre saját magukat is veszélyben kezdték érezni és ez radikális változást hozott

---

25 GRAFTON i.m. 28.

helyzetértékelésükben és stratégiájukban. A bejrúti misszionáriusok a brutalitást muszlim összeesküvésként kezdték értelmezni, amely a térség minden kereszténye ellen irányul.

Az új narratíva szerint a helyi lakosság gazdasági gyökerű konfliktusa az iszlám és a nyugat egyetemes összecsapásává vált. Ez a gondolat arra készítette az áttérések lassúságától elkedvetlenedett misszionáriusokat, hogy átértékeljék a világi hatalomhoz való viszonyukat. A nagyhatalmak gazdasági, politikai törekvéseiben ettől kezdve nem pusztán megvetett világi célokért küzdő riválist láttak, hanem azt az erőt, amely véget vehet az oszmánok által képviselt Muszlim Antikrisztus uralmának.<sup>26</sup> Megértették, hogy az általuk megálmodott jövő csak az európai – akár katolikus európai – nagyhatalmak katonai és politikai beavatkozása segítségével valósulhat meg. Ez a missziós stratégiában a szekuláris orientációjú Szíriai Protestáns Kollégium alapításában nyilvánult meg, amely 1920 óta a Bejrúti Amerikai Egyetem (AUB) nevet viseli. A 19. század utolsó évtizedeire a misszionálás akadályai is kikristályosdtak. Elsőként a misszió célját kellett újra definiálni. A misszionáriusok a világ többi részén – Indiában, Afrikában és a Távols-Keleten – a nem monoteista kultuszok követőinek megértését tűzték ki célul. A Közel-Kelet monoteista híveit (bármely valláshoz is tartoztak) nem lehetett „pogányként” jellemezni, ezért újra és újra fel kellett tenni a kérdést, hogy kiket akarnak evangelizálni és pontosan milyen céllal.<sup>27</sup>

A másik probléma magában a *millet* rendszerben gyökerezett. Amikor a brit nagykövet közbenjárásának köszönhetően a szultán jóváhagyta, hogy a protestáns gyülekezeteket is *millet*ként jegyezzék be, elnevezésük „*angol millet*” lett. Minden más *millet* – liturgikus nyelvük szerinti felosztásban asszír, görög, örmény, arab – híveit közvetlenül a pátriárkák igazgatták. Az evangéliumi közösségek hívei ezzel jogi értelemben kikerültek a hagyományos közigazgatási keretből

---

26 MAKDISI i.m. 703.

27 TEJIRIAN - SIMON i.m. 80.

és új vezetőiként – amerikai diplomáciai képviselő hiányában – az angolok szerepeltek, így adminisztratív értelemben maguk is idegen szereplővé váltak. Ezt anyagi függőségük is súlyosbította, hiszen a fiatal gyülekezetek az amerikaiak pénzügyi támogatásától függtek, és ellenőrzésük alatt maradtak.<sup>28</sup>

Újabb feszültséget jelentett a misszionáriusok türelmetlensége. Az evangéliumi ébredési mozgalom a személy szabadságán alapult, megkövetelte a megtérés közösségi megvallását, a puritán életformát, a fennálló rendszerek meghaladásával, olykor azok ellenében. A korai amerikai misszionáriusok többsége az araboktól is elvárta ezt az attitűdöt, amely Új-Anglia társadalmi hagyományaiban gyökeresedett.<sup>29</sup> Így a helyi protestánsok a misszionáriusok gyülekezeteiben alárendelt helyzetben maradtak. Az őshonos keresztények viszont nem voltak hajlandók elfogadni a misszionáriusokat a tisztaság és kegyesség letéteményeseinek. Saját őshonos hagyományaik beillesztése a protestáns hit és etikai rendszer kereteibe nem történt meg néhány évtized alatt, ezért az áttértek egyfajta vákuumban találták magukat.<sup>30</sup>

A negyedik fő akadályforrás a misszionáriusok spirituális és technológiai felsőbbrendűségének tudata volt. A hittérítők elzárkóztak a helyi kulturális hagyományoktól, tagadták a rítusok szentségét, elutasították a helyi életforma minden elemét, tudatosan őrizték idegenségük külső jeleit, intézményeik, lakónegyedeik a civilizáció és üdvösség szimbólumaként emelkedtek ki környezetükből egy korabeli jellemzés szerint „egy másik faj fallal körülvett települései” voltak.<sup>31</sup> Ezeket a keresztényként meghatározott tereket amerikai stílusban rendezték be és szerelték fel a modern élet minden kellékével. A misszió által támogatott közösségek jelentős gazdasági fellendülést tapasztaltak, ám alárendeltek és anyagilag függő helyzetűek maradtak.<sup>32</sup>

---

28 GRAFTON i.m. 236.

29 GRAFTON i.m. 23.

30 ZEUGE-BUBERL i. m. 52.

31 PIKKERT i.m. 76.

32 ZEUGE-BUBERL i. m. 53-55.

A misszionáriusok többségének nem volt semmilyen ismerete az iszlámról s így a muszlimok evangelizálásában nem tudtak megújuló, alkalmas stratégiákat kidolgozni.<sup>33</sup> Kezdetben határozottan ellenezték, hogy „világi” ismeretek közvetítőivé váljanak, ezért nyomdáikat csak vallási ismeretterjesztő és vitairadalom terjesztésére korlátozták. Később rájöttek, hogy szükségük van a nyugati technológiára, hogy lenyűgözzék a helyi lakosokat, ahogy arra is rájöttek, hogy szükségük van a konzulok és a felfegyverzett hadiflották védelmére.<sup>34</sup>

A problémák mellett azonban olyan személyiségek és missziós projektek is megjelentek, akik és amelyek új perspektívát kínáltak és hatásuk napjainkban is iránymutató. Előbb azonban még egy szellemi mozgalomról kell beszélnünk az arab kulturális és szellemi ébredésről (*nahda*), amihez nagymértékben járult hozzá a protestáns missziók oktatási, nyomdászati és tudományos infrastruktúrája.

### 3. Az arab kulturális megújulás, a *nahda*

Bejrút gazdasági és kereskedelmi központtá válása új elemekkel gazdagította a lakosság társadalmi és politikai identitását. A 19. századi Szíriában, különösen Bejrútban, Aleppóban és Damaszkuszban a kereskedelmi burzsoázián belül vallásközi együttműködések összetett rendszere alakult ki, amelyben egyre fontosabb szerephez jutott az arab nyelv és kulturális identitás. A bővülő és korszerűsödő iskolarendszer, és a kereskedelmi vállalkozások, nyomdák, újságok és könyvek a modernizációt közvetítették, nyugati impulzusokra kerestek helyi válaszokat és kifejezési formákat. Bejrút, majd pedig a 19. század végétől Kairó, az irodalom és a tudomány központjaivá váltak.

Az arab *nahda* szó „ébredést” vagy „újzászületést” jelent, és néha „reneszánsznak” fordítják. A török nyelv és kultúra elsődlegességének ellensúlyozására kialakult szellemi mozgalom elnevezésére szolgál. A

---

33 PIKKERT i.m. 90.

34 MAKDISI i.m. 693-694.

*nahda* magában foglalta az arab kulturális örökség iránti érdeklődést, valamint a modern tudományosság iránti fogékonyságot. A mozgalom a 19. század közepe táján kezdődött és a modern, közöttük missziós fenntartású iskolák alapításával, a nyomtatott sajtó meghonosításával, majd az irodalmi és tudományos társaságok létrejöttével, a nyilvános könyvtárak és múzeumok megnyitásával teljesedett ki.

Kiformálódott egy helyi értelmiségi elit, amely vallásra és felekezetre való tekintet nélkül elsődleges identitás meghatározónak arab mivoltát tekintette, miközben az arab nyelvet beszélő területeket tágabb értelemben vett hazájaként azonosította (pánarabizmus). Műveikben olyan témák jelentek meg, mint az állampolgári felelősség, a hazaszeretet, a modern eszmék iránti csodálat, az egyenjogúság, a nők oktatása, valamint az egyén előtérbe helyezésének szükségessége. Céljuk volt az arab nyelvet alkalmassá tenni az új eszmék és tudományos fogalmak kifejezésére, ennek következtében az arab szókinccs új terminológiával bővült, egyes szavak új jelentést kaptak, a mondatant egyszerűsítették, népnyelvi kifejezések is helyet kaptak az irodalmi szövegekben, a klasszikus arab nyelvet pedig felváltotta a modern „standard” arab nyelv. Ezek a nyelvi reformok tették lehetővé a tudományos fogalmak pontosabb fordítását, valamint a regények és színdarabok, mint új irodalmi műfajok meghonosítását.

Az újságok és folyóiratok sokkal nagyobb szerepet játszottak a *nahdában*, mint a könyvek. A helyi keresztény vállalkozók voltak az első újságalapítók és újságírók, nyomdatulajdonosok. Közülük sokan misszionárius iskolákba jártak vagy az amerikai missziónál dolgoztak. Azonban 1876-ban, II. Abdul Hamid (1876-1909) szultán hatalomra kerülésével befagyasztották a reformokat, az alkotmányt visszavonták és szigorú cenzúrát vezettek be – a nyugati eszmék és érdekeltségek kiszorítása érdekében. Ez indította el a szíriai írók és művészek kivándorlását a török uralom végnapjait élő, majd 1882-től brit fennhatóság alá kerülő Kairóba az 1870-es és 80-as években.<sup>35</sup>

---

35 ZEUGE-BUBERL i. m. 86-91.

#### 4. Butrosz al-Busztáni

Butrosz al-Busztáni (1819-1883) prominens maronita családból származott a Libanon-hegységből. Amikor az 1840-es években a duzzadó lélekszámú brit, francia, osztrák és porosz kolóniának szüksége lett helyi tolmácsokra, Busztáni Bejrútba költözött, és a brit hadsereg, majd később a brit nagykövetség fordítója lett. Hamarosan az amerikaiak által létrehozott első szemináriumban tanított arabot, 1857-ben pedig felkérték amerikai konzulnak. Bejrútban ismerte meg azt a két misszionáriust, akik meghatározóak lettek gondolkodása és pályafutása szempontjából: Eli Smith-t, a modern arab bibliafordítás kezdeményezőjét, akinek arabot tanított, valamint Cornelius Van Dyck-et, a bibliafordítás befejezőjét, akivel életre szóló barátságot kötött. Vélhetően az ő hatásukra vált protestánsná annak ellenére, hogy nagybátyja Szidón maronita püspöke volt.

Hamarosan Busztáni az amerikai misszió legképzettebb szír munkatársa lett. Segített vezetni az istentiszteleteket és prédikálni Bejrútban és a környékén szerveződött gyülekezetekben. Számos vallásismertető irodalmat fordított arabra, de összefoglaló arab nyelvtankönyvet is írt a diákok számára. Bár az 1847-ben megalakult bejrúti evangéliumi gyülekezet legmeghatározóbb alakja volt, lelkészi kinevezését tudományos és közéleti ambícióira hivatkozva megakadályozta a missziós testület. Amikor elfogadta a konzuli pozíciót, a bibliafordítás projektjéből is eltanácsolták. Ezek a döntések Busztánit eltávolították a missziótól és önálló szervezőmunkába kezdett.

Az 1860-as vérengzés után három évvel saját házában létrehozta a minden felekezet gyermekei számára nyitott úgynevezett Nemzeti Iskolát (*Al-madrasza al-wataníja*), amely, mint neve is érzékelteti az akkor formálódó és a kulturális társadalmi ébredési mozgalomhoz – a *nahdához* – kapcsolódó szír nemzeti eszme első intézményes megtestesítője volt. Ebből és minden egyéb kezdeményezéséből nyilvánvaló,

hogy elképzelése nem korlátozódott egy őshonos szíriai protestáns közösség létrehozására, hanem mai terminussal élve az „ökumenikus humanizmus” alapján nyugvó, a felekezeti identitásokon átívelő szír nemzetudat megformálásán munkálkodott. Vérbeli irodalmár volt, az arab nyelv első értelmező szótára és az első arab nyelvű enciklopédia megalkotója, számos újság szerkesztője és tudományos társaság alapító tagja. *Nafír Szúrija (Szír harsona)* című kiadványának jelmondata szerint „a hazaszeretet a hit része”.<sup>36</sup>

A Nemzeti Iskola legfőbb finanszírozója egy előkelő angol hölgy, bizonyos Mrs Watson volt. Bár az igazgatótanács a város legkiválóbb protestáns értelmiségiekből állt, az iskola nem volt felekezeti intézmény. A hittérítés tilos volt, mindenki saját rítusa szerint gyakorolhatta valását, tarthatta meg ünnepeit és részesült hitoktatásban. Egy kortárs amerikai misszionárius szavai szerint „1860-ban, alig több mint három évvel a mézárások és vérontások szörnyű jelenetei után Bejrútban egy 115 fős bentlakásos iskola működik, amelyben a muszlim sejkék, az ortodox papok, valamint a drúz okkálók gyermekei egymás mellett tanulnak.”<sup>37</sup> Az iszlám vallás és filozófia oktatását Ahmad ,Abbász sejkre bízta. A diákok Szíriából, Palesztinából, Egyiptomból, Irakból, Isztambulból és Görögországból érkeztek. Az egész Közel-Keleten ez volt az első ilyen jellegű intézmény. Az alapító, Busztáni így foglalta össze az intézmény küldetését: „A tudás és a fejlődés lehetővé teszi számukra a vallási fanatizmus és ellenségeskedés által okozott károk felismerését. Késznek kell lennünk arra, hogy bízzanak azokban, akik különböznek tőlük, hogy a haza ne süllyedjen visszamaradottságba és szegénységbe.”<sup>38</sup>

Az iskolában számos tantárgyat tanítottak, köztük az arab, az oszmán török, a francia, az angol, a görög és a latin nyelvet, valamint kiegészítésként kreatív írást, retorikát, zenét és fotográfiát. Az iskola támogatás hiányában és az amerikai misszióval való nézetkülönbsé-

---

36 GRAFTON i.m. 23.

37 GRAFTON i.m. 230.

38 ZEUGE-BUBERL i. m. 181.



gek miatt csupán hét évig működhetett. Az egykori diákok számára Busztáni 1873-ban megalapította a *Művészetek Virága Társaság*ot, amelyben tudományos esteket, vitaköröket tartottak és saját színdarabjaikat adták elő.<sup>39</sup>

## 5. Cornelius Van Alen Van Dyck

A korszak másik meghatározó személyisége Cornelius Van Alen Van Dyck (1818-1895) volt. Ő készítette el az arab bibliafordítás végső változatát, amelyet Van Dyck-Biblia néven jegyeznek. Van Dyck New York-i holland református szülők gyermeke volt, orvostudományt tanult Philadelphiában, ám huszonegy évesen, 1840. április 2-án már a legfiatalabb amerikai misszionáriusként érkezett Bejrútba. Eredetileg orvos-misszionáriusnak szánták, azonban gyorsan felfedezték kiemelkedő nyelvtelenségét a héber, görög, francia, olasz, német, és a keleti liturgiában használt szír nyelv ismerete mellett a misszió legjobb arabistájaként tartották számon. 1846-ban kinevezték a frissen alapított szeminárium élére, ahol együtt dolgozott Busztánival, akitől egyben arabot is tanult.

Később a Szír Protestáns Kollégium (a mai AUB) elődje megalapításakor az egyetem orvosi fakultásának megszervezője és tanára lett. 1873-ban Van Dyck maga fizette a csillagászati fakultás Lee Observatóriumának felszerelését. Van Dyck meglehetősen „liberális” volt, a misszió vezetőinek rosszallása ellenére gyakran viselt arab ruházatot, vizipipázott és élete vége felé többször hangoztatta, hogy szíve mélyén szírré vált.<sup>40</sup> Van Dyck szerint a misszió túl konzervatív és túl bizalmatlan volt a helyi megtérőkkel szemben, túlzásnak tartotta a nyilvános tanúságtétel követelményét, valamint azt is hangoztatta, hogy a fiatal gyülekezetek pénzügyi függősége nem jogosítja fel a

---

39 ZEUGE-BUBERL i. m. 181-183.

40 GRAFTON i. m. 34.

missziót az ellenőrzésükre.<sup>41</sup>

Van Dyck két fontos döntése is érzékelteti, hogy megelőzte kortársait helyzetfelismerésben és kockázatvállalásban. Az első döntés Júsuf al-Aszír (1815-1889) szunnita muszlim sejk bevonása volt a bibliafordító stábba, a második pedig az evolúció tanát elfogadó kollégája – Edwin Lewis kémiaprofesszor – melletti kiállása, melynek nyomán 1882-ben egyetemi oktatói tisztségéről le kellett mondania. Ám ezt követően is mentorálta számos diákját, orvosi szolgálatát pedig felajánlotta a bejrúti ortodox kórház számára, amelynek bővítésében is segédkezett. Halála után az ortodox közösség mellszobrot állíttatott emlékére, temetésén minden vallás és felekezet híve és vezetője képviseltette magát.<sup>42</sup>

A bibliafordítás 1864. augusztus 23-án készült el. Van Dyck folytatta elődje, Eli Smith azon gyakorlatát, hogy a fordítási tervezeteket számos arab és külföldi tudósnak küldte el, nyelvi és tartalmi lektorálás céljából. Körülbelül harminc szakértőből állt ez a kör – misszionáriusokból, helyi tudósokból, valamint elsősorban németországi arabistákból. Van Dyck felkérte Júsuf al-Aszírt is a lektorok közé. Mindenképpen be akart vonni egy arab anyanyelvű muszlimot, aki nem ismeri a korábbi bibliafordítások terminológiáját, és nem jártas a különféle keresztény szövegértelmezésekben, hanem kizárólag az arab szöveg nyelvi erejét és gondolati tisztaságát ellenőrzi. Van Dyck részéről ez egy merőben új szempont volt és szokatlanul liberális hozzáállás. Al-Aszír a kairói al-Azhar egyetemen képzett szunnita vallásjogtudós volt, aki a Mohamed Ali által fémjelzett reformkorszakban (1805-1848) tanult az egyiptomi fővárosban. Visszatérvén Bejrútba, 1858-ban az Amerikai Misszióval kezdett dolgozni, először a bibliafordításban, majd az arab nyelv professzorként a Szíriai Protestáns Kollégiumban. A muszlim sejk bibliafordításban betöltött szerepe tanúsítja azt a felekezetközi együttműködést, amely

---

41 ZEUGE-BUBERL i. m. 55.

42 GRAFTON i.m. 34-38.

a *nahda* vallásközi kulturális terében a középosztálybeli értelmiséget jellemezte és jelzi az iszlám reformmozgalom kezdeti nyitottságát is. Al-Aszír volt az első muszlim értelmiségi, aki segítette az Amerikai Misszió munkáját. Érzelmi elköteleződését bizonyítja, hogy több himnusz is írt az új arab protestáns egyház himnuszkönyvébe. Em-lített tevékenységei mellett az arab kulturális ébredés híveként az első felekezeti Szír Tudományos Társaság alapító tagja és a *Művészet gyümölcsei* c. magazin szerkesztője volt.<sup>43</sup>

## 6. A Biblia arab fordítása

Az úgynevezett Van Dyck bibliafordítás az egyik legolvasottabb és legelterjedtebb modern bibliafordítás az arab világban. A fordítást Eli Smith (1801-1857) kezdte el, aki egy connecticuti kongregacionista farmercsalád gyermeke volt. Számos más korai misszionáriushoz hasonlóan a Yale Egyetemen, majd az Andover Szemináriumban tanult. 1826-ban érkezett Szíriába. Kiváló arab tudása miatt ő lett a bibliafordítási projekt első vezetője, amelyet 10 éven keresztül, 1857-ben bekövetkezett haláláig végzett. Alapítója volt az 1847-ben létrejött első tudományos társaságnak és támogatta, hogy a nyomda ne csak hittérítő, hanem tudományos és szépirodalmat is nyomtasson, ebben azonban a misszió vezetői nem támogatták. Ő alapozta meg azt a munkamódszert, amelyet később Van Dyck is alkalmazott, nevezetesen azt, hogy a protestáns filológusok mellett folyamatosan konzultált görögkatolikusokkal, néhány maronitával, sőt egy samaritánus pappal is. A hermeneutika legfrissebb eredményeit, azokat a tudományos megállapításokat is figyelembe vette, amelyek eltértek az amerikai protestáns hagyományoktól.<sup>44</sup>

A Smith által megkezdett és Van Dyke által befejezett fordítás célja az volt, hogy magas nyelvi színvonalú arab szöveg készüljön, amelynek

---

43 GRAFTON i.m. 38-41.

44 GRAFTON i.m. 17-22.

stílusa emelkedett és a legmagasabb irodalmi nivójú, ugyanakkor szókincse még az írástudatlan arabok számára is érthető legyen, sőt az arab hagyomány szerint memorizálható is. A Van Dyck-Biblia nemcsak a Közel-Kelet történelmi protestáns gyülekezetei körében volt a hivatalos használatban lévő fordítás, hanem Egyiptomban a kopt egyház mindhárom ága – evangélikus, katolikus és ortodox – is ezt fogadta el. Nyelvi kifinomultságának köszönhetően olyan kiemelkedő jelentőségű, mint az angolszász világban a *King James Bible*. A „Miatyánk” szövegét napjainkban is ezen fordításban imádkozzák. Az arab ajkú protestáns keresztények mellett a Van Dyck-Bibliát a Libanonban, Egyiptomban, Irakban és a Perzsa-öbölben élő ortodox keresztények is használják napjainkban, valamint a szempontból a kopt közösség, amely a közel-keleti keresztények legnagyobb lélekszámú közössége. Nyelvi kifinomultsága miatt a muszlimok evangelizációjára is a legalkalmasabbnak bizonyult.<sup>45</sup>

Az arab Biblia fordítása a különféle háttérű szakértők bevonásának köszönhetően egy kontinenseken, vallási és nyelvi határokon átívelő vállalkozás lett, amelyben minden szereplő félretette a felekezeti megosztottságból származó különbségeket. Egy közérthető, kiemelkedő nyelvi színvonalú, kora legmodernebb kutatási eredményeit is figyelembe vevő fordítás született. A Van Dyck-Bibliát az általános műveltség előmozdítására is használták, akárcsak korábban Luther fordítását. Különösen a vidéki területeken a keresztények a bibliai szövegek segítségével tanultak meg olvasni és írni. Az 1864-ben elkészült fordítást részletekben is megjelentették az 1870-es és 1880-as években a szélesebb olvasóközönség számára elérhető formátumokban.

---

45 GRAFTON i.m. I I.

## 7. American University of Beirut – a tudományos modernizáció útja

A missziós iskolákban összesen több mint százezer diák tanult a 19.század második felében. A presbiteriánusok és a római katolikusok is többszintű iskolarendszert építettek ki a falusi iskolától a főiskoláig. A protestánsoknak körülbelül száz alapiskolája volt és öt középiskolája lányok számára. Összesen több mint nyolcezer diákot oktattak egyszerre, akiknek körülbelül egynegyede volt protestáns, a többi ortodox és katolikus, valamint évente átlagosan száz muszlim diákot képeztek a különböző intézményekben.<sup>46</sup> A piramis tetején a *Szíriai Protestáns Kollégium* (SPC, ma Bejrúti Amerikai Egyetem, AUB) állt, amely 1866-ban nyitotta meg kapuit.

Az intézmény elődje az 1835-ben alapított fiúinternátus, „missziós szeminárium” volt. Ennek célja az angol nyelvű oktatás biztosítása volt leendő prédikátorok és misszionáriusok számára. 1846-ban tíz tanulóval kezdtek 1876-ban huszonkilenc első osztályos diájkjuk volt. A diákok tizennégy és harminc év közöttiek voltak. Hivatalos áttérés a misszionáriusok minden erőfeszítése ellenére sem történt, valamennyi diák hű maradt felekezetéhez, annak ellenére, hogy a bibliai beszélgetések és áhítatok iránt nagy volt az érdeklődés. Maroniták, drúzok, görög ortodoxok, szunniták és síiták is jártak az intézménybe, az évfolyamoknak csak mintegy harmada volt protestáns. A tapasztalatok alapján egyre inkább előtérbe került egy modern felsőoktatási intézmény megalapítása. A szíriai protestáns kollégium létrejötté ennek a felismerésnek az eredménye volt, kifejezetten világi profilúnak szánták. Az intézmény 1866. december 3-án nyitotta meg kapuit. A szeminárium 1881-ben integrálódott a *Szír Protestáns Kollégium*ba, majd 1893-tól az egyetem teológiai fakultása lett.<sup>47</sup>

---

46 PIKKERT i.m. 71.

47 PIKKERT i.m. 73-74.

Az amerikai egyetemek mintájára létrehozott intézmény lehetővé tette, hogy a missziós iskolákban tanult fiatal férfiak szakosodott, magas szintű oktatásban vegyenek részt, felkészítve őket a legkelendőbb szakmákra. Protestáns neve ellenére az amerikai iskolákra jellemző módon a kollégium kezdettől fogva nyitott volt minden hitvallású hallgató előtt, ám a Biblia volt az egyetlen tanulmányozott szent könyv, amelynek oktatását maga a rektor felügyelte. A bibliaismeret és a napi áhítaton való részvétel mindenki számára kötelező volt.

Daniel Bliss (1823-1916), az egyetem első rektora 1862-ben az Egyesült Államokba, 1864-ben pedig Angliába utazott, hogy biztosítsa a nyugati támogatást, megakadályozandó, hogy a szíriai arisztokraták túlzott befolyást gyakoroljanak az intézményre. Az egyetem helyi irányítása így hamar lekerült a napirendről. Az arab nyelv és irodalom, a matematika, a csillagászat, a mérnöki tudományok, a kémia, a botanika, a természettudományok, a modern nyelvek, az orvostudomány területeihez és a jog képzéséhez létrehoztak professzori pozíciókat, amelyeket külföldiekkel töltöttek be, szír származású tanár 1909-ben kapott először professzori kinevezést.

Eleinte az arab nyelvet jelölték meg tanítási nyelvként, de ez problémásnak bizonyult. Egyrészt a nem anyanyelvű oktatók nem rendelkeztek megfelelő nyelvi kompetenciával, másrészt az arab tudományos szaknyelv még kialakulóban volt, a naprakész szakirodalom jellemzően angol volt. 1874 és 1883 között az angol fokozatosan lett az intézmény hivatalos nyelve, míg az alsóbb fokú missziós iskolákban az arab maradt a tanítási nyelv. A szabályok szigorúak voltak, a hallgatóktól elvárták, hogy tanulmányaikat megszakítás nélkül végezzék el. A diákok sokféle ösztöndíjra pályázhattak, a végzősöknek lehetőségük volt folytatni tanulmányaikat az Egyesült Államokban vagy európai egyetemeken.<sup>48</sup>

A színvonal fokozatosan javult új létesítmények hozzáadásával. 1871-ben a mai központi épület (*College Hall*) alapkövetésének

---

48 ZEUGE-BUBERL i. m. 61-65.

ünnepségén Daniel Bliss rektor kijelentette: „Ez az intézmény minden állapotú és társadalmi osztályú férfi számára nyitva áll, színre, nemzetiségre, fajra vagy vallásra való tekintet nélkül. ... Diplomát szerezhet úgy, hogy egy Istenben, sok Istenben vagy egyetlen Istenben sem hisz. De az nem lehetséges, hogy valaki sokáig legyen velünk anélkül, hogy tudná, hogy számunkra mi az igazság, és mi miért hiszünk benne.”<sup>49</sup> Ez a nyitott, klasszikus liberalizmust tükröző álláspont határozott irányváltás volt az ötven évvel korábban meghatározott missziós célokhoz képest. A hittérítés helyét átvette a világi tudományosság terjesztése angol nyelven, amelyet a hittérítők a modernitás és a gyarmati lehetőségek nyelveként ismertek el, és amely „még a csatáknál és szerződéseknél is többet segít a hódításban, a beolvasztásban és az átformálásban.”<sup>50</sup>

A szíriai protestáns kollégium a klasszikus misszionálás kudarcából tanulva világi formát öltött. Az amerikai misszió képviselőinek el kellett fogadniuk az evangelizálás nyomásától mentes modern oktatás iránti igényt. Az, hogy ez számos feszültséggel járt, jól érzékelteti a darwini elmélet terjesztése kapcsán kirobbant botrány, ami Van Dyck távozásához vezetett. 1920-ban az SPC-t átalakították egyetemmé, és ettől kezdve a Bejrúti Amerikai Egyetem néven ismert. Az egyetem eltért ketdети, térítő céljától, ma liberalizmusáról és toleranciájáról ismert, evangéliumi gyökerű, tudományos intézmény.<sup>51</sup>

## 8. Az arábiai misszió – a spiritualitás útja

Az arábiai misszió két kiemelkedő alakja a skót W. H. Temple Gairdner (1873-1928) és a holland-amerikai Samuel M. Zwemer (1867-1952) volt. Samuel Zwemer huszonhárom évig segítette az Arab Misszió munkáját Bászrában, Bahreinben, Maszkatban és Ku-

49 ZEUGE-BUBERL i. m. 65.

50 MAKDISI i.m. 708-709.

51 ZEUGE-BUBERL i. m. 67.

vaitban. A kizárólag muszlimok között végzett térítő munka több fázison keresztül csiszolódott, és bár csekély eredménnyel zárult, módszertana a 20. századi evangelizáció iránymutatója lett. Sajátos szemléletükben komoly szerepe volt annak, hogy mindketten rendelkeztek arabisztikai képzettséggel és jártasok voltak az iszlámban.<sup>52</sup>

Gairdner hangneme kezdetben polemikus volt, az iszlám és a kereszténység tanait szembeállította egymással, az iszlám szent hagyományának (*hadiszok*) kritikájára buzdított, és megpróbált rámutatni arra, hogy az iszlám hagyománynak és a belőle levezetett vallásjog-nak nincs történelmi hitelessége. A kezdeti apologetikus hangvétel kudarcából okulva azonban ő és Zwemer is fokozatosan felhagyott az iszlám kritikájával. Egyre inkább a közös spirituális elemekre fókuszáltak, igyekeztek eloszlatni a muszlimoknak a kereszténységgel kapcsolatos fenntartásait és hangsúlyozni a kereszténység azon elemeit, amelyeket hiányoznak a muszlim vallásosságból, tehát az egyén spirituális igényei felől közelítettek. Szemléletük empatikusabbá vált arra törekedve, hogy Krisztust közvetítsék, sértő hangnem nélkül.

Gairdner így írt erről: „*Először az iszlám mint vallásgyakorlat jelentőségét, kell megértenünk különválasztva a történelmi jelentőségtől; ezután azt kell kiderítenünk, hogy mi az, amit a muszlim hívő a saját vallásából hiányol. Ez arra készítet bennünket, hogy a muszlim szemmel vizsgáljuk meg a kereszténységet és először azt derítsük ki, hogy a kereszténység mely aspektusai ébresztenek ellenszenvet – akár tévesen, mert Isten igazságának részei, akár jogosan, mert az emberi bűnökből fakadnak. Ezután azokat az aspektusokat vizsgáljuk, amelyek szimpátiát ébresztenek – vagy azért, mert hasonlítanak saját vallásuk jellemzőihez, vagy azért, mert kielégítenek valamilyen igényt, amelyet saját vallásuk nem.*”<sup>53</sup>

Gairdner *The Vital Forces of Christianity and Islam* (1912) című művében az iszlám négy tiszteletre méltó sajátosságára hívta fel a

---

52 PIKKERT i.m. 85.

53 PIKKERT i.m. 130.



figyelmet, amelyek a hívők meggyőződését megszilárdítják. Először, az iszlám Istene személyes erő, ami határozott kapcsolatban áll a világgal, olyan világképet ad híveinek, amely lehetővé teszi számukra, hogy belenyugvással nézzenek szembe a veszteségekkel, a bajokkal és a nehézségekkel. Másodszor, a muszlimok rajongása és csodálata prófétájuk iránt rendületlen. Harmadszor, a muszlimok büszkék vallásuk újszerűségére, egyszerűségére, diadalaira. Negyedszer, a Korán-recitálás spirituális ereje magával ragadó.<sup>54</sup>

Módszerét így összegezte: „*Ahelyett, hogy egyik vallást a másikkal szembe állítanánk, emberként beszélünk az emberrel. A megközelítést nem az intellektuális érvelés síkján tesszük, hanem elsősorban a szívre és a lelkiismeretre hagyatkozunk. Úgy beszélünk vele, mint egy bűnös emberrel, akinek szüksége van a Megváltóra, és szemtől szembe állítjuk Jézussal, mint a bűnösök barátjával. Ezt nem nevezhetjük új módszernek, mivel ez Urunk és az apostolok módszere volt. Nem vitázók voltak, hanem tanúk.*” Korábbi tapasztalatain alapulva figyelmeztetett: „*Mohamed személyét békén kell hagyni (...) Kerülni kell minden negatív és eredménytelen vitát (...) az érintkezési pontokat kell keresni muszlimok saját hitében és tapasztalatában.*”<sup>55</sup>

Gairdner, felismerve, hogy a dráma olyan közeg, amely mind az írástudatlan falusiak, mind a művelt egyiptomi urak számára egyaránt érthető, több mint húsz arab egyfelvonásost, színházi drámát, sőt zenés darabot írt különböző bibliai szereplőkről. A háromezres példányszámot elérő *Orient and Occident* angol-arab magazin megalapítása is az ő nevéhez fűződik. Az *Orient and Occident* határozottan evangelizáló folyóirat volt, ám a muszlim olvasók igénye és ízlése szerint szerkesztették. Közölt cikkeket a keresztény tanok magyarázatáról, a vallások közötti párbeszédéről, az apologetikáról, valamint kulturális, társadalmi és erkölcsi témájú írásokat. A Tigris és az Eufrátesz mentén fekvő városokban 1912-re évente több mint nyolcezer Szentírást és

54 PIKKERT i.m. 130.

55 PIKKERT i.m. 132.

több ezer vallási könyvet adtak el, 80 százalékát a muszlimoknak.

Samuel M. Zwemer munkássága első huszonöt évében (1890-1915) etikai-morális érveket, történeti kritikát alkalmazott az összehasonlító vallástudomány keretein belül a kereszténység „fölényének” bizonyítására. Gairdnerhez hasonlóan Zwemer is kitűnő arabista volt, aki arab nyelven számos művet írt a muszlimok és a közel-keleti keresztények számára. A hangsúly azonban idővel az egyszerűbb, érzelmetli üzenetekre helyeződött. Úgy vélte, hogy a kereszténységnek kevésbé elvont, érthetőbb, pragmatikusabb, a hétköznapi emberek gondolkodása számára hozzáférhetőbb arcát kell bemutatniuk, amelyhez a muszlimok kapcsolódni tudtak. Ilyen értelemben az ő módszere is az akkulturáció irányába mozdult el.

Zwemer kezdeményezésére megalapították az *Amerikai Keresztény Irodalmi Társaság a muszlimok számára* nevű szervezetet. Eredeti források és antropológiai megfigyelések alapján írt a történelmi iszlámról és a népi szokásokról, valamint tízévente készített egy „Tényközlést” a muszlim világ aktuális helyzetéről. Irodalmi munkássága mellett mintegy kétezer, Krisztus életét bemutató műalkotás utánn nyomásából vándorkiállítás rendezett. Zwemer a muszlim ember istenkeresésére helyezte a hangsúlyt, aki egy olyan Istent keres, aki az embert keresi. Az iszlám mint rendszer kritikáját fenntartotta, de az egyénre helyezte a hangsúlyt. Arra a következtetésre jutott, hogy az iszlám és a kereszténység összehasonlító elemzése nem vezet eredményre. A keresztény lét a Krisztus személye általi kinyilatkoztatás valóságának megélésén keresztül, nem pedig az emberi okfejtés által meghatározott erkölcsi-etikai normák mentén értelmezendő. Ezzel a gondolattal akár Karl Barth előfutárának is tekinthető, aki szakított a 19. századi német teológia domináns irányvonalával - amely Istent és Krisztust az emberi tapasztalat és történelem tükrében értelmezte.<sup>56</sup>

---

56 Barth krisztocentrikus teológiájában csak Krisztus életén, halálán és feltámadásán keresztül érthetjük meg a valóság, valamint az Isten és ember közötti kapcsolat mibenlétét.

Zwemer számára az áldozatvállaló, az ember felé forduló Isten azaz „Krisztus keresztje a hiányzó láncszem a muszlim hitvallásban, mert abban Isten igazsága és szeretete, a bűn és az üdvösség egyesül, és az emberek megtalálják a megbékélést, az igaz testvériséget.”<sup>57</sup> Ennek kifejtésében segítségül hívta azokat az elnevezéseket, amelyeket az iszlám használ Jézus vonatkozásában (pl. *Kalimat-allah* [Isten szava], *rúh allah* [Isten lelke], *nabí* [próféta] és *al-Maszíh* [Messiás]), mint kapcsolódási pontokat. Kerülte ugyanakkor az Isten fia (*Ibn Allah*) elnevezést, amit az iszlám monoteizmusa elutasít. Gairdner Krisztust Isten *wakíljeként* (küldöttként) kezdte emlegetni, aki személyében végrehajtó hatalommal rendelkezik és akinek áldozati halála összhangban állt Isten tervével. Ez az új megközelítés Zwemer számára felszabadító volt, mivel már nem kellett kötelességnek tekintenie az iszlám mint rendszer elleni harcot, hanem arra az üzenetre koncentrálni, amely krisztuscentrikus és eszkatológikus, „A jó hír” a muszlim ember számára. Erről így írt: „*Meg kell kérnünk a muszlimokat, hogy tetszésük szerint tanulmányozzák az evangéliumot, mindössze egyetlen célt szem előtt tartva, mégpedig azt, hogy találkozhassanak magával Jézussal; hogy megtanulják megismerni Őt, és megértsék, hogy miért állította azt, hogy ő az iránymutató minden ember számára az Istenhez való viszonyulásban. Azaz annak a kérdésnek a feltételére kell bátorítanunk őket, amelyet maga Jézus tett fel tanítványainak és a világnak: »Ki neked Krisztus?»*”<sup>58</sup>

Ennek a missziológiai fejlődéstörténetnek a sikerét nem lehet számokban mérni. Érzelmileg találtak utat azokhoz a muszlimokhoz, akik meghallgatták őket, s akik ezek után akkor is másként kezdtek gondolkodni a kereszténységről, akkor is, ha vallásukat nem változtatták meg. Az igazság privilégiumáért folytatott harc és versengés helyét átvette a folyamatos és mély önreflexió, amely a 20. századi teológia ember és istenképében bekövetkezett forradalmi átalakulás ihletője és feltétele lett.

57 PIKKERT i.m. 133.

58 PIKKERT i.m. 134.

### 9. Összegzés

A közel-keleti protestáns missziók történetét összegezve számszerű sikerről nem beszélhetünk. A protestáns templomok maximális száma a vizsgált időszakban 163, ami nem volt sok, figyelembe véve a térség kiterjedését. A gyülekezetek átlagos lélekszáma 1913-ban 94 fő volt. A legtöbb ennél kevesebb taggal működött, mert volt néhány többszáz fős gyülekezet is. Mindazonáltal, a lényeges célkitűzések teljesültek, még akkor is, ha a célokat az ideálok helyett a valósághoz kellett igazítani. Létrejöttek a protestáns közösségek, a megtértek gyülekezetekbe szerveződtek, létrehoztak iskolákat, nyomtattak könyveket, teret kapott a tudományosság, az előítéletek megtörttek.

A missziós állomások köztes terek voltak, amelyek egyfajta kapcsolódási pontként szolgáltak a nyugati gondolkodás és az őshonos kultúrák között. Az evangélium hirdetésével az új-angliai karizma és puritanizmus szellemében az amerikaiak megismertették az egyéni lelkiismereti szabadság igazságát, amely idegen volt a térségbeli zsidók, muszlimok és keresztények hagyományaitól. Az olyan személyiségeknek, mint Cornelius Van Dyck, sikerült megérteniük és együtt élniük a szíriai arab társadalom ellentmondásaival és összetettségével, kulturális beilleszkedésük, együttműködésre és megértésre való készségük kivételes volt, és emblematikussá vált.

A meghatározó szír protestáns értelmiségiek, mint Busztáni, az egyéni választás és felelősség protestáns értékeit a helyi kulturális és társadalmi viszonyoknak megfelelően alkalmazták, azzal a céllal, hogy az identitás, az összetartozás és az elkötelezettség újfajta értelmezését bontakoztassák ki, amely a vallási és felekezeti határokon átívelve egy új arab kulturális identitást teremtett. Ennek szellemében a zsidó, keresztény, muszlim és drúz értelmiségiek megalapozták a modern arab nyelv és tudományosság szókincsét, valamint az arab örökség átértékelését.

Az arab misszió teljesen új megközelítést hívott életre az evangélikációban, és óriási hozzájárulás volt az iszlám tudományos megértéséhez. A kezdeti polémiát maguk mögött hagyva az evangéliumi humanizmus felé fordultak, és annak első modern nyugati képviselői és megtestesítői lettek. Az Amerikai Szíriai Misszió az egyéni igazságkeresés és a tudásvágy eszményei alapján az iskolákon és egyesületeken keresztül szellemi közeget és gyakorlati infrastruktúrát biztosított a Közel-Kelet modernizációjához. A nők jelenléte és később vezető szerepe a missziókban inspirálta és lehetővé tette a helyi lányok képzését már az 1820-as évektől.

Jóllehet az Amerikai Missziós Testület évtizedeken át ragaszkodott ahhoz, hogy „*a misszió és a misszionárius célja nem az emberek felszabadítása, oktatása, felvilágosítása és kiművelése, hanem a térítés*”,<sup>59</sup> ez számos feszültséget okozott a terepen dolgozó, a modernitás iránt elkötelezett hittérítőknek. Fél évszázaddal később a tapasztalatok azt mutatták, hogy az evangéliumi újjászületés nem a puritán szigorúság, hanem a személyes szabadság, az oktatás, a felvilágosult gondolkodás, valamint az empátia és a spiritualitás gyümölcse. A korszak tudományos kutatása az ezredforduló óta nagy lendületet vett. A hittérítés méltatói és kritikussai abban azonban egyet értenek, hogy a Közel-Keleti protestáns missziók szellemisége egyrészt az arab kulturális öntudatra ébredés inspirálója és eszköze lett, másrészt a missziók fejlődéstörténete számos olyan tanulsággal szolgált, amely a modern vallásközi párbeszéd kialakulását szellemi és lelki síkon lehetővé tette.

---

59 ZEUGE-BUBERL i. m. 70.



Fazakas Zoltán József<sup>1</sup>

## A NEMZETÁLLAM MINT ROMÁNIA ALKOTMÁNYOS ÉRTÉKVÁLASZTÁSA A JOGTÖRTÉNET TÜKRÉBEN

### Abstract

The development of the Romanian national identity over the past century and a half has been influenced by the traditions of each era, state system and constitutional foundation. In fact, the recodification of the nation-state foundations and the choice of values, which occurred as a result of the historical process following the fall of the communist dictatorship, can be seen as a direct consequence of the achievements of the previous constitutional regimes and of national communism, since the facets of the nation-state foundations were essentially present in the political heritage of all previous constitutional arrangements and successfully ensured the achievement of Romania's state goals. The study presents this constitutional historical path.

**Key words:** constitution, constitutionalism, Romania, nation state, nationalism, national communism

### Absztrakt

A román nemzeti identitás kialakulását az elmúlt másfél évszázadban az egyes korok, államrendszerek és alkotmányos alapok hagyományai

---

1 A szerző a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi docense.

egyaránt befolyásolták. A nemzetállami alapok újrakodifikálása és annak alkotmányos értékválasztása a kommunista diktatúra bukását követően tulajdonképpen a korábbi alkotmányos rendszerek és a nemzeti kommunizmus eredményeinek közvetlen következményének tekinthető, hiszen a nemzetállami alap lényegében minden korábbi román alkotmányos berendezkedés politikai örökségében jelen volt, és sikeresen biztosította Románia államcéljainak elérését. A tanulmány ezt az alkotmánytörténeti utat mutatja be

**Kulcsszavak:** Románia, nemzetállam, nacionalizmus, nacionalizmus, nemzeti kommunizmus, alkotmány, alkotmányozás, alkotmányosság, Románia

### 1. Bevezető gondolatok

A valóság és a tények összetett kapcsolatában a jog különböző konstrukciói jogintézményeket eredményeznek, amelyekben a tények akkor nyernek jogi jelentőséget, amikor a jogalkotó – valamely társadalmi, politikai, ideológiai vagy egyéb okból kinyilvánított – *értékválasztása* ténylegesen jogot eredményez és az alkalmazásra kerül.<sup>2</sup> A tények és a valóság kontextusában egy adott állam társadalomszerkezete, mint egy jogalkotói értékválasztás egyik aspektusa különös jelentőséggel bír elvezetve a nemzetállami alapállás és a nemzetiségi kérdésre, amely az ismert történelmi okokból kifolyólag a magyar közgondolkodás és alkotmányjog tudomány kiemelt eleme.

A határon túli magyar nemzetrészek tekintetében Románia – és ezáltal a román alkotmányjog vizsgálata – kiemelt jelentőséget élvez. Köztudomású, hogy keleti szomszédunk területén él a legnagyobb lélekszámú határon kívüli őshonos magyar nemzetrés.<sup>3</sup> E tény

---

2 SZABÓ Miklós: *Ars iuris. A jogdogmatika alapjai*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2005, 225., 240–242., 272–274.

3 A 2011. október 20-i romániai népszámlálás szerint Romániában 1.237.746 magyar élt, ami Románia összlakosságának 6,5%-a. – *Recensământul Populației*



egyik egyenes következménye a román alkotmányjogi gondolkodás értékválasztási kérdéseinek vizsgálata, a többnemzetiségű román állam ténye és az alkotmányjog kapcsolódási pontjainak feltárása, azoknak a történelmi fejlődési íveknek az elemzése, amelyek e kisebbségi magyar nemzetrészt és a többségi román nemzet kapcsolatát társadalmi valóságként – és így a jogintézmények sajátos kereteként – meghatározza.

Románia hatályos Alkotmánya<sup>4</sup> (a továbbiakban: Alkotmány) 1. cikk (1) bekezdése szerint „*Románia szuverén és független, egységes és oszthatatlan nemzetállam.*” E tétel az Alkotmány 152. cikk (1) bekezdése alapján – több más rendelkezés mellett – kizárt az alkotmánymódosítás köréből, azaz a nemzetállami alapállás alkotmányos értékválasztásként érinthetetlen. Az értékválasztás hangsúlyát az Alkotmány 12. cikk (2) bekezdése nyomatékosítja, amely az 1918. december 1-i gyulafehérvári román nemzetgyűlés napját teszi meg Románia kizárólagos nemzeti ünnepévé. A gyulafehérvári nemzetgyűlés ugyan csak egy volt a területében megnövekedett román állam létrehozatalára vezető történelmi folyamatok sorozatában,<sup>5</sup>

---

*și al Locuینtelor din 2011*, București, Institutul Național de Statistică, 2014, 10. A 2021. évi romániai népszámlálás adatainak előzetes és nem véglegesített adatsorainak 2022. december 30-i közzététele aggasztó eredményeket mutat a tíz évvel ezelőtti statisztikai eredményekkel összevetve, amelyek szerint a romániai magyarság létszáma a lélektani egymillió határ közelében áll, de a magyar anyanyelvűek száma már ez alá esett. A népszámlálás során regisztrált magyar nemzetiségű népesség száma 1.002.151 fő volt, ugyanakkor már csak 977.450 magyar nemzetiségű személy vallotta magát magyar anyanyelvűnek. – [https://insse.ro/cms/sites/default/files/com\\_presa/com\\_pdf/cp-date-provizorii-rpl\\_2.pdf](https://insse.ro/cms/sites/default/files/com_presa/com_pdf/cp-date-provizorii-rpl_2.pdf)

4 A Hivatalos Közlöny 2003. október 29-i 758. számában kihirdetett módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt Románia Alkotmánya – Modificată și completată prin Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 29 octombrie 2003.

5 MURZEA, Cristinel Ioan – MATEFI, Roxana: *Evoluția statului și dreptului românesc*, București, Editura Hamangiu, 2015, 224.

azonban az akkor elfogadott Gyulafehérvári Határozatok (a továbbiakban: Gyulafehérvári Határozatok)<sup>6</sup> területi rendelkezései – a trianoni békeszerződés által jogi teljesítése által – a legfontosabb korábbi román államcél, a kelet-magyarországi és erdélyi területek Romániához csatolását eredményezte. A román történelmi és jogi szakirodalom kontrafaktuális történelemfelfogásból, a történelmi események nemzetállami cél által vezérelt értelmezéséből fakadóan Románia állami és emlékezetpolitikai alapja napjainkban a „Nagy Egyesülésként”<sup>7</sup> rögzült fogalomként élő 1918. december 1-i gyulafehérvári nemzetgyűlés.<sup>8</sup>

Gyulafehérvár tehát alkotmányjogilag is értékelt jelkép, mi több történelmi igazságtételként szereplő mítosz: az a több évezredes – többek között a jelenleg kisebbségi sorban élő, korábbi domináns társadalmi szerepet játszó közösségekkel szembeni – nemzeti küzdelem sikeres betetőzéseként értékelt. A mítosz alapjait az ókori Dák Királyság, de legalább Mihai Viteazul uralkodása képezi,<sup>9</sup> aki Havasalföld 1593-1600 közötti fejedelmeként 1599-ben Erdély, 1600-ban pedig Moldova trónját is megszerezve a román történetírás főárama szerint valódi politikai entitásban egyesítette a románok által is lakott területeket<sup>10</sup> akkor, amikor még modern értelemben vett nemzetfogalom és ezáltal nemzetállami cél sem létezett.<sup>11</sup>

---

6 A gyulafehérvári román nemzetgyűlés határozata Magyarország románok által lakott részei és Románia egyesüléséről (Gyulafehérvár, 1918. december 1.), In: GECSÉNYI Lajos – MÁTHÉ GÁBOR (szerk.): *Sub Clausula. 1920 – 1947. Dokumentumok két békeszerződés – Trianon, Párizs – történetéből*, Budapest, Magyar Közlöny és Lapkiadó, 2008, 399–401.

7 Marea Unire din 1918.

8 MITU, Sorin: *Az én Erdélyem*, Marosvásárhely, Mentor Könyvek Kiadó, 2017, 12–13.

9 MARCU, P. Liviu: Concepții asupra centralizării puterii. Ideea originii și unității poporului român. In: CETERCHI, Ioan (ed.): *Istoria Dreptului Românesc Vol. I*. București, Editura Academiei Republicii Socialiste România, 1980, 584–588.

10 MURZEA – MATEFI 122.

11 BOIA, Lucian: *Történelem és mítosz a román köztudatban*, Bukarest - Kolozsvár,

Alkotmányjogi nézőpontból az egyes alkotmányos tételek érinthetlensége nem ismeretlen,<sup>12</sup> azonban tárgyi esetében a nemzetállami értékválasztás a román állam *és jog* lényegét meghatározó keretén *túl* a román *társadalom közgondolkodásának* sarkalatos alapelemévé is *vált*.<sup>13</sup> Következésképpen a nemzetállami értékválasztás román értelmezése a többség-kisebbség valamennyi viszonyában nem csak társadalmi, hanem alkotmányjogi kérdésként érvényesül, ezáltal a nemzeti kisebbségek igényei az alkotmányos értékválasztással – látszólag vagy ténylegesen – konfliktusban áll.

A román alkotmányos értékválasztás a Gyulafehérvári Határozatok megelőző klasszikus nacionalizmus korának eredménye, amelynek gyökereit paradigmaként évezredekre, de legalábbis évszázadokra vetít vissza a román irodalom és közgondolkodás. Ez a jogalkotási *értékválasztás* alkotmánytörténeti korszakoként eltérő hangsúllyal érvényesült. Románia I. világháborús szerepvállalása eredményeként bekövetkezett terület és népességgyarapodása<sup>14</sup> az eredeti alkotmányos nemzetállami alapállás produktív, modern jogállami keretek megvalósítását is célul kitűző nacionalizmus pozitív korszakaként nevesíthető és annak igazolásaként is értelmezhető. Az alkotmányos értékválasztás céljai eddig

---

Kriterion Könyvkiadó, 1999. 100–144, 162–170.

12 KILÉNYI Géza: *Összehasonlító alkotmányjog. Az államszervezet*, Budapest, Rejtjel Kiadó, 2008, 41–42.

13 MITU 105., 108–109., 119.

14 Románia az I. világháborút lezáró párizsi környéki békerendszereig lényegét tekintve egynyelvű, a nyelvi alapon képzett nemzeti eszme alapállását tekintve egynemzetiségű államnak volt tekinthető, az 1912. évi népszámlálás adatai szerinti 7.324.920 lakos 93,47%-os román nemzetiségű aránnyal bírt. – ANDREI, Tudorel (ed.): *România: un secol de istorie: date statistice*, București, Editura Institutului Național de Statistică, 2018, 22. Az egynemű állam képét kismértékben módosítja az állampolgári jogokkal nem rendelkező zsidó közösség, az őshonos római katolikus magyar lakosság, továbbá a külföldi alattvalók aránya. Az adatfelvételek szerint a vidéki lakosság szinte kizárólag román nyelvű, az össznépességhez vetített 18%-os arányú városok azonban részben multietnikus jelleggel bírtak. – BOIA, Lucian: *România elrománosodása*, Kolozsvár, Koinónia Könyvkiadó, 2016, 9–23.

a pontig – korrelálva a valós társadalmi alapokkal – megteremtették a valamennyi román nemzetrészt magába foglaló államkereteket. Az értékválasztás sikerét követően azonban az új román állam társadalmi viszonyai alapvetően változtak meg: az addigi lényegében homogén nemzetállam társadalmi viszonyai helyett többnemzetiségű társadalom alakult ki,<sup>15</sup> és mivel a megszerzett területek korábban egy kormányzat alatt nem álltak, Románia partikuláris jogok otthonává is vált.<sup>16</sup> E tényekből fakadóan az eredeti alkotmányos értékválasztás revíziója valós jelentőségű kérdésként, államszervezeti kihívásként jelentkezett és olyan integrációs politikát feltételezett, amely az elődállamok örökségéből fakadó társadalmi, gazdasági és jogi különbségeket sikerrel feloldhatja.

E körben talán nem túlzás azzal a megállapítással élni, hogy az új román államkeretek a nacionalizmus megszületésekor fennállt államszervezeti kérdések megismétlését jelentették. A megváltozott társadalmi, gazdasági és jogi környezet és a többnemzetiségű államok történelmi tanulságai<sup>17</sup> Romániától a nemzeti eszme eredeti célja szerinti produktív válaszok megalkotását várták el és azok valós eredményének lehetőségeit hordozták magukban: azaz egy jogegyenlőségen alapuló hatékonyan kormányzott, partikuláris jogoktól mentes *állam megteremtését* és társadalmi konszolidációját. A valós – és részben egymással is konkuráló – kihívások ellenére a román állam és a román alkotmányjog nem eszközölte az addigi nemzetállami

---

15 A kritikai élel kezelt 1930. évi népszámlálás eredményei alapján a Román Királyság összlakossága 18.057.028 főre növekedett az Ausztriától, Magyarországtól, Oroszországtól és Bulgáriától megszerzett területek eredményeképpen, a román nemzetiség aránya kerekítve 71,9%, a magyar nemzetiség aránya 7,9% volt a 20%-t kitevő egyéb nemzetiségek mellett. – MANUIȚĂ, Sabin: *Recensământul general al populației României din 29 decembrie 1930, Vol. II*, București, Editura Institutului central de statistica, 1938, XXIV.

16 ELIESCU, Mihail: Câteva cuvinte despre proiectul Codului Civil. In: *Consiliul Legislativ zece ani de activitate 1926-1936.*, București, Institutul de Arte Grafice „Lucaefărul” S.A., 1936, 167–169.

17 Különösen de nem kizárólagosan Ausztria-Magyarország I. világháborút követő szétbomlása.

alapállása megváltoztatását, hanem ellenkezőleg: az I. világháború sikeréből egyedüli következtetésként a román irredenta államcél megvalósítását vonta le,<sup>18</sup> igazolva a nemzetállami értékválasztás helyességét, figyelmen kívül hagyva az egynemzetiségű állam ma is létező többnemzetiségűvé válását.<sup>19</sup> Az integráció valós igénye, a többnemzetiségű, partikuláris jogokkal terhelt állam ténye ellenére az egységes nemzetállami alapállás érintetlenül maradt és ettől az időponttól a homogén nagyromán államcél már ezen új államkereteken belül érvényesült máig megterhelve a többség-kisebbség viszonyát.

A mítikus jelképekkel átítatott centralizált nemzetállami alapállás<sup>20</sup> és értékválasztás értelmezése így lényegét tekintve 1866 óta napjainkig változatlan: a román jogalkotás nemcsak annak határai közé szorított,<sup>21</sup> hanem annak szükségképpen alá is rendelt. Míg az alapállás a lényegében homogén társadalmi viszonyok között jelentős és elvitathatatlan sikereket – függetlenséget, modern jogrendszert, területi nyereséget – eredményezett, az I. világháborút követően a produktivitása sajátos torzulások tárgyává vált, amelyek feltárása a hatályos Alkotmány értelmezésének megkerülhetetlen kérdésekként jelentkeznek.

## 2. A román alkotmányok és az értékválasztások a jogtörténet összefüggéseiben

### 2.1. A román alkotmányjog korszakai

Románia alkotmányjogának fejlődése a kései államalakítás okán a nyugat-európai államokétól eltérő alapokon nyugodott. A klasszikus

---

18 Dumitru Iliescu tábornok tervezte a kelet-európai államok helyzetének jövőbeni rendezéséről. Párizs, 1918. október 31. In: L. BALOGH Béni: *Románia és az erdélyi kérdés 1918-1920-ban*, Budapest, Bölcsészettudományi Kutatóközpont, 2020, 87–88.

19 BOIA, Lucian: *Miért más Románia*. Kolozsvár, Koinónia Könyvkiadó, 2013. 54–60.

20 MITU 105., 108–109., 119.

21 MURZEA – MATEFI 243.

rendiség nélküli, török szüzerenitás alatt álló elődállamok alábbiakban röviden ismertetett, nagyhatalmak által szorgalmazott egyesülését követően kartális alkotmányokkal bíró, függetlenségét elnyert Románia alapvetően külföldi minták és modellek átvételével alkotta meg államszervezetét, jogrendszerét.<sup>22</sup> Az organikus államfejlődés hiányából fakadóan a román állam alkotmányosságának tartalmi érvényesülése ugyanakkor súlyos hiányosságokban szenvedett: Románia bár alkotmányos monarchia volt, azonban alkotmányossága korlátozott mértékben érvényesült, 1938-ban nyílt királyi, majd 1940-ben katonai diktatúrába fordult át.<sup>23</sup> Ennek megfelelően Románia megalakulásától 1938-ig terjedő időszakát a korlátozott alkotmányosság korának nevezhetjük, amelyet a nemzetállami értékválasztásból fakadóan a román irredentizmus, majd ennek sikerét követően a román szupremácia megteremtése iránti államm cél hatotta át. Ezen állampolitika dinamizmusa kezdeti jelentős sikereit követően megtorpant, majd a Párizs környéki békerendszer összeomlásából eredő megváltozott külpolitikai viszonyok és a belpolitikai integrációs kudarcok az államkereteket szétfeszítették, a korlátozott alkotmányosságot lebontották komoly területi veszteségek mellett.<sup>24</sup>

A folyamatok egy alkotmányjogi paradoxonra vezettek az 1938-ban bevezetett királyi diktatúrával és annak alkotmányával, amelyet a látszat alkotmányosság korának nevezhetők. A királyi diktatúra új államrendje alig két év alatt teljes kudarcot vallott, az állam belső feszültségei, a komoly külpolitikai kihívások megoldatlansága – különösen a II. bécsi döntés eredménye – a látszat-alkotmányosság

---

22 GUȚAN, Manuel: Romanian Constitutional Identity in Historical Context, In: CSINK Lóránt – TRÓCSÁNYI László: *Comparative Constitutionalism in Central Europe*, Miskolc – Budapest, Central European Academic Publishing, 2022, 109–117.

23 GUȚAN 114–119.

24 FEGYVERESI Zsolt: Erdély a két világháború között. In: VERESS Emőd (szerk.): *Erdély jogtörténete*, Budapest-Kolozsvár, HVG-Orac Könyvkiadó - Forum Iuris Könyvkiadó, 2020, 456–459.

felszámolását és a totális állam kiépítését Ion Antonescu 1940. szeptember 5-i *conducător*-i (nemzetvezetői) kinevezésével, illetve az 1938. évi román Alkotmány felfüggesztésével.<sup>25</sup>

A jelentős területveszteségek okán megaláztatásokat elszenvedett és válságba jutott nemzet dicsőségebb jövőjébe és nemzeti egységébe vetett hit logikáján alapuló vezérelv<sup>26</sup> eredményeként Ion Antonescu jogalkotóvá és nemzetvezetővé, az állami erőszakszervezet irányítójává vált,<sup>27</sup> megkezdődött a totális, még látszat-alkotmánnyal sem bíró állam kiépítése. Ennek megfelelően 1940. szeptember 5. és 1944. augusztus 23. között az alkotmánytalanság koráról beszélhetünk mind formális, mind tartalmi értelemben.

A II. világháborúba a fenti alapokon a német szövetségben belépő Románia a keleti fronton kezdetben jelentős hódításokra is szert tett a korábban elvesztett területei egyfajta kompenzálásaként, azonban a háborús szerepvállalása 1944 nyarára tarthatatlanná vált. Annak ellenére, hogy Antonescu változatlanul kitartott német szövetségi politikája mellett, a történelmi pártok és az udvar lépései – a szövetséges hatalmak irányába korábban titokban megkezdett háborúból való kiugrást előkészítő manőverei alapján – 1944. augusztus 23-án Románia átállásához vezettek.<sup>28</sup>

A *conducător* letartóztatását követően elviekben Románia visszatért az alkotmányosság útjára, azonban ez a lépés természetéből fakadóan legfeljebb korlátozott alkotmányosságot jelenthette. A háborúból való sikeres kiugrást követően formálisan és alkotmányjogilag meg-

---

25 IONESCU, Cristian: *Tratat de drept constituțional contemporan*, București, Editura C.H. Beck, 2019, 749–750.

26 TURBUCZ Dávid: *Horthy-kultusz 1919-1944.*, Budapest, MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont Történettudományi Intézet, 2015, 35., 39., 41., 44.

27 STIPTA István: Az európai jogállamiság válsága a XX. században. In: HORVÁTH Pál (szerk.) *Egyetemes jogtörténet II.*, Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó Rt., 1999, 49–50.

28 DURANDIN, Catherine: *A román nép története*, Budapest, Maecenas Könyvek, 1998, 293–320.

kérdőjelezhető módon az 1923. évi Alkotmány került helyreállításra, azonban a viláégés utolsó hullámai, a szovjet megszállás ténye még a korlátozott alkotmányosság érvényesülését is érdemben akadályozták,<sup>29</sup> amelyet a megerősödött, szovjet támogatást élvező baloldali szervezetek és a történelmi pártok közötti egyre élesebb belpolitikai küzdelem is nyilvánvalóvá tett.<sup>30</sup> A királyi Romániára helyezett fokozódó szovjet nyomás különösen Erdély kérdésének lebegtetésével a kommunista hatalomátvétel alkotmányos alapjainak megteremtését célozta, sikerrel.<sup>31</sup>

A II. világháború egyik eredményeként Közép-Európa országai szovjet katonai megszállás alá kerültek, amelynek következményeként ezen államokban, így Romániában is *rövid időn belül szovjet nyomásra átvételre került a szovjet politikai, gazdasági és alkotmányos berendezkedés*,<sup>32</sup> amely a korábbi alkotmányosság szükségképpeni elvetését jelentette.<sup>33</sup> A szovjet típusú alkotmányok lényegi kiindulópontja a kommunista ideológia osztályalapú társadalomszemlélete volt,<sup>34</sup> amelynek lényegi jellegét a totális állam kiépítése és működtetése képezte. Ennek megfelelően a szovjet típusú alkotmányosság valójában nem tekinthető tartalmi *értelemben* alkotmányosságnak, hanem ténylegesen totális államot jelentett. Következésképpen Románia *de facto* 1948 és 1989 között – illetve *de iure* 1991-ig<sup>35</sup> – az alkotmányosság nélküli alkotmányok korszakát élte.

---

29 DURANDIN 323–337.

30 DURANDIN 337–343.

31 R. SÜLE Andrea: A romániai magyarság helyzete az 1944. augusztus 23-i antifasiszta fordulatot követően, In: DIÓSZEGI László – R. SÜLE Andrea (szerk.): *Hetven év. A romániai magyarság története 1919-1989*, Budapest, Magyarságkutató Intézet, 1990, 50.

32 FEGYVERESI Zsolt: A szovjet típusú diktatúra kiépítése: az átmeneti évek. In: VÉRESS Emőd (szerk.): *Erdély jogtörténete*, Budapest-Kolozsvár, HVG-Orac Könyvkiadó - Forum Iuris Könyvkiadó, 2020, 459–461.

33 BEÉR János: A népi demokratikus köztársaságok alkotmánya, Állam és Közigazgatás, 1949. I/1. 4–5.

34 BEÉR 6–7.

35 FOCȘENEANU, Eleodor: *Istoria constituțională a României: (1859 - 1991)*, București, Editura EIKON, 2018, 11–13., 156–316.



A történelmi folyamat eredményeként valójában Románia esetében alkotmányosságról csak 1991-et követően beszélhetünk a hatályos Alkotmány által kialakított keretek között.

## 2.2. *A román alkotmányos értékválasztás alapjai: a nacionalizmus és az irredentizmus kapcsolata és eredeti értelme*

### 2.2.1. A nemzeti eszme megszületése

A nacionalizmus fogalmi kereteit általánosan elfogadó *álláspont nem létezik*, amelynek oka abban lehető fel, hogy az eszme összetevői és ezáltal eredményei koronként, államonként, régióknként is eltérők és különbözők.<sup>36</sup> A fenti alapokon nincs a nemzetnek sem *általánosan* elfogadott fogalma.<sup>37</sup> A fentiekől függetlenül abban konszenzus van a társadalomtudományok képviselői között, hogy a nacionalizmus modern jelenségként alapvetően az 1789. évi Francia Forradalom rendi államot lebontó programjának eszmerendszeréből ered.<sup>38</sup> Következésképpen 1789-t megelőzően a nemzetállam eszméje és fogalma nem létezett.<sup>39</sup>

A nemzetállami eszme megjelenését alapvetően az 1789. évi Francia Forradalom hármas jelszavában megtestesített politikai programra lehet visszavezetni,<sup>40</sup> elsődlegesen a társadalmi szerződés

---

36 LUKACS, John: *A XX. század és az újkor vége*, Budapest, Európa Könyvkiadó, 2006, 220.

37 GYURGYÁK János: *Ezzé lett magyar hazátok. A magyar nemzeteszme és nacionalizmus története*, Budapest, Osiris Kiadó, 2007, 15–17.

38 FUKUYAMA, Francis: *A történelem vége és az utolsó ember*, Budapest, Európa Könyvkiadó, 2014, 450–466.

39 SZABADFALVI József: A nemzet. In: BÓDIG Mátyás – GYÖRFI Tamás (szerk.): *Államelmélet. A mérsékelt állam eszméje és elemei II. Alapelvek és alapintézmények*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2002, 244–251.

40 EÖTVÖS József: *A nemzetiségi kérdés*, Budapest, Révai Testvérek Irodalmi Intézet R.-t., 1903, 9.

jogegyenlőség tételére.<sup>41</sup> A tétel alapján a modern államot ezt követően jogegyenlőségen alapuló politikailag szervezett társadalomként, egyenlő jogokkal rendelkező egyének jogközösségeként fogták fel, amely alapok új identitást eredményeztek felváltva a korábbi partikuláris és hierarchikus identitásokat, jogokat<sup>42</sup> a modern, egységes elvek szerint szervezett és hatékonyan kormányzott államok alapjaként.<sup>43</sup> A partikularizmusoktól mentes államépítés egyéni jogok biztosításán és egyenlőségén túli egyik magától értetődő tárgya a hivatalos nyelv volt.

A közös vagy többségi nyelvtől eltérő nyelvek az egységesítés ellen ható tényezőkként kiemelt politikai kérdéssé váltak és a nyelvi alapon álló kialakuló nemzeti identitás eszméjének egyik alapját képezték.<sup>44</sup> A nyelvi kérdés korabeli felfogása vezetett arra a következtetésre, hogy a hatékony állam megteremtése a nyelvi és a politikai határok egybeesésével kialakított nemzetállamokkal lehetséges.<sup>45</sup> A tárgyi eszmetörténeti fejtegetéseket fogalmi bizonytalanságok elemzését mellőzve rögzítendő, hogy bár a világban jelentős számú nemzeti identitás alapját továbbra sem a nyelv,<sup>46</sup> hanem a nyelvvel együtt vagy attól külön értett különböző egyéb ismérvek képezik, a román közgondolkodásban – a magyarhoz hasonlóan – a nemzet nyelvi alapú megközelítése és felfogása érvényesül.<sup>47</sup>

---

41 ROUSSEAU, Jean-Jacques: *A társadalmi szerződés*, Bukarest–Kolozsvár, Kriterion Könyvkiadó, 2001, 35–39.

42 GYURGYÁK 25–26.

43 MANZINGER Krisztián: *A területi fókuszú kisebbségvédelem szükségessége és főbb ismérvei Európában*, Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, 2019, 15–16.

44 EÖTVÖS József: *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az álladalomra. Első Kötet*, Budapest, Révai Testvérek Irodalmi Intézet R.-T., 1902. 62–63.

45 SZABADFALVI 252–253.

46 GAFTOESCU, I. Vintilă: *Poziții juridice în dreptul internațional. Problema minorităților*, București, Imprimeriile „Curentul” S.A., 1939, 41–43., 53.

47 RUSU, Gabriel-Virgil: *De la ideea de națiune la formarea statelor naționale (până la Primul Război Mondial)*. In: PUȘCAȘ, Vasile – SAVA, N. Ionel (eds.):

Románia államfejlődésének útját tekintve rögzíthető, hogy – bár a román alkotmányjogi és történeti gondolkodás annak gyökereit a már említett módon az ókori Dák Királyságban, a Római Birodalomban, illetve annak Dacia provinciájában és jogrendszerében leli fel a fentiek szerint<sup>48</sup> – a független Románia alapjait a XIV. században kialakult,<sup>49</sup> később az Oszmán Birodalom szuverenitása alá került két fejedelemség<sup>50</sup> – Havasalföld és Moldova – képezte. Az erdélyi területeket és az Erdélyi Fejedelemséget a hagyományos román történetírás szintén román államalkulatként nevesíti<sup>51</sup> annak ellenére, hogy a politikai hatalomgyakorlás rendi keretei között rendi román nemzet nem került elismerésre, amely sajátosságot a magyar hódítás tényével magyarázza a román irodalom.<sup>52</sup> A középkori román alkotmány és államfejlődés, valamint a román államok egységének XIV-XV. századtól eredeztetett ideájának<sup>53</sup> betetőzését a román szakirodalom Mihai Viteazul említett uralkodásában jelöli meg.

A hagyományos román közgondolkodás megközelítésében a román nemzet tehát alapvetően három, románnak tekintett álla-

---

*Trianon, Trianon. Un secol de mitologie politică revizionistă*, Cluj-Napoca, Editura Școala Ardeleană, 2020, 11–12.

48 MURZEA – MATEFI 13–18.

49 MARCU, P. Liviu: Constituirea statelor statului feudale române de sine stătătoare. In: CETERCHI, Ioan (ed.): *Istoria Dreptului Românesc Vol. I.*, București, Editura Academiei Republicii Socialiste România, 1980, 164–168.

50 MATEI, Ioan: Statutul autonom al țărilor române. Conținut și funcționalitate. In: CETERCHI, Ioan (ed.): *Istoria Dreptului Românesc Vol. I.*, București, Editura Academiei Republicii Socialiste România, 1980, 465–468.

51 DISSESCU, G. Constantin: *Dreptul constituțional*, București, Editura Librăriei Socec & Co., 1915, 328–334.

52 DJUVARA, Neagu: *A románok rövid története*, Kolozsvár, Koinónia Könyvkiadó, 2010, 69–214.

53 IORGA, Nicolae: Istorical constituție românești. In: DISSESCU, G. Constantin (ed.): *Noua constituție României, 23 de prelegeri publice, organizate de Institutul Social Român, cu o anexă cuprinzând nouile constituții Europene*, București, Institutul Social Român, 1922, 8–9.

malakulatban élt,<sup>54</sup> amelyek alkotmányos alapjai részben eltérőek voltak ugyan, de a nyelvi alapon értett nemzetfogalom okán a XIX. századi nemzetállami program ezen entitások egységét fogalmazta meg állampolitikai célként, illetve alkotmányos értékválasztásként.

### 2.2.2. Az Erdélyi Nagyfejedelemség

Az Erdélyi Nagyfejedelemség alkotmányos berendezkedésének alapját az 1437. évi kápolnai unió alapján a három rendi politikai nemzet, az Unio Trium Nationum képezte: a német nyelvű szász, a döntően, de nem kizárólagosan magyar nyelvű magyar, illetve a magyar nyelvű székely rendi nemzet.<sup>55</sup> A nemzeti eszme XVIII. század végi megszületése a három politikai rendi nemzet alkotmányos állaszervezeti alapjait ebből fakadóan nemcsak sajátos rendi kihívások elé állította, hanem a román nemzeti eszme modern nacionalista szempontjai is felszínre kerültek.<sup>56</sup>

Erdélyben a román nyelvű lakosság egyházi vezető rétegének XVII. századtól indult – alapvetően a dákóromán elméletre alapított kezdetben egyházi egyenjogúságot szorgalmazó, majd rendi nemzetként való elismerést és ezáltal rendi nemzeti egyenlőséget követelő politikai programja és küzdelme<sup>57</sup> a *Supplex Libellus Valachorum Transilvaniae* folyamodványban került szintetizálásra. A román politikai program célja a negyedik rendi nemzetként való

---

54 Az Ausztriához, eredetileg Moldovához tartozó Bukovinára, az isztriai és balkáni, illetve oroszországi román nyelvszigetekre sem a román közgondolkodás, sem pedig az alkotmánytörténeti kutatások mindmáig nem helyeztek kellő hangsúlyt.

55 TIMON Ákos: *Magyar Alkotmány-és jogtörténet különös tekintettel a nyugati államok jogfejlődésére*, Budapest, Hornyánszky Viktor cs. és kir. udvari könyvnyomdája, 1903, 692–711.

56 BETHLENDI András SZEREDAI Norbert: Az erdélyi románok kisebbségi jogállása 1918. előtt. *Erdélyi Jogélet*, 2020/2. 30-31.

57 I. TÓTH Zoltán: *Az erdélyi román nacionalizmus első százada*, Máriabesnyő-Gödöllő, Attraktor Kft., 2005. 15–256.

elismerés, illetve az 1437. évi kolozsmonostori egyezmény általuk vallott értelmezése szerint újra elismerése volt.<sup>58</sup> A folyamodványt az erdélyi Országgyűlés 1791. június 21-i ülésén tűzték napirendre, de érdemben végül nem tárgyalták.<sup>59</sup> Az Országgyűlés magatartását nem modern értelemben vett nacionalista alapállás vezette: annak oka a rendi alkotmányosság jellegzetességeiből fakadt, elvégre a román politikai program teljesítése alapvetően borította volna fel a kényes rendi alkotmányjogi egyensúlyt és ezáltal nem nyert, nem nyerhetett támogatást.

Az 1848. évi forradalmi események következményeként Erdély és Magyarország uniója által Erdélyben is hatályba lépett az áprilisi törvényeken alapuló jogkiterjesztés, ugyanakkor az erdélyi románok az 1848. május 15-i balázsfalvi gyűlésen elfogadott politikai program<sup>60</sup> alapján a liberális alkotmányos berendezkedésétől függetlenül változatlanul – az ekkor már ténylegesen meghaladott rendi alapon – fogalmaztak meg kiváltságokra és rendi nemzetként való elismerésre irányuló igényt a Magyarországgal való egyesülés feltételeként<sup>61</sup> nyíltan az Unió ellen foglalva állást.<sup>62</sup>

A román követelések elutasítása, a szabadságharcba, illetve polgárháborúba eszkalálódó események sorozata hamarosan elvezetett a magyar állam területi integritása elvének feladásához és a két román fejedelemséggel való egyesülés programjának részbeni elfogadásához a román nemzetrészek oldalán.<sup>63</sup> A Kiegyezést követően

---

58 *Supplex Libellus Valachorum*. In: KÖLLŐ Károly (szerk.): *Supplex Libellus Valachorum*, Bukarest, Kriterion Könyvkiadó, 1971. 47–105.

59 *Az erdélyi három nemes nemzetekből álló tekintetes rendeknek 1790-dik esztendőben Karátson havának 12-dik napjára szabad királyi városba Kolozsvárra hirdettetett, és több következő napokon tartatott közönséges gyűléseikben lett végzéseknél és foglaltosságoknak jegyző könyve, 1790. december 12. - 1791. augusztus 9.* Kolozsvár, Ref. Kolégyom. 1791. 483.

60 JAKABFFY Elemér: A román példa. *Magyar Kisebbség*, 1922. I/1. 16–20.

61 IONESCU 715.

62 MITU 152.

63 MURZEA – MATEFI 134–142.

ezen politikai program fokozatosan vált uralkodóvá az erdélyi román vezető rétegben, akik a magyar liberális állampolitikát teljességgel elutasították, a modernizációt, az egységes magyar politikai nemzet fogalmával együtt a gyors ütemű asszimilációval és ezáltal a magyar szupremácia megteremtésével azonosították<sup>64</sup> és a magyar állam valamennyi lépésében románellenes szándékot véltek felfedezni.<sup>65</sup> A dualizmuskori kezdeti román politikai passzivitást követően a román nemzetiségi képviselők a fentiekre is figyelemmel területi autonómia iránti igényt, majd egyre nyíltabban a magyar koronától való elszakadási törekvéseket fogalmaztak meg.<sup>66</sup>

### 2.2.3. Havasalföld és Moldova

A nemzetállami eszme megjelenésével egyidejűleg, annak eredeti céljával összhangban Havasalföld és Moldova fejedelemségeinek egy állammá alakulása is megkezdődött. Az 1829. szeptember 14-i drinápolyi béke a fejedelemségek részére autonómiát biztosított gyakorlatilag orosz protekturátus alatt<sup>67</sup> és megalkotásra került az úgynevezett Szervezeti Szabályzatok, a *Regulamentul Organic*, amelyeket Moldova esetében 1831-ben, Havasalföld tekintetében 1832-ben léptettek hatályba.<sup>68</sup> A Szervezeti Szabályzatok által mindkét fejedelemség elindult az alkotmányosság és modernizáció útján:<sup>69</sup> első ízben szabályozták a

---

64 SCHIFIRNEȚ, Constantin: Români și ungarii în opera lui A.D. Xenopol. In: SCHIFIRNEȚ, Constantin (szerk.): *A.D. Xenopol Români și ungarii*, București, Editura Albatros, 1999, XIX–XX.

65 XENOPOL, A.D.: Români și ungarii. In: SCHIFIRNEȚ, Constantin (szerk.): *A.D. Xenopol Români și ungarii*, București, Editura Albatros, 1999, 16.

66 PÖLÖSKEI Ferenc: *Tisza István és kora*. Budapest, Éghajlat Könyvkiadó, 2014. 115–116., 175–183.

67 MURZEA – MATEFI 84–85.

68 MURZEA – MATEFI 85.

69 HORVÁTH Pál: Moldova és Havasalföld a fanarióták idején – Az elavult jogrend válsága. In: HORVÁTH Pál (szerk.) *Egyetemes jogtörténet*, Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó Rt., 1997, 433–439.

nemzetgyűlés, a fejedelem személye, a pénzügyi igazgatás, a kormányzat, valamint az igazságügy tárgyköreit, ugyanakkor fenntartották az idegenek megkülönböztetését, valamint a bojárok privilégiumait.<sup>70</sup> A Szervezeti Szabályzatok az azonos intézmények egyidejű bevezetésével, a két fejedelemség társadalomszerkezetének lényegi azonosságával lényegében megelőlegezte azok egy államban való egyesítését,<sup>71</sup> így az 1848. évi moldovai és havasalföldi események fókuszpontjába az Erdéllyel együtt értett román államok egy államban való egységesítésének tényleges programja került.<sup>72</sup> Ezen mindhárom állami entitást magában foglaló államcél a függetlenség elnyerésén túl a következő évtizedek legmarkánsabb román politikai programjává vált.

A krími háborút követően az orosz védnökség helyébe nagyhatalmi protektorátus lépett az 1856. március 30-án aláírt párizsi békeszerződés alapján.<sup>73</sup> A nagyhatalmak a párizsi békeszerződés cikkei által biztosított közvetlen befolyásukkal élve, diplomáciai lépéseik útján a két ország egyesülési szándékát hamarosan sikerre vitték. Az 1858. augusztus 7-én a párizsi kongresszuson aláírt Alkotmányos Konvenció így a hamarosan egyesülő fejedelemségek *de facto* alkotmányaként<sup>74</sup> előkészítették a román állam megeremtését.

#### 2.2.4. Románia

Havasalföld és Moldova egyesítésének befejező lépéseként Alexandru Ioan Cuza 1859. január 5-17. között Jászváráson történt moldovai, illetve 1859. január 24. és február 5. között Bukarestben történt havasalföldi fejedelemmé választása képezte, amely által perszonálunió,

---

70 DISSESCU 358–360.; MURZEA – MATEFI 86–87.

71 MISKOLCZY Ambrus: *Határjárás a román- magyar közös múltban*. Budapest, Lucidus Kiadó, 2004. 179.

72 KOVÁCS Endre: Az 1859. évi magyar-román egyezmény. *Századok*, 1963/2. 310–311., 318.

73 DISSESCU 364–365.

74 DISSESCU i.m. 366–368.

majd reálunió útján alakult meg Oláhország és Moldova Egyesült Fejedelemsége.<sup>75</sup> A fenti történelmi folyamatok eredményeként megalakult Románia esetében a nacionalizmus egyik kiemelt tényezőjeként nevesített nyelvi kérdés ekkoriban alapvetően nem merült fel, így a jogalkotási értékválasztás fókuszpontjába a modern unitárius állam kerülhetett. Az új állam 1862-ben vette fel a Románia nevet és gyorsított ütemben modernizálta, egységesítette jogrendszerét, döntően francia és olasz minták átültetésével.<sup>76</sup>

A jogalkotási kérdések között kétségkívül a legjelentősebb a jogforrási hierarchia csúcsán álló alkotmány volt: az 1866. évi első román Alkotmány,<sup>77</sup> amely az 1831. február 7-én elfogadott belga alkotmányon alapult annak unitárius államszervezetét téve magávé<sup>78</sup> az akkori társadalmi valósággal egyezően.<sup>79</sup> Az 1866. évi Alkotmány 1. cikke így magától értetődően az egységes és oszthatatlan állam tényét rögzítette.<sup>80</sup> A modernizált jogrendszer és a korszerűnek tekintett belga alkotmányon alapuló államrend elindította Romániát az európai államfejlődés útján, és annak ellenére, hogy a külföldi modelleken és mintákon alapuló államszervezet kiépítése több esetben valós tartalmi hiányosságokat szenvedett,<sup>81</sup> a nemzeti eszme által indukált független román nemzetállam megteremtése és sikere

---

75 MURZEA – MATEFI 150–152.

76 HORVÁTH Pál: A modern jog alapjainak lerakása a két román fejedelemségben. In: HORVÁTH Pál (szerk.) *Egyetemes jogtörténet*, Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó Rt., 1997. 463–473.

77 A Hivatalos Közlöny 1866. június 1-i 142. számában kihirdetett Románia Alkotmány – Monitorul Oficial nr. 142 din 13 iulie 1866 – Constituția Principatelor Unite Române din 30 iunie 1866.

78 IONESCU 722., 729.

79 FOCȘENEANU 83.

80 ALEXIANU, George: *Dreptul constituțional*, București, Editura Librăriei Socec & Co., 1926, 118–119.

81 HORVÁTH Pál: A modern jog, a felzárkózás típusjegyei. In: HORVÁTH Pál (szerk.) *Egyetemes jogtörténet II.*, Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó Rt., 1999, 109–110.



a nacionalizmusból táplálkozott: e körben tehát a nacionalizmus produktív oldala és sikere állapítható meg.

A román állam történelmi fejlődésének következő állomását a függetlenség elnyerése jelentette az 1877-1878-as orosz-török háború eredményeként, amelyet az 1878. évi berlini kongresszus és a berlini szerződés VII. cikke ismert el.<sup>82</sup> Hohenzollern-Sigmaringen Károly fejedelem – akit Alexandru Ioan Cuza 1866. évi trónfosztását követően választottak meg – 1881-ben felvette a királyi címet és így létrejött a Román Királyság.<sup>83</sup>

Románia ekkoriban korántsem foglalta magában a román nemzetrészek egészét, *így az igazolt nemzetállami alapállás szükségképpen irredenta államcél is magában hordozott*. A politikai program alap tétele szerint Havasalföld, Moldova és Erdély tulajdonképpen román államok és ezen államok egységének (újra)megteremtése történelmi szükségszerűség.<sup>84</sup> Az államcél érvényesítésére a Román Királyság a nagyhatalmak szomszédjaként csak korlátozottan volt képes,<sup>85</sup> így annak első sikerét csak harminc évvel később érte el a II. Balkán háborúban: az 1913. augusztus 10-én aláírt bukaresti békeszerződés rendelkezései szerint Románia megszerezte Bulgáriától az ún. Kvadrilátert, ahol a román lakosság alig 2,4%-os számaránnyal bírt.<sup>86</sup>

Az I. világháború kitörésekor a román államcél további érvényesítésére valós lehetőség nyílt, de Románia a Hármasszövetség tagjaként pontosan azzal az állammal állt szövetségben, amellyel szemben a legnagyobb területi igénye jelentkezett, míg a besszarábiai igény ellenére az Oroszországgal szembeni háborút a szövetségesei kötelezettség ellenére nem vállalta. Románia 1914-től kiváráó álláspontra

---

82 Az 1878. évi berlini szerződés hiteles szövege. In: APÁTHY István: *Tételes európai nemzetközi jog*. Budapest, Franklin - Társulat Irodalmi Intézet és Könyvnyomda, 1888. 439–462.

83 MURZEA–MATEFI 91–93.

84 BOIA (1999) 14–28.

85 MURZEA – MATEFI 134–142.

86 BOIA, Lucian: *Románia elrománosodása*, Kolozsvár, Koinónia Könyvkiadó, 2016, 23.

helyezkedett, majd szövetségi kötelezettségével ellentétesen lépett be az I. világháborúba 1916-ban a Központi Hatalmakkal szemben.

A román állam hadba lépésére a román, brit, francia és orosz tárgyalásokat betetőző 1916. augusztus 17-i bukaresti titkos politikai és katonai megállapodások alapján került sor.<sup>87</sup> A bukaresti titkos politikai megállapodás 3. cikke Franciaország, Nagy-Britannia, Olaszország és Oroszország elismerő nyilatkozatát tartalmazta a hadüzenet ellentételezéseként Románia jogát illetően az Osztrák-Magyar Monarchiához tartozó, a politikai megállapodás 4. cikkében foglalt és ott körülírt területekre vonatkozóan.<sup>88</sup> A bukaresti titkos megállapodás alapján Románia 1916. augusztus 28-án megtámadta Ausztria-Magyarországot – és bár az így megnyitott új front jelentős kapacitásokat kötött le a Központi Hatalmak oldalán – de egy év múlva teljes katonai vereséget szenvedett.<sup>89</sup>

Románia a Központi Hatalmakkal – egyértelműen megszegve a bukaresti titkos megállapodást – 1918. május 7-én Bukarestben békét kötött,<sup>90</sup> amely tény – a titkos diplomáciát elvető wilsoni alapállás mellett – elvben kizárta annak alkalmazhatóságát a háború utáni rendezés során.<sup>91</sup> Románia parlamentje 1918. június 28-án ratifikálta a békeszerződést, de I. Ferdinánd király annak aláírását a háború kedvező fordulatában bízva megtagadta.<sup>92</sup>

---

87 Az antant és Románia titkos szerződése Románia hadba lépéséről (Bukarest, 1916. augusztus 17.), In: GECSÉNYI Lajos – MÁTHÉ Gábor (szerk.): *Sub Clausula. 1920 – 1947. Dokumentumok két békeszerződés – Trianon, Párizs – történetéből*, Budapest, Magyar Közlöny és Lapkiadó, 2008, 353–355.

88 VESA, Vasile: Transilvania în timpul Primului Război Mondial (1914–1918), In: POP, Ioan-Aurel – NÄGLER, Thomas – MAGYARI András (eds.): *Istoria Transilvaniei Vol. III.*, Cluj-Napoca – Deva, Academia Română Centrul de Studii Transilvane–Editura Episcopiei Devei și Hunedoarei, 2016, 471.

89 VESA 472–475.

90 Az 1918. május 7-i bukaresti béke német hivatalos szövege – Friede von Bukarest. In: *Deutscher Reichsanzeiger*, No. 108., 1918.

91 TILÉA, Viorel Virgil: Románia diplomáciai működése. 1919 novembertől 1920 márciusig, *Magyar Kisebbség*, 1926. VI/4. 150–151.

92 I. Ferdinánd román király levele III. Viktor Emánuel olasz királynak Ro-

A Központi Hatalmak 1918. őszi összeomlása új alapokra helyezte Románia külpolitikáját<sup>93</sup> és az 1918. május 7-i bukaresti békeszerződést megszegve újra szervezte hadseregét és 1918. november 10-én ismételen belépett az I. világháborúba, megszállta Erdélyt, illetve a Bánság keleti részét, majd később a Magyarországi Tanácsköztársaság elleni fellépés indokán további magyar területeket és Budapestet is.<sup>94</sup> A fenti 1918. őszi katonai és politikai változások és események eredményeként a nagyromán államcél – alig fél évvel az annak lehetetlenségét rögzítő 1918. május 7-i bukaresti békét követően – 1918 novemberének végére a megvalósulás küszöbére érkezett.

Az 1918. őszi események *de facto*, az ezen eseményeket és változásokat szentesítő Párizs környéki békeszerződések pedig *de iure* teljesítették a román irredenta államcél. Románia a nacionalizmus aktoraival sikerrel használva 1918. év végére elérte államcélját, mind ez azonban az addigi, lényegileg homogén társadalomszerkezete megváltozása okán elvben alkotmányos értékválasztás elé is állította.

### 2.3. Az 1866. évi Alkotmány

Az 1866. évi Alkotmány formailag egy modern alkotmányos monarchia államszervezetét írta le,<sup>95</sup> ennek megfelelően a románok jogait a

---

mánia nemzetközi helyzetének alakulásáról. Bukarest, 1919. február eleje, In: L. BALOGH Béni: *Románia és az erdélyi kérdés 1918-1920-ban*, Budapest, Bölcsészettudományi Kutatóközpont, 2020, 125.

93 FODOR János: Magyar nemzetiségpolitikai törekvések 1918 őszén, In: KOVÁCS KISS Gyöngy (szerk.) *Impériumváltás Erdélyben*, Kolozsvár, Komp-Press Kiadó – Iskola alapítvány Kiadó, 2020. 103.

94 PREDĂ, Dumitru: Factor diplomatic și factor militar în înfăptuirea și recunoașterea internațională a Unirii românilor. De la Alba Iulia, 1 decembrie 1918, la Trianon, 4 iunie 1920. In: PUȘCAȘ, Vasile – SAVA, N. Ionel (eds.): *Trianon, Trianon. Un secol de mitologie politică revizionistă*, Cluj-Napoca, Editura Școala Ardeleană, 2020, 29–67.

95 VÖLGYESI Levente: Kelet-Európa és a Balkán államai. In: MEZEY Barna – SZENTE Zoltán (szerk.): *Európai alkotmány-és parlamentarizmus történet*,

jogegyenlőség és az egyéni jogok alapján tartalmazta<sup>96</sup> anélkül, hogy a románok, mint politikai közösség fogalmát megadta volna, amely tény a lényegében egynemzetiségű állam egyenes következménye volt. Az értékválasztás tárgyát illetően ki kell emelni, hogy a jogok gyakorlása az állampolgárság mellett a román minőséghez kötötten volt értelmezett, amely alatt közelebbről meg nem határozott morális kötelezettségeket értettek.<sup>97</sup> E kötelezettségek nehezen megragadható tartalma már ekkor előre vetítette az értékválasztásból fakadó későbbi értelmezési problémákat, torzulásokat.

Az 1866. évi Alkotmány első ilyen próbatételével az állam a teljes szuverenitását rögzítő 1878-as berlini szerződés 44. cikke alkalmazása során szembesült. Az idézett nemzetközi jogi kötelezettség Románia függetlenségét a lelkiismereti és vallásszabadság biztosításához, azaz a vallási téren való teljes jogegyenlőség megteremtéséhez kötötte, elsősorban a romániai zsidó lakosság megoldatlan alkotmányjogi helyzetére utalva. A kötelezettség teljesítéseként 1879-ben módosításra került az 1866. évi Alkotmány 7. cikke,<sup>98</sup> amely által a politikai és polgári jogok élvezetének és az állampolgárság megszerzésének feltételeként korábban előírt keresztény hit törlésre került. Az alkotmánymódosítással kapcsolatban a román szakirodalom is elismerte, hogy annak teljesítése ténylegesen formális – *contra legem et ratio* – volt.<sup>99</sup> A román állampolgárság megszerzése az alkotmánymódosítást követően az állampolgársági kérelem egyedi törvénnyel való elfogadásával vált lehetővé,<sup>100</sup> amelynek parlamenti megtagadása indokolási kötelezettség nélkül fennállt. Az alkotmánymódosítás és az állampolgársági törvény így a nemzetközi kötelezettség formái, de

---

Budapest, Osiris Kiadó, 2003, 367–368.

96 DISSESCU 430., 440–614.

97 DISSESCU 619., 622–623.

98 ALEXIANU 82.

99 DISSESCU 632–641.

100 DISSESCU 625–627.

nem annak célja és tartalma szerinti teljesítését jelentette,<sup>101</sup> amely megoldást a zsidó közösség részéről jelentkező gazdasági veszéllyel indokolták.<sup>102</sup>

A román állam és politikai elit az I. világháborút követően a fentebb rögzítettek szerint komoly integrációs kihívásokkal szembesült, ennek ellenére Románia továbbra is következetesen tartózkodott az 1866. évi Alkotmányából fakadó egységes nemzetállami alapállása megváltoztatásától. Az ekkori alkotmányos értékválasztási lehetőséget belső és külső nézőpontból érdemes vizsgálat tárgyává tenni.

A Gyulafehérvári Határozatok belső nézőpontból magukban hozdoztak olyan értékelhető elemeket, amelyek az új román államkeretek integrációs szemléletű értékválasztását jelenthették volna elvégre abban a többnemzetiségűvé váló új Román Királyság alkotmányos berendezkedésével kapcsolatban fogalmaztak meg alapelveket.<sup>103</sup> Ezen alapelvek közül emelendő ki a teljes nemzeti szabadság elismerése valamennyi nemzetiségnek, amely alatt az anyanyelvű oktatást, közigazgatást és igazságszolgáltatást értették, valamint a nemzetiségi arányok szerinti törvényhozói és közigazgatás képviselőket.<sup>104</sup> Az egyenlő jogok, a vallásszabadság, a gondolatszabadság, a sajtószabadság, a gyülekezési jog és az egyesülési jog kérdésében<sup>105</sup> megfogalmazottak a román alkotmányos rend tartalmi hiányosságaira világítanak rá. A közvetlen, általános, titkos, egyenlő, nemektől független, minden 21. életévét betöltött állampolgár számára biztosított választójog lényeges újításként került rögzítésre. A földreform – amely a nagybirtokok és

---

101 DURANDIN 170–171.

102 TILEA, Viorel Virgil: Románia diplomáciai működése. 1919 novembertől 1920 márciusig (Negyedik közlemény), *Magyar Kisebbség*, 1926. VI/7. 255.

103 MANIU, Iuliu: *Problema minorităților. Extras din volumul „Politica Externă a României”*, București, Institutul Social Român, 1925, 5–8.

104 BUDIȘTEANU, Radu: *Un nou capitol în dreptul internațional public și privat: minoritățile etnice, Minoritățile etnice un nou capitol în dreptul internațional public și privat*, București, „Voința” Const. Antonescu, 1928. 49.

105 TEODORESCU, Anibal: *Tratat de drept administrativ*, București, Institutul de Arte Grafice „Eminescu” S.A., 1929, 64.

hitbizományok megszüntetését célozta elsősorban a magyar történelmi egyházak, magyar nagybirtokosok és közbirtokosságok tulajdonában álló földterületek kisajátítását és elsősorban román nemzetiségűek javára való átadását eredményezte – és így a nemzetállam politikai célját szolgálta.<sup>106</sup> A munkásjogok biztosításának előírása a kor erősödő baloldali mozgalmainak társadalmi hatását tükrözte.<sup>107</sup> A Gyulafehérvári Határozatok közül azonban kizárólag az I. pont, azaz az erdélyi és kelet-magyarországi területek egyesülése Romániával került a román jogrendbe becikkelyezésre,<sup>108</sup> majd hamarosan az érintett területek a Gyulafehérvári Határozatokból eredő és külön jogszabályok alapján felállított *quasi* autonómiáját hamarosan meg is szüntették.<sup>109</sup>

Romániától eltérően a Szövetséges és Társult Főhatalmak felismerték a megnövekedett államterületből fakadó társadalmi változások – elsősorban a nemzetiségi kérdések jelentőségét – így az azokra adandó Romániától elvárt válaszok alapvető elemeit, illetve minimum kereteit a Párizs környéki békerendszer részeként a Romániával 1919. december 9-én aláírt kisebbségvédelmi szerződés (a továbbiakban: kisebbségvédelmi szerződés)<sup>110</sup> keretei között

---

106 MIKÓ Imre: *Huszonkét év – az erdélyi magyarság politikai története 1918. december 1-től 1940. augusztus 30-ig*, Budapest, Studium, 1941, 28–38.

107 ABLONCZY Balázs: *Ismeretlen Trianon*, Budapest, Jaffa Kiadó, 2020, 55.

108 A Hivatalos Lap 1918. december 13-i 212. számában kihirdetett 3631/1918. rendelet törvény az erdélyi, bánáti, körösvidéki, szatmárvidéki és máramarosi területeknek a Román Királysággal való egyesüléséről – Decretul-lege nr. 3631/1918 privitor la alipirea Transilvaniei la Regatul României.

109 A Hivatalos Lap 1920. április 4-i 4. számában kihirdetett 1462. számú rendelet törvény – Decretul-Gege nr. 1462.

110 A Hivatalos Lap 1920. szeptember 23-i 140. számában kihirdetett 3699. törvény a Szövetséges és Társult Főhatalmak és Ausztria között 1919. szeptember 10-én Saint-Germain-ben kötött békeszerződés és a Szövetséges és Társult Főhatalmak és Románia között 1919. december 9-én Párizsban kötött kisebbségvédelmi szerződés becikkelyezéséről – Lege Nr. 3699. prin care guvernul este autorizat a ratifica și a face să se execute tratatul de pace împreună cu anexele lui, încheiat de Puterile Aliate și Asociate cu Austria,

rögzítették.<sup>111</sup> Az alkotmányos értékválasztásra tehát a nemzetközi jog *tényleges* alapot keletkeztetett. Románia előzetes várakozásaival szemben – az 1918. május 7-i bukaresti béke egyetlen érdemi jogkövetkezményeként – a Párizs környéki békekonferencián nem nyert a nagyhatalmakkal azonos tárgyalási pozíciót,<sup>112</sup> így kénytelen volt a Nemzetek Szövetsége keretein belül felállított kisebbségvédelmi szerződésrendszer részesévé válni.

A Szövetséges és Társult Főhatalmak álláspontja szerint a Romániának jutott területeken – bár a román elem tagadhatatlanul többségben volt – de ezeken a területeken jelentős számú nemzetiség is élt, amely tényből fakadó konfliktusok lehetősége a teljes békerendszer stabilitását veszélyeztető körülményként állt fent.<sup>113</sup> Külön hangsúlyt képezett az 1878-as berlini szerződésből fakadó kötelezettségek román oldalról való késedelmes és formális román teljesítése,<sup>114</sup> így indokolt volt még az államterületek jogi átadása előtt annak feltételeként<sup>115</sup> megfelelő nemzetközi jogi garanciák érvényesítése Romániával szemben.<sup>116</sup> A kisebbségvédelmi szerződés tárgyalásakor Románia több ízben nyíltan bírálta a Szövetséges és Társult Főhatalmak eljárását,<sup>117</sup> egyrészt függetlensége és szuverenitása elleni támadásként értékelte a 1878-i berlini kongresszusra

---

în Saint Germain, la 10 septembrie 1919, și Tratatul asupra minorităților semnat la Paris la 9 decembrie 1919.

111 NAGY Lajos: *A kisebbségek alkotmányjogi helyzete Nagyromániában*, Kolozsvár, Minerva Irodalmi és Nyomdai Műintézet Rt., 1944, 20–25.

112 L. BALOGH Béni: *Románia és az erdélyi kérdés 1918-1920-ban*, Budapest, Bölcsészettudományi Kutatóközpont, 2020, 37., 52.

113 GALÁNTAI József: *Trianon és a kisebbségvédelem*, Budapest, Maecenas, 1989, 84–85.

114 NAGY (1944) 22.

115 Thomas Woodrow Wilson amerikai elnök beszéde a békekonferencia plenáris ülésén, 1919. május 31-én, In: GALÁNTAI József: *Trianon és a kisebbségvédelem*, Budapest, Maecenas, 1989, 189–192.

116 L. BALOGH (2020) 53–54.

117 GALÁNTAI 99.;

való utalásokat,<sup>118</sup> másrészt az államok szuverén egyenlősége elvébe ütközőnek ítélte a kisebbségvédelem rendszerét arra hivatkozva, hogy annak elemei a Nemzetek Szövetségének nem minden tagállamára kötelezők.<sup>119</sup> Románia végső hivatkozása szerint a román állam a szerződésben foglalt kötelezettségeket mint tárgyi jogokat kisebbségei számára már biztosította külön kötelezettségvállalás nélkül, így a nemzetközi szerződés megkötése felesleges.<sup>120</sup> A Szövetséges és Társult Főhatalmak ezen érveket nem fogadták el és gyakorlatilag ultimátumot intéztek a román kormányhoz,<sup>121</sup> amelyet követően Románia végül megkötötte a kisebbségvédelmi szerződést.

A kisebbségvédelmi szerződés ultimátum jellegeből fakadóan a szerződésben rögzített rendelkezések betartásához, az azokból fakadó jogok tényleges biztosításához hiányzott a román állam valós akarata.<sup>122</sup> A valós törvényhozói akarat és szándék hiányában a későbbi jogszabályok megalkotása és értelmezése a kisebbségvédelmi rendelkezések lényegével ellentétes eredményekre vezettek. Mindez az eredmény az eredeti és nem módosított alkotmányos értékválasztásra vezethető vissza azzal a kiegészítő megjegyzéssel, hogy a szerződés szerű teljesítés és jogalkotás szintén a román szuverenitást lényegileg megtestesítő állami aktusként érvényesülhetett volna,<sup>123</sup> illetve elvezethetett volna a nemzetállami értékválasztás integrációs elemeinek kiépítéséhez.

A kisebbségvédelmi szerződés alkotmányjogi garanciájaként és egyben jogalkotási kötelezettségeként Románia vállalta a szerződés rendelkezéseinek alaptörvényként való elismerését és kötelezte magát

---

118 TILEA, Viorel Virgil: Románia diplomáciai működése. 1919 novembertől 1920 márciusig (Harmadik közlemény). *Magyar Kisebbség*, 1926. VI/6. 212.

119 SOFRONIE George: *Contribuțiuni la o reconstrucție a dreptului minorităților*, București, „Profesorului G. Meitani. Omagiu” Tipografia I, N. Copuzeanu, 1936, 12-13., 15.

120 GAFTOESCU 134–137.

121 GALÁNTAI 102–105.

122 L. BALOGH (2020) 55–56.

123 ALBRECHT Ferenc: Államszuverenitás és kisebbségi jogok, *Magyar Kisebbség*, 1923. II/6. 203–206.



arra, hogy a szerződés rendelkezéseivel szemben sem törvényt, sem rendeletet vagy hivatalos intézkedést nem hoz, illetve ilyen állami aktust nem tart hatályban.<sup>124</sup> A vállalt kötelezettség egyértelműen ütközött az 1866. évi Alkotmány nemzetállami értékválasztásával és bár a kisebbségvédelmi szerződés becikkelyezésre került, az abban foglalt rendelkezések alkotmányba foglalására az 1923. évi alkotmányozás során a magyar kisebbség határozott kérése ellenére nem került sor,<sup>125</sup> külön alkotmányjogi biztosítékát tehát nem nyerte el.<sup>126</sup> A román jogalkotó megismételte az 1878-79. évi eljárását, amelyből fakadóan a kisebbségvédelmi szerződés hatékony végrehajtása a vizsgált korban kétséges volt,<sup>127</sup> sőt egyes rendelkezéseit hallgatólagosan hatályon kívül is helyezték.<sup>128</sup>

Az 1923. évi alkotmányozás során a kisebbségvédelmi szerződés kérdése tekintetében az az álláspont nyert elismerést a szerződés világos szövegével ellentétben, hogy az alkotmányba nem foglalható, a kisebbségek jogai tekintetében az általános törvényhozás útján kell eljárni, ellenkező esetben Románia szuverenitása sérülne.<sup>129</sup> A román politikum álláspontja e körben egyértelmű volt: egyetlen nemzetközi szerződés sem írhatta felül a román alkotmányokat és nem vezethetett belügyei nemzetközi ellenőrzésre,<sup>130</sup> sőt, a nemzetközi jog szabályai nem képezhettek a törvénytervezetek alkotmányellenesség

---

124 GAFTOESCU 115–116.

125 Sándor József beszéde az alkotmánytervezetről (1923. március 17.) In: BALÁZS Sándor: *Magyar képviselő a királyi Románia parlamentjében*, Kolozsvár, Kriterion Könyvkiadó, 2008, 213–214.

126 NAGY (1944) 49–50.

127 L. BALOGH (2020) 57.

128 NAGY (1944) 74., 77–78.

129 NAGY (1944) 51.

130 Ion I. C. Brătianu levele Victor Antonescu párizsi követnek a kisebbségi szerződésről való megállapodás feltételeiről (Bukarest, 1919. november 2.). In: L. BALOGH Béni: *Románia és az erdélyi kérdés 1918-1920-ban*, Budapest, Bölcsészettudományi Kutatóközpont, 2020, 214–215.

értékelésének kritériumát sem.<sup>131</sup> Mindezen törvényhozói alapállás a kisebbségvédelmi szerződést a jogforrási hierarchiában a mindenkori alkotmány alatti törvényi szintre helyezte, így a nemzetközi jogi jogforrás és a belső jog közötti esetleges kollíziót a belső jog javára döntötte el mind a politikum, mind a törvényhozás, mind pedig a bírói gyakorlat a későbbiekben.<sup>132</sup>

Annak ellenére tehát, hogy a kisebbségvédelmi szerződés megkötése és az abban vállalt kötelezettségek teljesítése a Romániához csatolt területek átadásának<sup>133</sup> feltételeként került rögzítésre, a területgyarapodás ellenére a feltételek teljesítését a román állam megtagadta, a szerződésben foglalt alkotmányjogi garancia illuzórikus volt, a nemzetállami alapállás és a homogén nemzetállam célja változatlan tartalommal továbbélt.<sup>134</sup>

### 2.4. Az 1923. évi Alkotmány

Az I. világháború által megvalósított román nemzeti és állami célok egyik következményeként került elfogadásra a Román Királyság 1923. évi Alkotmánya.<sup>135</sup> Az 1923. évi Alkotmány megalkotását a megnövekedett államterület, valamint az 1866 óta eltelt időszak gazdasági, társadalmi változásai,<sup>136</sup> a korábbi alkotmány tételes alkotmányjogi szabályokkal összeegyeztethetetlen rendeleti úton való módosításai egyaránt indokolták.<sup>137</sup> Annak ellenére, hogy a tudományos élet

---

131 VASILIU, G. Constatin: Consiliul Legislativ și interpretarea constituției. In: *Consiliul Legislativ zece ani de activitate 1926-1936.*, București, Institutul de Arte Grafice „Lucaefărul” S.A., 1936. 316.

132 NAGY (1944) 54–56.

133 SOFRONIE 10-11.

134 GUȚAN 110-111., 117-119.

135 A Hivatalos Lap 1923. március 29-i 282. számában kihirdetett Románia Alkotmánya – Monitorul Oficial nr. 282/29 martie 1923 - Constituția României din 1923.

136 IONESCU 740-741.; MURZEA – MATEFI 236-238.

137 NAGY (1944) 15.

és a politikum egyes képviselői kiemelt szerepet tulajdonítottak az alkotmányozás során az új értékválasztási lehetőségeknek – többek között a Gyulafehérvári Határozatoknak és az abban foglalt alapelveknek,<sup>138</sup> a tényleges decentralizációnak és a régiók sajátosságainak<sup>139</sup> – a többségi álláspont változatlanul az egységes nemzetállam tételét vallotta.<sup>140</sup> Az alkotmányozás során tehát nem került sor az eredeti nemzetállami értékválasztás megváltoztatására, nyíltan megtagadásra kerültek a kisebbségvédelmi szerződés előírásai és annak alkotmányba emelése azon az alapon, hogy kisebbségek nem léteznek a minden polgár egyenlőségén alapuló román államban.<sup>141</sup>

Az egységes nemzeti állam tétele eredendően zárta ki a a nemzetközi kötelezettségek előírásaiból is fakadó alkotmányos értékválasztás integrációs szempontú árnyalását. Külpolitikai szempontból Románia már a kisebbségvédelmi szerződés tárgyalása alatt nyilvánosan közzétette e körben álláspontját, míg belpolitikai nézőpontból elsősorban az Osztrák-Magyar Monarchia szétesésének tanulsága alapján tartózkodott annak megváltoztatásától.<sup>142</sup> Ausztria-Magyar-

---

138 BOILĂ, Romul: Principiile constituției noi. In: DISSESCU, G. Constantin (ed.): *Noua constituție României, 23 de prelegeri publice, organizate de Institutul Social Român, cu o anexă cuprinzând nouile constituții Europene*, București, Institutul Social Român, 1922, 383.

139 GRIGOROVICI, G: Constituția sovietică și constituția democratică. In: DISSESCU, G. Constantin (ed.): *Noua constituție României, 23 de prelegeri publice, organizate de Institutul Social Român, cu o anexă cuprinzând nouile constituții Europene*, București, Institutul Social Român, 1922, 70–71.

140 GUSTI, Dimitrie: Cuvânt de deschidere. In: DISSESCU, G. Constantin (ed.): *Noua constituție României, 23 de prelegeri publice, organizate de Institutul Social Român, cu o anexă cuprinzând nouile constituții Europene*, București, Institutul Social Român, 1922, 2.

141 BALÁZS Sándor: *Magyar képviselet a királyi Románia parlamentjében*, Kolozsvár, Kriterion Könyvkiadó, 2008, 34–35.

142 BRĂȚIANU, I. Vintilă: Nevoile statului modern și constituția României Mari. In: DISSESCU, G. Constantin (ed.): *Noua constituție României, României, 23 de prelegeri publice, organizate de Institutul Social Român, cu o anexă cuprinzând nouile constituții Europene*, București, Institutul Social Român, 1922, 27–28.

ország esetében az eltérő mértékű, de a nemzetiségi kérdés jelentőségét elismerő és azt alkotmányosan kezelő állam által adott jogok a nemzetiségi mozgalmak megerősödéséhez vezettek és végső soron a kettős monarchia szétesését eredményezték. Az ezen eredményt kívánó, az azt megalapozó nemzetiségi mozgalmakban aktív szerepet vállaló személyek már az új román állam törvényhozóiként vonhatták le a dualista monarchia szétesésére vezető folyamatok tanulságait és fordultak szembe korábbi elveikkel.

Az alkotmányozás során tehát történelmi lehetőség volt a különböző régiók és a többnemzetiségű állam tényéből fakadó társadalmi alapállás, valamint a kisebbségvédelmi szerződés rendelkezéseit elismerő, a kisebbségeket ténylegesen integráló alkotmány megalkotására. Mindezek ellenére az 1923. évi Alkotmány 1. cikke változatlanul az egységes és oszthatatlan állam, de már a nemzetállam alapján állt a fiatal utódállamok türelmetlen nacionalizmusának példájaként,<sup>143</sup> és mindvégig központosító politikát folytatott annak megteremtése megteremtése érdekében, azaz a nemzetállami értékválasztás megerősítést nyert.<sup>144</sup> A nemzetállami értékválasztást pontosította a román alkotmányjog azon felfogása, mely szerint a nemzet tagjai egyének,<sup>145</sup> amely egyének összesége nemzetként egyfajta spirituális-lelki közösséget alkotnak az összetartozás tudata lelki alapjain.<sup>146</sup> Az így felfogott nemzet mint közösség letéteményese a népakaratnak

---

„Az első elv, amelynek az új alkotmányt át kell hatnia, az, hogy megőrizze a román állam egységes nemzeti jellegét, amihez jogot ad nemzetünknek túlnyomó többsége. Ezt a pontot annál is szükségesebb tisztázni, mert a kisebbségi egyezmény alakjában megkísérelték ennek a jellegnek gyengítését és ígéretekkel – amelyeket szerencsére nem váltottak be – arra törekedtek, hogy Nagyromániát új és szerencsétlen Ausztria-Magyarországgá tegyék” – In: SÜLYÖK István: Könyvszemle-Románia új alkotmánya. *Magyar Kisebbség*, 1922. I/4. 123.

143 LUKACS, John: *A történetírás jövője*. Budapest, Európa Könyvkiadó, 2012. 37.

144 GUȚAN I IO–III., II7–II9.

145 BUDIȘTEANU 13.; TEODORESCU 49–50.

146 ALEXIANU 10.; DISSESCU 619.

és ezáltal a szuverenitásnak, alkotva nemzetállamot és e nemzetállam eredményez jogállamot.<sup>147</sup>

A román alkotmányjogi gondolkodás szerint tehát a nemzet mint közösség tagja csak az lehet, aki a fenti lelki összetartozást vallja. *Következésképpen a román lelki összetartozás egyéni megvallása, annak tudata és az azzal való azonosulás hiányában a kirekesztés, az összetartozást nem valló egyének alárendeltsége alkotmányjogi legitimitást nyerhetett.* Ennek megfelelően mind az 1923. évi Alkotmány mind az 1938. évi Alkotmány hatálya alatt a kisebbségek tagjai mint egyének – a jogegyenlőség deklarálása ellenére amennyiben a román nemzethez tartozás feltételét nem fogadták el – és mint el nem ismert közösségek egyaránt alárendelt helyzetbe kerültek. A kisebbségeket ennek megfelelően az új Romániában (is) politikai, gazdasági és jogi kiszolgáltatottságnak tették ki: a román államnacionalizmus és annak joga által támogatott nemzetépítési technikák okán ellehetetlenült a többség-kisebbség viszony és az integráció.<sup>148</sup>

A többnemzetiségű állammá vált Romániában a korszak uralkodó álláspontja szerint ugyan valóban léteztek kisebbségek, amelyek jogállását a belső jog és a kisebbségvédelmi szerződések meghatározták,<sup>149</sup> azonban e nemzetközi kötelezettségekből fakadó jogok nem összeegyeztethetők az állampolgári jogegyenlőséggel. összetartozással. A kisebbségi jogok ezen felfogás szerint elvetendő privilégiumok és velük szemben a kisebbségek lojalitását,<sup>150</sup> a kisebbségeket terhelő – a nemzetközi jogban nem ismert és a szerződésekben éppen ezért nem is nevesített – kötelezettségek számon kérése állandóan napirenden volt.<sup>151</sup> Következésképpen az 1923. évi Alkotmányban rögzített jogok az alkotmányos értékválasztás ilyen értelmezéséből fakadóan

---

147 GAFTOESCU 41–43.

148 BOTTONI, Stefano: *Sztálin a székelyeknél. A Magyar Autonóm Tartomány története (1952–1960)*, Csíkszereda, Pro-Print Kiadó, 2008, 6–7.

149 BUDIȘTEANU 13–14.

150 SOFRONIE 29.

151 SOFRONIE 4.

csak torzult módon érvényesülhettek: a kisebbségek védelmének kötelezettsége és a nemzetállami cél antagonisztikus viszonyban állt egymással.<sup>152</sup>

Az értékvalasztás és a nemzetközi jogi kötelezettség közti feszültség feloldását ez utóbbiak figyelmen kívül hagyásán túl direkt és indirekt asszimilációs politikával képzelte el a román állam. Mivel a tartalmi jogegyenlőség megvalósítása a többséggel való azonosulás nélkül lehetetlen volt, elindult a „visszarománosítási”<sup>153</sup> program, amely a közigazgatási nyomásgyakorlásán túl a békés és agresszív asszimiláción át a lakosságcseréig terjedően tartalmazta annak lehetséges eszközeit,<sup>154</sup> illetve ideológiai alapként megjelent az elmagyarosított kisebbségek toposzán túl a kisebbségek nyílt ellenségként kezelése.<sup>155</sup> A román állampolitika lényegét Constantin Anghelescu későbbi miniszterelnök akként foglalta össze, hogy a román állampolgárság mellett a kisebbségek, jelesül a magyarok nem maradhatnak meg magyaroknak.<sup>156</sup>

A fenti alapokon a formai szempontból deklarált állampolgári jogegyenlőség az alacsonyabb szintű jogszabályok megalkotása, illetve a jogszabályok végrehajtása során súlyos torzulásokat szenvedett,<sup>157</sup> sok esetben nyíltan alkotmány sértő módon járt el mind a törvényhozás, mind a központi kormányzat, mind pedig a helyi közigazgatás. Az 1923. évi Alkotmány társadalmi konszolidáció és integráció hiányá-

---

152 BOIA (2016) 45–46.

153 MAKKAI László: *Magyar-román közös múlt*, Budapest, Héttorony Könyvkiadó, 1989, 275

154 BOIA (2016) 62.

155 BOIA (2016) 62–65.

156 „És mi román állampolgárok, de magyarok is maradunk!” - jelentette ki Sándor József amelyre válaszként Constantin Anghelescu közoktatási miniszter kijelentette: „Ez nem lehetséges.” amely kijelentést egészítette ki Alexandru Iteanu közbevetése, mely szerint „Egy román parlamentben nem lehet „magyar szellem”-ről beszélni.” – Sándor József beszéde az alkotmánytervezetről (1923. március 17.) In: BALÁZS Sándor: *Magyar képviselet a királyi Románia parlamentjében*, Kolozsvár, Kriterion Könyvkiadó, 2008, 229., 234.

157 NAGY (1944) 65–69.

ban az egységes nemzetállami cél megvalósítását nem érthette el, nem eredményezte a társadalmi, gazdasági kihívások hatékony válaszait, valós jogegyenlőséget, nem vezethetett a már kiforrott nemzeti öntudattal rendelkező nemzetiségek integrálására, valamint az egymással párhuzamosan élő és több esetben konkuráló partikuláris jogrendek felszámolására és a jogegységesítésre sem. E fenti okok együttese a román politikai élet radikalizálódásához vezetett és Románia 1937 végére kormányozhatatlan állapotba került.<sup>158</sup>

### 2.5. Az 1938. évi Alkotmány

Az 1937 év végi belpolitikai válságot a – radikális jobboldal megerősödését és a kormányzó párt vereségét hozó – választások sem tudták orvosolni,<sup>159</sup> így II. Károly király 1938. február 10-én feloszlatta a parlamentet és nyílt királyi diktatúrát vezetett be olasz mintájú korporatív állam<sup>160</sup> kiépítése és ostromállapot<sup>161</sup> elrendelése mellett. A királyi diktatúra szükségképpen új alkotmány megalkotását indokolta, amelyet azonban a hatályos 1923. évi Alkotmány keretei között a parlament feloszlata és a fennálló belpolitikai viszonyok mellett megalkotni lehetetlen volt. Az alkotmányozás szabályait teljesen figyelmen kívül hagyva az alig két hét alatt megszerkesztett alkotmányszöveget az uralkodó a nemzet nevében nyílt népszavazásra bocsájtotta és az 1938. február 25-26-án megtartott népszavazás eredményére hivatkozva<sup>162</sup> a király az 1938. évi Alkotmányt 1938. február 27-én ki is hirdette.<sup>163</sup>

---

158 DURANDIN 264–284.

159 Az új évben – új helyzet előtt. *Magyar Kisebbség*, 1938. XVII/1. 1–2.

160 IONESCU 750–754.

161 A Hivatalos Lap 1938. február 11-i 34. számában kihirdetett ostromállapotot elrendelő rendelettvény – decret-lege pentru introducerea stării de asediu.

162 DURANDIN 284.

163 IONESCU 753.

Az 1938. évi Alkotmány<sup>164</sup> leglényegesebb újítása az állampolgári jogegyenlőség alapjáról való elmozdulás volt, azaz a román nemzet tagjai elsőbbségi jogának elismerése volt az ország többi lakosával szemben.<sup>165</sup> Az 1938. évi Alkotmány különös rendelkezéseként a 27. cikk az állampolgári jogegyenlőség tételének tagadását tartalmazta a tisztségviselés jogát szabályozó rendelkezések között azzal, hogy azt közvetett módon már a korábbi cikkek is magukban foglalták, de a román nemzetiség elsőbbségének kimondását ezen jogszabályhely vállalta fel. Az 1938. évi Alkotmány 27. cikke szerint a polgári és katonai köztisztviselők és méltóságok csak román állampolgárokkal tölthetők be, de e tisztségek betöltésénél figyelembe kellett venni a román nemzet többségi és államalkotó jellegét.<sup>166</sup>

Az 1938. évi Alkotmány alapján így megkülönböztethetővé vált a román állampolgárok (*cetățeni*) összessége, akik bizonyos jogokat élveztek vallási vagy faji különbségtétel nélkül, illetve a román nemzet (*națiunea română*) tagjai, mint államalkotók.<sup>167</sup> A rendelkezés a román államot nem a román állampolgárok közösségeként fogta fel: államalkotónak csak a román nemzetiségű román állampolgárokat ismerte el, a nemzeti kisebbségek legfeljebb állampolgárok, de semmiképpen sem az államalkotó közösség tagjai. A fenti tételt az 1938. évi Alkotmány a 29. cikke tovább árnyalta kimondva, hogy az államhatalom a román nemzettől eredt.

A román jelző tehát faji, jogi és politikai fogalmat és ilyen értelmű többlettartalmakat hordozott magában, amellyel egyidejűleg a faji román eredet egy megkülönböztető ismérve is meghatározásra került a három nemzedék román leszármazás feltételének megfogalmazásával. A román alkotmányfejlődés így 1938-ra a hamis jogegyenlőség

---

164 A Hivatalos Lap 1938. február 27-i 48. számában kihirdetett Románia Alkotmánya – Monitorul Oficial nr. 48/27 februarie 1938 - Constituția României din 1938.

165 NAGY (1944) 81.

166 NAGY (1944) 186.

167 GUȚAN 120.



tételétől, illetve a Gyulafehérvári Határozatokban kinyilvánított, de összességében nem alkalmazott korszerű, kollektív jogok talaján álló nemzetiségi alapelvektől eljutott azok nyílt tagadásáig, az állampolgárok és az állampolgári jogok rangsorolásáig, a faji különbségtétel, amelynek alanyai alatt a nemzeti kisebbségek tagjait is értették szemben a kor döntően zsidó közösséget kirekesztő szabályozásával.

Az 1938. évi Alkotmány rendelkezéseit áttekintve rögzíthető, hogy annak nemzetállami kiindulópontja változatlan maradt,<sup>168</sup> de a románok köteletségei tekintetében a nyelvi különbségtétel mellőzésével, a faji rangsorolással a kisebbségvédelmi szerződés nyílt tagadása is bekövetkezett. Az 1938. évi Alkotmány a jogok katalógusát illetően egyebekben a kötelezettségek előtérbe helyezésével részben a korábbi 1923. évi Alkotmány rendelkezéseit ismételte meg a korporatív államszervezet felépítése mellett.<sup>169</sup>

Az alkotmányos értékválasztástól függetlenül a totális nemzeti állam bel- és külföldi elismertességét volt hivatott biztosítani az 1938. évi Alkotmány hatálya alatt kiadott Kisebbségi Statútumként ismert, a jogforrási hierarchia alacsony szintjén elhelyezett jogszabálygyűjtemény. A kisebbségi főköormánybiztosság felállításáról királyi rendelet<sup>170</sup> szólt, annak végrehajtási utasítását egy szabályrendelet,<sup>171</sup> míg a kisebbségek kéréseinek elintézésének elveit és a kisebbségekre vonatkozó quasi anyagi jogot egy minisztertanácsi napló tartalmazta.<sup>172</sup> A Kisebbségi Statútum tehát nem egy egységes nemzetiségi

---

168 NAGY (1944) 70.

169 IONESCU 750–754.

170 A Hivatalos Lap 1938. május 4-i 101. számában kihirdetett kisebbségi főköormánybiztosság felállításáról szóló 1.668. számú királyi rendelet – decret-regale No. 1.668 pentru reorganizarea Direcțiunii minorităților (Comisariatul general pentru minorități).

171 A Hivatalos Lap 1938. augusztus 4-i 178. számában kihirdetett a kisebbségi főköormánybiztosság működéséről szóló – regulament pentru funcționarea comisariatului general al minorităților.

172 A Hivatalos Lap 1938. augusztus 4-i 178. számában kihirdetett a kisebbségek kívánásainak elintézésénél a minisztériumok által követendő vezérelekről

kódex volt tehát, hanem három, a jogforrási hierarchia különböző alacsony szintjén elhelyezett norma együttese, amely egyebekben a közvetlen alkotmányos felhatalmazást is nélkülözte, illetve azzal lényegileg ellentétben állt.

Az első két norma jogforrási jellege aggálytalanul megállapítható, azonban a harmadik és egyben legfontosabb – a minisztertanácsi naplók – vonatkozásában a román alkotmányjog<sup>173</sup> nem ismerte azt el. A kisebbségi kérdések minisztertanácsi naplóban való rendezése tehát nem csak tartalmilag, hanem formailag sem volt alkalmas a kérdés rendezésére,<sup>174</sup> az egységes és immár totalitárius nemzeti állam alkotmányos értékválasztásának árnyalására. A minisztertanácsi naplók kizárólag a végrehajtói hatalom egyes szervei között bírtak közvetlen hatállyal, így abból a nemzeti kisebbségek tekintetében közvetlen jogok nem fakadtak, azokat bírói úton sem lehetett számonkérni. A valós jogforrások a jogszabálygyűjteményben pusztán *államszervezeti kérdéseket szabályoztak anyagi jogi szabályok nélkül*, míg az egyes anyagi jogi szabályokat tartalmazó minisztertanácsi napló közvetlen kikényszeríthető jogforrási jelleggel nem rendelkezett. A Kisebbségi Statútumot döntően a kultuszminisztérium és a külügyminisztérium készítette elő, elsősorban az ország nemzetközi megítélésének javítása érdekében,<sup>175</sup> következőképpen a román állam ismételten csak látszatintézkedést hozott.

Az 1938. évi Alkotmány által felállított államrend az 1923. évi

---

szóló minisztertanácsi határozat – Jurnal al Consiliului de miniștri, prin care se stabilesc directivele, de care trebuiesc conduce ministerele în rezolvarea dezideratelor minorităților.

173 BALOGH Arthur: Téves felfogások az új helyzettel kapcsolatban. *Magyar Kisebbség*, 1939. XVIII/6-7. 158.

174 NAGY (1944) 39–40.

175 BODEA, Gheorghe I: A román és magyar dolgozók közös harca a tőkés kizsákmányolás ellen 1938-1940., In: BÁNYAI László (szerk.): *Tanulmányok a romániai együttlakó nemzetiségek történetéből és testvéri együttműködéséről a román nemzettel*, I. kötet, Bukarest, Politikai Könyvkiadó, 1976, 349–351., 375.

Alkotmány deklarált jogokkal szemben álló valós politikai és jogalkotási gyakorlat kodifikálását jelentette, amelynek megszilárdítása érdekében az 1938. évi Alkotmány az ország területére fenntartotta ostromállapotot, az állambiztonságot és a közrend fenntartását illető hatalmat a hadsereg kezébe adta.<sup>176</sup> Az 1938. évi Alkotmányban meghatározott, amúgy is korlátozott jogok ilyen körülmények között ténylegesen nem érvényesülhettek. A nemzetállami alapállás és értékválasztás radikalizálódott: a totalitárius felépítést valló új román államszerkezet lényegi elemeként a produktív nacionalizmus teljes eltorzulását és annak jogállamot lebontó végeredményét rögzítette.

## 2.6. A II. világháború alkotmányos rendszerre ható következményei

Az 1938. évi Alkotmány sem tudta orvosolni a romániai belpolitikai krízist, amelyet felerősített a II. világháború kitörését követően gyökeresen megváltozott külpolitikai helyzet. A Romániára nehezedő nyomásoknak az állam nem tudott ellenállni és 1940 nyarán a belpolitikai instabilitás mellett jelentős területi veszteségek elszenvetését eredményezte a Szovjetunió (Besszarábia és Észak-Bukovina – a mai Moldovai Köztársaság, illetve Ukrajna egyes területei), Bulgária (a Kvadriláter, azaz Dél-Dobrudzsa) és Magyarország (Észak-Erdély) javára.<sup>177</sup>

A királyi diktatúra összeomlását alapvetően az erdélyi kérdés, azaz a szörényvári, azaz turnu-severin-i magyar-román kétoldalú tárgyalások kudarcra idézte elő. Az erdélyi kérdés magyar-román közös megoldásának eredménytelensége okán a román fél döntőbíróági határozatot kért.<sup>178</sup> Az 1940. augusztus 30-i II. bécsi döntés, azaz a német birodalmi és az olasz királyi kormány döntőbírói határozata-

---

176 NAGY (1944) 35.

177 BOIA (2013) i.m. 66.

178 ABLONCZY Balázs: *A visszatért Erdély 1940-1944*, Budapest, Jaffa Kiadó, 2011, 39–46.

ta<sup>179</sup> értelmében Magyarország Erdély területéből mintegy 43.104 négyzetkilométernyi területet kapott vissza Romániától.<sup>180</sup> Az erdélyi területveszteség elemi erejű társadalmi mozgalmat generált, II. Károly király lemondásához vezetett és bár a román állam a monarchiát formális fenntartotta,<sup>181</sup> megkezdődött a maradék alkotmányosság felszámolása<sup>182</sup> és újabb totális állam kiépítése Ion Antonescu 1940. szeptember 5-i *conducător*-i kinevezésével, illetve az 1938. évi román Alkotmány felfüggesztésével.<sup>183</sup> Mivel a totalitárius állam alattvalóit védtelenné és kiszolgáltatottá teszi, megfosztja őket a szabadságtól, terrort alkalmaz a korlátlan hatalomért és annak joghoz kötöttségét elveti, jellegéből kizárt a joguralmi jegyek érvényesülése,<sup>184</sup> így 1940. szeptember 5-t követően a román alkotmányosságról nem beszélhetünk.

Az Antonescu-rezsim és személy szerint Ion Antonescu politikájának középpontjában a II. bécsi döntés által elveszített területek

---

179 A német-olasz döntőbíróóság ítélete. *Magyar Kisebbség*, 1940. XIX/18. 407–408.

180 Annak ellenére, hogy a döntőbírói határozat a román kormány kérése alapján került meghozatalra, a román közgondolkodásban az azóta is következetesen diktátumként értékelt. – ABRAHAM, Florin: *Tratatul de la Trianon și mitologia politică revizionistă: abordări tradiționale și recente*. In: PUȘCAȘ, Vasile – SAVA, N. Ionel (eds.): *Trianon, Trianon. Un secol de mitologie politică revizionistă*, Cluj-Napoca, Editura Școala Ardeleană, 2020, 293–294.

181 A Hivatalos Lap 1940. szeptember 5-i 205. számában kihirdetett királyi jogok visszavonását tartalmazó királyi rendelet – *decret regal pentru învestirea cu depline puteri și reducerea prerogativelor regale*; a Hivatalos Lap 1940. szeptember 6-i 206. számában kihirdetett I. Mihály gyulafehérvári nagyvajda román királyként trónra lépését kihirdető és II. Károly román király lemondását tartalmazó rendelettörvény – *decret-lege privitor la reglementarea succesiunii la Tronul României a Marelui Voevod Mihai de Alba-Iulia*.

182 IONESCU 749–750.

183 A Hivatalos Lap 1940. szeptember 5-i 205. számában kihirdetett királyi rendelet az Alkotmány felfüggesztéséről – a *decret regal pentru suspendarea Constituției*.

184 VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég Kiadó, 2015, 10–11.

visszaszerzése állt, amelyet a nyugati szövetségesekbe vetett bizalom elvesztése okán a német szövetség segítségével remélt Románia.<sup>185</sup> Románia e cél érdekében jelképesen részben módosította jogalkotási értékválasztását a német nemzetiség kollektív jogalanyiséga és államalkotó jellege elismerésével,<sup>186</sup> amely azonban a totalitárius állam valósága okán valós tartalmi változást nem eredményezett, Románia rövid idő alatt sovíniszta legionárius diktatúrává<sup>187</sup> torzult a Vasgárda mozgalom vezetése alatt. Az új diktatúra időszakában a német nemzetiség a német-román szövetség okán alapvetően biztonságban tudhatta magát, de a dél-erdélyi magyarság fizikai léte veszélyeztetésével is szembesült, és bár a legionárius állam 1941. január 24-én megbukott,<sup>188</sup> a későbbiekben sem enyhült számottevően az államnacionalista nyomás.

Antonescu diktatúrájának helyzete a katonai helyzet okán 1944 nyarára tarthatatlanná vált és a történelmi pártok és az udvar lépései – a szövetséges hatalmak irányába korábban titokban megkezdett háborúból való kiugrást előkészítő manőverei alapján – 1944. augusztus 23-án Románia átállásához vezettek.<sup>189</sup> Ezen a napon helyreállításra került az 1923. évi Alkotmány,<sup>190</sup> ugyanakkor a szovjet megszállók támogatását élvező baloldali pártok és a történelmi pártok közötti egyre erőteljesebb belpolitikai küzdelem<sup>191</sup> előrevetítte a köztük lévő ideológiai különbségekből fakadó *értékválasztási* döntés szükségszerűségét és elkerülhetetlenségét is.

---

185 ROMSICS Ignác: *Honmentők/Honvesztők*, Budapest, Helikon Kiadó, 196–216.

186 A Hivatalos Lap 1940. november 21-i 275. számában megjelent 830/1940. törvény – Legea nr. 830/1940.

187 BĂDESCU 145–146.; FIROIU 349–350.; FOCȘENEANU 119–122.

188 FOCȘENEANU 122.

189 DURANDIN 293–320.

190 FOCȘENEANU 129–130.

191 DURANDIN 337–343.

I. Mihály román király az 1944. augusztus 23-i kiáltványában<sup>192</sup> hitet tett az állampolgári jogok és szabadság mellett, ugyanakkor külön kihangsúlyozta Erdély kérdését, amelynek visszaszerzése Antonescu bukásától függetlenül változatlanul fő államcélként került nevesítésre.<sup>193</sup> Ezt az államcél nemcsak a történelmi pártok és a kormány vallották,<sup>194</sup> mintegy újra deklarálva korábbi – egyebekben súlyos kudarcot vallott – politikai alapállásukat, hanem csatlakoztak hozzá a kommunisták is. A kommunista ideológia megszokott kinyilatkoztatásain túl Románia Kommunista Pártja Központi Bizottságának 1944. augusztus 28-i felhívása<sup>195</sup> így nemcsak ideológiai harcra szólította meg a románokat, hanem a nemzeti célok teljesítésére is külön megjelölve a szászokat, svábokat és a magyar grófokat és mágnásokat ellenségként.

Az ideológiai különbségek ellenére tehát *pártok felett álló* konszenzus figyelhető meg a román állam Erdéllyel együtt értett nemzeti jövőjét illetően. A történelmi pártok az interbellum korában vallott

---

192 A király kiáltványa az országhoz, In: BORSINÉ TOLDY Mária – SZOKOLAY Katalin (szerk.): *Harc a hatalomért 1943-1948. Az európai népi demokratikus forradalmak válogatott dokumentumai III. Német Demokratikus Köztársaság és Románia*, Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Tudományos Szocializmus Információs és Továbbképzési Intézet, 1979, 90.

193 DURANDIN 329.

194 A Kormány nyilatkozata, In: BORSINÉ TOLDY Mária – SZOKOLAY Katalin (szerk.): *Harc a hatalomért 1943-1948. Az európai népi demokratikus forradalmak válogatott dokumentumai III. Német Demokratikus Köztársaság és Románia*, Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Tudományos Szocializmus Információs és Továbbképzési Intézet, 1979, 92–93.

195 Románia Kommunista Pártja Központi Bizottságának Felhívása, In: BORSINÉ TOLDY Mária – SZOKOLAY Katalin (szerk.): *Harc a hatalomért 1943-1948. Az európai népi demokratikus forradalmak válogatott dokumentumai III. Német Demokratikus Köztársaság és Románia*, Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Tudományos Szocializmus Információs és Továbbképzési Intézet, 1979, 97–100.

nemzeti államkoncepciót vallották, míg a kommunista és szociáldemokrata egységfront lényegében véve hasonló alapokon nyugodott azzal, hogy a román állampolgári minőséget alkotmányos értelemben a román dolgozó minősége *váltotta fel*.<sup>196</sup> Az osztályszemléleten alapuló program – amely elvben a nemzeti dimenziótól független – nacionalista dimenziót hordozott magában, amikor a román érdekek hangsúlyozásával a fasizmus elleni harc ellentételezéseként állították be Erdély kérdését,<sup>197</sup> igaz Észak-Bukovina és Besszarábia szovjet elcsatolásába kénytelenek voltak belenyugodni.<sup>198</sup> Fentiekből levonható az a következtetés, hogy az elvben internacionalista és osztályszemlélet alapján álló kommunisták valójában nacionalista alapon álltak. Következésképpen a baloldali mozgalmakban a nemzetiségi politika pragmatikus felfogása érvényesült, annak célja a II. bécsi döntés megsemmisítése, ugyanakkor az unitárius, egységes és valójában nemzetállami elv módosítása nem következett be.

A belpolitikai alapállás konszenzusából fakadóan az immár szovjet szövetségben álló Románia teljes katonai erejével fordulhatott az erdélyi kérdés rendezése felé és alig két hónap alatt a II. bécsi döntésben elvesztett területeket a Szovjetunióval közös hadműveletek

---

196 Románia Kommunista Pártja és a Román Szociáldemokrata Párt Központi Bizottságainak közös küldöttkongresszusán hozott határozat. 1944. október 2, In: BORSINÉ TOLDY Mária – SZOKOLAY Katalin (szerk.): *Harc a hatalomért 1943-1948. Az európai népi demokratikus forradalmak válogatott dokumentumai III. Német Demokratikus Köztársaság és Románia*, Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Tudományos Szocializmus Információs és Továbbképzési Intézet, 1979, 103–104.

197 A Nemzeti-Demokratikus Front Országirányítási Programja In: BORSINÉ TOLDY Mária – SZOKOLAY Katalin (szerk.): *Harc a hatalomért 1943-1948. Az európai népi demokratikus forradalmak válogatott dokumentumai III. Német Demokratikus Köztársaság és Románia*, Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Tudományos Szocializmus Információs és Továbbképzési Intézet, 1979, 108–112.

198 FOCSENEANU 144–146.

eredményeként megszállta.<sup>199</sup> A visszatérő román hatalom, illetve mellette a szélsőjobboldali önkéntes rohamcsapatok, az úgynevezett Maniu-gárdák kegyetlenkedései és internálásai a Szövetséges Ellenőrző Bizottságot 1944. november 14-én arra vezette, hogy a román közigazgatást kiutasítsa ezen területekről és szovjet katonai adminisztrációt vezessen be.<sup>200</sup> A szovjet lépés valós célja azonban nem a nemzetiségi béke helyreállítása volt, hanem Erdély kérdésével a román belpolitikai folyamatokba való beavatkozás, a kommunista hatalomátvétel alapjainak kikényszerítése.<sup>201</sup> A szovjet lépés egyértelmű sikereként I. Mihály király 1945. március 6-án a baloldali mozgalmakkal jó kapcsolatokat ápoló – magyarul egyébként anyanyelvi szinten beszélő – Petru Grozát nevezte ki kormányfőnek, így 1945 márciusában a román közigazgatás visszatérhetett Észak-Erdélybe.<sup>202</sup>

### 2.7. A kommunista hatalomátvétel és az 1948. évi Alkotmány

Tekintettel arra, hogy az erdélyi kérdésekkel kapcsolatban belpolitikai egyetértés állt fent, a korábbi alkotmányos értékválasztást árnyalni volt szükséges annak érdekében, hogy a közelgő béketárgyalásokon Románia tárgyalási pozíciói megerősödjenek. Ezen alapokon szovjet sugallmazásra került elfogadásra az 1945. évi 86. számú törvény a Nemzeti kisebbségekről,<sup>203</sup> közismertebb nevén a Nemzetiségi Statútum. A jogszabály 1., 3. és 4. cikkei az 1923. évi Alkotmány 5. cikkéhez hasonlóan szabályozta az állampolgári jogegyenlőséget, ugyanakkor elismerve a korábbi alkotmányosság korlátozottságát, a

---

199 DURANDIN 329–331.

200 R. SÜLE 49–50.

201 MANZINGER Krisztián: Románia - Nemzetállam - Autonómia. Jogalkotás és ami mögötte van, *Glossa Iuridica*, VI. 3-4., 131.

202 DURANDIN 334–335.

203 A Hivatalos Lap 1945. február 7-i 30. számában kihirdetett 86. számú törvény a nemzeti kisebbségekről – lege nr. 86 din 6 februarie 1945 privind Statutul Naționalitatilor Minoritare.



2. cikkében egyértelműen megtiltva az interbellum korában népszerű és különböző, akár nemzetközi fórumok előtt támadott származásvizsgálat gyakorlatát. A jogszabály 4. cikke rendelkezéseiben az 1923. évi Alkotmány azon alapállása ismétlődött meg, amely szerint a kisebbségi jogok privilégiumok, következésképpen ezen értelmezés jogforrási szintre került azzal finomítással, hogy a nemzeti gyűlölködés tiltottá vált. A Nemzetiségi Statútum 5. cikke a nemzetiséghez tartozás szabad megvallásának jogát garantálta, a jogszabály nyelvi rendelkezései a román államnyelv fenntartása mellett szélekorú nyelvhasználati jogokat garantáltak azok feltételül 30%-os lakosságárányt tűzve, egyebekben az oktatási jogok és a vallászabadság kérdéseit is rendezte Nemzetiségi Minisztérium felállításával, illetve a törvénnyel ellentétes jogszabályok hatályon kívül helyezése mellett.

A Nemzetiségi Statútum szovjet sugalmazásból fakadóan egyértelműen az úgynevezett sztálini nemzetiségpolitika mintáján alapult. A sztálini nemzetiségpolitika internacionalista alapon tette kritika tárgyává a nemzetállami alkotmányok nacionalizmusát és abból indult ki, hogy minden nemzetnek és fajnak erejétől, azaz adott államban elfoglalt szerepétől függetlenül egyforma jogokat kell biztosítani, ugyanakkor e jogok egyenlőség alapú felfogása továbbra is formális, nem ismerve el azok különjogi lehetőségeit.<sup>204</sup> Romániában a hamarosan kizárólagos hatalmi tényezővé váló kommunisták ideológiai alapvetésükben a fenti tételt osztályalapon *így* akként fogalmazták meg, hogy munkásosztály egysége a nemzeti egység zálogaként értelmezett, amely nemzeti egységben a román nemzet barátságát kínálja fel a nemzetiségeknek.<sup>205</sup> A sztálini nemzetiségpolitika tehát a

---

204 BEÉR 21.

205 Románia Kommunista Pártja Országos Kongresszusának Határozata, In: BORSINÉ TOLDY Mária – SZOKOLAY Katalin (szerk.): *Harc a hatalomért 1943-1948 Az európai népi demokratikus forradalmak válogatott dokumentumai III. Német Demokratikus Köztársaság és Románia*, Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Tudományos szocializmus Információs és Továbbképzési Intézet, 1979, 139–140.

proletárdiktatúrák osztályalapú, a kizsákmányolás megszüntetésével remélt gazdasági egyenlőséget valló jogának<sup>206</sup> csak egy olyan részlete, amelyben a nemzetiségi kérdés középpontjában álló jellegadó sajátosságok és jogok ténylegesen nem kerülnek figyelembe vételre, bár tagadahatatlan – és egyben történelmi paradoxon – hogy annak eredményei a totális Romániában annak korábbi korlátozott alkotmányokon alapuló jogához képest valós előrelépést jelentettek.<sup>207</sup>

A Nemzetiségi Statútum jogi értelemben alapvetően az 1919-es kisebbségvédelmi szerződés korábban elmulasztott végrehajtásaként is értelmezhető, ugyanakkor az továbbra sem rendelkezett az ekkor még népes szász, illetve székely közösségek vallási és oktatási önkormányzatiságáról, továbbá a jogszabály alkotmányba vagy alkotmányos szintre emelése is elmaradt. Alkotmányjogi szempontból így a nemzetállami értékválasztás legfeljebb árnyalásra, de semmiképpen sem módosításra került. A sztálini elvek alapján értelmezett román osztályszemlélet román nemzeti jellege döntően befolyásolta ezt követően a többség-kisebbség viszonyát. A többségtől megkülönböztetésre került az „együttélő” nemzetiségek köre,<sup>208</sup> amely nemzetiségekkel való viszony baráti, együttműködő, de a hatalmat ténylegesen gyakorló nemzetbe befogadásra a korábbi román nemzeti összetartozás felvállalása mellett már az osztályminőség is előírásra került.<sup>209</sup>

A Nemzetiségi Statútum elfogadása és Észak-Erdély *de facto* visszaszerzése után a román államra egyre nagyobb nyomás nehezedett a Szovjetunió által támogatott baloldali politikai szervezetek részéről a fennálló államberendezkedés alapjainak megváltoztatása érdekében.<sup>210</sup> A román közigazgatás visszatérése Észak-Erdélybe ezen narratíva

---

206 VISINSZKIJ, Andrej Januarjevics: *A szovjet szocialista jog, Állam és Közigazgatás*, 1949. I/1. 24–27.

207 GUȚAN 120–121.

208 BEÉR 22.

209 DELEANU, Ioan: *Drept constituțional*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1980, 141–142.

210 DURANDIN 336–337.

szerint egyértelműen a történelmi pártokkal szemben álló baloldali egységnek volt köszönhető,<sup>211</sup> ezáltal a kommunista hatalomátvétel – a társadalmi ideológiai kérdéseken felül – ezen értelmezés alapján a monarchikus államberendezkedés és a történelmi politikai, gazdasági és kisebbségi elit felszámolására képezett kiindulópontot.<sup>212</sup> A fenti társadalmi és politikai változások eredményeként 1947. december 30-án lemondatták I. Mihály királyt és még aznap kikiáltották a Román Népköztársaságot.<sup>213</sup>

A népköztársaság kikiáltásáról szóló törvény 1. cikke deklarálta a király lemondásának tudomásulvételét, a 2. cikke alkotmányjogilag nehezen értelmezhető módon mind az 1866. évi, mind az 1923. évi Alkotmányt egyaránt hatályon kívül helyezte. Az új Alkotmány életbe lépéséig felállított Elnöki Tanács tagjai számára 7. cikkben rögzített eskü szövege a román nép<sup>214</sup> jogainak védelmezését, a Román Népköztársaság függetlenségét és szuverenitását jelölte ki elsődlegesen védendő feladatoknak. Hamarosan feloszlatta magát az 1946 novemberében megválasztott parlament,<sup>215</sup> majd a Nagy Nemzetgyűlés 1948. március 28-i megválasztásával és összehívásával

---

211 GEORGHIU-DEJ George: Románia Kommunista Pártja az ország demokratizálásáért vívott harcban, In: BORSINÉ TOLDY Mária – SZOKOLAY Katalin (szerk.): *Harc a hatalomért 1943-1948 Az európai népi demokratikus forradalmak válogatott dokumentumai III. Német Demokratikus Köztársaság és Románia*, Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Tudományos szocializmus Információs és Továbbképzési Intézet, 1979. 160–168.

212 DURANDIN i.m. 336–340.

213 A Hivatalos Lap 1947. december 30-i 300. számában kihirdett 363/1947. törvény a Román Népköztársaság kikiáltásáról – Lege nr. 363 din 30 decembrie 1947 pentru constituirea Statului Roman în Republica Populara Română.

214 A poporului român kifejezés alapvetően nem tisztázza, hogy e fogalom alatt a román állampolgárok teljessége értendő vagy ténylegesen a román nemzet tagjai.

215 A Hivatalos Lap 1948. február 25-i 46. számában kihirdetett 32/1948. törvény a Képviselőház feloszlásáról, a Nagy Nemzetgyűlés összehívásáról és a törvényhozói jogkör átruházásáról – Lege nr. 32 din 25 februarie 1948 pentru dizolvarea Adunării Deputaţilor, reglementarea convocării Marii Adunări Naţionale şi trecerea puterii legislative asupra Guvernului.

kidolgozták az új Alkotmányt. Az új Alkotmány megalkotásakor a román törvényhozás megismételte a korábbi alkotmányozások formai hibáit, ettől függetlenül a Nagy Nemzetgyűlés 1948. április 13-i ülésén 401 szavazattal egyhangúlag fogadta el a Román Népköztársaság Alkotmányát a 114/1948. törvény alakjában.<sup>216</sup>

Az 1948. évi Alkotmány Románia korábbi politikai, gazdasági és alkotmányos környezete radikális megváltoztatását, a szovjet alkotmányos modell átvételét,<sup>217</sup> a korábbi alkotmányosság szükségképpen elvetését jelentette.<sup>218</sup> A szovjet blokk többi államához hasonlóan az 1948. évi Alkotmány mintája a Szovjetunió 1936. évi sztálini Alkotmánya volt,<sup>219</sup> így a kialakuló keleti blokk államaihoz meglehetősen hasonló alkotmányos berendezkedést, államszervezeti felépítést mutatott. A szovjet típusú alkotmányok lényegi kiindulópontja a kommunista ideológia osztályalapú társadalomszemlélete volt,<sup>220</sup> amelynek lényegi jellegét a totális állam kiépítése és működtetése képezte. Ennek megfelelően a szovjet típusú alkotmányosság valójában nem tekinthető tartalmi alkotmányosságnak, hanem ténylegesen diktatórikus államot jelentett Romániában is.<sup>221</sup> A szovjet típusú alkotmányjog mindezt egyértelműen vallotta, kiemelve, hogy a korábbi államberendezkedések megsemmisítése mellett kiépített népi demokrácia valójában a proletárdiktatúra egy átmeneti, a kommunizmust megvalósító kezdeti formája.<sup>222</sup>

---

216 A Hivatalos Lap 1948. április 13-i 87. számában kihirdetett a Román Népköztársaság 1948. évi Alkotmánya – Monitorul Oficial nr. 87 bis 13 aprilie 1948 - Constituția Republicii Populare Române din 1948.

217 DELEANU 80.

218 BEÉR 4–5.

219 CSANÁDI György – CSATÓ István – KÁLMÁN György: A népi demokráciák alkotmányai, *Jogtudományi Közöny*, 1949/15–16. 29.

220 BEÉR 6–7.

221 FEGYVERESI Zsolt: Erdély a szovjet típusú diktatúra időszakában. In: VERESS Emőd (szerk.): *Erdély jogtörténete*, Budapest-Kolozsvár, HVG-Orac Könyvkiadó - Forum Iuris Könyvkiadó, 2020, 461–463.

222 BEÉR 4.

Tekintettel arra, hogy az úgynevezett *népi demokratikus alkotmányok lényegi jellemzőjét képezte a hatalommegosztás hagyományos elvének elvetése és nyílt tagadása, a hatalomkoncentráció,*<sup>223</sup> az unitárius államfelfogás hatványozottan érvényesült. Kiemelendő, hogy az állami élet teljes egésze felett a szovjet típusú államokban nem az alkotmányokban deklarált szervek gyakoroltak valójában hatalmat, hanem az ténylegesen a kommunista pártot, pontosabban annak felső rétegét, az úgynevezett nomenklaturát illette meg, amely egyebekben a gazdaság feletti tényleges hatalmat is megszerezte.<sup>224</sup> Az állami és pártszervezet összefonódásának<sup>225</sup> alkotmányos alapjai az alkotmányok munkásosztály, illetve annak pártjának vezető szerepéből vezethetők le. A kommunista párt egyedüli pártként állampárttá vált, felépítése mintegy leképezte az alkotmányokban rögzített állami szervek felépítését, illetve az állampárt szervei az állami szervekkel nemcsak párhuzamosan működtek, hanem a jellemző személyi összefonódások mellett azok hatásköreit is alapvetően elvonva ténylegesen irányították a totális állam mindennapjait az állami szervek utólagos jóváhagyása mellett vagy akár azok, illetve a tételes jog szabályai ellenében is.<sup>226</sup>

A népi demokratikus alkotmányokat ideológiai szempontból a kommunista eszme értékválasztása és osztályszemlélete jellemezte, így magától értetődően a deklarált jogegyenlőséget és az állampolgári jogokat is osztály- és internacionalista alapon értelmezték. Románia esetében az internacionalista alap deklarálása és gyakorlata alapvetően az erdélyi kérdések párizsi béketárgyalásokon való rendezéséig tartott a román államcél pragmatista érvényesítése érdekében. Észak-Erdély *de iure* visszacsatolását követően Románia fokozatosan újra érvényesítette a korábbi nacionalista alkotmányos értékválasztását,

---

223 BEÉR 15–17.

224 BALOGH László: *Románia története*, Budapest, Aula Kiadó Kft., 2001. 141.

225 DURANDIN 350–351.

226 VERESS Emőd: A szovjet típusú diktatúra jellemzői, In VERESS Emőd (szerk.): *Erdély jogtörténete*, Budapest-Kolozsvár, Forum Iuris-HVG Orac, 2020, 502–505.

kezdetben burkolt, majd nyíltan felvállalt módon<sup>227</sup> nacionálkommunista állammá vált.

A sztálini modell alapján az 1948. évi Alkotmány<sup>228</sup> 1. cikke a Román Népköztársaságot népi (popular), azaz nem nemzeti (național), de egységes, független és szuverén államként írta le. A 2. cikk a népi demokratikus alkotmányokkal egyezően az államot a fasizmussal, imperializmussal és a reakcióval szemben állóként határozta meg, amelyben a vezető szerep a munkásosztályt illette meg és a szovjet típusú alkotmányokkal egyezően a népszuverenitás elve az így értett népi alaptól fakadt a 3. és 4. cikkek együttes értelme szerint. Az 1948. évi Alkotmány 16., 17. és 24. cikkeinek jogegyenlőségi klauzulája, gyűlölettel szembeni deklarációi, oktatási és anyanyelvhasználati jogai a Nemzetiségi Statútum rendelkezéseinek megismétlései, és az 54. cikk is a semleges, jelző nélküli népre tett eskű mintát tartalmazta.

Az 1948. évi Alkotmány értékválasztása ugyanakkor kettős természetű: egyrészt ideológiai alapja kétséget kizáróan a szovjet modell alkotmányból eredt, amely elviekben nélkülözötte a nemzeti aspektust,<sup>229</sup> másrészt azonban felvállalta az 1866. évi örökséget is az egységes, unitárius, szuverén állam fogalmával. Az egységes, független, szuverén állam értelmezése ugyan népi árnyalatot, azaz osztályszemléletet vett fel, mindez azonban csak látszólagos két további okból is: egyrészt egy totalitárius államban valós alkotmányosságról nem lehet szó, másrészt ebben az időszakban teljesedett ki a kommunista pártállam kiépítése, amelyben a munkásosztály, a demokratikus centralizmusnak nevezett kommunista párt vezető szerepe<sup>230</sup> nemcsak alkotmányos deklaráció volt, hanem valójában a többi osztály kirekesztésének alapjaként is szolgált. A munkásosztály élén álló párt minden esetben

---

227 VERESS Emőd: Nemzeti kisebbségek jogállása a szovjet típusú diktatúra alatt, In VERESS Emőd (szerk.): *Erdély jogtörténete*, Budapest-Kolozsvár, Forum Iuris-HVG Orac, 2020, 512–513.

228 DELEANU 68–75.

229 DELEANU 136–137., 141–142.

230 CSÁKÁNY Béla: *Szocialista alkotmányunk*, *Korunk*, 1965/9. 1156.

saját román jellegét hangsúlyozta és a kisebbségek számára legfeljebb az együttélés és szövetség, de nem a részként való elismerés, azaz a valós befogadás felajánlását eszközölte.

A kommunista ideológia által vallott formális és gazdasági egalitárius társadalomszemlélet és annak erőszakos megvalósítása természetesen minden országlakosra hatott, a jogfosztottság e körben – a rendiséghez részben hasonlítható módon – a párteliten kívül végső soron mindenkit érintett. Az általános jogfosztottság azonban a nemzetiségek tekintetében – és különösen az erdélyi magyar és német nemzetiséget, zsidó közösséget illetően – további negatív társadalmi hatásokat is eredményezett.<sup>231</sup> Az évszázados gazdasági, vallási és kulturális intézmények megsemmisítése, az osztályszemlélet polgárokat, nemeseket támadó éle az erdélyi nemzetiségeket hatványozottan érintette. E nemzetiségek tagjainak sorsát a teljes kirekesztés jellemezte osztály és nemzetiségi alapon egyaránt. A kirekesztés eszközeiként kitelepítések, internálások, bebörtönzések szolgáltak, ideológiai alapként osztályidegenségük mellett valójában a románoktól eltérő mivoltuk, általános idegenségük szerepet játszott áldozattá téve őket a totalitárius román kommunista állam építésének útján.

## 2.8. Az 1952. évi Alkotmány

A szovjet támogatással megvalósított állami és társadalomszerkezet radikális átalakítása az elvégzett eredmények új alkotmányos alapok jogi rögzítését is indokolta, amelyet propaganda szempontból széleskörű, a társadalmi legitimitásához fűzött pártcélokat és pártérdekeket érvényesítő<sup>232</sup> egyeztetések útján fogadtak el.<sup>233</sup> A Nagy Nemzetgyűlés végül 1952. szeptember 22-én kezdte meg az új alaptörvény tárgyalását, majd öt nappal később fogadta el az 1952. évi Alkotmányt.

---

231 BALOGH (2001) 217–218.

232 DELEANU 83–84.

233 SZENTPÉTERI István: A Román Népköztársaság új kotmánya, *Állam és Igazgatás*, 1952/11–12. 599–601.

Az 1952. évi Alkotmány<sup>234</sup> osztályszemlélete annak preambulumában és az I. fejezetében került körülírásra és változatlanul a román nép szuverenitását és függetlenségét, biztonságát és békéjét jelölve meg különös értéként az osztályszemléleten felül, míg az állampolgárok alapvető jogait és kötelességeit alapvetően a gazdasági termelésben való részvétel szerint alapuló osztálykülönbségek alapján<sup>235</sup> fogalmazta meg.<sup>236</sup> Az alkotmányos alapállás e körben egyértelmű: a nem-proletár rétegek amennyiben a munkásosztály proletárdiktatúrájával nem azonosulnak, azt nem fogadják el nem csak kireksztésre, hanem kizsákmányolónak minősítésük esetén megsemmisítésre számíthatnak, ugyanakkor amennyiben a kapitalizmus elleni harcot e rétegek is támogatják és felvállalják, úgy jólétük és felemelkedésük lehetősége nyitott kérdésként felajánlásra kerül.<sup>237</sup> Az 1952. évi Alkotmány alapvető jogokat és kötelességeket tartalmazó 7. fejezete így az osztályszemlélet alapján elsőként munkaközpontú jogokról rendelkezett, emellett oktatási és kulturális jogokat tartalmazott. A 85-86. cikkekben foglalt szólásszabadság, sajtószabadság, gyülekezési és egyesülési szabadság gyakorlásának célja, valójában feltétele az osztályszemlélet alapján a dolgozó nép és a népi demokrácia megerősítése, azaz e jogok is csak célhoz kötötten érvényesülhettek a Román Munkáspárt vezetése<sup>238</sup> mellett. A személyes szabadságjogok katalógusa a személy szabadságot és annak a büntetőjogi garanciáit, a lakóhely és levelezés sérthetlenségét tartalmazta. Az igazságszolgáltatási és közigazgatási anyanyelvhasználat jogát a 68. és 82. cikkek tartalmazták.

---

234 A Nagy Nemzetgyűlés Hivatalos Lapja 1952. szeptember 27-i 1. számában megjelent, a Román Népköztársaság 1952. évi Alkotmánya – Constituție a Republicii Populare Române. Buletinul Oficial al Marii Adunări Naționale a Republicii Populare Române nr. 1 din 27 septembrie 1952.

235 DELEANU 84–86

236 SZENTPÉTERI 603–607.

237 SZENTPÉTERI 607.

238 DELEANU 84–86.



A kollektíven gyakorolható jogok tekintetében az 1952. évi Alkotmány 81. cikke szerint a Román Népköztársaság dolgozó polgárainak biztosítja a nemzetiségre és fajra való tekintet nélkül a teljes jogegyenlőséget a gazdasági, politikai és kulturális élet minden területén. A dolgozó minőség tehát egyfajta korlátként érvényesült a jogok élvezetét illetően. A kisebbségi jogok különjogokként való értelmezése ugyan-ezen cikkben változatlanul visszaköszönt, ugyanakkor a sovinizmus, fajgyűlölet, nemzeti gyűlölet, illetve a sovinizta nacionalista propaganda büntetése változatlan tartalommal jelent meg.<sup>239</sup>

Az 1952. évi Alkotmány legnagyobb újdonsága a preambulum, illetve a 2. fejezet azon rendelkezéseinek összessége, amely az egységes, szuverén és független *államberendezkedés változatlan fenntartása mellett elismerte, hogy a Román Népköztársaság nemzeti kisebbségeinek teljes jogegyenlőségéből levonható az a következtetés, hogy az egy nemzetiségi tömbben élő magyar lakosság számára a székely járásokból biztosítható közigazgatási-területi autonómia, és az nem feszíti szét az államkereteket,*<sup>240</sup> hanem azt erősíti.<sup>241</sup> A korábbi ideológiai alapokat tagadó kommunizmus tehát e körben látszólag értékítéletet mondott a mind a magyar mind a román nemzetállami programról, amely értékítéletet természetesen osztályapon, a kizsákmányoló tőkésék és a kizsákmányolt proletárok nézőpontjából fogalmazta meg elfogadva ezen állampolitikák nemzeti kisebbségeket sújtó jogtalanságát.<sup>242</sup> Az értékítéletből, illetve a nemzetiségi jogok különjogként való alkotmányos felfogásából azonban valós autonómia következtetése helyett egy ideológiai eredmény megállapítása látható. A nemzetiségi kérdés ebben az összefüggésben a kizsákmányoló osztályok eszköze, következésképpen annak megnyugtató rendezése csak és kizárólag

---

239 GUȚAN 120.

240 VERESS Emőd: Magyar Autonóm Tartomány, In: VERESS Emőd (szerk.): *Erdély jogtörténete*, Budapest-Kolozsvár, Forum Iuris-HVG Orac, 2020, 514–515.

241 SZENTPÉTERI 608., 611.

242 SZENTPÉTERI 608–609.

a munkásosztály hatalmával<sup>243</sup> és ahhoz tartozással, a kommunista ideológia elfogadásával lehetséges. Ezen ideológiai eredmény sajátos értelmét adja továbbá az a magyarázat, amely szerint a kommunizmus ellen az osztályellenségek – akár a pártban is jelen lévő módon – a nacionalizmus alapján fejtik ki tevékenységüket, azaz a tartomány létrehozatala valójában a párt egyik önvédelmi reakciója volt.

Az új 1952. évi Alkotmány tehát létrehozta a Magyar Autonóm Tartományt egyként a többi tartomány mint közigazgatási egység mellett a 19-21., 57-58. cikkeken azzal, hogy az önkormányzatiságát valójában a 20. cikk illuzórikussá tette<sup>244</sup> annak kimondásával, hogy a Magyar Autonóm Tartomány területén a Román Népköztársaság törvényei, az állam központi szerveinek határozatai és rendelkezései kötelező hatállyal bírnak. A Magyar Autonóm Tartomány a fentiek szerint tehát látszólagos eredmény és gesztus volt, egyben léte hivatkozási alapot képezhetett a területén kívül felállítani elmulasztott kulturális autonómia, valamint a szász önkormányzatiság egyéb intézményeinek hiányára. A legégetőbb nemzetiségi kérdés, azaz a magyar autonómia látszólagos megoldása<sup>245</sup> okán az 1952. évi Alkotmány már nem tartalmazta a Nemzetiségi Minisztérium intézményét sem. A felállított Magyar Autonóm Tartomány valójában egyfajta zárvány, annak határain kívül élő 650.000-es lélekszámú magyar közösségek jogai korántsem voltak biztosítottak, amely félelemmel töltötte el a kisebbségi magyarságot.<sup>246</sup> Az 1952. évi Alkotmány megoldása mindazonáltal konkrét bizonyítékot képez arra, hogy az állam területi felosztása esetében a nemzetiségi elv érvényesítése nem feszítette szét az állam területi integritását igaz, a tartomány statutuma soha nem készült el.<sup>247</sup>

---

243 SZENTPÉTERI 609–610.

244 BALOGH (2001) 217.

245 BOTTONI (2008) 89–96., 111., 118–119.

246 DURANDIN 359.

247 BETHLENDI András: Drepturile lingvistice în administrația publică, In: Fábíán Gyula (ed.): *Standarde controversate ale coexistenței juridice dintre majoritate*

Az 1952. évi Alkotmány hatálya alatt tovább fokozódott az ország lakosságára helyeződő ideológiai nyomás, amely Sztálin halálát követően sem enyhült érdemben. A nyomással szemben a párt egyes vezetői ugyan fenntartásokat fogalmaznak meg, de 1956-ban, különösen a magyarországi forradalom és szabadságharc hatására rendszer még inkább megmerevedett.<sup>248</sup> A szovjetek katonai beavatkozása Magyarországon egyértelművé tette a keleti blokk számára a fennálló keretektől való eltérés korlátait, amelyet a román állam tudomásul vett és így elérte a szovjet csapatok kivonását.<sup>249</sup> A szovjet csapatok kivonásának eredményeként a román pártelit hamarosan a román kommunizmus saját elvtársi útját kezdte építeni, amelynek középpontjába a nemzetiségi politikát tette azon alapon, amely szerint az 1956-os magyarországi események valójában ideológiai támadást intéztek a rendszer ellen, felerősítve a magyar szeparatizmust, következőképpen a sztálini nemzetiségi politika helyett a nemzetiségekkel szembeni fellépés politikáját kell alkalmazni.<sup>250</sup> Ezen a politikai alapon átszervezésre került 1960-ban a Magyar Autonóm Tartomány Maros-Magyar Autonóm Tartománnyá.<sup>251</sup> A magyar kisebbséggel szembeni fellépés mellett a zsidó és német közösség kivándorlásának szorgalmazása is elindult,<sup>252</sup> amely kivándorlás eredményként e történelmi közösségek csaknem eltűntek Erdélyből.

A hatvanas évek elejére a kommunista párt helyzete valamennyi politikai, társadalmi és gazdasági területen megkérdőjelezhetetlené vált<sup>253</sup> és a párton belüli belharcok lezárásával stabilizálódott.<sup>254</sup>

---

*și minoritatea maghiară în România*, București, Editura Hamangiu, 2020, 151–152.

248 BALOGH (2001) 161–186.

249 DURANDIN 366–368.

250 DURANDIN 368–369.

251 BALOGH (2001) 219–220.

252 DURANDIN 369.

253 BALOGH (2001) 184–194.

254 DURANDIN 371–380.

Gheorghe Gheorghiu-Dej 1965. március 19-i halálát követően így a pártban uralkodó a román népi vonal különösebb megrázkódtatások nélkül emelte pártfőtitkári tisztségbe Nicolae Ceaușescu, akinek román és munkásszármasága, tényleges elkötelezettsége az eszme iránt vitathatatlan volt.<sup>255</sup>

### 2.9. Az 1965. évi Alkotmány

A hatvanas közepére stabilizálódott rendszer, a szovjet csapatok kivonásából eredő megnövekedett és ténylegesen is érvényesülő szabad belpolitikai mozgástér, a Nicolae Ceaușescu személyéhez fűzött nemzetközi remények és jóindulat,<sup>256</sup> a lényegében befejezett társadalomátalakítás és az új főtitkár hatalmi érdekei együttesen eredményezték egy új alkotmány elfogadását. A fenti körülményeken túl a Román Kommunista Párt IX. Kongresszusának határozatai – annak már nemzeti, nacionalista jellegű szuverenitás fogalmának használata<sup>257</sup> – alapján is szükségessé vált az alkotmányos keretek új alaptörvényben rögzítése.<sup>258</sup>

Az Alkotmánykészítő Bizottság 1965. június 29-én közzétett tervezete alapján a Nagy Nemzetgyűlés 1965. augusztus 21-i ülésén fogadta el 446 képviselő egyhangú szavazatával az 1965. évi Alkotmányt, amelyet aznap ki is hirdettek és hatályba is lépett.<sup>259</sup>

A „Győzedelmes Szocializmus” Alkotmányának is nevezett<sup>260</sup> 1965. évi Alkotmány<sup>261</sup> 1. cikke az állam elnevezését Románia Szocialista

---

255 DURANDIN 380–385.

256 DURANDIN 383–385.

257 BALOGH (2001) 243–244.

258 CSÁKÁNY 1156. o.

259 A Hivatalos Lapa 1965. augusztus 21-i 1. számában megjelent, a Románia Szocialista Köztársaság 1965. évi Alkotmánya – Constituția Republicii Socialiste România din 1965. Buletinul Oficial nr. 1 din 21 august 1965.

260 BĂDESCU, Mihai: *Drept constituțional și instituții politice*, București, Editura Hamangiu, 2021, 49.

261 DELEANU 87–89.

Köztársaságra módosította és a román államot a városokban és falvakban dolgozó emberek szuverén, független és egységes államaként határozta meg,<sup>262</sup> amely – az 1866. évi Alkotmány örökségét magában hordozva – jellegében unitárius, területe elidegeníthetetlen és oszthatatlan.<sup>263</sup> Az 1965. évi Alkotmány 2. cikke pontosította a korábbi alkotmányok osztályszemléletét, a népszuverenitás alapjaként<sup>264</sup> a munkás-paraszt szövetséget jelölte meg,<sup>265</sup> amelyben a munkásosztály a társadalom uralkodó osztálya, a parasztság, az értelmiség, valamint a munkásság többi kategóriája nemzetiségtől függetlenül építi a szocialista rendet, megteremtve a kommunizmusba való átmenet feltételeit.<sup>266</sup> Az 1965. évi Alkotmány a társadalom vezető politikai erejeként,<sup>267</sup> valójában egyetlen politikai pártjaként továbbra is az állampártot,<sup>268</sup> a Román Kommunista Pártot nevezte meg annak 3. cikkében.<sup>269</sup> A népszuverenitás osztályszemlélete az államszervezet tekintetében<sup>270</sup> az általános, egyenlő, közvetlen és titkos szavazással választott testületeken keresztül érvényesült, és mivel a politikai rendszerrel nem volt összeegyeztethető bármilyen – hagyományos parlamentáris<sup>271</sup> – pluralizmus, így a hatalomgyakorlás valamennyi szintjén ténylegesen továbbra is az osztályuralom hatalomkoncentrációja,<sup>272</sup> pontosabban párt hatalmi monopóliuma érvényesült.<sup>273</sup>

---

262 DRĂGANU, Tudor: *Drept constituțional*, București, Editura Didactică și Pedagogică, 1972, 135–137.

263 DELEANU 110–123., 140–142.

264 DRĂGANU 128–129.

265 DELEANU 19–21., 25., 170–183.

266 BOBOȘ Gheorghe: *Teoria generală a statului și a dreptului*, București, Editura didactică și pedagogică, 1983, 23–25.

267 DRĂGANU 28–29.

268 DELEANU 390–413.

269 DRĂGANU 259–263.

270 DELEANU 365–389.

271 BOBOȘ 58–60.

272 DRĂGANU 267–279.

273 BĂDESCU 49–50.

Tekintettel arra, hogy a kommunizmusba való átmenet során a szocializmus építése az állami feladatok növekedését vonta maga után, a kapcsolódó ideológiai alapok változatlan hangsúllyal érvényesültek az 1965. évi Alkotmány rendelkezéseiben.<sup>274</sup> Az 1965. évi Alkotmány 13. cikke mindezt azonban már nemzeti árnyalattal tartalmazta, amikor programjellegű normában nevesítette az állam céljaként a szocialista nemzet rendjének és virágzásának kialakítását,<sup>275</sup> az emberek anyagi és kulturális jólétének folyamatos növelését, az ember szabadságának és méltóságának biztosítását, a szocialista nemzet többoldalú megerősítését. E programjellegű norma képezte a későbbiek során az alkotmányjogi alapját a szocialista nemzet szocialista román állammal együttesen értelmezendő fogalmának,<sup>276</sup> elvezetve a kommunista egalitarizmusból a tényleges társadalmi homogenizáció új alapokra helyezésére.

Az 1965. évi Alkotmány 13. cikkében foglalt politikai program megvalósítása érdekében a következő évtizedben fokozatosan került előkészítésre a homogén szocialista román nemzet kialakításának világnézeti megalapozása, amelynek döntő állomását az 1971 júliusában a Román Kommunista Párt Központi Bizottságának ülésén Nicolae Ceaușescu által lefektetett új ideológiai irányvonal, az úgynevezett *Júliusi tézisek* jelentették. A Júliusi Tézisek<sup>277</sup> alapján

---

274 BOBOȘ 186–191.

275 DELEANU 136–137.

276 DELEANU 120–121.

277 „[...] Pártunk politikai-nevelő tevékenységének lényeges feladata, hogy az összes dolgozókat a szocialista hazafiság, a haza iránti szeretet és határtalan odaadás szellemében és annak az elhatározásnak a szellemében neveljék, hogy erőt nem kímélve védelmezzék meg forradalmi vívmányainkat, az ország függetlenségét és szuverenitását, biztosítsák a szocialista Románia állandó erősödését és virágzását. A sokoldalúan fejlett szocialista társadalom építésének folyamatában továbbra is szükség van arra, hogy még jobban erősítsük a román, magyar, német, szerb és más nemzetiségű dolgozók egységét és testvériségét, azokat, akik az azonos érdekektől és törekvésektől fűtve együttesen hozzák létre az ország valamennyi anyagi és szellemi értékét, lelkesen vesznek részt

hamarosan meghirdetett nemzeti homogenizáció program célja és lényege a nemzeti kisebbségek beolvasztása volt a szocialista nemzet fogalmi alapjain.<sup>278</sup> Az alkotmányjogilag is megalapozott politikai programnak megfelelően a szocialista nemzet tagjai – az 1965. évi Alkotmány szellemében, annak célját megvalósítva – román nemzet és az „együttélő” nemzetiségek oly módon, hogy ez utóbbi közösségek a román nemzettel közös hazaszeretettel és a szocialista haza közös felépítésében válhatnak egyenlővé<sup>279</sup> és a kommunizmus felépítésével egy homogén társadalmi közösségé és osztállyá, amely történelmi folyamat eredményeként tűnnek el végérvényesen az addigi köztük fennálló különbségek. Következésképpen a pártállam asszimilációs politikája az 1965. évi Alkotmányban nevesített történelmi folyamatot és szükségszerű célt szolgálta, illetve alapozta meg annak ellenére, hogy azt a korban többen alapvetően csak állampolgári homogenitásnak

---

a közös haza, Románia Szocialista Köztársaság jólétéért folytatott harcban. [...] A javasolt intézkedések megvalósításáért kifejtett tevékenységben a pártszerveknek és -szervezeteknek biztosítaniuk kell, hogy az egész politikai, ideológiai és kulturális-nevelő tevékenység pártunk forradalmi hagyományainak szellemében, a marxizmus-leninizmus, a proletár internacionalizmus elveinek szellemében, hazánk dolgozóinak a szocialista társadalmat építő összes népekkel, a nemzetközi kommunista és munkásmozgalommal, a munkásosztállyal, a nemzeti felszabadulásért, a nemzeti függetlenség és szuverenitás megvédéséért harcoló népekkel, az imperializmus ellen, a társadalmi haladásért és a békéért sikraszálló valamennyi erővel való szolidaritása szellemében bontakozzék ki. [...] A politikai-nevelő tevékenység megjavításával el kell érni, hogy a kommunisták, az összes dolgozók, az egész párt és nép fokozottabban vegyen részt a sokoldalúan fejlett szocialista társadalom megteremtésében, mert ez a mű egyet jelent Románia anyagi civilizációs fokának emelésével és az új magas fokú szocialista öntudattal rendelkező ember megformálásával.” – Nicolae Ceaușescu elvtársnak az RKP KB Végrehajtó Bizottsága elé terjesztett javaslatai a politikai-ideológiai tevékenységnek, a párttagok, az összes dolgozók marxistaleninista nevelésének javítására vonatkozó intézkedésekről, *Előre*, 1971. július 8., 1–2.

278 GUȚAN 121.

279 DELEANU 141–142.

vélték és tartották,<sup>280</sup> nem ismerve fel annak valódi célját és lényegét. A Júliusi Tézisekből fakadó programot végül a Román Kommunista Párt 1974. november 25-28. között tartott XI. Kongresszusának határozatai vállalták fel és hirdettek meg nyilvánosan.<sup>281</sup>

A fentiek szerint homogénnek tekintett szocialista nemzet állama az 1965. évi Alkotmány 14. cikke szerint a nemzeti szuverenitás és függetlenség alapján, a jogegyenlőség és a kölcsönös előnyök, a belügyekbe való be nem avatkozás elvein alapuló külkapcsolatokat épített és ápolt.<sup>282</sup> Jelentős államszervezeti újítás és nemzetiségi szempontból azóta is hangsúlyos kérdés, hogy az 1965. évi Alkotmány eredeti 15. cikke még fenntartotta a korábbi közigazgatási felosztást, de az 1968. február 16-tól hatályos szöveg már az ismételten bevezetett megyerendszernek<sup>283</sup> megfelelő közigazgatási felosztást tartalmazta, megszüntetve a tartományokat, így a Maros-Magyar Autonóm Tartományt is. A közigazgatás ilyen alapokra helyezését a gazdasági-társadalmi fejlődés és a szocialista demokrácia építése mellett ekkor már a nemzeti történelmi hagyományokkal is indokolták, amely hagyományokat illetően így közvetetten elismerésre került a decentralizáció tényleges hiánya is az 1923-1944 közötti időszakot illetően.<sup>284</sup>

Az 1965. évi Alkotmány a II. címe alatt szabályozta az állampolgárok – morális kötelezettségek örökségét felvállaló és azokra hangsúlyt helyező<sup>285</sup> – alapvető jogait és kötelességeit, a 17. cikkében kiemelve az állampolgári jogegyenlőséget nemzetiségre, fajra – pontosabban

---

280 BALOGH Edgár: Kettős örökség erkölcsse, In: SÁNDOR László (szerk.): *Magyarok, románok, szlávok*, Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1986, 141-142.

281 DELEANU 54-59.

282 DELEANU (1980) 101-104., 106-107., 110-115.

283 BĂDESCU 160-162.

284 IOVĂNAȘ Ilie – BALOGH Andrei – PETRESCU Rodica Narcisa: *Organizarea și funcționarea organelor locale ale puterii și administrației de stat. Texte comentate*, București, Editura Științifică și Enciclopedică, 1979, VII-XIX.

285 DRĂGANU 190-191.



rasszra – nemre vagy vallásra való tekintet nélkül tiltva a fenti alapokon való megkülönböztetést.<sup>286</sup> Az 1965. évi Alkotmány idézett rendelkezése tehát látszólag a korábbi alapállást tartotta fent és a nacionalista-soviniszta propagandát a marxizmus-leninizmus tanaival ellentétesnek határozta meg és azt külön büntetni rendelte, ugyanakkor elvetette a kollektív alapon álló közösségi jogok bármilyen szintű elismerését, amelyek – igaz tartalmi érvényesülés nélkül, de az 1952. évi Alkotmány által felállított rendszerben – felfedezhetők voltak.

Az 1965. évi Alkotmány az oktatási jogokat kiterjesztette az „együttélő” nemzetiségekre, széleskörű kulturális jogokat is biztosítva számunkra az anyanyelvhasználat közigazgatási, igazságszolgáltatási szabadsága<sup>287</sup> és a tisztségviselők nyelvismeretének előírása mellett. A politikai jogok tekintetében az osztályszemlélet és a szocialista nemzet sajátos ötvözeteként<sup>288</sup> az 1965. évi Alkotmány 26. cikke a legöntudatosabb állampolgárok, azaz a munkások, dolgozók, parasztok, értelmiségiek Román Kommunista Pártba való integrálását nevesítette az alkotmányos berendezkedés alapjaként, amely párt a munkásosztály legmagasabb szervezeti formájaként volt valójában a népszuverenitás letéteményese a demokratikus centralizmus és a szocialista legalitás által. Mindezek az előírások közvetlenül is erősítik azon tételt, hogy a jogok teljes élvezetének feltétele a román dolgozó nemzettel való összetartozás tudatos felvállalása, azaz a nemzetiségi identitással és örökséggel való egyéni szakítás és a teljes asszimiláció.

Az 1965. évi Alkotmány által felállított államrendszer a fentiek szerint hamarosan, alig egy évtized alatt eltávolodott a saját maga által vallott marxista-leninista elvektől, pontosabban azok szocialista gazdasági kiindulópontjait, így többek között az erőszakos iparosítást és gazdasági szuverenitást megőrizte,<sup>289</sup> de a hatalomkoncentráció és a

---

286 DELEANU (1980) 136–137., 141–142., 251–252., 262–264., 269–300.

287 GUȚAN 120–121.

288 BOBOȘ 23.

289 DURANDIN 386–393.

pártállam magasabb szintre emelésével<sup>290</sup> és a Nicolae Ceaușescu köré épített – az ő iránymutatásait követő<sup>291</sup> – sztálinista személyi kultusz kialakításával<sup>292</sup> súlyos államnacionalista torzulásokat szenvedett.<sup>293</sup>

Románia különütassága és annak a nyugati hatalmak által pozitívan értékelt lépései hamarosan a marxizmus-leninizmus, illetve az internacionalizmus relativizálásának igazolásához vezettek, amelyből fakadóan az új ideológiai alapként rögzített szocialista nemzet építése nemcsak a nacionalista diskurzus középpontba helyezésével járt együtt,<sup>294</sup> hanem az a diktatúra hatékonyabb működtetését is szolgálta.<sup>295</sup> Ezen nacionalista irányvonal és program nem feltétlenül konkrét jogszabályokban, annál inkább párthatározatokban, párt döntésekben, vagy az államelnök kinyilatkoztatásaiban testesült meg, amely által egyre mélyebb és szélesebb szakadék tátongott az 1965. évi Alkotmányban deklarált jogok és a valóságban érvényesülő jogértékek között.

A román állam fentiek szerint kiépített nacionálkommunizmusa,<sup>296</sup> az alkotmányos jogok deklarációi és a valóság közötti feszültségek összessége idővel már egyre kevésbé kerülte el a nyugati hatalmak figyelmét. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet országai által 1975. augusztus 1-én aláírt Helsink-i Záróokmányt követően megalakult emberi jogi szervezetek működésük során hamarosan rávilágítottak a romániai helyzet súlyosságára és különböző lépéseket is szorgalmaztak Romániával szemben.<sup>297</sup> A román állam, élve a Szovjetuniótól történt látszatszakítás által lehetővé tett szabadabb

---

290 BOBOȘ 117–118.

291 BOBOȘ 11–12., 81–82.

292 Az államelnök-főtitkár hamarosan a Kárpátok Géniusza, Conducător, a nemzet legszeretettebb fia és ragyogó forradalmár állandó jelzőket nyerte el.

293 GUȚAN III., 121.

294 GUȚAN III., 121.

295 DURANDIN 383–386, 396–400.

296 TISMĂNEANU, Vladimir (ed.): *Raport Final Comisia Prezidențială pentru Analiza Dictaturii Comuniste din România*, București, 2006, 526–530.

297 DURANDIN 401–406.

külpolitikai mozgásterével e körben visszatért a kommunizmust megelőző diplomáciai hagyományaihoz. A nemzetközi, illetve az emberi jogi szervezetek, valamint más államok bármilyen lépését, a külföldi kritikákat Románia érinthetetlen szuverenitása elleni támadásként, valamint belügyeibe való beavatkozásként értékelte, belföldön pedig az állami erőszakszervezetek kíméletlenül üldöztek<sup>298</sup> nemcsak a belső ellenzéket, jogvédőket, hanem a rendszerrel elégedetlen munkásosztály tagjait is.

A kommunista gazdaság szervezés hatékonyságát, az állami gazdaságpolitika erőltetett iparosító jellege és a mindennemű külföldi befolyástól és adóságtól mentes független szuverén állam célja az 1970-es évek végére általános nyomorba taszította Romániát, az állam lényegében hadigazdálkodásra állt át.<sup>299</sup> Az általános nélkülözés – amely tehát a teljes lakosságot, így a hagyományos román nemzetet is veszélyeztette – a haza és a szocialista nemzet, valamint annak megteremtésének küldetése előtti áldozatvállalásként került nevesítésre és e fogalmak, valamint az állam vezetőjének felmagasztalásához vezetett.<sup>300</sup>

A román állam nemzetközi elszigetelődése és az internacionalizmustól való távolodása egyre fokozta a nacionalista ideológia és állampolitika megerősítését,<sup>301</sup> amely egyebekben megfelelő eszköznek tűnt az általános nélkülözésről a lakosság figyelmének elterelésére is. Az alkotmányos elvek és a ténylegesen érvényesülő nacionalista alapállás, illetve az új szocialista román dolgozó ember megteremtésére irányuló államcél közötti feszültség, ellentmondás feloldását ezáltal együttes történelmi és ideológiai indokok alapján a román múlt hangsúlyozásával eszközölte az állampolitika,<sup>302</sup> amely a külföldi

---

298 SELEJAN-GUȚAN, Bianca: *Drept constituțional și instituții politice*, București, Editura Hamangiu, 2020, 109–110.

299 DURANDIN 407–411.

300 BOBOȘ 23.

301 SELEJAN-GUȚAN 109–110.

302 GUȚAN III., 121.

ellenségeken túl szükségképpen a belső ellenségeket is nevesítette, magától értetődően alapvetően az erdélyi magyarságot e szerepben megjelölve Erdély kérdésének ismételt középpontba helyezésével.<sup>303</sup> Ennek megfelelően hamarosan a magyarok horthystának, a román nemzet történelmi elnyomóinak és ellenségének, a fasisztákkal kollaborálóknak számítottak, míg a megmaradt német kisebbség esetében a fasizmus vádját annak ellenére magától értetődően tartották fent, hogy közvetlenül a II. világháború utáni ki- és áttelepítésekkel, szorgalmazott kivándorlással<sup>304</sup> már kirótták és megszenvedtették annak büntetését. A román állam és pártvezetés a nacionalista ideológia erősítésével egyértelműen megsértette, tagadta az 1965. évi Alkotmányban, valamint a hatályában fenntartott Nemzetiségi Statútumban rögzített jogokat és alapokat, amely körülmények különös hatásaként hamarosan a nemzetiségi szervezetek is látszatintézményekké váltak, és bár volt a fenti folyamatokkal szembeni belső ellenállás, egyre többen az országból való távozás mellett döntöttek.<sup>305</sup>

A fenti politikai folyamatokkal egyidejűleg a román jogrendszerben egyre hangsúlyosabban teret nyert a szocialista jogrendszer azon szerepének hangsúlyozása, amely szerint a szocialista jog valójában a párthatározatok végrehajtásának eszköze, és ezáltal a jog pártnak, a pártakaratnak alárendelt.<sup>306</sup> A jog ilyen módon való kiüresítése valójában az állampárt céljaival egyezően szolgálta a román és egyszersmind kommunista ember és állam megeremtését.<sup>307</sup> A végletekig fokozott egalitarizmus és nacionalizmus szellemében ennek megfelelően a politikai és nyilvános közbeszédből, a jogszabályokból, a párthatározatokból is fokozatosan visszaszorult, majd a Román Kommunista Párt XIII. Kongresszusát (1984) követően végleg eltűnt az „együttélő nemzetiség” megfogalmazás, helyette – a homogén szocialista nemzetre

---

303 DURANDIN 417–418.

304 TISMĂNEANU 541–546.

305 BALOGH (2001) 340–341.

306 BOBOȘ 117–118.

307 BOBOȘ 11–12.

való utalásként – a „magyarul beszélő román”, „magyar nemzetiségű román” fogalma kerül megalkotásra és használatra.<sup>308</sup>

A nemzetiségi kérdés fenti látszatmegoldásától és a nyilvános párt-határozatoktól és a jogszabályoktól függetlenül a nemzeti kisebbségi közösségeket a korábbi gyakorlatnak megfelelően már állambiztonsági problémaként kezelték.<sup>309</sup> A fent idézett folyamatok gyakorlati következményeként diszkriminatív intézkedések sokasága sújtotta a nemzeti kisebbségeket:<sup>310</sup> oktatási intézményeiket visszaszorították, különböző indokokra hivatkozva csökkentették a sajtótermékeik

308 „Jelentés a Magyar Nemzetiségű Dolgozók Tanácsának feladatairól a XIII. pártkongresszusi határozatok fényében. [...] Ma a szocialista Románia minden fia számára nemzetiségi különbség nélkül valóban országszerte megvannak a feltételek egyéniségének, elhivatottságának és alkotó képességeinek teljes kibontakoztatásához. Ez az összeforrottság, testvériség és jó megértés, amely az egész népnek a párt és főtítkára körüli egységében jut kifejezésre, a társadalmi fejlődés, a szocializmus és a kommunizmus magas csúcsai felé való haladásunk egyik nagy hajtóereje. Szívügyünk ez az egység és mindent latba vetünk megőrzéséért és erősítéséért. [...] Ezen az alapon valósult meg a nemzeti kérdés helyes hazai megoldása átfogó programjának egyik alapvető összetevője - az egyenlőség gazdasági téren -, az egyedüli ami szavatolhatja az ország törvényeibe foglalt többi jog tartalmát és igazát, hogy mindenki, mindennemű korlátozás vagy megszorítás nélkül örülhessen munkája gyümölcseinek, élvezhesse a modern, szocialista civilizáció előnyeit. [...] *Mi, magyar nemzetiségű román honpolgárok*, akárcsak az egész párt és nép, joggal büszkék vagyunk arra, ahogyan a nemzeti kérdés Romániában megoldást nyert, a nemzeti kérdés megoldásának módja pedig egyik bizonyítéka a szocializmus felsőbbrendűségének, kiapadhatatlan forrása a bennünket lelkesítő forradalmi, szocialista hazafiságnak. [...] *A magyar nemzetiségű román dolgozók*, szoros egységben az egész néppel a párt körül, Nicolae Ceausescu elvtárs körül, töretlenül haladnak tovább ezen az úton és szilárd elhatározásuk valóra váltani a párt és az állam bel- és külpolitikáját, minden erőfeszítést megtenni, forradalmi odaadással és bátorsággal munkálkodni az 1985-ös tervfeladatok legjobb körülmények közötti teljesítéséért, a legmesszebbmenően, önfeláldozóim és hazaszeretettől áthatva hozzájárulni a XIII. pártkongresszuson megszabott nagyszerű célkitűzések megvalósításához.” – *Előre*, 1984. december 28.

309 GUȚAN 121.

310 BALOGH (2001) 337–341

megjelenési lehetőségeit, a vallásgyakorlást formális és informális eszközökkel üldözték, a nyelvhasználati jogok érvényesülését, a szabad mozgás és munkahelyválasztás jogát megszüntették, így többek között kényszermunkahelyek segítségével szülőföldjüktől távolra helyezték a nemzetiségi munkavállalókat, miközben tudatos telepítési politikával formálták át a nemzetiségi vidékeket, különösen a városok etnikai arculatát.<sup>311</sup> A nyílt diszkriminatív és kirekesztő állampolitika, valamint az asszimiláció eszközei így együttesen szolgálták az 1965. évi Alkotmányban megjelenített, a szocialista nemzet fogalmába átörökített román nemzetállami program kiteljesítését.<sup>312</sup>

Az 1980-as években a korábbi évtizedben kikristályosodott állampolitika továbbvitelét és még hangsúlyosabb érvényesülését hozta magával. A román kommunista állam sikerességét hatalmas tömegrendezvényekkel, személyi kultusszal, a dicsőséges történelmi múlt felmagasztalásával, a Júliusi Tézisek 16. pontja szerint meghatározott és megelőlegezett fokozott propagandával igazolták.<sup>313</sup> A valóság azonban teljesen más képet mutatott, amely által a nem teljesült eredmények és általános nélkülözés nemcsak a társadalmi kiábrándultságot feszítette végletekig, hanem ekkor már Románia végletes nemzetközi elszigeteltségét is eredményezte, miközben a pártállam struktúráinak megmerevedése is bekövetkezett.<sup>314</sup> A román állam ekkor már kizárólag saját belső erőforrásaira támaszkodott, torz és saját alkotmányjogától is eltávolodott államrendszere, új típusú kommunista nacionalizmusa és emberképe pedig már a hagyományos értelemben értett román nemzetet is fenyegette.

E történelmi események különös elemét képezte a falvak szisztematizálási programja, amellyel a társadalom még megmaradt kulturális gyökerei elvágása mellett a nemzetiségi közösségek ősi

---

311 DURANDIN 418–419.

312 SELEJAN-GUȚAN 109–110.

313 GUȚAN 121.

314 DURANDIN 426–439.

településeinek eltüntetése is hangsúlyos célként jelentkezett.<sup>315</sup> A szisztematizálási programot széleskörű nemzetközi tiltakozási hullám ítélte el, amellyel szemben Románia minden létező fórumon védte álláspontját, Budapest mellett már Moszkvát is megvádolva belügyibe való beavatkozással és a román állam destabilizációjával.<sup>316</sup>

A hidegháború végének közeledtével, a közép-európai demokratikus jogállami változásokkal a román állam helyzete minden látszólagos stabilitása ellenére fenntarthatatlan helyzetbe került külpolitikailag,<sup>317</sup> miközben belpolitikailag a torz diktatúra a teljes lakosságot már nemzetiiségi különbség nélkül létében fenyegette.<sup>318</sup> A rendszer állandóságát és a vezérbe vetett hit töretlenségét a Román Kommunista Párt XIV. kongresszusának határozatai, külsőségei voltak hivatottak demonstrálni 1989 novemberében, ahol sem az alkotmányos alapok, sem a pártállam politikája nem kerül megváltoztatásra,<sup>319</sup> így stabilnak és megingathatatlanak tekintett rendszer külső felszíne alatt izzó társadalmi feszültségek sem csillapodhattak, amelyek a valójában fenntarthatatlan rendszerrel szemben hamarosan elemi erővel törtek fel.<sup>320</sup>

A Román Kommunista Párt XIV. Kongresszusát követően a pár héttel később Temesváron kitört a forradalom, amely a kommunista diktatúrát, annak torz emberképét elsöpörve – Nicolae Ceaușescu 1989. december 25-i kivégzésével<sup>321</sup> – új útra indította Romániát.<sup>322</sup>

---

315 DURANDIN 439–441.

316 DURANDIN 437–439., 442–444.

317 DURANDIN 444–449.

318 GUȚAN I 21.

319 BALOGH (2001) 353–357.

320 BALOGH (2001) 357–364.

321 TISMĂNEANU 618–625.

322 FOCSENEANU 229–233.

### 3. Záró gondolatok

Több mint három évtized telt el az 1989. évi romániai forradalom, majd annak eredményeként hatályba léptetett, tartalmilag is érvényesülő 1991. évi Alkotmány megszületése óta. Az Alkotmány megalkotása során a román jogalkotó az 1866. évi alapokhoz visszateérve döntött a szuverén és független, egységes és oszthatatlan nemzetállam értékválasztása,<sup>323</sup> mi több lényegében véve XIX. századi értelmezése mellett. Természetesen az elmúlt évtizedek, valamint a másfél évszázados jogfejlődés eredményei nem hagyták érintetlenül az értékválasztást sem: az Alkotmány tartalmilag érvényesül, ugyanakkor az 1866. évi alapok korlátai annak értelmezése során változatlanul jelen vannak. A történeti hagyományokhoz való visszatérést egyszerre indokolta az 1866. évi Alkotmány által megteremtett modern román állam sikere, illetve a nemzetállami értékválasztás továbbélése az alkotmányosság nélküli alkotmányok korában. Mindezeknek megfelelően a hatályos Alkotmány értelmezésére az elmúlt emberöltők alkotmányfejlődési korszakai megfelelően hatnak, azok öröksége több esetben napjainkban is azonosítható, amelyekkel szemben emelendő ki, hogy – ellentétben elődeivel – a hatályos Alkotmány végső soron tartalmilag érvényesül, valamint törekszik a materiális alkotmányosság megteremtésére. Mindazonáltal nem mellőzhető az a körülmény, hogy az elvi alapok és az értékválasztásból fakadó korlátok az Alkotmány értelmezése során változatlanul jelen vannak, és bár a nemzeti kisebbségek tagjainak identitáshoz való joga vitathatatlanul tartalmi elismerést nyert, az jelenleg alapvetően csak az alkotmányos deklaráció szintjét éri el.

Az egyoldalú deklaráció a párbeszéd hiányának közvetett elismerése, amely szükségképpen az egységes nemzetállami koncepció XIX. századi értelmezéséből fakad és legalább kettő eredményre vezet. Tekintettel arra, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek

---

323 MURZEA – MATEFI 243.



identitásának megtartását, fejlesztését és kifejezését célzó állami vé-  
dőintézkedéseknek meg kell felelniük a többi román állampolgárhoz  
viszonyítva az egyenlőség és a diszkrimináció tilalma elvárásainak,<sup>324</sup>  
a rendelkezés a valós tartalmi egyenlőség megkülönböztetés útján  
való elérését zárja ki, következésképpen a kisebbségi jogok privi-  
légiumokként való felfogása – illetve egy végletesen egalitartista  
örökség és értelmezés – továbbra is érvényesül. Fentiekből pedig  
egyenesen következik, hogy a kisebbségi jogok ezen korábbi felfogá-  
sának újjáéledése a valós decentralizációt, illetve egyes *közösségi jogok*  
*érvényesülését is* ellehetetleníti. A fentiekben valójában nem változtat  
a román alkotmányjogban elfogadott egyes különbségek és jogok  
elismerése sem.<sup>325</sup>

Az identitáshoz való jog egyoldalú elismerése a nemzetállami ér-  
tékválasztással együttesen látszólag megteremti az Alkotmány belső  
koherenciáját, ugyanakkor ez az alkotmányjogi egység valójában a  
nemzeti kisebbségek jogát illetően alkotmányos feszültségek forrása,  
ugyanis az identitáshoz való jog egyoldalú szemlélete a nemzetállami  
alapállással együttesen a többség-kisebbség viszonyának mellérendelt,  
*kétoldalú*, együttműködésen alapuló megközelítésével áll *ellentétben*.  
Az egyoldalú deklaráció szintjén álló értékválasztás a kisebbségi  
igények, kérdések feltárása és meghallgatása nélkül természetéből  
fakadóan nem adhat választ egy többnemezetiségű társadalom kérdé-  
seire. Szükséges e körben kiemelni, hogy a jogegyenlőség tartalmi és  
tényleges megvalósítása a jogok elismerésén túl azok érvényesülésének  
hatékony biztosítását követeli meg, ami a jogtudomány álláspontja  
szerint legitim módon töri át a formális jogegyenlőség és a diszkri-  
mináció tilalmának Alkotmányban rögzített tételeit. A nemzetközi  
jog a fenti alapon vallja, hogy bár az egyenlőség azonosságként a  
megkülönböztetést kizárja, de a tényleges egyenlőség tulajdonképpen  
az eltérő bánásmódot, azaz a pozitív megkülönböztetést is magában

---

324 IONESCU 855., 859., 871–872.

325 IONESCU 859–860.

foglalhatja olyan eredmény elérése érdekében, amely egyensúlyt hoz létre az igazságosság és észszerűség alapjain csökkentve, megszüntetve az egyenlőtlenség körülményeit, okait.<sup>326</sup>

A román alkotmánytörténet alapjainak feltárása ezek alapján a jelenre vonatkozatható egyes következtetések levonására ad lehetőséget megindokolva az egyoldalú értékválasztás fenntartásával kapcsolatos aggályokat. A tanulságok alapján a tartalmi alkotmányosság fejlesztése érdekében a nemzetállami értékválasztás párbeszéden alapuló, kisebbségi jogok érvényesülését és valós decentralizációt megvalósító árnyalásának szükségessége valamennyi román kartális alkotmány alapján napjainkban is indokolható.

---

326 SHAW, Malcolm N.: *Nemzetközi jog*, Budapest, CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2008, 257.

**Manzinger Krisztián<sup>1</sup>**

## **20. ÉS 21. SZÁZADI EURÓPAI PÉLDÁK A NEMZETISÉGI KÉRDÉS ÉS AZ ÁLLAM VÉLT BIZTONSÁGI MEGFONTOLÁSAINAK AGRESSZIÓS ÜRÜGYKÉNT VALÓ HASZNÁLATÁRA**

### **Absztrakt**

A nemzetközi kapcsolatok realista felfogása az állam biztonsági érdekeire és hatalmuk kiterjesztésére koncentrálva magyarázza az államok külpolitikai tevékenységét. A nemzetközi politikában jellemző az erősebb hatalmak beavatkozása a gyengébb államokkal szemben. A háborúindítás jogának az állami eszközök közül történő kivételét követően az agressziót egyre inkább érezték az azt elkövetők indoklásra szükségesnek. Az elmúlt évszázad egyik fontos agressziós ürügye a nemzetiségi kérdéshez kapcsolódik, amelyet nemcsak a hitleri Németország és a sztálini Szovjetunió használt, hanem amelyre a putyini Oroszország is előszeretettel hivatkozott 2008-ban a Grúzia, 2014-ben és 2022-ben pedig az Ukrajna elleni fellépése során.

### **Abstract**

Realism explains the foreign policy of states by focusing on the security interests of the state and the will to extend its power. During the course of history, great powers have often carried out intervention on

---

<sup>1</sup> A szerző a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának adjunktusa

foreign soil to achieve foreign policy goals. Since intervention have become undesired by the international community, states executing one have started to argue that their intervention intends to implement international law or to carry out humanitarian intervention to protect vulnerable people. The Nazi Germany, the Soviet Union under Stalin and today the Putin-led Russia also used the pretext of disrespect to minority rights, and the security interests of the state when invading neighboring states.

A nemzetközi kapcsolatok és az emberi történelem egyik legfontosabb mozgatórugója az államok védelmi érdekei és ahhoz kapcsolódó cselekedetei. Amikor 2022. február 24-én Oroszország megtámadta Ukrajnát – orosz hivatalos megfogalmazás szerint megkezdte különleges műveletét – akkor többek között az orosz állam ENSZ Alapokmány 51. cikke szerinti önvédelmi jogára, valamint a donbaszi lakosság népiirtástól való megóvására hivatkozott.

A háborúindítást csak az arra vonatkozó nemzetközi jogi tilalom megjelenésétől szokásos megindokolni a támadó részéről;<sup>2</sup> az indoklás azonban szinte minden esetben önvédelemként és az adott kor nemzetközi jogi szabályai közé esőként igyekszik mutatni a beavatkozást – vagyis nem a nemzetközi jog szabályaival ellentétben álló agresszióként, más állam szuverenitása és területi integritása elleni fegyveres fellépésként, hanem a támadó országot vagy a megtámadott állam lakosságát fenyegető veszély elhárítása érdekében szükséges és elkerülhetetlen beavatkozásként. Ez utóbbi beavatkozást a nemzetközi jog intervenció néven ismeri, de nem véletlen, hogy a következőkben vizsgált esetekben az államok mégsem erre, hanem elsősorban önvédelemre hivatkoztak az agresszió elkövetésekor.

---

2 VALKI, László: Kosovo, International Law and Humanitarian Intervention. *Perspectives*, No. 15 (Winter 2000/2001), 50.

Jelen írásban a hitleri Németország 1938-39-es, a sztálini Szovjetunió 1939-40-es és a putyini<sup>3</sup> Oroszország 2008-as, 2014-es és 2022-es fellépését vizsgáljuk az agresszió legitimálása érdekében felhozott érvek szempontjából. Hipotézisünk szerint a felhozott érvek minden esetben csak ürügyek, az érintett három államot a vizsgált két korszakban jelentős részben más, a sajátjának tekintett érdekszféra kijelölésének és biztosításának szándéka mozgatta. Ennek érdekében szegték meg a nemzetközi jogot, miközben annak betartására és betartatására, valamint – esetenként – a nemzetiségi jogok csorbítása elleni fellépés szükségességére hivatkoztak.

## 1. Bevezetés – Fogalmi elemek: humanitárius intervenció, nemzetiségi jogok és az állam önvédelmi helyzete

Habár Alberico Gentili már a 16. században „*a fejedelmük által brutálisan és igazságtalanul elnyomott alattvalók érdekében tett beavatkozás*” lehetőségéről írt,<sup>4</sup> a humanitárius intervenciónak ma sincsen általánosan elfogadott vagy hivatalosan elismert meghatározása, habár mára a nemzetközi jog elfogadott, de jellegéből adódóan bizonytalan megjelenésű jogintézménye lett. Ma humanitárius intervenciónak egy vagy több állam vagy nemzetközi szervezet által egy másik állam ellen, annak kérelme vagy hozzájárulása nélkül végrehajtott, fegyveres erő alkalmazásával járó katonai műveletet nevezünk, amelynek a kedvezményezettei a másik állam polgárai – vagyis a beavatkozó szempontjából idegenek. Megindításának alapját az első generációs, nem politikai jellegű emberi jogok, illetve a fegyveres összeütközések idején irányadó humanitárius jogi garanciák súlyos és tömeges megsértése képezi, amelyet a beavatkozással érintett állam aktív

---

3 Annak ellenére is a putyini Oroszország megnevezést használjuk jelen írásban, hogy az egyik vizsgált konfliktus, a 2008-as orosz-grúz háború idején formálisan Dmitrij Medvegyev volt Oroszország elnöke.

4 HERACLIDES, Alexis: Humanitarian Intervention Yesterday and Today. *European Review of International Studies*, Vol. 2, No. 1 (Spring 2015), 17.

vagy passzív magatartása, kivételes esetben az állam összeomlása idéz elő.<sup>5</sup> Jogszerű magatartásnak továbbra is csak az önös érdektől mentes, *ultima ratio* jellegű beavatkozás tekinthető a nemzetközi jog szempontjából.<sup>6</sup>

Mivel a vizsgálni kívánt esetekben mindig felmerül a nemzetiségi vonatkozás, érdemes röviden áttekinteni, hogy a nemzetiségi jogok csorbítása lehetőséget teremt-e intervencióra? A történelemben nem ismeretlen az intézmény, például az 1699-es karlócai békében a Habsburg császár kapott jogot arra, hogy a Török Birodalom keresztény alattvalóinak és a jeruzsálemi szent helyek látogatóit ért sérelmeket a szultán elé terjessze, majd hasonló jogokat kapott az ortodoxok vonatkozásában Oroszország is az 1774-es kücsük-kajnardzsi (ma Кайнарджа, Bulgária) békében. Szintén elsősorban vallási alapon történtek egyes nyugati intervenciók a 19. század második felében: Franciaország 1869-ben, majd az USA 1872-ben tiltakozott a román kormánynál a zsidó vallásúak állampolgárság megadása kapcsán tapasztalható diszkriminációja miatt. Washington 1902-ben és 1913-ban ismételt tiltakozott a kérdés okán a román kormányál,<sup>7</sup> míg 1894-ben Franciaország, Anglia és Oroszország interveniált az örmények érdekében a török szultánnál. Ezek az esetek nem jártak fegyveres erőszak alkalmazásával. Az első világháborút követően kialakított kisebbségvédelmi rendszer egy nemzetközi ellenőrzési rendszert hozott

---

5 A hidegháború utáni időszakban ilyen humanitárius intervenciók történtek például Irakban a kurdok védelmében (1991), Szomáliában (1992), Bosznia-Hercegovinában (1992-1995), Haitin (1994), Ruandában (1994), Koszovóban (1999) és Kelet-Timoron (1999), többnyire – de nem minden esetben – az ENSZ BT felhatalmazásával.

6 SÜLYÖK GÁBOR: Humanitárius intervenció az ezredforduló után. In: Béli Gábor – Kis Kelemen Bence – Mohay Ágoston – Szalayné Sándor Erzsébet (szerk.): *Emlékkötet Herczegh Géza születésének 90. évfordulója alkalmából*. Studia Europea, Pécs 2018, 85-86.

7 SZALAYNÉ SÁNDOR ERZSÉBET: A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században. MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadói Kör, Budapest 2003, 55-58.

létre annak érdekében, hogy a kisebbségekkel rendelkező és azok védelmére kötelezett államok megvédhetőek legyenek attól a veszélytől, hogy idegen állam – praktikusán elsősorban az anyaország – a belső ügyeibe beavatkozzék.<sup>8</sup> Ahogy látni fogjuk, az 1938-40 közötti időszak megmutatta ennek a megközelítésnek a hiányosságait.

A jelenkorban az anyaállam szerepének vizsgálata például a 2001-es magyar státusztörvény kapcsán került a nemzetközi figyelem középpontjába: a jogszabályt román kérésre a Velencei Bizottság értékelte,<sup>9</sup> hangsúlyozva, hogy a nemzetiségek védelme elsősorban a területi állam feladata, az anyaállamok pedig kötelesek az egyoldalú lépésektől tartózkodni.<sup>10</sup> A Velencei Bizottság véleményére reagált az EBESZ akkori Kisebbségi főbiztosa is, aki 2001. október 26-i közleményében ugyanezt hangsúlyozta, illetve azt emelte ki, hogy az anyaállam csak a diszkriminációmentesség alapján biztosíthat jogokat a saját területén az azonos nemzethez tartozó kisebbségeknek, valamint hogy a kisebbségvédelmet kétoldalú megállapodásokkal célszerű szabályozni.<sup>11</sup>

A 2000-es években megjelent a védelmi felelősség kategóriája is – elsősorban arra reflektálva, hogy a nemzetközi közösség nem tudta megakadályozni az 1990-es évek sokszor etnikai indíttatású népi mozgásait. A 2005-ös ENSZ-világtalálkozó záródokumentumának 138. pontja értelmében az államok kötelezettsége saját lakosságuk

---

8 A Nemzetek Szövetsége Tanácsának 1925. június 10-i határozata. HEGEDÜS Nándor: A kétoldalú szerződések rendszere a kisebbségvédelemben, *Magyar Kisebbség* XVI. évf. 14. sz. 1937, 377.

9 CDL-INF(2001)019-e Report on the Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-State, adopted by the Venice Commission at its 48th Plenary Meeting (Venice, 19-20 October 2001), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2001\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)019-e)

10 A Velencei Bizottság véleményének értékelését ld. pl. KÁNTOR Zoltán: A státusztörvény és a Velencei Bizottság: reflexiók a kisebbségvédelemre. In: Kántor Zoltán (szerk.): *A státusztörvény – Dokumentumok, tanulmányok, publicisztika*, Teleki László Alapítvány, Budapest 2002, 349-354.

11 Sovereignty, responsibility, and national minorities: statement by OSCE minorities commissioner (2001. október 26.) <https://www.osce.org/hcnm/53936>

(*its population*) megvédése genocídiumtól, háborús bűncselekményektől, etnikai tisztogatástól vagy emberiség elleni bűnöktől.<sup>12</sup> Itt tehát megjelenik az etnikai szempont, de a szabályozás a területi állam felelősségéről rendelkezik és semmiképpen nem jogosít fel az országhatárokon kívül élő állampolgárok „megvédésére”,<sup>13</sup> amire Oroszország hivatkozott 2008-ban és 2022-ben is.

A következő kérdés, amit érdemes röviden vizsgálni, az az állam önvédelemhez való joga. A nemzetközi közösség és ennek megfelelően a nemzetközi jog elismerik az államok jogát az önvédelemre, ezt az ENSZ Alapokmány 51. cikke ma az általános erőszaktilalom mellett is biztosítja arra az időre fegyveres támadással szembeni egyéni vagy kollektív önvédelem jogaként, amíg az ENSZ Biztonsági Tanácsa a nemzetközi béke és biztonság helyreállítása érdekében szükséges döntéseket meg nem hozza, intézkedéseket meg nem teszi. Hangsúlyozandó, hogy a hidegháború idején a szuperhatalmak nem az ENSZ Alapokmány erőszak tilalmát tételező 2. cikk (4) bekezdése normatív jellegének hiányára, hanem a létező normatív rendszeren belül elérhető, létező vagy létezőnek vélt kivételek egyikére hivatkoztak például az 1956-os magyarországi szovjet vagy az 1989-es panamai amerikai beavatkozások esetén.<sup>14</sup> Ugyanakkor az is fontos szempont, hogy a fegyveres beavatkozás nem eredményezheti az érintett állam területi integritásának vagy politikai függetlenségének csökkenését.<sup>15</sup>

---

12 A dokumentumot az ENSZ Közgyűlés 2005. szeptember 16-i ülésén határozatba foglalva elfogadta. A/RES/60/1, [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_60\\_1.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf) A 139. pont a nemzetközi közösség ENSZ-en – elsősorban a Biztonsági Tanácson – keresztül gyakorolható felelősségét is tartalmazza. A védelmi felelősség ENSZ-en

13 *Russia vs Georgia: The Fallout*. Crisis Group Europe Report N°195, 2008. augusztus 22., 28.

14 KAJTÁR Gábor: Az önvédelem jogának jus cogens természete. In: Béli Gábor – Kis Kelemen Bence – Mohay Ágoston – Szalayné Sándor Erzsébet (szerk.): *Emlékkötet Herczegh Géza születésének 90. évfordulója alkalmából*. Studia Europea, Pécs 2018, 123.

15 Valki: i.m., 47.



Az elméleti kérdések vázlatos áttekintése alapján tehát azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a nemzetközi közösség természetesen kiemelt védelemben részesíti tagjainak, az államoknak a területi integritását és szuverenitását. A vonatkozó nemzetközi jogi szabályok nehezen indokolhatóvá teszik valamely állam fegyveres fellépését egy másikkal szemben, de mint a következőkben látni fogjuk, ez sem a 20., sem a 21. században nem jelentett mindenki számára kellő elrettentést.

### 2. A náci Németország és a külhoni németek 1938-1939-ben

A két világháború közötti Európában németek milliói éltek kisebbségben; nagy részük nem is Németország, hanem az 1918-ban nagyhatalmi státuszát elveszítő Ausztria állampolgára volt az első világháborút megelőzően. Ausztria nem vállalt anyaországi szerepet vonatkozásukban, Németország azonban már a weimari köztársaság korában is figyelmet szentelt a külhoni német közösségeknek, míg a náci korszakban kifejezetten erre alapozva avatkoztak be a szomszédos államok életébe.<sup>16</sup> Alapként a jogtudósok a Nemzetek Szövetsége Tanácsa 1925. június 10-i határozatát használták fel, amely a kisebbségi petíciók vizsgálatából kizárta azt az államot, amelynek népéhez a panaszt benyújtó kisebbség tartozik, azzal érvelve, hogy a Nemzetek Szövetsége ezzel közvetve legitimnek ismerte el az állam érdeklődését egy idegen államban élő néptársai sorsa iránt.<sup>17</sup>

---

16 A témakör kapcsán ld. BRUEGEL, J. W.: German Diplomacy and the Sudeten Question before 1938. *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 37, No. 3 (Jul., 1961), 323-331.

17 A korszak kisebbségi anyagi joga nem szabályozta a kisebbség és az anyaállam kapcsolatát, leszámítva azokat a kétoldalú szerződéseket, amelyeket az érintett államok egymással kötöttek. BÉDI Imre: A beavatkozás gondolatának változása a nemzetiségi kérdés fejlődése terén. *Kisebbségi Körlevél* VII. évf., 6. sz. 1943, 348.

E gondolat lett az alapja a náci korszakban a népi gondolatra épülő, faji alapon való beavatkozásnak. Elvetették a „liberális-demokratikus individualista” *kisebbség* kifejezést és helyette az össznépbbe tartozó, attól államhatárral elszakított, jogokkal és kötelezettségekkel rendelkező *nép csoport* kifejezést használták, amelynek tagjait meglátásuk szerint ugyanolyan jogoknak kell megilletniük, mint az anyaállamban élő néptársakat. Az 1930-as évek közepétől jutott központi szerephez a „*konnacionalitás*” fogalma, amely az anyaállam és a népcsoport közötti kapcsolat intézményesítésének elismerését kívánta meg a német kisebbséggel rendelkező területi államtól, formailag kulturális, de valójában nagyon is politikai értelemben. Ettől az érintett államok – szuverenitásuk csorbulása okán – kifejezetten vonakodtak.

A faji alapon történő beavatkozás („konnacionális intervenció”) Hitler retorikájában 1933. május 17-én jelent meg először, és ennek hangoztatása előzte meg az Ausztriával és a Csehszlovákiával szembeni 1938-as fellépést is.<sup>18</sup> Az Anschluss megvalósítását, a független Ausztria eltörlését például a Schuschnig-kormány önkényuralma alatt és a polgárháború fenyegetettségében élő délkeleti testvérnépnek nyújtott segítő kézként mutatta be a német propaganda.<sup>19</sup> Csehszlovákia Németországgal szembeni katonai védővonalát az etnikai elv felhasználásával sikerült Berlinnek feltörnie: az 1938. szeptember 29-i müncheni négyhatalmi egyezmény a túlnyomóan németlakta Szudétavidék átadására kötelezte Prágát, jelentős részben a szeptember 26-i ultimátumszerű német fenyegetés hatására, amely október 1-ig adott határidőt a Szudétavidék kiürítésére, aminek hiányában Németország „saját eszközeivel fog érvényt szerezni népi igényeinek”.<sup>20</sup>

---

18 Bédi (1943), 345-349. Hasonló gondolatok a külföldi lengyelek 1934. augusztus 6-10. közötti varsói II. kongresszusán is megjelentek. Uo.

19 STIEVE, Friedrich: *Amiről a világ hallani sem akart – Hitler békeajánlatai 1933-tól 1939-ig*. A Német Információs Szolgálat kiadása, Deutsche Zentraldruckerei A.-G., Berlin 1940, 10.

20 A német-cseh krízis megoldása, *Külgügyi Szemle* XVI. évf. 1. sz. (1939), 81. Kevéssé ismert, de az etnikai érvek és stratégiai érdekek összefonódását jól

Lengyelország 1939. szeptember 1-jei invázióját a német kisebbséget ért – valójában meg nem történt – támadások mellett egyebek között azzal is indokolták, hogy Varsó a britek előretolt helyőrségeként a legkisebb engedményt is megtagadta és „Németország elleni harcra készülődött”,<sup>21</sup> különösen az 1939. augusztus 25-én aláírt brit-lengyel kölcsönös segítségnyújtási egyezmény révén. Berlin érvelése szerint védekezésként kötötte meg 1939. augusztus 23-án a német-szovjet megnevtámadási szerződést – a Közép-Európát német és szovjet érdekszférára osztó Molotov-Ribbentrop paktumot.<sup>22</sup> Lengyelország legyőzése után, 1939. október 6-án Hitler „Európa megbékéltetésére” új tervet fogalmazott meg, amelyben „a politikai igazságosság és a józanul megítélt általános gazdasági helyzet” folytán a német gyarmatok visszaadását kérte,<sup>23</sup> valamint a szabadkereskedelem akadályainak kiküszöbölését és fegyverzetkorlátozást az egyes népek biztonságérzetének megteremtése érdekében.<sup>24</sup>

1938-39-ben Németország azzal érvelt, hogy ellenséges államok veszik körül, amelyek fenyegetően lépnek fel vele szemben, pedig

---

mutatja, hogy Németország a müncheni egyezmény aláírását követően 1938. október 10-én, illetve 20-án elcsatolta Csehszlovákiától az 1920 előtti Magyarországhoz tartozó, de német többségű lakossággal rendelkező Pozsonyligetfalu (Petržalka, Engerau) és Dévény (Devín, Theben) községeket. Ezek 1945-ig a Német Birodalomhoz tartoztak és stratégia fontosságú pontokat biztosítottak Németország számára Pozsonnyal, az 1939-ben függetlenedett Szlovák Állam fővárosával szemben.

21 Stieve: i.m., 12.

22 Stieve: i.m., 13. Megemlítendő, hogy két évvel később, a Barbarossa-terv 1941. június 22-i megindítását német részről ugyanígy a fojtogató angol-szovjet szorítással szembeni preventív csapás szükségességével indokolta Hitler. *A Führer beszéde a német néphez* 1941. június 22., <https://research.calvin.edu/german-propaganda-archive/hitler4.htm>

23 Német részről ez volt az egyetlen területi kérdés, amelynek kapcsán csak a békés megoldás fontosságát hangoztatták, mivel Németország nem volt olyan helyzetben, hogy a gyarmatokkal kapcsolatos igényének fegyverrel szerezzen eleget.

24 Stieve: i.m., 13-14.

Berlin hajlandó lett volna lemondani a támadó fegyverek alkalmazásáról, ha ezt más nemzetek is megteszik. A náci propaganda azt is hangsúlyozta, hogy habár „Hitler, a békés megegyezés előharcosa” volt, Németországot a békés kiegyezés útjának elzárásával belekényszerítették a háborúba.<sup>25</sup> Érvelésük szerint mivel Németország biztonsági érdekei és fegyverzetkorlátozásra irányuló törekvései általánosságban nem találtak szimpátiára, ezért kénytelenek voltak 1935-ben visszaállítani a sorkötelezettséget, majd 1936. március 3-án a demilitarizált Rajna-vidék megszállásával bezárni „a nyugati szomszéd (értsd: Franciaország) betörésére alkalmas óriási kaput”.<sup>26</sup> 1938-39 folyamán a keleti szomszédok, Ausztria, Csehszlovákia és Lengyelország ellen követett el agressziót Németország, amelyek legitimálására minden esetben megjelent a német nyelvű lakosság „segítésének” szándéka, de valójában ezek ürügyek voltak, az állam vezetését elsősorban stratégiai célok mozgatták.

### 3. A sztálini Szovjetunió európai terjeszkedése 1939-1940-ben

A szovjet forradalom 1917-es győzelme után a Szovjetunió névleg nem volt imperialista hatalom, habár külpolitikája a forradalom eszméinek diadalra jutását célozta – vagyis rendelkezett területi ambíciókkal. Az első világháborút követő békerend a szovjet állam európai – és nemzetközi – együttműködésből való kizárására irányult, a Nemzetek Szövetségének is csak 1934. szeptember 18-án lett tagja az ország – majd végül a téli háború miatt, egyetlenként a szervezet történetében, 1939. december 14-én kizárták a szervezetből.

Németország 1930-as évekbeli erősödése egyszerre fenyegető és lehetőségeket tartogató fejlemény volt Moszkva számára: az Anschluss és a Szudétavidék Németországhoz csatolása már a versailles-i rend megváltozását mutatta a közép-európai területi igényekkel rendel-

---

25 Stieve: i.m., 1-3.

26 Stieve: i.m., 5.

kező Szovjetunióknak. A müncheni egyezményre az átcsatolt terület döntően német lakossága ellenére is ellenségesen tekintett Moszkva, azt igazságtalannak és a csehszlovák nép akaratával ellentétesnek nyilvánította, amiben természetesen szerepet játszott a müncheni nagyhatalmi döntésből való kihagyottság ténye is.<sup>27</sup> Moszkva kifejezetten elidegenedve nézte az 1938. szeptember 30-i brit-német és a december 6-i francia-német kétoldalú nyilatkozatokat, majd az egyes közép-európai államoknak adott brit és francia garanciákat is. Ezek az események, és főleg az, hogy területi ambíciói vonatkozásában Hitlertől lényegesen többet kaphatott, eredményezték a Molotov-Ribbentrop-paktum 1939. augusztus 23-i megkötését.

Lengyelország 1939. szeptemberi megtámadását a szovjet közvélemény számára a pártvezetés állítólagos lengyel berepülésekkel és kelet-galíciai lengyelelles felkelésekkel igyekezett megindokolni,<sup>28</sup> míg nemzetközi téren az etnikai érvet is felhasználva olyan történelmi szükségszerűségként ábrázolta, amire nem a lengyel állam negyedik felosztásaként,<sup>29</sup> hanem „*a védtelen, a sors szeszélyének kiszolgáltatott vérrokon beloruszok és ukránok*” megvédése érdekében kerül sor.<sup>30</sup> Sztálin nem is csatlakozott várakozásaiban brit és francia részről – az 1921-es francia-lengyel politikai együttműködési és az 1939-es németellenes brit-lengyel kölcsönös segítségnyújtási szerződés dacára – sem hadüzenetet, de még csak formális tiltakozást sem váltott

---

27 KOLONTÁRI Attila: A szovjet külpolitika és a Duna-medencei államok, 1938-1941. *Limes* XXIII. évf. 1. sz. 2010, 98.

28 THOMPSON, Ewa M.: Nationalist Propaganda in the Soviet Russian Press, 1939-1941. *Slavic Review* Vol. 50, No. 2 (Summer, 1991), 389.

29 Lengyelországot Poroszország, a Habsburg Birodalom és az Orosz Birodalom 1772-ben, 1793-ban és 1795-ben, három körben teljesen felosztotta egymás között, ezzel 1918-ig letörölve a lengyel államot a térképről.

30 Thompson: i.m., 390. A szovjetek figyelmét a lengyelországi beavatkozásukat megelőzően lekötötte a Mongólia japán inváziójának elkerülését szolgáló nem deklarált háború, amelyet a Szovjetunió és Japán 1939. szeptember 16-i moszkvai fegyverszünete zárt le.

ki Lengyelország keleti felének annektálása.<sup>31</sup> Annak ellenére sem, hogy brit részről korábban elutasították a szovjet felvetést, hogy egy esetleges német támadást megelőző intézkedésként Moszkva elfoglalhassa a szomszédos államok területeit, hogy ott ne a németek nyerjenek stratégiai pozíciókat.<sup>32</sup> Kelet-Lengyelország elfoglalása után Churchill brit miniszterelnök nyilvánosan nevezte érthetőnek a lépést a Szovjetuniót fenyegető náci veszéllyel szemben,<sup>33</sup> Lloyd George korábbi brit miniszterelnök pedig a Sunday Express 1939. szeptember 24-i kiadásában a szovjet beavatkozást „*a vértestvérek (kinsmen) lengyel iga alóli felszabadításának*” nevezte.<sup>34</sup>

A Szovjetuniót hasonló célok mozgatták a balti államok – Észtország, Lettország és Litvánia –, valamint Finnország vonatkozásában is, de az ellenük elkövetett cselekmények nemzetközi megítélése már más volt, hiszen itt a Szovjetunió volt az egyetlen agresszor és nem hivatkozhatott etnikai elvre, valamint a kisebbségek elnyomására sem. A Lengyelország elleni hadjárat után Moszkva először mind a négy

---

31 Kolontári: i.m., 100-101.

32 SWORD, Keith: British Reactions to the Soviet Occupation of Eastern Poland in September 1939. *The Slavonic and East European Review*, Jan., 1991, Vol. 69, No. 1, 83.

33 RESIS, Albert: Spheres of Influence in Soviet Wartime Diplomacy. *The Journal of Modern History*, Sep., 1981, Vol. 53, No. 3 (Sep., 1981), p. 422.

34 Sword: i.m., 93. Érdemes megemlíteni, hogy Vlagyimir Putyin orosz államfő az orosz Biztonsági Tanács tagjaival folytatott 2023. július 21-i videokonferenciáján kifejezetten nagy hangsúlyt fektetve Lengyelországra, azt a véleményét fejtette ki, miszerint Lengyelország folyamatosan oroszellenes magatartást folytatott, a két háború közötti Kelet-Lengyelországban pedig ellengyelesíteni törekedett a lakosságot, miközben az ortodoxiát is üldözte. Ez a hozzáállás az 1939-es bukást eredményezte, amelyben Varsót nyugati szövetségesei cserben hagyták, Németország pedig felszámolta a lengyel államiságot. A Szovjetunió támadásáról egy szót sem mondott, viszont Lengyelország 1945 utáni visszaállítását szovjet döntésnek nevezte, miként azt is, hogy a mai Nyugat-Lengyelország német földjei Sztálin ajándékként kerültek Varsóhoz. Сoвещание с постоянными членами Совета Безопасности (2023. július 21.) <http://kremlin.ru/events/president/news/71714>

országnak megneemtámadási és kölcsönös segítségnyújtási szerződés megkötését „ajánlotta”, amit Észtország 1939. szeptember 28-án, Lettország október 5-én, Litvánia pedig október 10-én írt alá,<sup>35</sup> míg Finnország elutasította a szerződést.

A megállapodások szovjet katonai bázisok létrehozását engedélyezték a balti államok területén, ami már 1939 októberében mintegy 75 000 szovjet katona telepítését jelentette a három államban, akik létszámban többen voltak, mint az érintett államok hadseregei együtt.<sup>36</sup> Az érdekszférában gondolkozó kelet-európai birodalom a szovjet érdekek védelmével indokolta a bázisok létrehozását,<sup>37</sup> a haditervekben evidenciaként kezelt szempont volt a Kelet-Poroszországban<sup>38</sup> állomásozó német haderőtől való félelem, amely alkalmas lett volna mind egy német támadás, mind egy szovjet támadás esetén a moszkvai célokat veszélyeztetni, ezért a Szovjetunió el akarta kerülni, hogy erre a területre további „nem biztosított” területek legyenek felfűzhetőek.<sup>39</sup> Ez az érvelés egészen hasonló volt, mint amit Kelet-Lengyelország 1939. szeptemberi okkupálásakor alkalmazott Moszkva.

A védelmének megerősítése különösen fontossá vált Moszkva számára, amikor 1940 kora nyarán Németország elfoglalta Dániát,

---

35 A Molotov-Ribbentrop paktum eredeti szövege értelmében Litvánia német érdekszférába esett, de az 1939. szeptember 28-i német-szovjet megállapodás (második Molotov-Ribbentrop paktum) értelmében Litvániáért cserébe Moszkva átengedte a Varsótól keletre a Bugig terjedő lengyel területeket Lublinnal együtt. Litvánia eközben 20 000 szovjet katona beengedéséért cserébe megkapta a Lengyelországtól 1939 szeptemberében elfoglalt Vilniust és környékét.

36 LAGZI Gábor: A baltikumi „erdei testvérek” – Nemzeti partizánok a balti országokban 1944 után I. rész, *Haditechnika* 46(3) 2012, 12-13.

37 Kolontári: i.m., 101.

38 Az akkor Németországhoz tartozó terület északi részén ma Oroszország Kalinyingrádi területe, déli részén pedig Lengyelország Varmia-Mazúria vajdasága fekszik.

39 A kérdés kapcsán ld. részletesebben MAWDSLEY, Evan: Crossing the Rubicon: Soviet Plans for Offensive War in 1940-1941. *The International History Review*, 25(4) 2003, 818-865.

Norvégiát, a Benelux államokat és Franciaországot. Párizs elestének napján, 1940. június 14-én Moszkva újabb szovjet csapatok beengedését követelte Litvániától, amely nem tudott ellenállni a nyomásnak. Hamarosan Észtország és Lettország is hasonló ultimátumot kapott, amit szovjetbarát kormányok létrehozása és augusztus elején a három országnak a Szovjetunióba olvasztása követett. Nemzetközi téren az érintett államok szovjetellenességével, az általuk megvalósított fenyegetéssel érveltek,<sup>40</sup> de elhangzott a területek évszázadokkal korábbi „tisztán orosz” jellege is indokként.<sup>41</sup>

Egészen más utat járt be a negyedik érintett ország, Finnország. Az Orosz Birodalomtól 1917-ben elszakadt államot már 1938 tavaszán kölcsönös segítségnyújtási szerződés megkötéséről győzködte a Szovjetunió, hogy „elkerülhető legyen” Finnország csatatérre válása<sup>42</sup> – hiszen a szovjet érvelés szerint azt a németeknek meg kell szállniuk egy Szovjetunió elleni felvonulásakor.<sup>43</sup> 1938 augusztusában még konkrétabb „javaslattal” álltak elő és egyes Finn-öbölben elhelyezkedő szigetek – területcsere keretében történő – átadását sürgették Leningrád (Szentpétervár) védelme érdekében. Egy évvel később, 1939 nyarán – az augusztus 23-i német-szovjet megegyezést megelőzően – folytatott, végül kudarcba fulladt brit-francia-szovjet tárgyalások során Finnország még kölcsönös segítségnyújtási szerződésre „kötelezése” is felmerült.<sup>44</sup> Helsinkiben azonban következetesen

---

40 Kolontári: i.m., 102.

41 SABUROVA, Irina: The Soviet Occupation of the Baltic States. *The Russian Review*, 14(1) 1955, 36.

42 ANDERSON, Albin T.: Origins of the Winter War: A Study of Russo-Finnish Diplomacy. *World Politics* 6(2) 1954, 169-170.

43 Érdekes hasonlóságot mutat az érvelés az orosz külügyminisztérium 2022. május 12-i állásfoglalásával, amely megfelelő reagálást helyezett kilátásba amiatt, hogy Finnország – szakítva a több évtizedes semlegességi politikájával – kilátásba helyezte a NATO-hoz csatlakozását. Заявление МИД России о членстве Финляндии в НАТО (2022. május 12.) [https://mid.ru/ru/press\\_service/spokesman/official\\_statement/1812971/](https://mid.ru/ru/press_service/spokesman/official_statement/1812971/)

44 Anderson: i.m., 176-177.



elzárkózott a szerződés megkötésétől, ami a téli háború kitöréséhez vezetett.

Amíg 1939 szeptemberében a világ nagyjából elfogadta, hogy a Szovjetunió megszállta Lengyelország keleti részét, addig a skandináv állam elleni támadásnál már egyértelmű volt, hogy a Szovjetunió agresszor és ennek megfelelően 1939. december 14-én ki is zárták a Nemzetek Szövetségből. Pedig Moszkva „gondoskodott” „önvédelmi” okról, hamis zászlós műveletben egy NKVD<sup>45</sup>-egység 1939. november 26-án rálőtt a mainila-i (Майнило, Oroszország) szovjet határőrökre, amit a finnekre fogtak és háborús ürügyként használtak fel. Moszkva a háború megindításának másnapján, november 30-án Finn Demokratikus Köztársaság (FDK) néven bábkormányt hozott létre az első elfoglalt finn városban, Terijokiban (та Зеленогорск, Oroszország), amelynek vezetője másnap Moszkvában kölcsönös segítségnyújtási szerződést írt alá a Szovjetunióval és átengedte az október 5-i szovjet ultimátumban követelt területeket.

Szovjet részről a téli háború során legalább két olyan hamis várákozást tápláltak, aminek analógiája 2022-ben is felfedezhető: azt várták, hogy az 1939. szeptemberi szovjet támadáskor már megvert lengyel sereghez hasonlóan a finn sem fog nehézséget okozni a Vörös Hadseregnek, illetve, hogy az FDK képes lesz mozgósítani a finn munkásokat, ezzel gyengítve a védekezés háttországát. A valóság azonban más volt: a finn hadsereg érdemi ellenállást fejtett ki, illetve egyetlen szabotőrt sem vettek őrizetbe Finnországban a téli háború idején. A szovjet túlerő mégis győzelemre vezetett és a februári szovjet katonai áttörést követően 1940. március 13-án kötötték meg a felek a moszkvai békét, amelyben Finnország bár területeket veszített, de megőrizte függetlenségét – szemben a balti államokkal, amelyeket néhány hónappal később a Szovjetunió bekebelezett. Abban, hogy Moszkva elfogadta Finnország független államként megmaradását, szerepet játszhatott az, hogy félt egy nyugati (német) támadástól,

---

45 Belügyi Népbiztosság, Narodnij Komisszariat Vnutrennyih Gyel.

illetve hogy a háború jelentősen megtépázta a nemzetközi megítélését – politikai és katonai szempontból is.<sup>46</sup> Emiatt pedig lemondtak arról, hogy Finnországban rendszerváltást valósítsanak meg, ami a háború előtt még céljuk volt.<sup>47</sup>

Az érdekszférában gondolkozó Szovjetunió gyanakodva figyelte, de végül kihasználta az 1938 után megváltozott európai viszonyokat és valamennyi európai szomszédja rovására területeket szerzett. A fellépés indokolására – ahol lehetőség volt rá – elhangzottak etnikai érvek, de az elsődleges indokolás az állam védelmi cselekvésének megalapozására irányult, a Szovjetuniót esetlegesen nyugatról fenyegető támadással szembeni preventív fellépésre. A valódi cél azonban a területi expanzió volt, aminek a nemzetközi közvélemény nem, mindössze a szovjet katonai képességek szabtak határt.

Az időszaknak az epilógusaként megemlítenő, hogy az 1940-es moszkvai békét követően Finnország oroszellenes katonai garanciát keresett, amit abban az időben csak a Norvégiát már elfoglaló Németország tudott számára biztosítani. A finneknek kapóra jött az észak-norvégiai területek ellátása érdekében finn átvonulási útvonalra vonatkozó német kérés és így 1940. augusztus 18-án német–finn megállapodást írtak alá arról, hogy Németország bázisokat hozhat létre az utánpótlási vonal mentén Finnország területén. Szovjet részről ezt zokon vették és – habár szeptember 6-án a finnek lehetővé tették, hogy a szovjetek használják a határ és a Hanko-ban létrehozott szovjet bázis közötti vasútvonalat – Molotov szovjet külügyminiszter 1940. novemberi berlini látogatásán követelte, hogy a Molotov-Ribbentrop paktum érdekszférákra vonatkozó titkos záradékának megfelelően, ami szovjet érdekszférába utalta Finnországot, a német csapatok vonuljanak ki az országból.<sup>48</sup> A Helsinkivel szembeni igények az 1944-es moszkvai fegyverszüneti egyezményben – amelyet a Szov-

---

46 RENTOLA, Kimmo: The Finnish Communists and the Winter War. *Journal of Contemporary History* 33(4) 1998, 600-605.

47 Kolontári: i.m., 102.

48 Kolontári: i.m., 103.

jetunió mellett az Egyesült Királyság is aláírt – ismét megjelentek, túlmenve az 1940-es megállapodáson, de Finnország függetlenségének felszámolása ekkor már nem merült fel opcióként.

#### 4. A mai Oroszország kül- és biztonságpolitikai megfontolásai

A mai Oroszország külpolitikáját hasonló alapvetések jellemzik, mint az 1917 előtti orosz Birodalmat és a Szovjetuniót is: autoriter irányítás, katonai terjeszkedés és defenzív paranoia.<sup>49</sup> Vlagyimir Putyin 1999-es hatalomba emelkedésének következményei az orosz történelem ciklikusságába illeszkednek: a Gorbacsov és Jelcin nevével fémjelzett 1980-as és 1990-es évek a szovjet világtól elfordulást és a Nyugat felé orientálódást hozták, majd Putyin államfősége idejében a Szovjetunióra kezdtek nosztalgiaként tekinteni, aminek a bukását az elnök 2005-ben a 20. század legnagyobb geopolitikai katasztrófájának nevezte. A 2000 utáni időszakban lett domináns az orosz nemzeti nacionalizmussal szemben a „birodalmi nacionalizmus”, amelynek célkitűzése a Szovjetunió – „mesterséges” – felbomlásával szétszakított orosz nemzet újraegyesítése révén olyan birodalom létrehozása, amely az orosz egység érdekében más nemzeteket is magában foglal, akár azok beleegyezése nélkül is.<sup>50</sup> A Szovjetunió ebben a vonatkozásban vált idealizálttá, amit a 2022-es Ukrajna elleni offenzívában megjelenő szimbólumok, a szovjet zászló használata és a szovjet időszak helyneveinek és a Lenin-szobroknak a visszaállítása is mutat.

Az orosz birodalmi nacionalizmus defenzív jelleget is mutat, akár a határokon túl is – ez a „szuverén demokrácia” „színes forradalmakkal” szembeni önvédelmi harcának legitimációjaként működik,

---

49 MATSABERIDZE, David: Russia vs. EU/US through Georgia and Ukraine. *Connections*, 14(2) 2015, 79.

50 PAIN, Emil: The imperial syndrome and its influence on Russian nationalism. In: Kolstø, Pål – Blakkisrud, Helge (szerk.): *The New Russian Nationalism – Imperialism, Ethnicity and Authoritarianism 2000–2015*, Edinburgh University Press 2016, 57-64.

habár a határokon kívüli önvédelem a nemzetközi együttműködés értelemszerűen vitatott és esetenként agresszióknak tekintett eszköze. A szuverén demokrácia fogalmát Vlagyiszlav Szurkov, Putyin elnök tanácsadója – 2013-2020 között az Abháziával, Dél-Oszétiával és Ukrajnával fenntartott kapcsolatok területén elnöki tanácsadó – alkotta meg. E szerint Oroszországban az orosz „mélynemzet” egysége tartja fent az államot, a nemzet tagjai bíznak a vezetőkben, mert tudják, hogy azok az ő érdekeiket figyelembe véve döntenek – szemben a nyugattal, ahol a korrump és a mélyállam<sup>51</sup> (*deep state*) által irányított politikusokat a nép látszatválasztásokon megválaszthatja, de amúgy megveti és bizalmatlanul tekint rájuk. Az orosz szuverén demokrácia célja, hogy fellépjen a globális erőkkel szemben, amelyek a „mélynemzet” államát meg akarnák változtatni, ezért a veszélyesek például Oroszországra a „közelkülföldi” színes forradalmak. A megközelítés nem előzmények nélküli, már az 1890-es évek orosz nacionalista szlavofiljei is elvetették a népképviselőre épülő nyugati demokrácia ötletét és az örökké tartó autokrata monarchiát favorizálták.<sup>52</sup> A „színes forradalmakat” az orosz vezetés azért is kifejezetten veszélyesnek tartja,<sup>53</sup> mert a külföldi példák meghozhatják az orosz lakosság igényét is a változásra.

Az első színes forradalom Szerbiában zajlott le 2000-ben, megbuktatva Szlobodan Milosevics szerb elnököt. A folyamat Szerbia 1999-es NATO-bombázásának és a koszovói háború elvesztésének következménye volt, a gyenge Oroszország pedig képtelen volt a

---

51 A mélyállam egy nehezen definiálható fogalom, amely az elmúlt időszakban gyakran jelenik meg a diskurzusban. A mélyállam olyan nem választott, gyakran elhangzó meglátások szerint a hírszerző közösséghez tartozó intézményi és személyi összefonódásokat jelenthet, amelyek nem választottak, vagyis nem rendelkeznek demokratikus legitimációval, de döntő befolyást gyakorolnak egy állam vagy annak működtetése révén egy tágabb régió életére.

52 Pain: i.m., 50.

53 BESEMERES, John: *A Difficult Neighbourhood – Essays on Russia and East-Central Europe since World War II*, ANU Press 2016, 330.

legfontosabb balkáni szövetségese segítségére sietni.<sup>54</sup> Hasonlóképpen nem tudta megakadályozni Moszkva a balti államok NATO- és EU-csatlakozását 2004-ben. Ezután azonban fordulat következett, 2007. február 7-én Putyin elnök a müncheni Biztonságpolitikai Konferencián azzal vádolta meg az USA-t, hogy globális egyedulalomra tör és számonkérte a NATO 1990-es állítólagos ígérését, miszerint az egyesített Németországon túl nem vesz fel tagállamot kelet felé. Szintén a fordulatot jelezte a *Bronz éjszaka* néven ismertté vált 2007. áprilisi észtországi eseménysorozat, amikor az ottani orosz nyelvű lakosság tiltakozása mögött felsejlett az orosz titkosszolgálat,<sup>55</sup> valamint az Észtország ellen végrehajtott kiber-támadás 2007 májusában, aminek a szálai ismét Oroszországba vezettek.<sup>56</sup>

### 5. Az „új” orosz megközelítés: a Grúzia és Ukrajna elleni háborúk

Oroszország még az EU- és NATO-tag balti államokban is rendelkezik ütőkártyákkal – így különösen az energiaszektor és az ottani orosznyelvűek révén –, illetve tudatosan igyekszik fenntartani és kihasználni az érintett országok belső problémáit saját céljai érdekében, de azokat az államokat a nyugati szövetségekhez tartozás köteléke ma megvédi,<sup>57</sup> szemben azokkal a „közelkülföldi” országokkal, amelyek kívül vannak ezeken a szövetségeken.

Grúzia és Ukrajna területe és az ott élők sorsa évszázadok óta összekapcsolódik Oroszországgal, ennek még vázlatos áttekintése is

---

54 Matsaberidze: i.m., 79.

55 Manzinger, Krisztián: Social Cohesion for Parallel Societies – Integrating Estonia’s Russian-speaking Population, in: Anne Tamm–Ágnes Tolnai (eds.): *The Republic of Estonia – 100 Years of Innovation*, Estonian Institute in Hungary, Budapest 2019, 105.

56 2007 cyber attacks on Estonia, Stratcom, 52-69. [https://stratcomcoe.org/uploads/pfiles/cyber\\_attacks\\_estonia.pdf](https://stratcomcoe.org/uploads/pfiles/cyber_attacks_estonia.pdf)

57 GRIGAS, Agnia: *Legacies, Coercion and Soft Power: Russian Influence in the Baltic States*. Chatham House Briefing Paper August 2012.

meghaladná jelen tanulmánynak a kereteit. Az orosz nacionalizmus és a szovjet tagállamok többségi nacionalizmusai 1991 előtt jelentős mértékben szövetségesek voltak a birodalmat összetartani igyekvő szovjet hatalommal szemben, amely viszont az egyes tagállamok etnikai feszültségeit igyekezett a tagállami nacionalista vezetőkkel szemben felhasználni.<sup>58</sup> Erre vezethető vissza az 1980-1990-es évek fordulóján kialakult befagyott konfliktusok létrejötte; ezek eszközöket adtak Moszkva kezébe saját érdekeinek érvényesítésére, miközben – ahogy látni fogjuk – etnikai védőhatalmi szerepben és nem agresszorként igyekezett feltűnni.

Moszkva a befagyott konfliktusok kapcsán lépcsőzetesen változtatta szerepét: először felbátorította/felhasználta az elszakadni kívánó tagállamok nacionalizmusával szemben védelmet kereső belső kisebbségeket, utána közvetített a hadban/konfliktusban álló felek között, végül békefenntartóként jelentkezett – ez utóbbi, elvileg pártatlan szerepéből azonban teljesen nyilvánvalóan kilépett azokban az esetekben, ahol a szakadár területek lakosai számára elérhetővé tette az orosz állampolgárságot.<sup>59</sup> A befagyott konfliktusok orosz szempontból a „Nyugat” mesterkedései ellen orosz katonai beavatkozással kialakított bufferzónák,<sup>60</sup> szerepük pedig abban áll, hogy instabilitás keltése révén megakadályozza az érintett állam nyugati integrációs törekvéseit – elsősorban NATO-integrációjukat, de akár az orosztól eltérő gazdasági együttműködéshez való csatlakozásukat is.

---

58 SPETSCHINSKY, Laetitia – BOLGOVA, Irina V.: Post-Soviet or Post-Colonial? The relations between Russia and Georgia after 1991. *European Review of International Studies*, 1(3) 2014, 112-113.

59 LITTLEFIELD, Scott: Citizenship, Identity and Foreign Policy: The Contradictions and Consequences of Russia's Passport Distribution in the Separatist Regions of Georgia. *Europe-Asia Studies* 61(8) 2009, 1471.

60 Matsaberidze: i.m., 77-86.

### 5.1. Grúzia és a 2008-as háború

Az 1990-es években, a Szovjetunió felbomlását követően Grúzia *failed state*<sup>61</sup>-közeli állapotban volt, amelynek nemzetiségi lakosságú régiói – Abházia, Adzsária és Dél-Oszétia – Moszkva támogatásával kivonták magukat a grúz fennhatóság alól. Habár Grúzia a Moszkvától eltávolodásra törekedett, orosz részről úgy használták ki ezeket az etnikai problémákat, hogy Tbiliszinek végül nem maradt más lehetősége, mint a Független Államok Szövetségéhez (FÁK) csatlakozás és az orosz békefenntartók befogadása.<sup>62</sup> Dél-Oszétia volt az első grúz terület, ahol Oroszország a fegyvernugvás érdekében közbelépett és ahol ennek következtében egy közös grúz, orosz, észak-<sup>63</sup> és dél-oszét ellenőrzésű biztonsági zónát alakítottak ki a harcoló felek elkülönítésére.

Az 1990-es évek második és a 2000-es évek első felét az eltávolodás jellemezte, Grúzia gazdasági okból a nyugat felé orientálódott, a belső konfliktusokkal – így különösen a második csecsen háborúval – lekötött Oroszország pedig nem lépett fel ezzel szemben.<sup>64</sup> A folyamatot az élesen oroszellenes, az ország EU- és NATO-tagságát, illetve Grúzia területi integritásának – vagyis a három szakadár terület feletti ellenőrzés – helyreállítását életcéljának tekintő Miheil Szaakasvili 2004. januári államfővé választása tetőzte be, közvetlenül a 2003. novemberi rózsás forradalom után. Ebben az időszakban bukott meg egy grúz

---

61 Bukott állam, olyan ország, amelyben a központi hatalom nem képes az ország megfelelő irányítására, a közhatalom gyakorlására és az erőszakmonopólium fenntartására és vele szemben rivális hatalmi központ(ok) jön(nek) létre.

62 Matsaberidze: i.m., 78.

63 A nemzetközi közösség által Grúzia részének tekintett Dél-Oszétiát északról határolja Észak-Oszétia. A terület, amelynek 713.000 fős lakosságának mintegy kétharmadát az oszétok tették ki 2010-ben, Oroszország egyik – névleg – autonóm köztársasága. Dél-Oszétiában 2015-ben mintegy 53.000 fő élt – alig több mint a fele az 1989-es 98.000 fős lakoságnak – akiknek 90%-a volt oszét nemzetiségű és 7% grúz.

64 Spetschinsky-Bolgova: i.m., 115.

katonai művelet következtében Adzsária oroszbarát vezetője is, aki a tüntetések elől Moszkvába menekült, a terület pedig – Oroszország jóváhagyásával – visszatért grúz fennhatóság alá.<sup>65</sup>

A grúz-orosz kapcsolatok azonban ennek ellenére, a dél-kaukázusi ország euroatlanti törekvései miatt Szaakasvili hivatali idejében gyorsan romlottak: egyéb események mellett 2006 januárjában Észak-Oszétiában felrobbant a Grúzia felé haladó gázvezeték,<sup>66</sup> 2006 márciusában Oroszország embargót vezetett be a grúz – és moldáv – borokra, majd májusban a grúz ásványvizekre, miközben folyt a megmaradt két szakadár terület orosz támogatása is. Habár a 2008. áprilisi bukaresti NATO-csúcson Ukrajna és Grúzia NATO-tagsági akciótervének elbírálását decemberre halasztották, Koszovó időközben megtörtént függetlenségének kikiáltása (2008. február 17.) jelentős fordulatot eredményezett a nemzetközi politikában – részben a balkáni szerb és az orosz pozíciók gyengítése miatt. A koszovói függetlenségre válaszul került napirendre Abkházia és Dél-Oszétia függetlenségének orosz elismerése – a Duma március 13-án kérte fel erre az orosz elnököt, aki végül a 2008-as háború után, augusztus 26-án tette ezt meg.<sup>67</sup> Dél-Oszétia és Abkházia függetlenségének elismerésekor orosz részről ugyanazt hangsúlyozták, mint a „Nyugat” Koszovó függetlenségekor: *sui generis* helyzet, amely nem jelent precedenst, továbbá hogy – Koszovó albán lakosságához hasonlóan – e területek lakosságától sem lehetett elvárni, hogy a korábbi megaláztatások után visszatérjenek grúz fennhatóság alá.<sup>68</sup> Az elismerésre augusztus 29-én Grúzia a diplomáciai kapcsolatok

---

65 ZÜRCHER, Christoph - BAEV, Pavel - KOEHLER, Jan: Civil Wars in the Caucasus. In. *Understanding Civil War - Evidence and Analysis* (World Bank, 2005), 270.

66 Az orosz „gázdiplomáciát” néhány héttel korábban Ukrajna ellen is bevezette Oroszország, amikor 2006. január 1-jén lezárta valamennyi Ukrajnán keresztül haladó gázvezetékét.

67 A háború formálisan Dél-Oszétia elleni grúz támadással indult meg, amit az orosz hadsereg grúziai bevetése követett.

68 DIGOL, Diana: Right or wrong: Debate in Russia on Conflict in Georgia. *Sicherheit und Frieden (S+F) / Security and Peace*, 27(2) 2009, 113., 115.



megszakításával reagált és habár orosz részről 2012-ben, grúz részről pedig 2018-ban jelezték a készséget a normalizálásra, a diplomáciai kapcsolatok felvétele azóta sem történt meg.

A 2008-as háború volt az első alkalom 1991 után, amikor Oroszország egyértelműen világossá tette, hogy – a korábbi titkosszolgálati beavatkozásokon túl – fegyveres erővel is kész külpolitikai céljai megvalósítására. A beavatkozást a Dél-Oszétia elleni grúz támadással és orosz békefenntartók halálával indokolták, hangsúlyozva, hogy Oroszországnak kötelessége megelőznie egy humanitárius katasztrófa és egy új népirtás bekövetkeztét. Szintén hivatkoztak Oroszország és Dél-Oszétia népének hosszú időre visszatekintő kapcsolatára, arra, hogy Grúziát az USA tüzelte fel, továbbá, hogy segítség a grúz támadással szemben reális időben csak Oroszországtól volt várható – Vlagyimir Putyin (akkor) miniszterelnök a beavatkozás kapcsán azt hangsúlyozta, hogy nem szerették volna, ha a srebrenicai események megismétlődnek a Kaukázusban.<sup>69</sup>

Ahogy a bevezetőben láttuk, a humanitárius intervenció elemei ebben az esetben természetesen nem valósultak meg: a lakosságot nem fenyegette ugyanis humanitárius katasztrófa és Oroszország beavatkozása emiatt nem lehetett *ultima ratio* jellegű. Az Oroszországgal szembeni grúz félelmeket Szaakasvili akkori államfő foglalta össze az ENSZ-ben mondott 2013. szeptemberi beszédében, amikor kijelentette, hogy a modern Oroszország birodalmi ábrándokat kergető állam, amely abban érdekelt, hogy a határai mentén a zavaros vizekben halászhasson.<sup>70</sup> Ezt mutatták Dimitrij Rogozin akkori NATO-hoz akkreditált orosz nagykövet szavai is, aki nyíltan hangoztatta, hogy „amint Grúzia kilátást kap a NATO-csatlakozás vonatkozásában Washingtonból, a rá következő napon Abházia és Dél-Oszétia igazi elszakadásának folyamata megkezdődik”.<sup>71</sup>

---

69 Digol: i.m., 113.

70 Spetschinsky-Bolgova: i.m., 117.

71 Matsaberidze: i.m., 82.

### 5.2. Az Ukrajna elleni 2014-es fellépés

Az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság a Szovjetunió második legnagyobb népességű tagköztársasága volt, jelentős orosz nyelvű lakossággal, valamint a területén helyezkedett el a szovjet ipar meghatározó része és a szevasztopoli székhelyű Fekete-tengeri hadiflotta is. Oroszország ezen túlmenően a Kijevi Ruszra visszavezetett államisága, valamint amiatt is erősen kötődik a területhez, hogy a 18. század végén a mai Ukrajna déli területeinek – benne a Krím-félszigetnek és a Fekete-tengeri kijáratnak – a megszerzésével vált nagyhatalommá.

A Szovjetunió felbomlása az oroszok számára az addigi állami egység megbomlását hozta: amíg a függetlenné vált tagköztársaságok tituláris nemzetei saját államot kaptak, addig az orosz nyelvűek jelentős része Oroszországon kívül találta magát. Az újonnan függetlenné vált államokban, így Ukrajnában is, nemzetépítés kezdődött, ami megfordítani igyekezett az Orosz Birodalom idején kialakított hierarchikus viszonyt az orosz nagytetvére és a „kistetvérek” – így például az ukránok (kisoroszek) – között. Az orosznyelvűség azonban nem jelent egyértelműen orosz identitást is, habár a magyar nézőpontból kiindulva ezt feltételezik sokan. A posztsovjet térségben és Ukrajnában is az orosz nyelv használata lényegesen túlterjeszkedik az orosz identitásúak körén. Az 1989-es (szovjet) népszámlálás szerint az ukrán nemzetiségűek 11,7%-a beszélt elsősorban oroszul, majd a máig utolsó, 2001-es (ukrán) népszámlálásra ez az arány 14,1%-ra nőtt, de becslések szerint még a 2010-es évek második felében is az ukrán nemzetiségűek harmada-negyede beszélt elsősorban oroszul.<sup>72</sup>

---

72 AREL, Dominique: Language, Status, and State Loyalty in Ukraine. *Harvard Ukrainian Studies*, 35(1-4) 2017-2018, 243., 245. Ukrajnában tehát az elsődlegesen beszélt nyelv nem feltétlenül kapcsolódik össze az identitással, ezt láthattuk a 2022-es háború videófelvételeiben is, ahol oroszul beszélő ukrán katonák lövik az Ukrajnára támadó orosz hadsereget.

Az orosz *kisebbségi nyelv*vé vált független, nemzetállamépítés felé forduló Ukrajnában,<sup>73</sup> és az állam aktívan igyekezett annak használatát az etnikai oroszok körére szorítani: az ukrán nyelv pozíciójának törvényi erősítésére egy történelmi szerencsétlenség, Kelet-Ukrajna „eloroszosodásának” helyzetételeként tekintettek.<sup>74</sup> Az erőszakos ukránosítás ellenérzéseket generált az ukrán identitású társadalom jelentős részében, különösen ha az orosz volt a fő nyelvük.<sup>75</sup> Történelmi kontextusba helyezve a kérdést elmondható, hogy az Ukrajnához kötődő hazafiság és az ukrán nyelv használatának összekapcsolása sok orosz nyelvűnek elfogadhatatlan volt már az 1920-as évektől fogva, amikor ez a szándék először jelentkezett.<sup>76</sup> A Szovjetunió bukását követően azonban a nyelvi kérdés folyamatosan a politikai mező egyik legfontosabb kérdése lett, ugyanis az orosz nyelv a keleti kötődéssel, az ukrán pedig a nyugati orientációval kapcsolódott össze sokak fejében.

Mivel a társadalom – és benne az elit – jelentős része orosz nyelven beszélt, így a 2010-es évek közepéig valamilyen megegyezést mindig találni kellett. A legmesszebb ebben a 2012-es, az orosz nyelvet regionális nyelvvé nyilvánító – kompromisszumos<sup>77</sup> – nyelvtörvény

---

73 A kérdés kapcsán ld. MANZINGER Krisztián: Az új Ukrajna és a nemzetiségi kérdés. *Kisebbségvédelem* VII., 142-145.

74 Arel: i.m., 241.

75 FOURNIER, Anna: Mapping Identities: Russian Resistance to Linguistic Ukrainianisation in Central and Eastern Ukraine. *Europe-Asia Studies*, 54(3) 2002, 415-422.

76 Arel: i.m., 234-235. Az ukrán nyelvűség megerősítésére ezt megelőzően – egyensúlyozási szándékkal a galíciai lengyel többséggel szemben – az osztrák kormányzat törekedett az Osztrák-Magyar Monarchia idején. Az Orosz Birodalom, a Szovjetunió és részleteiben a független Ukrajna idején megvalósuló nyelvpolitikával nincs terünk ebben az írásban részletesebben foglalkozni, dacára a jelenlegi helyzetre gyakorolt jelentős hatásának.

77 Abban az értelemben, hogy nem második hivatalos vagy államnyelvvé nyilvánította az orosz, hanem a Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartájának mintáján – más, valóban „kisebbségi” nyelvekkel együtt – regionális nyelvvé.

ment.<sup>78</sup> Az ukrán nemzetépítés sikerét mutatta mindazonáltal, hogy az utolsó békeévben, 2013-ban az ukrainai általános iskolások 82%-a tanult – papíron – ukrán tannyelvű iskolában, miközben a 2001-es népszámlálás szerint az ukrán nemzetiségű lakosság aránya 78%, az ukrán anyanyelvűeké pedig mindössze 67% volt. Az ukrán nyelven tanulók még az orosz nyelvű keleten is többségben voltak, leszámítva a Krímet és a Donyec-régió városait.<sup>79</sup>

Moszkvából nézve azonban az orosznyelvűség és az orosz identitás összekapcsolódik, így az ukrán nyelv pozíciójának erősítésére irányuló kijevi törekvéseket a „testvéri népek” viszonyával összeegyeztethetetlen jellegűnek és az állampolgárok jogait csorbító „derusszifikációként” ítélte el a hivatalos Oroszország.<sup>80</sup> 2014-ben, az Euromajdan győzelmét követően – amelynek során a Verkhovna Rada eltörölte a 2012-es nyelvtörvényt, habár ezt az ideiglenes államfő nem írta alá – Oroszország és a Donbasz orosz orientációjú vezetői az etnikai kártyához nyúltak geopolitikai céljaik megvalósítása érdekében: nem az orosz nyelv pozíciójának védelmére törekedtek, hanem a nyelvtörvényt eltörlő rendelkezéseket hozó állam legitimitását támadták.<sup>81</sup>

Az Ukrajnával szembeni 2014-ben kezdődött orosz fellépésnek mély gyökerei vannak. Mindez olyan eszmefuttatásokból is egyértelműen látszik, mint a Putyin elnök által jegyzett 2021. július 12-i írás az oroszok és ukránok történelmi egységéről.<sup>82</sup> Az orosz államfő ebben azt fejtegeti, hogy a modern Ukrajnát a szovjet hatalom hozta

---

78 A jogszabályt európai intézmények, így például az EBESZ Kisebbségügyi főbiztosa részéről az a kritika érte, hogy szembement a Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartájának szellemiségével, mivel egy alapvetően nem kisebbségi nyelv, az orosz pozícióját erősítette az ukrán államnyelv rovására. Arel: i.m., 250-251.

79 Arel: i.m., 245-246. A szerző megjegyzi, hogy a hivatalosan ukrán tannyelvű iskolák a gyakorlatban inkább ukrán-orosz kétnyelvűek lehettek. Uo.

80 Fournier: i.m., 422-423.

81 Arel: i.m., 234., 251.

82 *Article by Vladimir Putin "On the Historical Unity of Russians and Ukrainians"* (2021. július 12.) <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181>

létre, jelentős részben a történelmi Oroszország területén, ma pedig külső erők – különösen az USA és az EU – igyekeznek feszültséget kelteni oroszellenes céllal a két ország között. Az érdekszférákban gondolkozó Oroszország számára Ukrajna nyugati orientációja, esetleges NATO-tagsága, illetve amerikai hadihajóknak a szevasztopoli kikötőben való állomásozása – ideiglenes jelleggel is – elfogadhatatlan szcenárió. Az egyik legkönnyebben alkalmazható érv azonban az etnikai, ezért használták ezt ürügyként 2014-ben.

Ukrajna az 1991-es függetlenségtől 2013-14-ig ingadozott Oroszország és a nyugat között, Viktor Janukovics elnök az EU-val kötendő társulási megállapodás aláírásától táncolt vissza 2013 novemberében, amikor Putyin elnök gazdasági ellenintézkedésekkel fenyegette meg Kijevet az aláírás esetén.<sup>83</sup> Ezt viszont az ukrajnai lakosság nyugatos érzületű része viselte nehezen és hónapokig tartó tüntetések kezdődtek, aminek a vége 2014. február 22-én Janukovics elnök elmozdítása lett. A színes forradalmakkal szembeni orosz ellenérzések tekintetében a 2014-es események államcsínynek minősültek, amit az „orosz világ” (Russkij mir) szemszögéből ellenségessé váló Ukrajna oroszul beszélő Dél- és Kelet-Ukrajna feletti fennhatóságáról lemondásaként értékelték.<sup>84</sup>

Moszkva „önvédelmi üzemmódba” kapcsolott: 2014 februárjának utolsó napjaiban „kicsi zöld emberkék” szállták meg a Krím-félsziget stratégiai pontjait, majd március közepén státusz-népszavazás és a terület Oroszországba bekebelezése következett. 2014 márciusában Donyeck és Luhanszk megyék iparvárosi részei kerültek oroszpartí szeparatista ellenőrzés alá, áprilisban az érintett területek kikiáltották a függetlenségüket, majd május 11-én ezt egy-egy nemzetközileg illegitimnek tekintett népszavazással meg is erősítették. Mindeközben Ukrajna a nyugat felé mozdult, Arszenyij Jacenyuk miniszterelnök 2014. március 21-én aláírta az EU-s társulási megállapodás politi-

---

83 *Putin warns Ukraine over Europe ambitions* (2013. szeptember 19.) <https://www.reuters.com/article/us-russia-ukraine-putin-idUSBRE98I0WB20130919>

84 Arel: i.m., 235.

kai, június 27-én pedig Petro Porosenko államfő a gazdasági részét. Az Ukrajnában kialakult fegyveres konfliktus aktívabb szakaszát a Minszk I. és II. megállapodások zárták le, amit követően Ukrajnában és az orosz ellenőrzés alá került részeken is magasabb fordulatszámra kapcsolt a nemzetépítés.

### 5.3. Az Ukrajna elleni 2022-es háború

A 2014-15-ös harcokat követően az ukrán nemzetépítés magasabb fokozatra kapcsolt, ami találkozott a társadalom jelentős részének támogatásával. Az ukrán politikai életből is eltűnt a korábbi antagónisztikus megosztottság: az oroszbarát – kampányszlogenei szerint „békepárti” – Ellenzéki Blokk csak 13%-ot ért el a 2019-es parlamenti választáson és csak Donyeck és Luhanszk megyék meg nem szállt részén – illetve Odessza megye Izmail-i kerületében – tudott győzni, ami komoly visszaesést jelentett a korábbi választásokon elért területi lefedéshez képest. Az EU-tagság az ukrán lakosság 69%-a számára volt fontos cél 2019-ben,<sup>85</sup> és még a leginkább EU-szkeptikus városok listájának – Szeverodonyeck<sup>86</sup> és Mariupol<sup>87</sup> után – harmadik helyén álló Harkivban is megelőzte az Eurázsiai Unió támogatottságát 32:27 arányban. Az EU-pártiság aránya változatlanok tekinthető 2013-hoz képest, azonban a pro-orosz érzések jelentősen tompultak 2018-ra – a harkiviek elbizonytalanodtak orientációjukban vagy nem merték a véleményüket felvállalni.<sup>88</sup>

---

85 HOSA, Joanna – WILSON, Andrew: *Zelensky Unchained: What Ukraine's New Political Order Means for its Future*, European Council on Foreign Relations (2019), 4.5.

86 2022. június 26-án foglalták el az orosz csapatok a várost.

87 2022. május 16-án foglalták el teljesen az orosz csapatok, az Azovstal gyár-komplexum feladását követően.

88 ZAREMBO, Kateryna – SOLODKYY, Sergiy: *Silence of Harkiv*, New Europe Centre Policy Brief 2018, 1-2. Az EU-pártiság változatlanságában annak is szerepe lehetett, hogy nem érkeztek jelentős új nyugati befektetők a 2010-es évek második felében a térségbe, miközben az Oroszország felé irányuló

A politikai ellenfelekkel való leszámolásra is mindenkor használható „korrupcióellenesség” 2014 óta különleges fontosságot kapott és már 2017-2018-ban jelentős változások történtek az önkormányzatok működésének transzparenssebbé tétele érdekében – ezek az országos átlagnál erősebben érintették a keleti országrész városait<sup>89</sup> – ahol az ukránosításnak a legnagyobb tere nyílt. 2015 után komoly fejlesztési programok zajlottak Kelet-Ukrajnában annak érdekében, hogy mutassák a különbség az ukrán és a szakadár fennhatóságú területeken való életminőség között, ezt a prioritást Volodymyr Zelenskij 2019-ben megválasztott elnök számára is magáénak tekintette.<sup>90</sup> Egyes városok, így például Mariupol<sup>91</sup> saját közép- és hosszútávú fejlesztési terveket valósíthattak meg.

A 2014-ben orosz megszállás/irányítás alá került területeken szintén beindult az állam- és nemzetépítés. A Krím Oroszország részévé vált annak minden következményével együtt, habár ezt a nemzetközi közösség nem ismeri el. Donyeck és Luhanszk Népköztársaságok (DNK és LNK) egy köztes állapotban, befagyott konfliktusként rekedtek meg, hiszen 2022. február 21-ig, a területek függetlenségének orosz elismeréséig mindenki azzal számolt, hogy a Minszk I. és II. megállapodások értelmében ezek a területek visszakerülnek ukrán fennhatóság alá. A cél orosz részről az lett volna, hogy a DNK és LNK bevonását követően Ukrajna föderális állammá alakulva képtelen legyen az EU és a NATO-csatlakozásra, ami viszont Kijev elképzeléseivel nem találkozott.

---

kereskedelem még 25%-kal nagyobb arányt tett ki, mint az EU felé irányuló (25% vs. 20%). I.m. 4-5.

89 SEMEHEH, Zoriana: How Ukrainian cities have changed over the last two years. *The Dynamics of Transparency Growth*, Transparency International 2019, 12-16.

90 A Bleak Normalcy in Government-controlled Donbas. *Peace in Ukraine (III): The Costs of War in Donbas*. International Crisis Group (2020), 11-12.

91 Mariupol Development Strategy 2030 is started in Mariupol (2020. január 28.) <https://mariupolrada.gov.ua/en/news/dan-start-rozrobci-strategii-rozvitku-mariupolja-do-2030-roku>

2014 után a két szakadár terület – a havi milliós „határ”-átlépés szám ellenére – mindössze öt ponton volt átjárható Ukrajna irányában.<sup>92</sup> Az ukrán állami finanszírozás a megszállt területeken 2014 novemberében ért véget, mert Ukrajna nem engedhette meg hogy pénzt küldjön olyan területekre, amelyet nem ellenőriz és ahonnan nem tud adót beszedni; Oroszország 2015 novemberében vállalta fel, hogy a Donbaszban élők részére minimális nyugdíjat, illetve az állami szektorban dolgozók számára fizetést biztosít. Becslések szerint 2016-ban Oroszország 2 milliárd dollárt költött a DNK és LNK működtetésére.<sup>93</sup>

Az ún. Szurkov-iratok ismeretében egyértelmű, hogy – hasonlóan a két grúziai szakadár területhez – a DNK és az LNK vezetőit is Moszkvából jelölték ki és irányították az első pillanattól fogva, sőt a kezdeti orosz tervek ennél ambiciózusabbak voltak: egy független „Novorossziát”<sup>94</sup> szerettek volna létrehozni Ukrajna déli és keleti területeiből – a Krím nélkül –; ez azonban már 2014-ben elbukott a lakossági támogatás hiányán.<sup>95</sup> 2017. február 18-án Putyin államfői rendelettel ismerte el a szakadár köztársaságok által kibocsátott dokumentumokat, ami ellehetetlenítette az ukrán jogi személyek

---

92 Donyeck megyében Hnutove, Maryinka és Mayorske, Luhanszk megyében pedig Zolote és Stanytsia Luhanska településeknél. Fisher, Sabine: *The Donbas Conflict – Opposing Interests and Narratives, Difficult Peace Process*, *SWP Research Paper* 2019/RP 05, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019RP05/>

93 ÅSLUND, Anders: *Kremlin Aggression in Ukraine: The Price Tag*, Atlantic Council 2018, 6-7.

94 „Új-Oroszország”, a mai Ukrajna déli részén 1764-1802 között létezett orosz kormányzóság, amelynek területe a törököktől elfoglalt régiók révén folyamatosan nőtt a Fekete-tenger partvidékén. Ma ugyanazon területtel kapcsolatos politikai koncepció, amely az Ukrajnáról leválasztott területeket – a Krímet leszámítva – fogná össze egy konföderáció jellegű orosz bábállam vagy Oroszországhoz csatolandó terület formájában.

95 SHANDRA, Alya – SEELY, Robert: *The ‘People’s Republics’ in the Donbas Region*. In: *The Surkov Leaks – The Inner Workings of Russia’s Hybrid War in Ukraine*, Royal United Services Institute (RUSI) 2019, 25-34.



további működését a megszállt területeken,<sup>96</sup> 2019 nyarától pedig elérhetővé ált az orosz útlevél a lakosság számára.<sup>97</sup> A DNK és az LNK a függetlenségük 2022. február 21-i orosz elismerését követően barátságról, együttműködéséről és kölcsönös segítségnyújtásról szóló szerződést írtak alá a Oroszországgal, ami biztosította Moszkva számára három nappal később Ukrajna megtámadásához az egyik ürügyet.<sup>98</sup>

A 2022. február 24-i támadás kezdetén Vlagyimir Putyin államfő beszédet intézett Oroszország lakosságához és a világhoz.<sup>99</sup> Az elnök Oroszország önvédelmének szükségességére, az orosznyelvűek védelmére és Ukrajna NATO-tagságának megakadályozására vezette vissza a „különleges műveletek” megindítását. Kijelentette, hogy Oroszország 30 éve próbál megegyezésre jutni az egységes európai biztonság elveiről, miközben a NATO folyamatosan kelet felé terjeszkedik, és egyre közelebb mozgatja a katonai képességeit Oroszország határaihoz. A 2021 decemberében tett, a NATO 1997 előtti határai mögé való visszavonulást javasoló felvetését egy utolsó próbálkozásnak nevezte, amellyel Oroszország saját biztonsági érdekeinek elismerését kívánta

---

96 Åslund: i.m., 7.

97 A többi megszállt dél- és kelet-ukrajnai területtel együtt ezeket az entitásokat 2022. szeptember 30-án annektálta Oroszország. Az EU a nemzetközi jogra, Ukrajna területi integritására, szuverenitására és függetlenségére hivatkozással 2022. december 8-án – egységesítve a tagállami gyakorlatot – betiltotta az Ukrajna, illetve Grúzia szakadár régióiban vagy az ott élők számára kibocsátott orosz útlevelek elismerését. Council adopts decision not to accept Russian documents issued in Ukraine and Georgia (2022. december 8.), <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/08/council-adopts-decision-not-to-accept-russian-documents-issued-in-ukraine-and-georgia/>

98 A két szakadár terület kijelölt nagykövetei 2022. május 6-án adták át az orosz külügyminisztériumban a megbízólevelek másolatát. О вручении копий верительных грамот Послами Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики в Российской Федерации (2022. május 6.), [https://mid.ru/ru/foreign\\_policy/news/themes/id/1812029/](https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/themes/id/1812029/)

99 A szöveg eredeti, orosz videóváltozata és annak angol nyelvű leírata elérhető: Adress by the President of the Russian Federation (2022. február 24.) <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843>

volna megszerezni a Nyugattól. Mivel Putyin „hiábavalóan kérlelte a Nyugatot”, hogy legyen tekintettel az érdekeire, így nem maradt más lehetőség Oroszország számára, mint a „különleges művelet”.

De miért fenyegeti a Nyugat Oroszországot? Az orosz elnök szerint az USA és szövetségesei, akik együtt a hazugság birodalmát alkotják, hamis értékeket kívánnak ráerőltetni az orosz nemzetre annak tradicionális értékei helyett azért, hogy belülről bomlasszák Oroszországot. Ezt teszik – véleménye szerint – az 1980-as évektől, amikor a Szovjetunió egy pillanatra gyengének mutatkozott, és ennek következtében az 1990-es évek elején elvesztette jaltai befolyási övezetének jelentős részét. Ezután a „kollektív Nyugat” még tovább ment, az 1990-es években és a 2000-es évek első felében dél-oroszországi – csecsenföldi – szeparatistákat és gyilkosokat támogatva támadt Oroszországra. Mindezzel szemben Moszkva végig, 2022. február 24-ig a párbeszéd pártján állt, és kölcsönösen elfogadható megoldást keresett, de az USA és szövetségesei süketek maradtak.

Az orosz államfő érvelése szerint a moszkvai vezetés 1940–41-ben elkövette azt a hibát, hogy nem akarván hergelni a szomszédos nagyhatalmat – a náci Németországot – nem erősítette meg kellően a határait. Amikor pedig hozzákezdett, már késő volt; és bár a támadást végül elhárították, annak óriási ára volt. Putyin szerint ez az a hiba, amit Oroszország nem ismételh meg. Emiatt nem jöhet létre egy ellenséges, kívülről (értsd: Washingtonból) irányított „ellen-Oroszország” Ukrajna területén.

Beszédében visszautalt a DNK és LNK függetlenségének elismerésekor mondott szavaira is, amelyben Ukrajnát amellet, hogy szomszédos államnak nevezte, az orosz történelem, kultúra és spirituális tér elidegeníthetetlen részeként definiálta.<sup>100</sup> A 2014 óta eltelt időszakot a két szakadár területre és Krímre nehezedő állandó nyomásként írta le, amely abból fakad, hogy Ukrajna „neonáci” vezetése nem hajlandó elfogadni ezeknek a területeknek az oroszpartí orientációját és

---

100 Address by the President of the Russian Federation (2022. február 21.), <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67828>

„népirtást” követ el velük szemben. Az ukrán vezetés illegitim voltát hangsúlyozva Oroszország feladatát abban látta, hogy megteremtse a lakosság „szabad döntési lehetőségét” saját sorsa kapcsán, amit az országot túszul ejtő kijevi vezetés nem enged meg számukra. A beszéd része volt az ukrán fegyveres erők tagjaihoz szolgáló felhívás is, hogy – nagy- és dédapáik náciellenes harcának örökségének tisztelegve – ne teljesítsék az Ukrajnát hatalmukba kerítő és az ukrán népet megalázó neonácik fegyveres ellenállásra szólító parancsait, hanem tegyék le a fegyvert és menjenek haza a családjaikhoz.

## 6. Összegzés

A nemzetközi kapcsolatok realista felfogása az állam biztonsági érdekeire és hatalmuk kiterjesztésére koncentrálna magyarázza az államok külpolitikai tevékenységét. Jelen írásban három olyan példát vizsgáltunk, amelyek egyértelműen igazolják ennek a felfogásnak a létjogosultságát. A nemzetközi jog az 1945 utáni világban az erőszak alkalmazásának kizárását célozta, de láthattuk, hogy az agresszor államok már a közvetlenül megelőző időkben is valamilyen módon legitimálni igyekeztek szomszédaikkal szembeni erőszakos fellépésüket.

A hitleri Németország, a sztálini Szovjetunió és a putyini Oroszország is offenzív szándékkal viseltettek szomszédaik irányában, amelyek a nemzetközi körülmények számukra kedvezőnek vélt időszakában fegyveres konfliktusok kirobbantását eredményezték. Az agresszorok minden esetben szükségét érezték cselekedetük jogosságát alátámasztani. Érvelésükben megjelentek biztonsági megfontolások és a fenyegető külső támadással szembeni elkerülhetetlen önvédelem szükségességére hivatkozás, de a nemzethez vagy a nemzetinek tekintett tágabb kultúrközösséghez tartozók – Oroszország esetében 1939-ben a Lengyelországban „elnyomott” ukrán és belorusz, 2008-ban a „népirtással” fenyegetett dél-osztét, 2022-ben pedig a DNK és az LNK orosz nyelvű lakosságának – védelme.

Habár a putyini Oroszország ilyen irányú tevékenységei még a jelen részét képezik, a vizsgált két történelmi példa azt mutatja, hogy az agresszor államok számára az egyik legkönnyebben használható ürügy az elnyomott nemzetiségek védelme, a nemzetközi közösség pedig – amíg teheti – igyekszik a konfrontációt elkerülni az agresszorral: Németország 1938-ban „büntetlenül” számolta fel Ausztriát, majd 1939-ben Csehszlovákiát, 1938 őszén pedig brit és francia jóváhagyással szerezte meg Csehszlovákia német lakosságú területeit. Hasonlóképpen a Szovjetunió 1939. szeptemberi Lengyelország elleni agresszióját „megértéssel”, de legalábbis szó nélkül fogadta a világ, miként a balti államok annektálásának sem lett következménye. Az egyetlen közvetlen következmény, amivel a Szovjetunió szembesült, az az északi háború kapcsán az országnak a Nemzetek Szövetségéből kizárásban jelentkezett. A mai Oroszország 2008-as Grúzia és 2014-es Ukrajna elleni fellépéseinek sem lettek – egyelőre – komoly következményei, miként a 2022-es agressziójára is többnyire gazdasági szankciókkal reagált a világ nyugati része.

Ez pedig azt mutatja, hogy a nemzetközi béke és biztonság állhat gyenge lábakon és hiányosságainak egyik legkönnyebben felhasználható ürügye a nemzetiségi kérdés nem megfelelő kezelése. Nem véletlen tehát, hogy valamennyi vizsgált esetben – 1945 előtt és után is – felmerült a nemzetiségek elnyomásának ürügye, miközben a tényleges mozgatórugója az agresszornak nem ez volt. A nemzeti kisebbségek védelme tehát továbbra is olyan kérdés, amely államközi feszültséget okozhat és háború megindításának ürügye is lehet; e helyzet kezelése pedig a nemzetközi közösség felelőssége kell legyen, hiszen a hatékony és korrekten működő kisebbségvédelem csökkenti az agresszió indokolására felhasználható könnyű ürügyek számát.

Kabai Zsófia<sup>1</sup>

## FRANCIAORSZÁG EURÓPA-POLITIKÁJA AZ 1940-ES ÉVEK KÖZEPÉTŐL NAPJAINKIG – KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ V. KÖZTÁRSASÁG AMBÍCIÓIRA

### Absztrakt

A második világháború lezárását követően, 1945-ben Európa egy megváltozott világban találta magát, ami politikája újragondolására készítette Franciaországot is. Párizs az európai egység mellett kötelezte el magát, a francia Európa-politika kialakításában pedig központi szerepet játszott a korszak meghatározó politikusa, Charles de Gaulle. Az V. Köztársaság államfői azóta is az ő örökségének megfelelő keretben próbálják Franciaország érdekeit érvényesíteni, személyes preferenciáikhoz illeszkedő módon és fókusszal, de a francia *gloire* kiteljesítésére törekedve. Ennek következtében egyrészt a francia államfők hagyományosan aktív, kezdeményező szerepet vállalnak a közösségi intézményrendszer reformjának vonatkozásában, másrészt pedig arra törekedtek, hogy a francia-német együttműködés erősítése biztosított legyen az európai integráció kereteiben.

---

1 A szerző Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának nemzetközi tanulmányok alapképzési szakon végzett hallgatója.

### Abstract

After the end of WWII, in 1945, European states, including France, faced a completely changed world. Paris devoted itself to the idea of the European unity, and the core statesman of the time, Charles de Gaulle played a crucial role in forming the French EU policy. His legacy has proved to be unquestionable since then and consecutive French Presidents, in quest for the fulfilment of the French *gloire*, have been implementing their EU policies within the limits created by de Gaulle. This means that however, each have their own preferences, they have been active in both initiating reforms, including institutional ones, and keen to maintain an enhanced Franco-German cooperation within the common European framework.

### 1. Bevezetés

Napjainkban, ha azt a szót halljuk, hogy európaiság, akkor sokan a közös kulturális örökség és értékközösség mellett az integrációra és az Európai Unióra, mint az európaiság eszméjének megtestesülésére asszociálnak. Azt, hogy Európa országai jövőjük összekötése mellett döntöttek, nagyban befolyásolta Franciaország szerepvállalása.

Jelen írásban röviden bemutatásra kerül a nyugati és európai civilizáció egyik legmeghatározóbb országának Európa-politikája a második világháború végétől napjainkig terjedő időszakban. Az 1958-tól hatalmon lévő köztársasági elnökök munkásságának ismertetésével és az V. Köztársaság Európán belüli törekvéseinek vizsgálatával nyomon követhetjük, hogy a francia államérdek kivetítése milyen mértékben határozta meg az európai integrációs folyamatok alakulását és sikerült-e a *raison d'État* megvalósítása. A kérdés vizsgálata azért is aktuális, mivel napjainkban újra erősödik az euroszkepticizmus. Éppen ezért lényeges megismerni, hogy milyen és mennyire meghatározó hatalom Franciaország, amelynek pozíciója nagyban meghatározza Európa jövőjét.

## 2. Az európai integráció, mint a francia államérdek megvalósításának eszköze

A második világháború után az európai államok beszorultak a világpolitikai hatalmi egyensúly két főszereplője közé. Az Amerikai Egyesült Államok és a Szovjetunió közötti rivalizálás Európán belül érdekszférákat alakított ki. A világpolitikai szerepüktől megfosztott európai országoknak el kellett fogadniuk a kiszolgáltatott helyzetüket és be kellett illeszkedniük az új világrendbe. Franciaországnak pedig hozzá kellett szoknia megváltozott nagyhatalmi státuszához, amellyel egyidejűleg a vágyott francia hegemonia is egyre távolibbnak tűnt.

A szemben álló két hatalmi tömb és a kialakuló keleti és nyugati blokkok értékrendbeli és politikai különbözősége már előrevetítették a tartós hidegháborús helyzetet. Kezdetben Franciaország igazi elköteleződés nélkül akart érvényesülni. Moszkva felé történő nyitásával az ország közvetítő szerepet próbált vállalni a két pólus között. Azonban viszonylag hamar nyilvánvalóvá vált, hogy ez a fajta egyensúlyozás nem tartható fent hosszútávon a háború utáni nagyhatalmi erőterben.<sup>2</sup>

Franciaország szerepvállalása éppen e felismerés miatt is jelentős az integrációs folyamatok elindításában. Charles de Gaulle már ekkor hangsúlyozta, hogy erős állam nélkül a franciák nem tehetnek újra szert nemzetközi hatalmi befolyásra. De Gaulle mindemellett azt is kiemelte, hogy az egyre növekvő amerikai és szovjet hatás ellen csak összefogással, egy önálló és stabil Európa létrehozásával lehet fellépni.

A másik tényező, ami miatt Franciaország részben magára vállalta az úttörő szerepet az európai egység kiépítésében, az a németkérdés volt. Mindamellett, hogy a nyugat-európai gazdaság dinamikusan fejlődött a Marshall-segélynek köszönhetően, nyilvánvaló volt, hogy a német gazdaság visszaintegrálása az európai vérkeringésbe elke-

---

2 Bozo, Frédéric: *La politique étrangère de la France depuis 1945*, Flammarion, Paris 2019, 16-21.

rülhetetlen. A francia vezetés azonban félt Németország katonai és gazdasági megerősödésétől, így nem nézték jó szemmel a nyugatnémet térség túlzott amerikai támogatását. Franciaország elérkezettnek látta az időt, hogy az amúgy is ingatag francia-német kapcsolatot egy úgynevezett kiegyezéssel stabilizálja. Így jött létre 1951 áprilisában, a párizsi szerződés aláírásával az Európai Szén- és Acélközösség, az első szupranacionális szervezet, mely ténylegesen elindította az államokat egy egységes Európa felé vezető úton.

### 2.1. Az V. Köztársaság első elnöke, Charles de Gaulle Európa-politikája

1945 után Franciaországban a politikai berendezkedés gyenge lábakon állt és politikai konszenzus hiányában a reformok véghezvitele nem volt sikeres. Ezt tetézték az 1950-es években felgyorsuló afrikai dekolonizációs folyamatok, amelyek végül a francia politikai elitet az Európán belüli befolyásának növelésére ösztönözték, amihez a megfelelő partnerek elengedhetetlenek voltak.<sup>3</sup> 1958 tavaszára az afrikai fejlemények és a belső megosztottság olyan mértékben meggyengítették a IV. Köztársaságot, hogy az események végül annak összeomlását és de Gaulle politikába való visszatérését eredményezték.<sup>4</sup> Az V. Köztársaság megalakulása utáni első három évben az elnök külpolitikai fókuszában az algériai konfliktus állt, annak 1962-es lezárásáig.<sup>5</sup> Külpolitikájának második szakaszában, 1963-1969 között megfigyelhető részéről az aktívan Európa felé fordulás a bipoláris világrend figyelmen kívül hagyásával.

De Gaulle felismerte, hogy egy erős európai egység elsődleges feltétele a kiegyensúlyozott francia-német viszony. Ennek érdekében Adenauer kancellárral már hatalomra jutásától jó kapcsolatot kezdetűt ápolni. Önálló külpolitikát hirdetett meg az enyhülés (*détente*),

3 PEYREFITTE, Alain: *C'était de Gaulle*. Fayard, Paris 1994, 54-55.

4 FENBY, Jonathan: *The General: Charles de Gaulle and the France He Saved*, Skyhorse Publishing, New York 2012, 13.

5 PEYREFITTE: i.m. 92.



a megegyezés (*entente*) és az együttműködés (*coopération*) eszméi mentén.<sup>6</sup> Politikai ambícióinak ezirányú kiteljesedése volt az 1963 elején aláírt Élysée-szerződés.

A francia-német kapcsolatokat közelítése mellett de Gaulle próbálta elejét venni az amerikai mintát követő föderalista törekvéseknek is. Konföderációs elképzelései megvalósításában Christian Fouchet francia diplomata és politikus volt segítségére. 1961-ben megszületett a Fouchet-terv első változata, ami jellemzően a közös európai kül- és védelempolitika területén fogalmazott meg célkitűzéseket. A tervezet azonban nem fogadták el az Európai Gazdasági Közösség tagjai. 1962-ben a Fouchet-terv második változatát illetően sem sikerült közös nevezőre jutniuk a tárgyaló országok vezetőinek. A sikertelenségek miatt a politikai együttműködésről szóló egyeztetések egy időre teljesen megszakadtak.<sup>7</sup> A Fouchet-terv bukása után különösen fontos lett a francia politika számára a Nyugat-Németországgal kötendő Élysée-szerződés. A megegyezés új lendületet adhatott volna a két ország viszonyának, elősegítve a gördülékenyebb európai integrációt is, de nem ez valósult meg.

A francia-német kapcsolatokat rendezése, mint elsődleges cél jellemző leginkább de Gaulle Európa-politikájára, ugyanakkor a francia mozgástér növelésének más jelei is felismerhetőek diplomáciájában. Szintén kiemelkedően fontos terület volt számára a Római Szerződésben megfogalmazott közös agrárpolitika. Az Európai Gazdasági Közösség (EGK) hat állama közül csupán Franciaország rendelkezett jelentős mezőgazdasággal. 1965-ben az Európai Bizottság egy három elemből álló tervezetet vázolt a tagállamoknak. Ennek egyik pontja a franciák számára igen előnyös lett volna, mivel a mezőgazdasági alap véglegesítését tartalmazta. A Bizottság arra számított, hogy ennek fejében de Gaulle a nemzetek feletti Európa megvalósítására irányuló

6 LÁZÁR Gergely: Franciaország geopolitikai törekvései a posztbipoláris korban. *Külügyi Szemle* 2007/4.197.

7 VARGA, Miklós: Fouchet-terv, 2007 <http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=Q-NEBQV>

javaslatokat is elfogadja. Nem így történt. Ekkor vette kezdetét az üres székek időszaka 1965. június 30-án, ami fél éven át tartott.<sup>8</sup>

A háború utáni növekedés társadalmilag viszonylag nyugodt körülményeket biztosított az újjáépüléshez. A változások ellenben feszültségeket eredményeztek politikai vonatkozásban. De Gaulle távozását is egy ilyen politikai konfliktus okozta. Az 1968-as párizsi diáklázadásoknak több olvasata is van. Vannak, akik külföldi befolyást sejtnek, míg mások pusztán belpolitikai okokat vélnek felfedezni a franciaországi események mögött. Valószínűsíthető, hogy bel-és külpolitikai tényezők is közrejátszottak végül az V. Köztársaság első elnökének visszavonulásában.<sup>9</sup> Az azonban kétségtelen, hogy a kezei között megerősödött francia állam későbbi vezetői számára jól kitaposott külpolitikai utat hagyott hátra.

### 2.2. *Georges Pompidou Európa-politikája*

Az V. Köztársaság második elnökéként Pompidou a francia nagyság elérését nem nemzetközi politikai térnyerés révén kívánta megvalósítani, hanem a gazdaság megerősítése által.<sup>10</sup> A Pompidou-i külpolitika legnagyobb fordulata, hogy Franciaország aktív szerepet vállalt az európai integráció mélyítésében. De Gaulle-lal ellentétben Pompidou támogatta a bővítést. Hivatali idejének első éveiben nagy segítségére volt, hogy az integrációt illető kérdésekben azonos nézeteket valló politikai apparátussal dolgozhatta ki Franciaország Európa-programjára vonatkozó terveit. Az 1969-ben Hágában előterjesztett programban három fő elem kapott hangsúlyt: befejezés (*achèvement*), mélyítés (*approfondissement*) és bővítés (*élargissement*).<sup>11</sup>

---

8 PEYREFITTE: i.m. 69.

9 SEY István: *Az európai integráció története a 20. században*. Széchenyi István Egyetem, Győr 2006, 136.

10 TÜRKE András István: *A jelenkori Franciaország I.*, L'Harmattan, Budapest 2021, 73-77.

11 DAHRENDORF, Ralf: *Third Jean Monnet Lecture – A Third Europe?* European

A „befejezés” alatt Pompidou leginkább a nyitott kérdések megoldását értette, amelyek jobbára a Közösség finanszírozását érintették. Már de Gaulle elnöksége alatt is a közös agrárpolitika jövője és annak pénzügyi támogatása volt a kulcsfontosságú kérdés a francia politikai vezetés számára. A legtöbb állami támogatást ez a szektor igényelte, ugyanis az ország lakosságának csaknem 20%-a dolgozott ekkor az ágazatban.<sup>12</sup> A közös agrárpolitika finanszírozása Franciaországnak ily módon olyan alapvető kérdés volt, hogy végül az erről szóló egyezmény lett a brit csatlakozás jóváhagyásának feltétele.

A mélyítés esetében több területet érintettek az elképzelések. Az országok új szakpolitikákban is szorosabbá kívánták fűzni az együttműködést. A hágai csúcstalálkozó legjelentősebb vállalása azonban egy gazdasági és pénzügyi unió létrehozása lett volna az 1980-as évek elejére. A kidolgozott tervek ellenére ez mégsem valósulhatott meg, mert az erre irányuló törekvéseket a nemzetközi pénzügyi rendszer nehézségei, a dollár aranykonvertibilitásának megszüntetése és a francia-német monetáris szembenállás megakadályozta.<sup>13</sup>

Az EGK-bővítés kapcsán 1970-ben megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások az érintett országokkal. A francia és brit politikában végbemenő változások hatására az Egyesült Királyság által benyújtott harmadik csatlakozási kérelmet mind a hat tagállam elfogadta. A brit, a dán, ír és norvég csatlakozási szerződéseket ugyanazon a napon, 1972. január 22-én írták alá.<sup>14</sup>

A jól működő francia-német kapcsolatot Pompidou a sikeres francia külpolitika fontos részének tekintette, ám elég hamar szembesülnie kellett azzal, hogy a kelet-nyugati kapcsolatok és az európai

---

University Institute, Florence 1979, 12.

12 DESRIERS, Maurice: *L'agriculture, nouveaux défis*. 2007, 19. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1372289?sommaire=1372309>

13 BOZO (2019): i.m. 123-124.

14 A norvégok népszavazáson elutasították a csatlakozást, így végül 1973 januárjában az addigi hat tagot számláló Európai Gazdasági Közösség kilenc tagúra bővült.

viszonyok is megváltoztak 1969 után. Egyrészt a szovjet-amerikai enyhülési folyamat, másrészt pedig az új német kancellár által folytatott aktív külpolitika, az *Ostpolitik*<sup>15</sup> teremtett új helyzetet.<sup>16</sup>

### 2.3. Valéry Giscard d'Estaing Európa-politikája

Valéry Giscard d'Estaing diplomáciáját tekintve elmondható, hogy az erősebb atlantista megközelítés ellenére is a de Gaulle-i eszméket követte.<sup>17</sup> A nemzetközi kapcsolatokban és döntésekben a realizmusra törekedett,<sup>18</sup> de a francia identitás megőrzése és a nemzeti érdekek érvényesítése nála is mindenek feletti elsőbbséget élveztek külpolitikai tevékenységei során.

Giscard d'Estaing hivatalba lépése szinte egybeesett a dicsőséges harminc év végével, mely korszaknak köszönhetően Franciaország gazdasága helyreállt, az életminőség pedig jelentősen javult.<sup>19</sup> Giscard számára így nem volt kérdés, hogy első politikai tevékenységei között az ország demokratikusabbá tétele fog helyet kapni, azonban az 1973-as olajválság következményei még csak ekkor kezdték éreztetni hatásukat az országban. Franciaország gazdasági növekedése visszaesett és 1977-re a munkanélküliek száma átlépte az egymillió főt.<sup>20</sup> A belpolitikai kihívások és gazdasági nehézségek ellenére külpolitikájában és az európai integráció mélyítésében jelentős eredményeket ért el.

---

15 Az Ostpolitik Willy Brandt külügyminiszter, majd kancellár nevéhez fűződő nyugat-német külpolitikai törekvés, amely az NDK-val, valamint a Szovjetunióval történő kapcsolatok normalizálását célozta meg a hetvenes évek elején.

16 GAFFNEY, John: *Political Leadership in France from Charles de Gaulle to Nicolas Sarkozy*. Palgrave Macmillan, Hampshire 2010, 104-105.

17 BOZO, Frédéric: *Two strategies for Europe: De Gaulle, the United States, and the Atlantic Alliance*. Rowman & Littlefield, 2001, 251-252.

18 GISCARD D'ESTAING, Valéry: *A franciák – Reflexiók egy nép sorsáról*. Európa Könyvkiadó, Budapest 2002, 76-78.

19 FLYNN, G. – MÉNY, Y.: *Remaking the Hexagon: The New France in the New Europe*. Routledge, New York 2021, 21-22.

20 BOUCHERON, Patrick: *Histoire mondiale de la France*. Seuil, Paris 2017, 884-886.

Elnöksége alatti egyik legnagyobb sikere a Pompidou-i örökségben megfogalmazott európai unióra vonatkozó elképzelések megvalósítása. Az V. Köztársaság második elnöke nem sokkal halála előtt kezdeményezte egy Jean Monnet tervei alapján újragondolt, európai intézményrendszer felállítását.<sup>21</sup> Ezek a tervek 1974-ben, némi változtatást követően, Párizsban a tagállamok vezetői által elfogadásra kerültek. Ekkor jött létre az Európai Tanács, vagyis az állam- és kormányfők rendszeres csúcstalálkozója.<sup>22</sup> A másik nagy intézményi reform, ami Giscard d'Estaing javaslata alapján valósult meg, az Európai Parlament öt évente történő közvetlen megválasztása lett.<sup>23</sup>

Külpolitikájának másik sarkalatos pontja a szoros francia-német együttműködés volt. Helmut Schmidt német kancellárral már 1972-ben, a valutakígyó kidolgozásánál irányító szerepet vállaltak és a közös monetáris politika alapjait szintén együtt találták ki. Az 1975-ben felállított Regionális Fejlesztési Alap és az 1978-as Európai Monetáris Rendszer ugyancsak kettejük közös munkáját dicséri.<sup>24</sup>

A gazdasági integráció mélyítése és a monetáris politikai kérdések rendezése mind a francia gazdaság védelmét szolgálták a bizonytalan világ gazdasági helyzetben. Ezekben a kérdésekben a francia elnök megfelelő társra talált a német vezető személyében. A közös pénzügyi rendszer és közös valuta, az euró alapjainak lefektetésével Európának új lendületet adtak a teljes integráció felé vezető úton.<sup>25</sup> Az 1981-es elnökválasztáson a franciák François Mitterrand mellett tették le

---

21 TÜRKE András István: *A jelenkori Franciaország II.* L'Harmattan, Budapest 2021, 142.

22 Le Conseil européen, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/23/le-conseil-europeen>

23 Le Parlement européen: contexte historique, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/11/le-parlement-europeen-contexte-historique>

24 DRAKE, H. – REYNOLDS, C.: *60 years of France and Europe.* Routledge, New York 2020, 107-109.

25 TÜRKE András István: *A jelenkori Franciaország I.* L'Harmattan, Budapest 2021, 110-112.

voksukat<sup>26</sup>, így Giscard elnöki pályafutása véget ért. A politikából azonban nem tűnt el végleg, és aktív szerepet vállalva folytatta az európai építkezésben való részvételt.

### 2.4. François Mitterrand Európa-politikája

Mitterrand hivatalba lépése után 14 éven át töltötte be az V. Köztársaság elnöki posztját.<sup>27</sup> 1981-ben rögtön egy választási reformmal indította pályafutását. Az arányos listás rendszer bevezetésével az 1986-os törvényhozási választásokon a baloldal jó eredményeket ért el,<sup>28</sup> ennek ellenére a parlamenti többséget nem tudták megszerezni. Az a helyzet állt elő, hogy a köztársasági elnök és a miniszterelnök ellentétes politikai oldalon álltak. Ezzel vette kezdetét a francia politikában a *cohabitation*, vagyis a politikai társbérlet időszaka.<sup>29</sup>

Az így kialakult megosztottság a kül- és biztonságpolitikát érintő elképzelésekre is hatást gyakorolt. Ennek tompítása végett bizonyos kérdéseket államfői, míg másokat miniszterelnöki hatáskörbe vontak. Azonban a külpolitika minden területére napi szintű rálátása volt mindkét félnek, és szoros együttműködésre törekedtek az általuk kialakított felosztás és gyakori konfliktusok ellenére.<sup>30</sup>

Ahogy számos területen, úgy Mitterrand a gazdaságpolitikában is baloldali fordulatot hajtott végre. Próbálkozásai nem voltak hosszú életűek és sikeresek sem. Éppen ezért elnökségének első szakaszában az európai integráció gazdasági területen történő mélyítésére koncentrált. Az egész Európát sújtó gazdasági visszaesés kezelésének

---

26 MITTERRAND, François, <https://www.elysee.fr/francois-mitterrand>

27 Uo.

28 ÁDÁM Péter: 1956, 1986, 2022 Három választás Franciaországban. Élet és Irodalom LXVI. évfolyam 29. szám, 2022. július 22.

29 FRIEND, Julius W.: *The Long Presidency: France in the Mitterrand Years, 1981-1995*. Routledge, 2018, 142-144.

30 VÉDRINE, Hubert: *Les Mondes de François Mitterrand: A l'Élysée (1981-1995)*. Fayard, Paris 1996, 43-44.

legjobb eszközt Mitterrand az egységes piac létrehozásában látta. Az európai építkezés azonban az 1980-as évek elejétől nem nagyon haladt előre. Az Európai Közösség tagjai nem tudtak egyezsége jutni sem a brit költségvetési hozzájárulás mértékét, sem a közös agrárpolitika reformjait illetően. Az 1984-es első félévi francia soros elnökség azonban enyhülést hozott a brit kapcsolatokban és megnyitotta az utat a kiegyezések felé.<sup>31</sup> A fontainebleau-i találkozáson a tagállamok megállapodtak az Európai Közösség finanszírozásáról, így lehetővé téve a bevételek növelését és a gazdaságok stabilizálását.<sup>32</sup>

A csúcstalálkozón az integráció bővítését és mélyítését érintő kérdésekben szintén előrelépés történt. A spanyol és portugál csatlakozás kidolgozása, a Spinelli-terv<sup>33</sup> elfogadása és az Egységes Európai Okmány előkészítéséért felelős<sup>34</sup> Dooge-bizottság<sup>35</sup> felállítása mind az 1980-as évek fordulójának sikerei. A gazdasági vonalon elért eredmények az 1986-os Egységes Európai Okmány életbe lépésével további terveik megvalósítására ösztönözték a tagállamokat. Az egységes belső piac létrehozásán túl céljuk a gazdasági és politikai unió megvalósítása volt.

---

31 VÉDRINE: i.m., 273-276.

32 FRIEND: i.m., 286-291.

33 Altiero Spinelli, olasz politikus, Európai Unió létrehozásáról szóló szerződéstervezet megalkotója, Spinelli, Altiero: un infatigable fédéraliste, [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/eu-pioneers/altiero-spinelli\\_fr](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/eu-pioneers/altiero-spinelli_fr)

34 Les coopérations spécialisées: une voie de progrès de la construction européenne, (2009. március 3.) <https://www.senat.fr/rap/r08-237/r08-2371.html>

35 1984 szeptemberében alakult bizottság James Dooge volt ír külügyminiszter vezetésével, melynek célja a Közösségen belüli intézményi reformok kidolgozása és az európai szerződések felülvizsgálata, Les „comites (des sages)” dans l’histoire de la construction européenne, [https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=prjbaQwA8CDsNgsIDMGwC63b2B6JCHd70ZoXMD2O-G5aD3Vi0t\\_8p!-898031139?docId=680096&cardId=680095](https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=prjbaQwA8CDsNgsIDMGwC63b2B6JCHd70ZoXMD2O-G5aD3Vi0t_8p!-898031139?docId=680096&cardId=680095)

Mitterrand második elnöki ciklusában a nemzetközi körülmények teljesen megváltoztak. A hidegháború végével és Németország újraegyesülésével a francia politikai elit egy új Európában találta magát, amelyben az ország nemzetközi súlyának csökkenésével szintén szembe kellett nézniük.

1990-ben a kelet- és nyugatnémet területek újraegyesítése kapcsán Franciaország meghatározó szerepe veszélybe került. Németország a bipoláris világ által rákényszerített keretből kiszabadulva<sup>36</sup> készen állt levetközni a „*gazdasági óriás, politikai törpe*” szerepét.<sup>37</sup> Mitterrand attól tartott ekkor, hogy vége szakad az eddigi közös együttműködésnek az európai építkezésben. A német kancellár ellenben biztosította a francia elnököt, hogy az európai ügyek tekintetében országa nem kíván letérni a közös útról.<sup>38</sup>

A Maastrichti Szerződés a korszakot meghatározó bizonytalanságokra kívánt reflektálni. A gazdasági, politikai és geopolitikai kiegyensúlyozatlanságok arra késztették Mitterrand-ot, hogy sürgesse a még szorosabb integrációt a Közösség tagjai között.<sup>39</sup> Az 1992-ben aláírt szerződés három pilléres szerkezetéhez a francia vezetés ragaszkodott. A bel- és igazságügy területén való együttműködés lett beemelve az új szerződéssel a már meglévő közös gazdasági együttműködés és közös kül- és biztonságpolitika mellé. Szintén francia érdekek fűződtek a szerződésben vállalt közös valuta és monetáris politika bevezetéséhez,<sup>40</sup> amelyet 1999-ig kívántak megvalósítani.<sup>41</sup>

Mitterrand hivatali ideje alatt számos olyan nehézségbe ütközött, amelyek az európai integráció sikeres építésének keréktörői lehettek

---

36 MIARD-DELACROIX, Hélène: *L'impensable convergence. La France et l'Allemagne face au monde depuis 1945*. Paris 2018, 186-187.

37 LÁZÁR: i.m., 178.

38 LÁZÁR: i.m., 179.

39 BOUCHERON: i.m., 930-932.

40 TÜRKE: *A jelenkori Franciaország II.*, 145-146.

41 Cinq choses à savoir sur le traité de Maastricht, [https://www.ecb.europa.eu/educational/explainers/tell-me-more/html/25\\_years\\_maastricht.fr.html](https://www.ecb.europa.eu/educational/explainers/tell-me-more/html/25_years_maastricht.fr.html)



volna és ily módon Franciaország érdekeit veszélyeztették volna. Az Európai Közösségen belüli nézeteltérések, az egyensúlyi pontok eltolódása, a német egység, a Szovjetunió összeomlása, az ezt követő amerikai hegemonia, a délszláv válság és a bővítés kérdései mindig újabb kihívások elé állították. Ő azonban képes volt Franciaország pozícióját megtartani a nemzetközi hatalmi térben, mellette pedig saját országa és Európa számára pozitív is jövőképet festeni.

### 2.5. Jacques Chirac Európa-politikája

A kétpólusú világrend felbomlása és az Európa centrumában jelentős gazdasági fölényel rendelkező egységes német állam az V. Köztársaság ötödik elnökét, Jacques Chirac-ot merőben más külpolitikai kihívások elé állították, mint amilyenekkel elődeinek kellett megbirkóznia. Két ciklusa alatt számottevő uniós kezdeményezés fűződik a nevéhez, ám ennek ellenére kritikusan szerint Európa-politikája elszigetelte Franciaországot az Unión belül. A francia-német kapcsolatok is elnöksége alatt élték meg első nagyobb válságukat.<sup>42</sup> Az európai integrációhoz fűződő ambivalens viszonya politikai karrierjének egészét végigkísérte. A nyíltan vállalt Európa-ellenességből azonban fokozatosan Európa-párti lett, ami mögött számos bírálója csupán politikai érdekeket sejtett és nem igazi meggyőződést.<sup>43</sup>

A Szovjetunió felbomlása utáni években az addigi keleti blokkhoz tartozó, volt szocialista országok egyre határozottabban fejezték ki igényüket, hogy az Európai Unióhoz akarnak tartozni. A csatlakozási szándékuk óriási feladatként nehezedett Európára. A legnagyobb problémát az intézményrendszer szükségszerű bővítése jelentette. Az intézményi reform kezdeményezése Jacques Chirac nevéhez

---

42 Szűcs Anita: *Az „exception française” erodálódása és a megváltozott francia nagyhatalmiság, Franciaország kettős válsága*. PhD-értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola, Budapest 2006, 182.

43 ALLPORT, Alan: *Modern World Leaders Jacques Chirac*. Chelsea House Publishers, New York 2007, 74.

fűződik.<sup>44</sup> Az 1997-es Amszterdami Szerződés inkább még inkább csak átmeneti megoldást kínált a nehézségekre és az integráció további mélyítésére fókuszált; habár a közös kül- és biztonságpolitikai feladatok körét kibővítette, de a többségi döntéshozatal kiterjesztése, a szavazatok súlyozása, a tagállami kompetenciák tisztázása vagy a Bizottság méretének, feladatának újragondolása még megoldatlan problémák maradtak.<sup>45</sup> A közösségi intézmények reformja majd csak a 2002-es Nizzai Szerződéssel valósult meg.

Az ezredforduló környéke számos területen cselekvésre ösztönözte az Unió vezetőit. Az intézményi reformok előkészítése mellett a közös valuta bevezetésének sikerességét is szem előtt kellett tartaniuk. 1997-ben a stabilitási és növekedési paktum segítségével a tagországok közös költségvetési szabályok lefektetésével elhárították az euró bevezetése körüli akadályokat.<sup>46</sup>

Az európai ügyek és az Európai Unión belüli átalakult erőviszonyok feltérképezése Chirac elnök külpolitikájának központi elemei voltak. Noha úgy ítélte meg, hogy „*Európán belül Franciaországnak minden adottsága megvan ahhoz, hogy vezető helyen maradjon, és elérje, hogy partnerei kövessék, osztva a francia elképzeléseket és ambíciókat*”,<sup>47</sup> a Németországnak kedvezőbb keleti bővítés miatt egyre jobban nyitott a hagyományosan francia érdekeltségekkel bíró arab világ felé, valamint Törökország Unióhoz való csatlakozását is támogatta.<sup>48</sup>

Az ország Európán belüli mozgásterének és gazdasági erejének csökkenése, a hullámzó francia-német viszony újfajta politikai reakciókat követeltek meg a francia politikai elitől. Jacques Chirac Franciaországa, ahogy ő maga is, sokszor ellentmondásos és ambivalens volt. Az új világrend szokatlansága és a német dominanciától való

---

44 TÜRKE: *A jelenkori Franciaország I.*, 224.

45 SEY: i.m., 190-192.

46 BOZO (2019): i.m., 244-245.

47 PAPP Máté: „*La rupture*”, *avagy szakítás Sarkozy módra*. Szakdolgozat, Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Tanulmányok Intézete, Budapest 2010, 13.

48 ALLPORT: i.m., 81-82.

féleleme sokszor túlzott óvatosságra készítette az elnököt, noha már elnöksége elején helyesen megfogalmazta, hogy Franciaországnak három egymást kiegészítő irányba kell fejlődnie, hogy elképzeléseihez mérten tudjon érvényesülni. Ezen irányok a következők: az összetartozás erősítése az új realitásokhoz való alkalmazkodással, az európai közös építkezés folytatása egy polgárokhoz közelebb álló Európa megteremtése érdekében és a hozzájárulás egy többpólusú harmonikusabb világ kialakulásához.<sup>49</sup>

## 2.6. *A nouvelle vague*<sup>50</sup> kezdete, Nicolas Sarkozy Európa-politikája

A 2007 utáni időszakban a francia külpolitikában érzékelhető stílusváltást leginkább a nemzetközi környezetben végbemenő változások követelték meg. Az Amerikai Egyesült Államokból kiinduló és onnan továbbgyűrűző gazdasági világválság csak a korszakot meghatározó nehézségek kezdetét jelentette. A geopolitikai kihívások, az arab világban kitört zavargások, az orosz-grúz, később pedig az orosz-ukrán konfliktusok mind megoldandó feladatokat jelentettek az európai kontinensnek.

Sarkozy öt éves ciklusának bel-és külpolitikai színezetét a 2008-as gazdasági válság és arra adott reakciói adták. A folyamatos bírálatok és csökkenő népszerűsége ellenére<sup>51</sup> sok esetben kezdeményezőként lépett fel külpolitikai kérdésekben. Bár hangvételében újat képviselt, a francia külpolitika alapjait tekintve az újragondolt de Gaulle-i örökséget vitte tovább.<sup>52</sup> Nicolas Sarkozy ugyanúgy Franciaország

---

49 „Mes priorités diplomatiques” : tribune du Président de la République parue dans „Politique Internationale” [http://www.jacqueschirac-asso.fr/archives-elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/interviews\\_articles\\_de\\_presse\\_et\\_interventions\\_televisees/1997/septembre/fi003409.html](http://www.jacqueschirac-asso.fr/archives-elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/interviews_articles_de_presse_et_interventions_televisees/1997/septembre/fi003409.html)

50 Új irány.

51 FEJÉRDY Gergely: *A francia külpolitika krízise Nicolas Sarkozy kénytelen a harmadik külügyminiszterét kinevezni*. MKI-elemzések E-2011/8, Magyar Külügyi Intézet, 2011

52 TÜRKE András István: *„Bilan”: A Sarkozy-féle új francia kül- és biztonságpolitika irányvonalai*. MKI-tanulmányok T-2008/22, Magyar Külügyi Intézet, 2008,

vezető szerepét kívánta erősíteni, ahogy azt a V. Köztársaság előző elnökei.<sup>53</sup> A világpolitikai és világgazdasági trendek azonban számára is egyértelművé tették, hogy ez csak az európai integráció égisze alatt valósítható meg. Már elnöksége elején kijelentette, hogy Európa, az európai civilizáció védelme és ebben Franciaország szerepvállalása központi fontosságú kérdés számára. Európa-politikájának másik sarkalatos pontja a francia-német kapcsolatok biztonsága volt. Vallozza, hogy az évtizedek alatt konszolidált partnerség szükségességét minden körülmények között szem előtt kell tartani, hiszen ez a jó európai együttműködés egyik záloga.<sup>54</sup>

Külpolitikai prioritásait az alábbi területeken fogalmazta meg: közös agrárpolitika, védelem- és biztonságpolitika, bevándorláspolitiká. Ezek mellett egy teljesen új vállalást is beemelt az európai szintérre, a környezetvédelmet és a globális felmelegedés elleni küzdelmet.<sup>55</sup> Sarkozy számára ez fontos terület volt, mivel a környezetbarát technológiák tekintetében Franciaország élenjárt az Európai Unióban. Noha a francia államfő bírálta a soros elnökség intézményét,<sup>56</sup> 2008 második felében, amikor Franciaország töltötte be ezt a posztot, aktív szerepvállalásával jelentős kérdésekben komoly eredményeket tudott elérni.<sup>57</sup> Azáltal, hogy a környezetvédelem megjelent a közösségi politikák szintjén, Sarkozy nemcsak az ország ágazaton belüli piaci lehetőségeit növelte, hanem az uniós támogatások számottevő részére is jogosulttá tette.<sup>58</sup> A francia gazdaság fellendítése és a versenyké-

---

7-8.

53 Szűcs Anita: *A régi-új francia álmom: Sarkozy versenyfutása Európáért*. Grotius-tanulmányok 2012, 2.

54 SARKOZY, Nicolas: *Tout pour la France*. Plon, Paris 2016, 91-93.

55 Nicolas Sarkozy veut relancer les négociations sur le climat (2009. december 22.) <https://www.reuters.com/article/ofrtp-climat-france-sarkozy-20091222-idFRPAE5BL01620091222>

56 SARKOZY, Nicolas: *La France pour la vie*. Plon, Paris 2016, 134-136.

57 KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *Viharban kormányozni* Politikai vezetők válsághelyzetekben. MTA TK PTI, Budapest 2017, 97-98.

58 TÜRKE: *A jelenkori Franciaország II.*, 151.

esség növelése ilyen formán a közös európai források segítségével valósulhatott meg.

Az V. Köztársaság hatodik elnöke intézkedéseivel a 2008-as gazdasági válság hatásait nem tudta hatékonyan enyhíteni, és az ország fokozódó eladósodása gazdaságpolitikai irányváltásra kényszerítette. Sokszor hangoztatta, hogy a német gazdasági modellt tartja követendőnek a válságkezelésben.<sup>59</sup> Németországgal ennek ellenére hullámmzó maradt a kapcsolata.

A közös agrárpolitikát érintő döntések továbbra is a kiemelkedő fontosságúak maradtak Franciaország számára, mivel e téren még mindig a haszonélvező országok közé tartozott. Bizonyos mértékű változás viszont megfigyelhető francia részről: Sarkozy kész volt a közös agrárpolitikai támogatások csökkentésére irányuló javaslatokat elfogadni, ha a finanszírozás alternatív módon, például regionális források segítségével is megvalósítható.<sup>60</sup>

Az elnök emellett kiemelt figyelmet szentelt a közös védelem- és biztonságpolitika, illetve bevándorláspolitikai területeinek.<sup>61</sup> A francia vezetés az Európai Védelmi Ügynökségben látta a potenciált, ami a fegyverkezési politika területén jelentős haladást tudna elérni, ha hatáskörét és költségvetését növelnék.<sup>62</sup> Franciaország 2009-es újbóli csatlakozását a NATO katonai szervezetébe a francia mozgástér növelése mellett az európai védelempolitika lehetőségeinek kiszélesítése is mozgatta. Sajnos a transzatlanti kapcsolatok felélesztése nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket.<sup>63</sup>

---

59 TÜRKE: *A jelenkori Franciaország II.*, 131 -132.

60 SARKOZY: *Tout pour la France*, 60-65.

61 SARKOZY: *La France pour la vie*, 95.

62 TÜRKE (2009): i.m. 5.

63 SZŰCS (2012): i.m. 33-34.

Sarkozy a 2008-as uniós soros elnökség fél éve alatt tudta legjobban érvényesíteni Franciaország érdekeit, azt követően aktivitása csökkent az európai szinten. Elnöksége a válságok kezeléséről, az állandó tüzoltásról szóló belpolitikai viszonylatban, mandátuma botrányoktól sem volt mentes. Diplomáciáját szintén sajátos stílus jellemezte, de ennek ellenére elnöksége alatt Franciaország még mindig főszerepet játszott az európai építkezésben, helyzetének gyengülése mellett is.

### 2.7. *François Hollande Európa-politikája*

Hollande választási programjában azokat a területeket célozta meg, amelyekben elődje nem volt sikeres. A 'normális elnök' ígéretével kampányolva 2012-ben az V. Köztársaság hetedik elnöke lett.<sup>64</sup> Hollande elnöksége idején sok esetben bírálta Sarkozy döntéseit, azok között is leginkább a transzatlanti kapcsolatok esetében nyilvánította ki egyet nem értését. Beiktatása után ígéretet tett, hogy felülvizsgálja Franciaország NATO katonai szövetségébe való visszatérésének szükségességét, amit aztán végül mégsem váltott be,<sup>65</sup> felismerte, hogy az Európai Unió kül- és biztonságpolitikája szempontjából az Amerikai Egyesült Államok partnersége nélkülözhetetlen. A későbbiekben emiatt inkább az atlantista, mintsem a gaulle-ista vonalat követte ebben a kérdésben.<sup>66</sup> Nem volt azonban ez igaz az Európa-politikáját illetően, ahol a francia diplomácia továbbra is a de Gaulle-i eszmék mentén törekedett az államérdek megvalósítására.

2012-ben, hivatali idejének kezdetén, a francia gazdaság rossz helyzetben volt, a termelékenység egyre csökkent, a munkanélküliség kiemelkedően magas volt, és a Sarkozy elnöksége alatt növekvő társa-

---

64 Soós Eszter Petronella: *Két év Hollande-iában – Esszék François Hollande Franciaországról (2012-2014)*. Europa Varieta Könyvek, 2014, 18-22.

65 Bozo (2019): i.m. 279.

66 GAFFNEY, John: *France in the Hollande Presidency: The Unhappy Republic*. Palgrave Macmillan, 2015, 76-77.

dalmi egyenlőtlenségek is fokozták a belpolitikai feszültségeket.<sup>67</sup> A nem megfelelő vagy éppen lassú válságkezelési reakciók miatt számos kritika és bírálat érte a francia politikai elitet, amelynek tagjai az európai integrációt meglovagolva próbálták a nemzeti gazdaságpolitikai csorbákat kiköszörölni, egyes vélemények szerint veszélyeztetve ezzel az eurózóna biztonságát is.<sup>68</sup>

Hollande a válságkezelő és a növekedést elősegítő uniós intézkedésekhez nagy reményeket fűzött. Ezekről várta a megoldást olyan belpolitikai problémákra, mint a munkanélküliség, az államháztartás rossz helyzete vagy az államadósság növekedése.<sup>69</sup> Az elnöksége alatti francia-német kapcsolatok ambivalenciája az uniós pénzügyi politika konszolidálása kapcsán is kiütközött. Végül a német politika elképzelései jutottak érvényre a stabilitási és növekedési paktum megújításánál és a 2012-es fiskális paktumnál.<sup>70</sup>

A német fölény és Franciaország gazdasági és pénzügyi helyzete leszűkítette a köztársasági elnök Európán belüli mozgásterét. Az ország gyengülése érezhető volt és a francia-német együttműködés, ami eddig az európai építkezés hajtóereje volt, mélypontját élte. A német vezetés számára egyértelmű volt, hogy az Európai Unió irányítása kizárólagos német befolyás alatt nem lehet hatékony. Ily módon Németországnak annak ellenére is szüksége volt a francia partnerségre, hogy Hollande nem mutatott túlzott aktivitást az Európát érintő ügyekben. Az igazi francia-német egymásra találás viszont nem következett be. Franciaország továbbra is csak a másodhegedűs szerepét töltötte be és nem tudott egyenrangú partnerként fellépni Németország mellett olyan, egész Európát érintő kihívások esetében

---

67 HOLLANDE, François: *Les leçons du pouvoir*. Éditions Stock, 2018, 9.

68 The time-bomb at the heart of Europe (2022. november 17.) <https://www.economist.com/leaders/2012/11/17/the-time-bomb-at-the-heart-of-europe>

69 ATTALI, Jacques: *Urgences françaises*. Fayard, 2013, 59-63.

70 RÁCZ Margit: A jó, a rossz és a tökéletlen: adósságfinanszírozás az eurózónán belül. *Köz-Gazdaság*. Vol. 8. No. 1, 2013, 1-6.

sem, mint a migrációs válság vagy az orosz-ukrán konfliktus.<sup>71</sup>

François Hollande elnöki ciklusának másik nagy próbatételét a brit kilépés, a *Brexit* jelentette. Igaz, hogy az Egyesült Királyság nem volt az alapító tagok között, ám ennek ellenére Franciaország és Németország mellett az Európai Unió kulcsszereplőjének számított politikai, gazdasági és katonai területen is.<sup>72</sup> A kilépéssel az unión belüli hatalmi viszonyok jelentősen átalakultak. Mindamellet, hogy Franciaország befolyásának növekedésére adott esélyt a britek távo-zása, úgy partnerét is veszítette a németek elleni egyensúlyozásban.

Talán nem túlzás azt állítani, hogy Hollande elnöksége alatt az V. Köztársaságot addig soha nem látott megpróbáltatások érték. A gyengélkedő francia gazdaság, a politikai súrlódások és a szociális nehézségek mellett az egyre nagyobb mértéket öltő migráció és terrorizmus is kihívások elé állították az elnököt. Európa-politikája nagyobb hangsúlyt kapott 2016. június 23-a után, amikor is a britek megszavazták az Európai Unióból való kilépést.<sup>73</sup> A közös európai építkezésben azonban Hollande köztársasági elnökként már nem vállalhatott szerepet, mivel 2017-ben Emmanuel Macron váltotta őt a köztársasági elnöki székben.<sup>74</sup>

### 2.8. Emmanuel Macron Európa-politikája

Nyolcadik elnökként az V. Köztársaság élére kerülő, jelenleg második ciklusát töltő Emmanuel Macron ismét Európa felé fordította Franciaországot. Az irányú eltökéltsége, hogy Franciaország az Európai Unión belül kilép Németország árnyékából és újra aktív alakítója lesz a közösségi ügyeknek, már választási kampányában is megjelent. A

---

71 BOZO (2019): i.m. 282-286.

72 GIBSON-MORGAN, Elizabeth: *Constitutional Reform in Britain and France: From Human Rights to Brexit*. University of Wales Press, 2017, 176-177.

73 GIBSON-MORGAN: i.m, 15.

74 MACRON, Emmanuel, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron>



Sarkozy és Hollande idejében elhanyagolt francia-német viszony<sup>75</sup> is visszakerült az elnöki prioritások közé.<sup>76</sup> Macron szerint az ország mozgásterének növelése csak az európai együttműködés mélyítésén keresztül tud megvalósulni, aminek lényeges pontja a két ország jó kapcsolata.<sup>77</sup>

A francia elnök Európa-politikájában jól átgondolt és egyértelmű szándékok fogalmazódtak meg, amelyek az Európai Unió szuverenitásának megerősítését célozták. A 2017-es beiktatását követően a Sorbonne-on tartott, politikai céljait összefoglaló előadásában külön kiemelte a francia-német kapcsolatokat. Beszédében egy soha nem látott mélységű összefonódást vizionált Franciaország és Németország között.<sup>78</sup> Ez két évvel később, 2019. január 22-én meg is valósult az aacheni szerződés aláírásával.<sup>79</sup> Az új Élysée-szerződésként is emlegetett egyezmény a Brexit kapcsán különös jelentőséggel bírt. Az Egyesült Királyság kilépésével a francia hadsereg és a német gazdaság maradt a legerősebb az Unióban, így nem csupán a két ország relációjában volt súlya kettejük megállapodásának, hanem egész Európa jövőjét tekintve.

Macron elnöksége elején az integráció mélyítését célzó kezdeményezéseket is kilátásba helyezett. Ezek közül az egyik legfontosabb javaslata az euróövezet reformjára irányult, ami egy külön euróövezeti költségvetést és annak intézményi felügyeletét tartalmazta. Okulva

---

75 CHOPIN, Thierry: *Emmanuel Macron, la France et l'Europe – Le « retour de la France en Europe »: à quelles conditions?* Policy Paper, Question d'Europe No. 473, Fondation Robert Schuman, 2018, 2.

76 GOMART, T. – HECKER, M.: *Macron, an I. Quelle politique étrangère?* Institut Français des Relations Internationales, Paris 2018, 9-10.

77 DROZDIK, William: *The Last President of Europe Emmanuel Macron's Race to Revive France and Save the World.* PublicAffairs, 2020, 86.

78 Macron veut peser sur le programme de la future coalition allemande (2017. szeptember 26.) <https://www.lefigaro.fr/international/2017/09/26/01003-20170926ARTFIG00342-macron-veut-peser-sur-le-programme-de-la-future-coalition-allemande.php>

79 DROZDIK: i.m. 102.

a 2008-as válságból, az eurózónát érintő új intézkedések a makrogazdasági kilengések és pénzügyi nehézségek esetén lettek volna a stabilitás megőrzésének garanciái.<sup>80</sup> 2019 augusztusában tartott elnöki beszédéből világosan kitűnik miben látja annak fontosságát, hogy az Európai Unió világpolitikai tényezővé váljon: véleménye szerint a nemzetközi viszonyokban zajló átrendeződések Európát újra besorítanák két pólus, az erejét veszítő Amerikai Egyesült Államok és az olyan erősödő, befolyásukat növelő ázsiai hatalmak, mint például Kína közé. A nemzetközi rend fokozatos átalakulása olyan folyamatokat indíthat el, amelyek a francia köztársasági elnök meglátása szerint végül akár az európai civilizáció megszűnését is elhozhatják.<sup>81</sup>

A világpolitikai változások mellett a Covid-19 járvány teremtett teljesen új helyzetet az egész világon. Az euróövezet erősítése helyett a járvány negatív hatásait enyhítő európai helyreállítási terv lett fontos.<sup>82</sup> Macron hivatalba lépése idején a gazdaság konszolidálását tartotta szem előtt és a hitelektől való túlzott függést próbálta felszámolni. A Covid-19 okozta válságból viszonylag hamar és sikeresen kilábaló francia kormánynak az orosz-ukrán háború miatt azonban ismét újratervezésre volt szüksége.<sup>83</sup>

Franciaország a 2022 első féléves uniós soros elnöksége kezdetén a 2017-ben már megfogalmazott célkitűzéseket gondolta tovább. A független és erős Európa építése szerepelt a franciák napirendjén, ami képes ellenállni a túlzott amerikai és kínai befolyásnak, megóvva a

---

80 CHOPIN: i.m. 4-5.

81 Discours du Président de la République Emmanuel Macron à la conférence des ambassadeurs et des ambassadrices de 2019 (2019. augusztus 27.) <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/08/27/discours-du-president-de-la-republique-a-la-conference-des-ambassadeurs-1>

82 Soós Eszter Petronella: Macron három év után – a járvány mint lehetőség? Élet és Irodalom LXIV. évfolyam, 21. szám, 2020. május 22.

83 French Debt Levels Back in Focus as Government Gets to Work (2022. május 21.) <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-05-21/french-debt-levels-back-in-focus-as-new-government-gets-to-work>

közös európai szuverenitást.<sup>84</sup> Az orosz-ukrán háború kitörése miatt viszont Franciaország elképzeléseiből alig valósult meg valami.

A 2022-es francia választásokon Emmanuel Macron újra elnyerte az elnöki tisztséget. Előző ötéves mandátuma alatt sem volt egyszerű dolga, sem a belpolitikai, sem a külpolitikai helyzetet tekintve, és újraválasztásával is ilyen súlyú kihívások várták. Ahogy 2018-ban a magas üzemanyagárak miatt vonultak utcára az emberek és kezdődtek meg a több hónapig tartó sárgamellényes tüntetések Franciaország-szerte, addig napjainkban a nyugdíjrendszer reformja miatt vannak hasonló megmozdulások.<sup>85</sup> A romló életkörülmények és a gazdasági válság egyre szembetűnőbb jelei azonban nemcsak Franciaország belpolitikai viszonyaira vannak hatással, hanem annak külpolitikáját és ily módon az ország Európára gyakorolt hatását is jelentősen befolyásolják.<sup>86</sup>

### 3. Összegzés

Franciaország Európa-politikájának áttekintése kapcsán megállapítható, hogy annak dinamikája folyamatosan változott. Az elemzés révén azonban az is kijelenthető, hogy bizonyos szempontból a kontinuitás is jellemzi. Az állandóság egyik jele a francia nemzet azon jellemvonásában figyelhető meg, amellyel a francia kivételességet megélik. A kontinuitás másik típusa az V. Köztársaság elnökeinek azon törekvé-

---

84 Présentation de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne (2021. december 9.) <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/12/09/presentation-de-la-presidence-francaise-du-conseil-de-lunion-europeenne>

85 Réforme des retraites : au moins 217 interpellations après des affrontements à Paris entre forces de l'ordre et manifestants (2023. március 16.) <https://www.lefigaro.fr/politique/en-direct-journee-decisive-pour-l-adoption-de-la-reforme-des-retraites-20230316>

86 A kézirat lezárását követően, 2023 június-júliusában a franciaországi elővárosokban különösen heves erőszakos cselekményekre is sor került, amelyek mutatják, hogy az állam jelentős belső, társadalmi integrációhoz kapcsolódó kihívásokkal is küzd.

sében észlelhető, ami a francia hatalom és méltóság visszaszerzésére irányul. A de Gaulle örökségének tekinthető ambíció a mai napig mozgatórugója a francia elnökök külpolitikai tevékenységeinek. Mindegy a politikai hovatartozás, az irányvonal ugyanaz: az európai vezető szerep biztosítása.

Franciaország Európa-politikáját viszont nemcsak ez az akarat alakította, hanem az ország mindenkori gazdasági és társadalmi helyzete is. A bipoláris világban, a gyarmati világ felbomlása után Franciaországnak racionálisan kellett szövetségeseit megválasztania, és ezeket a szövetségeket sokszor a szükség hozta létre. A francia-német kapcsolatok megerősítésének lehetőségét is részben ez a helyzet teremtette meg. A két ország közötti közeledés azonban nem csupán a francia és német viszonyokat határozta meg hosszútávon, hanem az egész kontinenst formálta és elindította az Európai Unióhoz vezető úton.

Az európai építkezés az 1990-es évek elejéig a francia tervek mentén alakult. Németország újraegyesítésével és a hidegháború befejeződésével azonban az addigi francia Európa-politika alapjai inogtak meg. Az egyre erősödő német dominancia kapcsán Franciaországnak újra kellett gondolnia Németországhoz fűződő viszonyát és Európában betöltött szerepét. Az ezredforduló utáni ellaposodó francia-német kapcsolatok megújítása új lendületet adott Franciaországnak, aki talán európai domináns vezető szerepéről lemondva már inkább a szorosabb együttműködést helyezi előtérbe.

A francia különbség fejlett diplomáciával párosulva, ahogy eddig is, úgy napjainkban is biztosítja az országnak Európában elfoglalt meghatározó és kivételes helyzetét, még ha a francia vezetés sokszor a nemzetközi és uniós politikában is önálló utakat keresve próbálja megvalósítani céljait.

Fehér Ajándok<sup>1</sup>

## KÍNA GAZDASÁGI JELENLÉTE A NYUGAT-BALKÁNON: AZ EURÓPAI UNIÓS ÉRDEKEK MELLETT VAGY ELLEN?

### Absztrakt

Az elmúlt évtizedben Peking jelentősen növelte gazdasági érdekelttségét a Nyugat-Balkánon, hiszen a régió fontos kereskedelmi tranzitfolyosót képez a kínai tulajdonú Pireusz kikötője és az Európai Unió piacai között. A tanulmány Kína nyugat-balkáni gazdasági jelenlétének mérlegét igyekszik felvázolni, elsősorban az Európai Unió szemszögéből. Rámutat, hogy az infrastrukturális beruházásokat kiemelten támogató kínai tőke megjelenése a Nyugat-Balkánon alapvetően egyezik az Unió érdekeivel, hiszen a nyugat-balkáni országok jelentős lemaradással küzdenek a gazdasági fejlődéshez elengedhetetlen infrastruktúra területén. Azonban felhívja a figyelmet arra, hogy az egyes Peking által finanszírozott projektek kivitelezése számos olyan problémát vonz maga után, amely kétségbe vonja a kínai gazdasági jelenlét pozitív hatásait és az unió érdekeivel ellentétes irányba sodorja a régió országait. Továbbá, az alternatívaként megjelenő, könnyen hozzáférhető kínai finanszírozás lehetősége alásza az EU leghatékonyabb eszközének tartott „feltételeesség” mechanizmusának hatékonyságát és ezáltal az EU régióra gyakorolt befolyását is gyengítheti.

---

1 A szerző Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának nemzetközi tanulmányok alapképzési szakon végzett hallgatója.

### Abstract

Over the last decade, Beijing has expanded its economic interests in the Western Balkans, as the region forms an important trade corridor between the Chinese-owned port of Piraeus and the markets of the European Union. This paper seeks to provide an assessment of China's economic presence in the Western Balkans, from a European Union perspective. The study points out that the emergence of Chinese capital in the Western Balkans is in line with the EU's interests, in the sense that the Western Balkan countries are lagging far behind in terms of infrastructure, which is essential for economic development. However, the study also draws attention to the fact that Beijing-funded investments could have adverse spillover effects that could hinder the effort of the EU to implement its regional strategy. Furthermore, the easily accessible Chinese capital could undermine the effectiveness of the 'conditionality' mechanism, which is considered the EU's most effective instrument, and thus weaken the EU's influence in the region.

### 1. Bevezetés

Az elmúlt években jelentősen felerősödtek a nyugat-balkáni régióval kapcsolatos azon aggodalmak, melyek az Európai Unión kívüli külső szereplők erősödő befolyására hívják fel a figyelmet. Ez elsősorban abban a kontextusban szokott megjelenni, miszerint az Európai Unióban tapasztalható „bővítési fáradtság” miatt lelassuló és bizonytalanná váló uniós tagság perspektívájának következményeként kialakuló légtüres térben a régióban érdekelt külső szereplők növekvő befolyásra tehetnek szert. A régióban hagyományosan érdekelt szereplők – így különösen Oroszország és Törökország – mellett az elmúlt években egyre nagyobb nemzetközi figyelem irányult Kína gazdasági szerepének erősödésére.

Az elmúlt évtizedben Kína jelentősen növelte gazdasági érdekelttségét a régióban, amely kiemelt fontosságú kereskedelmi tranzitfolyosót képez a kínai tulajdonú Pireusz kikötője és az Európai Unió piaci között. A régió infrastrukturális finanszírozási éhségét felismerve, az elmúlt évtizedben Peking jelentős összegeket fektetett be nagy infrastrukturális projektek finanszírozásába és kivitelezésébe – ideértve az autópályákat, vasutakat, kikötőket és energetikai létesítményeket. A projektek megvalósulása hozzájárulhat a régió infrastrukturális hiányosságainak csökkentéséhez, és a régió energiabiztonságának javulásához, mindemellett erősíthetik a regionális összeköttetést és együttműködést is. Ennek ellenére az erősödő kínai szerepvállalás korántsem egyértelműen pozitív sem a régió országai, sem az Európai Unió számára.

A tanulmány Kína nyugat-balkáni gazdasági jelenlétének mérlegét igyekszik felvázolni, elsősorban az Európai Unió szemszögéből. A szerző arra a kérdésre keresi a választ, hogy összességében hátráltatja-e Peking erősödő gazdasági szerepvállalása az Unió hosszú távú érdekeinek érvényesülését a régióban. A tanulmány első részében a szerző meghatározza a nyugat-balkáni régió stratégiai értékét Kína szempontjából, majd országokra lebontva elemzi a kínai gazdasági érdekeltség főbb tendenciáit és csatornáit. A tanulmány második részében pedig azt vizsgálja meg, hogy ezek a folyamatok hogyan érintik az Európai Unió régióra vonatkozó stratégiai érdekeit.

A tanulmány elméleti része az elmúlt évek releváns szakirodalmait dolgozza fel, az adatelemzéshez a nyilvánosan elérhető nemzetközi adatbázisokra és az egyes országok jegybankjai és statisztikai hivatalai által publikált adatokra támaszkodik.

## **2. Kína gazdasági jelenléte a Nyugat-Balkánon**

A nyugat-balkáni országok és Kína közötti gazdasági kapcsolatok intenzitásának előző évtizedben tapasztalható erősödése elsősorban annak köszönhető, hogy időközben Kína globális gazdasági

nagyhatalommá vált és ezzel párhuzamosan erőteljes gazdasági nyitásra kezdett.<sup>2</sup> Pekingnek nincs hivatalos stratégiai keretrendszere a Nyugat-Balkánt mint régiót tekintve, így elsősorban a kétoldalú kapcsolatokon keresztül van jelen a térségben.

Azonban Kína térségben betöltött szerepének megértéséhez érdemes figyelembe venni a 2012-ben elindított, eredetileg „16+1”-ként induló kezdeményezést,<sup>3</sup> amely egy regionális platformként szolgál Kína számára a kelet-közép európai országokkal való üzleti és befektetési kapcsolatok előmozdítására, elsősorban a Kínai Fejlesztési Bank (CDB) és a Kínai Export-Import Bank (Exim Bank) által finanszírozott tevékenységekhez kapcsolódóan. A nyugat-balkáni országok közül Koszovó kivételével<sup>4</sup> mind az öt ország (Albánia, Bosznia-Hercegovina, Észak-Macedónia, Montenegró és Szerbia) tagja ennek a kezdeményezésnek. Bár a platformban résztvevő többi kelet-közép-európai ország mindegyike az Európai Unió tagja, Kína nem tesz formális különbséget a nyugat-balkáni és az EU-s országok között. Az azonban megállapítható, hogy a nyugat-balkáni országok tekintetében a kínai finanszírozás jelentős része infrastrukturális fejlesztéseket érint, így bizonyos értelemben Kína nyugat-balkáni szerepvállalása ötvözi Peking fejlődő országokkal kapcsolatos hozzáállását<sup>5</sup> és az EU tagállamokkal való interakcióját.<sup>6</sup>

---

2 Reményi Péter – Csapó Dániel Gábor. (2021). A szállítási infrastruktúra fejlesztése és a geopolitika összefüggései a Nyugat-Balkánon. *Földrajzi Közlemények*. 145(1). 17-31.

3 Az együttműködésben jelenleg (14+1) Albánia, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Csehország, Észak-Macedónia, Görögország, Horvátország, Lengyelország, Magyarország, Montenegró, Románia, Szerbia, Szlovákia és Szlovénia vesz részt. Görögország később vált teljes jogú taggá (2019), Litvánia (2021), Észtország és Lettország (2022) pedig kilépett a kezdeményezésből.

4 Kína nem tart fenn diplomáciai kapcsolatot Koszovóval, amelyet nem ismer el független államként.

5 A kínai bankok finanszírozási tevékenysége az ázsiai, afrikai és latin-amerikai országok esetében is elsősorban az infrastruktúra fejlesztéseket érinti.

6 Zweers, Wouter –Shopov, Vladimir., van der Putten, Petkova, Frans-Paul –



Továbbá Kína aktív részvétele az nyugat-balkáni infrastruktúra fejlesztésekben része annak a globális közlekedési, kommunikációs és energiainfrastruktúra-hálózatnak, amelyet a kínai kormányzati és üzleti szereplők az „Övezet és Út kezdeményezés” („Belt and Road Initiative” (BRI)) részeként építenek ki. Kína Nyugat-Balkánnal kapcsolatos alapvető érdekeit is ebből a szélesebb stratégiai kontextusból érdemes értelmezni. Peking számára a nyugat-balkáni országok elsődleges stratégiai relevanciája nem az egyes országokhoz, hanem a térség geostratégiai pozíciójához kapcsolódik, hiszen tranzitfolyosót képeznek az Európai Unió piacaihoz.<sup>7</sup>



Forrás: Dragonomics, Gavekal. (2019)<sup>8</sup>

---

Petkova, Mirela – Lemstra, Maarten. (2020). *China and the EU in the Western Balkans: A zero-sum game?*. Clingendael Report.

7 Bieber, Florian – Tzifakis, Nikolaos. (eds.). (2020). *The Western Balkans in the World: Linkages and Relations with Non-Western Countries*. Routledge.

8 Dragonomics, Gavekal. (2019), Beijing's Backdoor into Europe, <https://research.gavekal.com/gavekaldragonomics>. In: Zweers, Wouter – Shopov,

Peking Övezet és Út kezdeményezésének egyik fő összetevője egy Kínát és az Európai Uniót összekötő szárazföldi-tengeri gyorsforgalmi útvonal (Land–Sea Express Route - LSER) létrehozása, amelynek egyik fontos szakasza a Görögországban található pireuszi kikötő és az EU közötti tranzitfolyosó, a nyugat-balkáni régió.<sup>9</sup> Kínából a konténeres áruk tengeri úton jutnak el a pireuszi kikötőbe, ahonnan vonattal szállítják tovább Észak-Macedónián és Szerbián keresztül elsősorban Magyarországra és Csehországba. Kína legnagyobb hajózási vállalata – a COSCO Shipping – 2009-óta fejleszti a pireuszi kikötőt, és 2010-óta az egyik leányvállalata üzemelteti a kikötő konténertermináljait, 2016-óta pedig többségi részesedéssel bír a Pireuszi Kikötő Hatóságban (Piraeus Port Authority). Az évek során a pireuszi kikötő a Földközi-tenger térségének legnagyobb tranzitkikötőjévé és fontos logisztikai központjává vált, és ezzel egyidejűleg Közép-Európa déli kapujává nőtte ki magát a tengeri és szárazföldi szállítás területén.<sup>10</sup> 2019-ben a COSCO többségi részesedést vásárolt a görög Piraeus Europe–Asia Railway Logistics (PEARL) vasúttársaságban, valamint kisebbségi részesedést egy budapesti vasúti terminálban (BILK-terminál).<sup>11</sup>

A Nyugat-Balkánt átszelő tranzitvonalat illetően Peking különösen Szerbiában és Észak-Macedóniában vált érdekeltté (leginkább Szerbiában). Albánia, Montenegró és Bosznia-Hercegovina akkor

---

Vladimir, van der Putten, Frans-Paul – Petkova, Mirela – Lemstra, Maarten. (2020). *China and the EU in the Western Balkans: A zero-sum game?*. Clingendael Report.

9 Matt, Ferchen – Pieke, Frank – van der Putten, Frans-Paul – Hong, Tianmu – Blécourt, Jurriaan. (2018). *Assessing China's influence in Europe through investments in technology and infrastructure: Four cases*. Leiden Asia Centre.

10 Eurasia Center. (2021). *Pireuszi kikötő: a BRI sikertörténete?*. <https://eurasiacenter.hu/2021/11/22/pireuszi-kikoto-a-bri-sikertortenete/>. Megtekintve: 2023.03.12.

11 van der Putten, Frans-Paul. (2019). *European seaports and Chinese strategic influence: The relevance of the Maritime Silk Road for the Netherlands*. Clingendael Policy Brief.

tudják geostratégiai értéküket növelni, ha hozzá tudják kapcsolni az adriai kikötőiket az elsődlegesen észak-déli szállítási útvonalakhoz. Ennek a három országnak azonban csak kisebb tengeri kikötői vannak, és gyenge közlekedési infrastruktúrával rendelkeznek a fő szállítási útvonalak irányában.

Érdeemes azonban megemlíteni, hogy a BRI keretein belül az LSER csak egy a számos Kínát az Európai Unióval összekapcsoló, kínaiak által finanszírozott és fejlesztett tranzitfolyosóból. Egyrészt a térségben is vannak más belépési pontok az Európai Unió felé, mint a trieszti, a koperi vagy a fiumei kikötők, másrészt Közép-Ázsián, a Kaukázuson és Törökországon át a Fekete-tengeren keresztül is húzódnak szárazföldi-hajózási útvonalak Délkelet-Európa felé. Mindazonáltal, Peking határozott érdeke, hogy a Nyugat-Balkánon áthaladó tranzitfolyosót az egyik elsődleges kereskedelmi folyosóként fejlesszék tovább.

Ugyan Kína az Övezet és Út kezdeményezésen keresztül elsősorban a kereskedelemre, a befektetésekre és a fejlesztésekre összpontosít, a gazdasági függőségi viszonyok erősödése Kína számára más területeken is hosszú távon biztosíthat kedvező stratégiai pozíciót a nyugat-balkáni térségben.<sup>12</sup>

### *2.1. Kereskedelmi kapcsolatok*

Habár a kereskedelmi kapcsolatok tekintetében az Európai Unió továbbra is messze a legfontosabb szereplő a térségben, az elmúlt tíz év során Kína az egyik legfontosabb importpartnerévé vált a nyugat-balkáni országoknak, ezzel megelőzve a régió hagyományos gazdasági partnereit, mint Törökország vagy Oroszország.

Ugyan a Kínába irányuló áruexport nominális értéke az elmúlt tíz évben megötszöröződött – az EU-ba irányuló export csak megduplázódott –, az összesített exportértékre vetített aránya továbbra

---

12 Eurasia Center i.m.

is elenyésző, továbbá Kína egyik ország esetében sincs benne a top 5 exportdesztinációban. Amíg 2011-ben a régió összesített exportjának 61,6%-a irányult az EU27-be, és csak 1,2%-a Kínába, addig 2021-ben az EU27-be 66,4%-a, Kínába pedig 3,2%-a áramlott. (3. ábra) A nyugat-balkáni országok és Kína közötti kereskedelmi mérleg egyértelműen Kínának kedvez – minden ország esetében túlnyomó az import aránya a Kínával folytatott külkereskedelmen belül. A régió országainak Kínába irányuló export értéke 2021-ben 1 milliárd dollárt tett ki, addig a kínai termékek térségbe irányuló importja elérte a 7 milliárd dollárt.<sup>13</sup> (2. ábra)

2. ábra: A nyugat-balkáni országok árukereskedelme Kínával, 2021 (millió, USD)

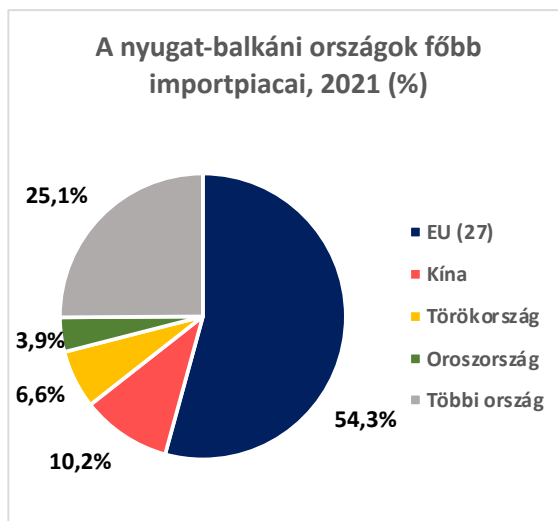
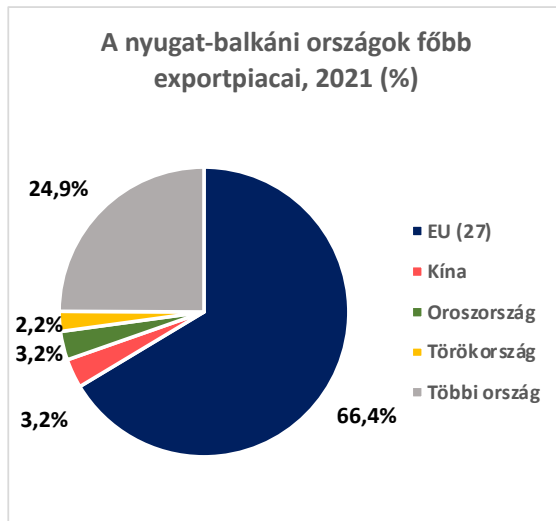


Forrás: UN Comtrade; IMF; saját szerkesztés

---

13 Egyesült Nemzetek Szervezete adatbázisa. <https://comtradeplus.un.org/TradeFlow?Frequency=A&Flows=X&CommodityCodes=TOTAL&Partners=8&Reporters=156&period=all&AggregateBy=none&BreakdownMode=plus>, <https://oec.world/en>. Megtekintve: 2023.03.25.

3. és 4. ábra: A nyugat-balkáni országok főbb export- és importpiacai, 2021 (%)



Forrás: UN Comtrade; IMF; saját szerkesztés

Az áruimport tekintetében azonban Kína fontos szereplővé vált a Nyugat-Balkánon: amíg 2011-ben 6,3% volt a kínai importhányad, addig 2021-re ez 10,2%-ra, és az eddig elérhető adatok aggregálása alapján 2022-ben ez 12,3%-ra nőtt<sup>14</sup> – az EU27 importhányada 2011-ben 55,1%, 2021-ben 58,6%-os volt. <sup>15</sup> (4. ábra) Kína szempontjából Szerbia kitüntetett szerepe több szempontból is nyilvánvaló, egyrészt a térségbe érkező összes kínai import 60%-a jut Szerbiába, másrészt Szerbia esetében 2022-ben már Kína számított a legnagyobb importpartnernek (Németországot megelőzve). Montenegró esetében Kína évek óta a második legnagyobb importpartner (a szomszédos Szerbia az első), Albánia és Koszovó esetében pedig a harmadik (Albániában Olaszország és Törökország; Koszovóban Németország és Törökország mögött), mindezt úgy, hogy Kína nem ismeri el Koszovót független államként. Bosznia-Hercegovina és Észak-Macedónia esetében pedig az elmúlt években a negyedik-ötödik legfontosabb importpartner volt.

### *2.2. Kínai befektetések és beruházások*

Kína az elmúlt években jelentős befektetéseket és számos beruházást eszközölt a nyugat-balkáni régióban. A Balkan Investigative Reporting Network (BIRN) kínai hátterű projekteket monitorozó nyilvánosan elérhető adatbázisa szerint 2010-óta több, mint 120 projekt esetében beszélhetünk kínai érdekeltségről, ezek összesített becsült értéke 27,8 Mrd euró.<sup>16</sup> Érdemes megjegyezni, hogy a BIRN egyrészt számításba veszi a befejezett, a folyamatban lévő és a tervezett projekteket is, másrészt az FDI és a hitelezés mellett szinte minden

---

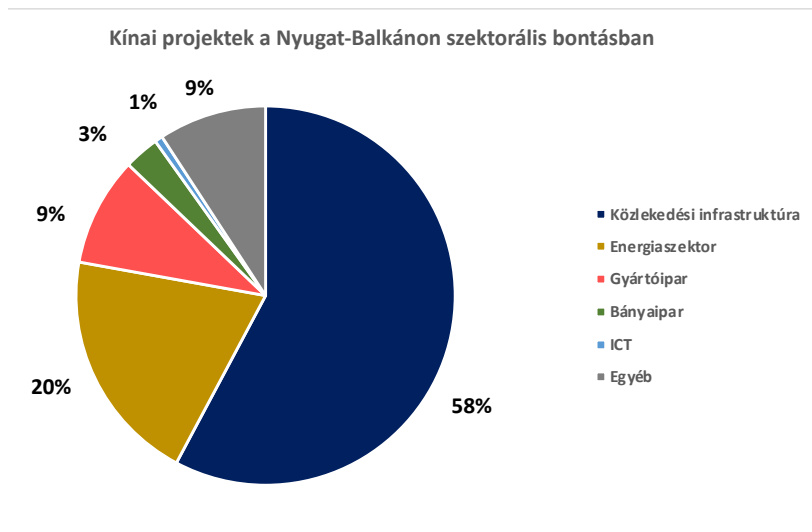
14 Nemzetközi Valutaalap adatbázisa. <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61545859>. Megtekintve: 2023.03.25.

15 Albánia és Észak-Macedónia esetében nem érhetőek el adatok 2022-re vonatkozóan.

16 A Balkan Insight kínai hátterű befektetésekkel kapcsolatos adatbázisa. <https://china.balkaninsight.com/>. Megtekintve: 2023.03.20.

más Kínához köthető projektet is számításba vesz – mint például az FDI alá nem besorolható felvásárlásokat és befektetéseket vagy a koronavírus járvány során jelentkező kínai adományokat is. Ezért ezt elsősorban közelítő jelleggel érdemes értelmezni. A Nyugat-Balkánon megjelenő kínai háttérű projektek több, mint 65%-a Szerbiát érinti több, mint 18 Mrd euró értékben. A kínai projektek elsősorban két fő területen jelentkeznek, a közlekedési infrastruktúra fejlesztések (autópályák, hidak, alagutak, vasutak, kikötők), és az energiaszektor területén. (5. ábra)

5. ábra: Kínai projektek a Nyugat-Balkánon szektorális bontásban



Forrás: BIRN adatbázis, saját szerkesztés

### 2.3. Tőkebefektetések

A Nyugat-Balkánon realizálódó kínai közvetlen működőtőke befektetésekről (Foreign Direct Investment – FDI) nehéz aktuálisan pontos képet adni. Az FDI alapvető mérési nehézségein túl elsősorban

azért, mert a térség országainak jegybankjai és központi statisztikai hivatalai nem minden esetben tesznek közzé erről szóló adatokat. Az mindenesetre általánosan megállapítható, hogy az elmúlt tíz évben nyugat-balkáni országokba a legnagyobb arányban magasan az Európai Unió országok felől érkezett a legtöbb működőtőke-befektetés, a kínai működőtőke áramlás ugyan növekedett az elmúlt években, de Szerbia kivételével minden ország esetében kifejezetten alacsonynak tekinthető. Bosznia-Hercegovina és Koszovó vonatkozásában nem állnak rendelkezésre adatok. Albániát és Montenegrót illetően a kínai befektetési állomány aránya csupán 1% körüli volt, Észak-Macedónia esetében némileg magasabb, 2-3%-os.<sup>17</sup>

Szerbia a kínai közvetlen működőtőke beáramlás vonatkozásában is kimagaslik a régió többi országa közül. Ugyan a 2010-es években évről-évre az Európai Unió felől érkezett a külföldi működőtőke áramlás 60-70%-a, és a Kína felőli működőtőke áramlás 2013-ban még csak 1,4%-ot tett ki, azonban 2018-ban a kínai FDI beáramlás már 17,2%-ot ért el, amivel Kína Szerbia egyik legnagyobb FDI küldőországává vált. A legfrissebb adatok alapján pedig 2022 első három negyedévében a kínai működőtőke beáramlás 33,5%-ot tett ki, amivel megelőzte az EU27 tagállamok összesített arányát (33,0%).

Érdemes megjegyezni, hogy a Nyugat-Balkánon a kínai működőtőke befektetések elsősorban az infrastruktúra, az energia és a bányászati szektorra összpontosulnak, valamint nem a zöldmezős beruházásokon, hanem akvizíciókon alapulnak (üzleti tulajdonszerzések, felvásárlások).<sup>18</sup>

---

17 Albánia: [https://www.bankofalbania.org/Statistics/External\\_sector\\_statistics/](https://www.bankofalbania.org/Statistics/External_sector_statistics/). Montenegró: <https://www.mipa.co.me/en/sdi-statistika/>. Észak-Macedónia: <http://nbstat.nbrm.mk/>. Szerbia: <https://www.nbs.rs/internet/english/>.

18 Staniek, Branislav – Tarpova, Simona. (2022). China's strategic interests in the Western Balkans. *EPRS briefing*.



#### 2.4. Hitelezés

Kína és a Nyugat-Balkán gazdasági kapcsolatainak legnagyobb nemzetközi figyelmet kapó aspektusa nem a kereskedelem vagy a közvetlen működőtőke áramlások voltak, hanem a főként nagy infrastrukturális projektek finanszírozásához nyújtott kínai hitelezési gyakorlat.

A térségben Kína elsősorban közvetlenül a nyugat-balkáni kormányoknak és állami tulajdonú vállalatoknak nyújt finanszírozást, a kínai állami tulajdonú export-import bankon (China Exim Bank) keresztül. Az Exim Bank általában a projektek 85%-át finanszírozza, a fennmaradó részt az érintett kormánynak kell vállalnia. A hitelek jellemzően 15-20 évre szólnak, egy ötéves türelmi idővel együtt és 2-3% közötti kamattal kerülnek leírásra. A konkrét beruházásokat általában az óriás kínai építőipari vállalatok valósítják meg, kínai munkaerővel és alapanyagokkal. A nyugat-balkáni országok magas infrastrukturális fejlesztési igénye és a kínai hitelek könnyű hozzáférhetősége, illetve kedvező feltételei miatt az elmúlt tíz évben számos kínai hitelből futó projekt indult el a régióban. Amíg ezek a nagyberuházások kétségkívül pozitív módon járulnak hozzá a nyugat-balkáni országok számára fontos infrastruktúra fejlesztésekhez, az elmúlt időszakban több fenntartás is megfogalmazódott a kínai hitelezési gyakorlattal kapcsolatban.<sup>19</sup>

A globális kínai hitelezési gyakorlatot tekintve a leggyakrabban megfogalmazott ellenérvek általában a hitelek túlzó költségvetési terheire és az ezzel együtt megnövekedett adósságkockázatra vonatkoznak. Erre hivatkozva többen „adósságkolonizációval”, illetve „adósságcsapda-diplomáciával” illették Peking hitelezési gyakorlatát.<sup>20</sup>

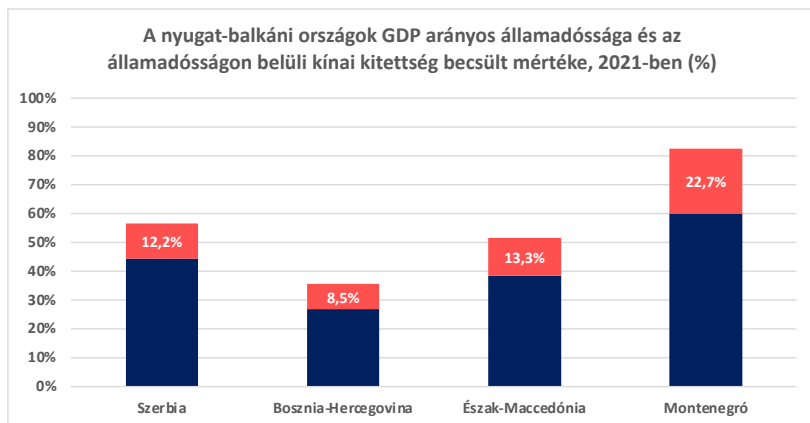
---

19 Unicredit. (2021). *Western Balkans: The burden of China's lending to governments*. [https://www.research.unicredit.eu/DocsKey/emergingmarkets\\_docs\\_2021\\_179967.ashx?EXT=pdf&KEY=l6KjPzSYBBGzROuioxedUNdVqq1wFeRoBg8dvzn51cwxiFTj0Rbl4w==&T=1](https://www.research.unicredit.eu/DocsKey/emergingmarkets_docs_2021_179967.ashx?EXT=pdf&KEY=l6KjPzSYBBGzROuioxedUNdVqq1wFeRoBg8dvzn51cwxiFTj0Rbl4w==&T=1). Megtekintve: 2023.03.21.

20 Baranyi, Tamás – Goreczky Péter – Salat, Gergely. (2020). <https://kki.hu/wp-content/uploads/2020/12/KKIElemzesek.E-2020.98.pdf> A kínai Övezet

Ennek kapcsán a Center for Global Development egy 2018-as elemzésében arra a következtetésre jutott, hogy a kínai hitelezési gyakorlat várhatóan nem okoz rendszerszintű adósságproblémákat az érintett országokban, azonban kis, szegény országok esetén jelentősen növekedhet az adósságkockázat.<sup>21</sup> Ennek fényében érdemes megvizsgálni az egyes nyugat-balkáni országok Kína irányában fennálló adósságállományának volumenét.

6. ábra: A nyugat-balkáni országok GDP arányos államadóssága és az államadósságon belüli kínai kitettség becslült mértéke, 2021 (%)



Forrás: Unicredit (2021.) elemzése, BIRN adatbázis, saját szerkesztés

Ennek megállapításához a BIRN adatbázisát<sup>22</sup> és az UniCredit Group 2021-ben a nyugat-balkáni kínai hitelezésről készített kutatását vettem alapul. Csak azokkal a kínai hitellel megvalósuló projektekkal

---

és Út kezdeményezés – mítosz és valóság. *KKI elemzések*. 2020(98).

21 Hurley, John –Morris, Scott – Portelance, Gailyin. (2021). Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective. *Center for Global Development Policy Paper 121*.

22 BIRD adatbázis <https://source.bird.tools/entities/1452951.db88a603ba0a-6a739c3a635db25a28009a6315b0>. Megtekintve: 2023.03.19.

számoltam, amikről 2020-ig született hitelmegállapodás, továbbá nem számoltam az eddigi adósságtörlesztéssel, így vélhetően azon országok esetében, amelyekben öt évnél (ötéves türelmi idővel számolva) régebbi projektek is megvalósultak vagy vannak folyamatban, a Kína felé fennálló tényleges adósságállomány némileg alacsonyabb.

Ugyan az elmúlt években Kína a térség egyik legnagyobb hitelezőjévé lépett elő, a Kínával szembeni adósságkitettségek a gazdaságok méretéhez képest a legtöbb ország esetében nem jelentős. (6. ábra) Az egyedüli kivétel Montenegró, ahol elsősorban nem az adósságkitettségek mértéke, hanem az adósságtörlesztés költségvetésre vetített súlya problémás. Az UniCredit Group számításai szerint ez 2022-ben és 2023-ban elérheti a költségvetési kiadások 30–40%-át is. 2021-ben, a Bar-Boljare autópályára vonatkozó hiteltörlesztés első évében Montenegró nem állt messze egy államadósság-válságtól, és csak néhány európai és amerikai bankcsoport segítségével tudta elkezdni a hiteltörlesztést.<sup>23</sup>

### 3. Kínai projektek a nyugat-balkáni országokban

#### 3.1. Szerbia

A nyugat-balkáni országok közül Szerbia egyértelműen Kína első számú gazdasági partnere. Szerbia Peking szemében regionálisan kiemelt helyzetét mutatja, hogy a nyugat-balkáni országok közül egyedül ebbe az országba látogatott el Hszi Csin-ping kínai elnök (a

---

23 Standish, Reid – Chapple, Amos. (2023). A Journey Along Montenegro's \$1 Billion Chinese-Built Highway. *Radio Free Europe*. <https://www.rferl.org/a/montenegro-billion-dollar-chinese-highway/32217524.html>. Megtekintve: 2023.03.20.

szerb elnök, Aleksandar Vučić 2016-ban<sup>24</sup> és 2022 februárjában<sup>25</sup> is fogadta a kínai elnöket). Mint arra Zweers W. és szerzőtársai rámutatnak, Peking általában az egyes régiókban azokkal az országokkal ápolja a legszorosabb gazdasági és diplomáciai kapcsolatot, amelyek gazdasági és demográfiai méretüket tekintve legjelentősebbek, így Peking Szerbiához fűződő szoros viszonya jól illeszkedik Kína globális politikai megközelítésébe. Továbbá Szerbia Kína szemében stratégiai fontosságú ország, hiszen a tervek szerint az országon keresztül fog átvezetni a korábbiakban már említett LSER.

Kína jelenléte Szerbiában elsősorban az infrastrukturális, energetikai és az acélipari szektorok területén meghatározó. Kína Szerbiában eszközölt egyik zászlóshajós projektje a Belgrád-Budapest vasútvonal, amely a kínai COSCO állami vállalat (a világ második legnagyobb kikötő-üzemeltető vállalata<sup>26</sup>) által többségi részesedéssel tulajdonolt Pireuszi kikötőtől Magyarorszáig vezető LSER egyik fontos elemét képezi. A vasútvonal építése, amelyre Szerbia 1,8 milliárd eurós kölcsönt vett fel a kínai Exim Banktól,<sup>27</sup> 2021-ben vette kezdetét a szerb szakaszon (a vasútvonal magyar részének modernizációja az Európai Unió versenyjogi perek<sup>28</sup> miatt még nem kezdődött el – habár az

24 A Kínai Népköztársaság Külügyminisztériuma. (2016). Xi Jinping Meets with Prime Minister Aleksandar Vucic of Serbia. [https://www.fmprc.gov.cn/eng/topics\\_665678/2016zt/xjpdsrwyblwzwbkstjxgsfwbcxshzzygyyslshdschy/201606/t20160621\\_703951.html](https://www.fmprc.gov.cn/eng/topics_665678/2016zt/xjpdsrwyblwzwbkstjxgsfwbcxshzzygyyslshdschy/201606/t20160621_703951.html). Megtekintve: 2023.03.01.

25 A Kínai Népköztársaság Külügyminisztériuma i.m.

26 Csapó i.m. 79.

27 Szerbiai Építésügyi Közlekedési és Infrastrukturális Minisztérium. 'Modernisation and Reconstruction of Belgrade–Budapest Railway: Sections Belgrade–Stara Pazova and Novi Sad–Subotica–State Border', <https://www.mgsi.gov.rs/en/infrastrukturna-gradilista/modernisation-and-reconstruction-belgradebudapest-railway-sections>. In: Zweers, Wouter – Shopov, Vladimir., van der putten, Frans-Paul – Petkova, Mirela – Lemstra, Maarten. (2020). *China and the EU in the Western Balkans: A zero-sum game?*. Clingendael Report.

28 Kynge, James – Beesley, Arthur – Byrne, Andrew. (2017). EU sets collision course with China over 'Silk Road' rail project. *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/003bad14-f52f-11e6-95ee-f14e55513608>. Megtekintve: 2023.03.03.

EU végül zöld utat adott a projektnek, az ezzel kapcsolatos perek jelentősen lelassították a kezdés időpontját<sup>29</sup>). A projekt kivitelezésének jelentős részéért a Kínai Nemzetközi Vasúti (CRI) és a Kínai Kommunikációs Építőipari Vállalat (CCCC) felel; az Ópazova és Újvidék közötti szakasz megépítését viszont az orosz RZD International cég végzi.<sup>30</sup> A vasútvonal szerbiai szakasza várhatóan 2024-ben kerül átadásra.<sup>31</sup>

A legjelentősebb kínai ipari beruházás kétségkívül a szendrői Zelezara Smederevo (HBIS Group Szerbia) acélgyártó konglomerátum megvásárlása volt. A konglomerátumot a kínai állami tulajdonú Hesteel csoport (a kínai cég a világ acélgyártásának mintegy feléért felel) 2016-ban vásárolta fel viszonylag nyomott áron, 46 millió euróért.<sup>32</sup> Az acélipari konglomerátum stratégiai fontosságát jól jelzi, hogy az adásvétel idején a Zelezara Smederevo volt Szerbia második legnagyobb exportőre és az egyetlen acélgyára.<sup>33</sup> Az adásvételt jelentős befektetés követte, amely következtében az acélgyár teljesítménye nagymértékben megnőtt. A vásárlás évében a konglomerátum hét év után először realizált profitot,<sup>34</sup> mára pedig Szerbia legnagyobb exportőrévé nőtte ki magát<sup>35</sup>. Az Európai Parlament 2022-es je-

---

29 Csapó i.m. 80.

30 Rogers, David. (2021). Chinese companies start work on \$1bn high-speed rail line in Serbia. *Global Construction Review*. <https://www.globalconstructionreview.com/chinese-companies-start-work-on-1bn-high-speed-rail-line-in-serbia/>. Megtekintve: 2023.03.03.

31 Stanicek, Branislav – Tarpova, Simona. (2022). China's strategic interests in the Western Balkans. EPRS briefing.

32 Sekularac, Ivana – Prodhán, Georgina. (2016). Hesteel to spend \$120 mln in 2017 on Serbian steel plant upgrade. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/serbia-china-steel-idUKL5N1E95SZ>. Megtekintve: 2023.03.03.

33 Jovanovic, Ivana. (2016). Serbia to sell Zelezara Smederevo to China's HBIS. *Intellinews*. <https://www.intellinews.com/serbia-to-sell-zelezara-smederevo-to-china-s-hbis-94453/>. Megtekintve: 2023.03.03.

34 Sekularac, Prodhán i.m.

35 Sekularac, Prodhán i.m.

lentésében határozottan pozitívan értékelte ezt a kínai beruházást: *“[a] kínai befektetés nemcsak nyereséges üzlet volt, hanem társadalmi hasznot is hozott a tágabb régió számára, fenntartva a munkahelyeket és a helyi gazdaságot”*.<sup>36</sup>

Az energetikai szektor területén Szerbia szintén intenzíven támaszkodik a kínai tőkére. Ez részben vélhetőleg Szerbia azon törekvéseinek eredménye, hogy enyhítse az orosz energiának való kitettségét.<sup>37</sup> Kína évek óta jelentős részt vállal a szerb energetikai szektor modernizációjában. 2017-ben a Kínai Gépgyártó Vállalat (CMEC) kínai hitelek segítségével megkezdte Szerbia egyik legnagyobb szénerőműjének felújítását. A projekt második szakaszában a kínai vállalat megkezdte a kosztolácsi szénerőmű új bővítményének építését (Kosztolács B3). Az B3-as bővítmény építésének 85%-át<sup>38</sup> a kínai Exim Bank finanszírozta összesen közel 538 millió euró értékben<sup>39</sup>. Az új létesítmény a becslések szerint 2023 októberében lesz üzemképes.<sup>40</sup>

További jelentős kínai beruházásnak számít Szerbiában a nagybecskereki szabadkereskedelmi övezetben épülő gumiabroncs gyár, amely az első kínai gumiabroncs gyár lesz Európában. A gyárba a Shandong Linglong kínai vállalat a tervek szerint közel 1 milliárd eurót tervez befektetni.<sup>41</sup> A gyár építése 2019-ben vette kezdetét, és

---

36 Stanicek, Tarpova i.m. 4.

37 Vladisavijev, Stefan. (2023). Reaching the New Levels of Sino-Serbian Relations. *chinaobservers.eu*. <https://chinaobservers.eu/reaching-the-new-levels-of-sino-serbian-relations/>. Megtekintve: 2023.03.04.

38 Intellinews. (2017). CMEC starts building \$610mn thermal power unit at Serbia's Kostalac. <https://www.intellinews.com/cmec-starts-building-610mn-thermal-power-unit-at-serbia-s-kostalac-132829/>. Megtekintve: 2023.03.04.

39 A Szerb Köztársaság Költségvetési Tanácsa. (2019), Business Analysis and Recommendations for Reform and Increased Investments in Elektroprivreda Srbije, [http://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovipredlozi/2019/Analiza\\_poslovanja\\_i\\_preporuke\\_za\\_reformu\\_i\\_povecanje\\_investicija\\_EPS-a.pdf](http://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovipredlozi/2019/Analiza_poslovanja_i_preporuke_za_reformu_i_povecanje_investicija_EPS-a.pdf) (accessed 28 May 2020).

40 Zweers, Shopov, van der Putten, Petkova, Lemstra i.m. 15.

41 Ralev, Radomir. (2018). China's Shandong Linglong to build \$994.4 mln

a tanulmány megírásának időpontjában még folyamatban van. A kivitelezés körül 2021 novemberében jelentős botrány robbant ki, amikor a szerb NGO-k és a BIRN birtokába jutott dokumentumokból kiderült, hogy az építkezésen szisztematikusan kizsákmányolják az ott dolgozó közel 500 vietnámi munkást. A munkások helyzetével kapcsolatban az emberkereskedelem vádja is felmerült.<sup>42</sup> A vádakra az Európai parlament is reagált, egy állásfoglalásra irányuló közös indítványban aggodalmát fejezte ki: *“a kínai Linglong gyár szerbiai építkezésén mintegy 500 vietnámi polgár állítólagos kényszermunkája, emberi jogainak megsértése és emberkereskedelem gyanúja miatt”*.<sup>43</sup>

Az egyetlen, már átadott kínai finanszírozásból megvalósult infrastrukturális projekt a két belgrádi városrészt – Zimonyt és Borcsát – összekötő Pupin-híd. A közel 195 millió eurós kínai kölcsönből megépített híd 2016-ban került átadásra.<sup>44</sup>

### 3.2. Észak-Macedónia

Szerbiához hasonlóan Kína számára Észak-Macedónia szintén kiemelt geostratégiai jelentőséggel bír, hiszen a pireuszi kikötőből az Európai Unió területére vezető legrövidebb útvonal a Vardar-völgyön halad. Mivel a tervezett LSER útvonal átszeli Észak-Macedóniát, Peking legfőbb érdeke a közlekedési infrastruktúra fejlesztése. Így nem

---

tyre factory in Serbia. *SeeNews*. <https://seenews.com/news/chinas-shandong-linglong-to-build-9944-mln-tyre-factory-in-serbia-624043>. Megtekintve: 2023.03.03.

42 Dragojlo, Sasa. (2021). Documents Reveal Extent of Exploitation at Chinese Tire Site in Serbia. *BIRN*. <https://balkaninsight.com/2021/11/29/documents-reveal-extent-of-exploitation-at-chinese-tire-site-in-serbia/>. Megtekintve: 2023.03.03.

43 Közös állásfoglalásra irányuló indítvány a szerbiai Linglong gyárban alkalmazott kényszermunkáról és környezetvédelmi tiltakozásokról. (2021). 2021/3020(RSP). [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2021-0600\\_HU.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2021-0600_HU.html). 2023.03.03.

44 Ibid.

meglepő, hogy a legnagyobb kínai finanszírozással készülő projektek mind infrastruktúra fejlesztéssel kapcsolatosak.

2013-ban Szkopje összesen körülbelül 650 millió euró értékben vett fel kölcsönt a kínai Exim Banktól két autópályaszakasz megépítésére, 2019-ben az Ohrid-Kicsevo szakaszt illetően egy 150 millió eurós kiegészítő finanszírozásra került sor. Az egyik szakasz a Macedóniát Görögországgal és Szerbiával összekötő X. páneurópai folyosó részeként megépülő Miladinovci–Stip útvonalon épül. A másik pedig az ország egyik legnagyobb turisztikai csomópontjának számító Ohridot köti majd össze Kicsevoval, ezzel jelentősen megkönnyítve az Ohrid és Szkopje közötti közlekedést – ez az útvonal az országot kelet-nyugati irányban átszelő VIII. páneurópai folyosó részét képezi.<sup>45</sup>

Mindkét autópálya szakasz kivitelezéséért a kínai Sinohydro Corporation LTD felel (ez a vállalat néhány éve még a Világbank feketelistáján is szerepelt<sup>46</sup>). Az autópálya építése körül 2015-ben egy korrupciós botrány robbant ki, miután a legnagyobb észak-macedón ellenzéki párt az építésekkel kapcsolatos hangfelvételeket hozott nyilvánosságra, amelyben a legfelső vezetés is érintve volt.<sup>47</sup> A botrány végül 2017-ben a VMRO-DPMNE által vezetett kormány összeomlásához vezetett és a munkálatokat a Szállítási és Kommunikációs Minisztérium időszakosan felfüggesztette.<sup>48</sup> A közel egy évtizede épülő autópálya szakaszok közül eddig csak Miladinovci - Stip közötti szakasz került átadásra.<sup>49</sup> A hangfelvételek kapcsán az észak-macedón

---

45 Balkan Investigative Reporting Network. (2020). China in the Western Balkans. <https://consultancy.birn.eu.com/wp-content/uploads/2020/05/China-in-the-Western-Balkans-April-2020.pdf>. Megtekintve: 2023.03.15.

46 Ely, Nicole. (2019). Chinese coal investments in WB raise concerns about EU environmental standards. *European Western Balkans*. <https://europeanwesternbalkans.com/2019/05/31/chinese-coal-investments-wb-raise-concerns-eu-environmental-standards/>. Megtekintve: 2023.03.16.

47 Bieber, Tzifakis i.m. 136.

48 Balkan Investigative Reporting Network i.m. 19.

49 Jonuzaj, Kludjo. (2019). N. Macedonia opens for traffic Miladinov-



ügyészség négy kormányzati tisztviselő ellen is (többek között a volt észak-macedón miniszterelnök és a közlekedésügyi minisztere ellen is) eljárást indított, mivel a vádak szerint az állami tisztviselők a kínai feltételek teljesítése érdekében törvényellenesen jártak el, valamint a pozíciójukkal visszaélve anyagi előnyökhöz jutottak.<sup>50</sup> Továbbá a Szállítási és Kommunikációs Minisztérium feltárta, hogy az autópályák kivitelezése közben olyan jelentős hibákat vétettek, amelyek amellett, hogy késleltetik a megvalósítást, összesen 120 millió euróval növelik az építés költségeit, elsősorban ezért került sor a kiegészítő kínai finanszírozásra.<sup>51</sup>

### 3.3. Montenegró

Bár Kína céljai szempontjából Montenegró nem számít különösen fontos desztinációnak a Nyugat-Balkánon, mégis talán a legjobb példát szolgáltatja Kína növekvő gazdasági befolyása ellen megfogalmazott aggályokat illetően. Az országban annak 2006-os függetlenné válása óta minden választás fontos elemét képezi<sup>52</sup> az autópálya építés kérdése, hiszen a kis nyugat-balkáni állam 2022. július 13. előtt nem rendelkezett autópályával. Podgorica a tengerpartját a szerb határral összekötő autópálya megépítését az ország jövőbeli fejlődése szempontjából stratégiai fontosságúnak tartja, azonban a

---

ci-Stip motorway – report. *SeeNews*. <https://seenews.com/news/n-macedonia-opens-for-traffic-miladinovci-stip-motorway-report-656954>. Megtekintve: 2023.03.16.

50 A jogellenesen lehallgatott kommunikáció tartalmával kapcsolatos és abból eredő bűncselekmények üldözése céljából eljáró ügyészség. (2017). *NSK-KO.br.9/17 Indictment with a Claim for Detention and Precautionary Measures* [NSK-KO.br.9/17 Obvinitelen akt so predlog za opredeluvanje merka pritvor i merki na pretpazlivost]. In: Bieber, Florian – Tzifakis, Nikolaos. (eds.). (2020). *The Western Balkans in the World: Linkages and Relations with Non-Western Countries*. Routledge.

51 Balkan Investigative Reporting Network i.m. 19.

52 Bieber, Tzifakis i.m. 156.

projekttel kapcsolatos megvalósíthatósági tanulmányok (2006-ban, majd 2012-ben is készítettek egyet) arra a következtetésre jutottak, hogy a projekt gazdaságilag nem életképes. Épp ezért sem az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (EBRD), sem az Európai Beruházási Bank (EBB) nem volt hajlandó finanszírozni a projektet.<sup>53</sup>

Kína számára viszont potenciális előnyökkel járhat, ha sikerül összekapcsolni a bari kikötőt a régió belsejében észak-déli irányban húzódó fő szállítási útvonalakkal, hiszen így a bari kikötő egy másik lehetséges belépési ponttá válhat a kínai áruk uniós piacokra való szállítása szempontjából.<sup>54</sup> Peking vélhetőleg részben ezen megfontolás következtében volt hajlandó egy több, mint 800 millió dolláros hitellel megfinanszírozni, majd belekezdeni a bari kikötőt Boljarevel összekötő autópálya megépítésébe, amely jelentősen javítaná a kikötő pozícióját. Ráadásul ez a 800 millió dolláros összeg csak a projekt első fázisának (Smokovac - Mateševo szakasz) költségeit fedezi. Az autópályának ez a szakasza 2022 júliusában nyílt meg, a mindössze 41 km-es szakasz 60%-a alagutakból vagy hidakból áll össze, tekintve, hogy Montenegró legmagasabb hegyein és mély szurdokain vezet keresztül.<sup>55</sup> A jelenlegi államadossági mutatók mellett a projekt további szakaszainak megépítése komoly akadályokba ütközhet, így erősen kérdéses, hogy mikorra készülhet el a világ egyik legdrágább autópályájának tartott projekt összes tervezett szakasza.<sup>56</sup>

Az autópályaprojekttel kapcsolatban a finanszírozási gondokon túl számos további kritika is felmerült. Egyrészt a projektet kivitelező Kínai Kommunikációs Építőipari Vállalat (CCCC) és leányvállalata, a Kínai Közúti és Hídvállalat (CRBC) a régióban precedens nélküli kedvezményeket kapott: a kivitelezőknek sem a kínai alkalmazottak bére után, sem a tevékenységéből adódó nyeresége után nem kell adót fizetnie. Emellett az építéshez szükséges behozott anyagok és gépek

---

53 Zweer, Shopov, van der Putten, Petkova, Lemstra i.m. 32.

54 Balkan Investigative Reporting Network i.m. 22.

55 Standish, Chapple i.m.

56 Balkan Investigative Reporting Network i.m. 22.

utáni vámok alól is mentesültek.<sup>57</sup> Annak ellenére, hogy a külföldi tőke bevonása érdekében a régió országai rendszeresen nyújtanak jelentős kedvezményeket a külföldi beruházóknak, ilyen mértékű kedvezmények biztosítására korábban egy nyugat-balkáni ország sem volt hajlandó.<sup>58</sup> A kínai cégeknek nyújtott kedvezményeket ráadásul az alvállalkozókra is alkalmazták,<sup>59</sup> ezzel még több bevételtől fosztva meg a montenegrói államháztartást. Ezenfelül a kivitelező kínai cégek főként kínai munkásokat alkalmaznak az építkezés során,<sup>60</sup> így az infrastrukturális beruházás foglalkoztatottságra gyakorolt hatása is elenyésző maradt.

A projekttel kapcsolatban ráadásul korrupciós gyanú is felmerült, mivel sem a projekt kivitelezőinek, sem az alvállalkozóknak a kiválasztása során nem alkalmaztak közbeszerzési eljárást. Ezenfelül a projekttel kapcsolatos szerződések és iratok nagy részét államtitokká nyilvánították, ezzel jelentősen megnehezítve az átláthatóságot.<sup>61</sup> További kritikaként merül fel, hogy az autópálya tervezett útvonala főként a kevésbé fejlett, gyéren lakott régiókon megy keresztül. Az autópályát épp ezért sokan a “semmibe vezető autópályának” (highway to nowhere) hívják.<sup>62</sup> Komoly környezetvédelmi aggályokat váltott ki továbbá a nemzetközi védelem alatt álló Tara folyó pusztulása, amelyen az építkezés az UNESCO jelentése alapján helyrehozhatatlan károkat okozott.<sup>63</sup>

---

57 Bieber, Tzifakis i.m. 155.

58 Grgic, Mladen. (2017). *Chinese Infrastructural Investments in the Balkans: Political Implications of the Highway Project in Montenegro*. Territory, Politics, Governance.

59 von der Brelje, Hans. (2021). The billion-dollar motorway leading Montenegro to nowhere. *Euronews*. <https://www.euronews.com/my-europe/2021/05/07/the-billion-dollar-motorway-leading-montenegro-to-nowhere>. Megtekintve: 20203.03.20.

60 Balkan Investigative Reporting Network i.m. 22.

61 von der Brelje i.m.

62 von der Brelje i.m.

63 Markovic, Vanja Čalović – Milovac, Dejan. (2020). *Road Without End: Fourth*

A BRIN adatbázisa szerint kínai érdekeltségről beszélhetünk, több kínai gyártmányú ömlesztettáru-szállító hajók beszerzésével kapcsolatban is (2010 és 2012), összesen közel 70 millió euró értékben. A beszerzést a kínai Exim Bank finanszírozta elő, a montenegrói kormány állami garanciákat vállalt a hitelek visszafizetésére.<sup>64</sup>

### 3.4. Albánia

Peking számára az albán közlekedési infrastruktúra fejlesztése nem kiemelt prioritás, hiszen Albánia kívül esik a Nyugat-Balkánon észak-déli irányban keresztülhaladó LSER útvonalán. Ennek ellenére az elmúlt tíz évben Albánia esetében is erősödő kínai jelenlétről beszélhetünk, elsősorban olyan stratégiai ágazatok mint a nyersanyag-kitermelés, a mezőgazdaság, illetve a légi- és tengeri közlekedést érintő infrastruktúra beruházások területén. Az elmúlt években Kína több jelentős befektetést is eszközölt az országban. Ezek közül stratégiai-lag az Európa legnagyobb szárazföldi olajmezőjeként nyilvántartott Patos-Marinéz olajmező és a Kuçovë olajmező – Albánia második legnagyobb olajmezője –, feletti kínai kontroll 2016-os megszerzése volt. A felvásárolt koncessziós jogok összesítve közel 400 millió euróba kerültek, ami akkori albán nominális GDP közel 5%-át teszi ki.<sup>65</sup>

Jelenleg a kínai Geo-Jade Petroleum Corporation által tulajdonolt Bankers Petroleum az albániai nyersolaj előállítás 95%-áért felel. Az kínai cég által kitermelt nyersolaj 2018-ban az albán export mintegy 10%-át tette ki.<sup>66</sup> A cég megítélése az országon belül azonban koránt-

---

*Report on the Construction of the Bar-Boljare Highway.* MANS Research Center. [www.mans.co.me/en/wp-content/uploads/2020/10/Fourth-report-on-the-construction-of-the-Bar-Boljare-highway-ROAD-WITHOUT-END.pdf](http://www.mans.co.me/en/wp-content/uploads/2020/10/Fourth-report-on-the-construction-of-the-Bar-Boljare-highway-ROAD-WITHOUT-END.pdf). Megtekintve: 2023.03.20.

64 A BIRN adatbázisa: <https://china.balkaninsight.com/>. Megtekintve: 2023.03.20.

65 Bieber, Tzifakis i.m. 172.

66 Reuters. (2019). China's Bankers denies abusing dominant oil position in Albania. <https://www.reuters.com/article/us-albania-competition-cru>

sem egyértelmű: 2019-ben a helyi olajtermelő cégek panasza nyomán az albán versenyhatóság vizsgálatot indított a Bankers Petroleum ellen, az olajpiaci erőfölényével való visszaélés és a piaci szabályok folytatólagos megszegése miatt (a vizsgálat azóta is folyamatban van).<sup>67</sup>

Stratégiaiilag szintén fontos működőtőke befektetésnek volt mondható 2016-ban a Tiranai Nemzetközi Repülőtér működtető vállalat (TIA) a China Everbright Ltd. és a Friedmann Pacific Asset Management Ltd. általi felvásárlása (a China Everbright Ltd. 2027-ig a repülőtér üzemeltetésének koncessziós jogát is megszerezte). A befektetés azonban nem váltotta be a reményeket, hiába tartják számon a tiranai repülőtér Európa egyik leggyorsabban növekvő repülőtereként,<sup>68</sup> mert 2020 decemberében a hongkongi székhelyű cégek eladták azt az albán Kastrati Group-nak.<sup>69</sup>

### 3.5. *Bosznia-Hercegovina*

Albániához hasonlóan a kínai tőkebeáramlás jellegét tekintve Bosznia-Hercegovina is eltér a fókuszban álló nyugat-balkáni országoktól, elsősorban abból kifolyólag, hogy az ország Kína számára nem fekszik a geostratégiai kardinális útvonalon. Míg a legtöbb régiós országban elsősorban a közlekedési infrastruktúra beruházásokon van a hangsúly, Bosznia-Hercegovina a kínai finanszírozással megvalósuló energiainfrastruktúra projektek tekintetében vált „regionális vezetővé”.

Az országban valósult meg az első kínai finanszírozással felépített

---

de-idUSKBN1X31UP. Megtekintve: 2023.03.24.

67 Intellinews. (2020). Albania's Competition Authority launches in-depth investigation against Bankers Petroleum. <https://intellinews.com/albania-s-competition-authority-launches-in-depth-investigation-against-bankers-petroleum-177437/>. Megtekintve: 2023.03.24.

68 Balkan Investigative Reporting Network i.m. 12.

69 Everbright limited. (2020). China Everbright Limited Successfully Sold 100% equity of Tirana International Airport. <https://www.everbright.com/en/news/china-everbright-limited-successfully-sold-100-equity-tirana-international-airport>. Megtekintve: 2023.07.25.

projekt a Nyugat-Balkánon, sőt a „14+1” kezdeményezésen belül is az elsőnek számít. A Kínai Fejlesztési Bank által 350 millió euró értékben megfinanszírozott stanari hőerőművet 2016-ban adták át. A szénalapú hőerőművet a Bosznia-hercegovinai Szerb Köztársaság területén, egy szénbánya közelében építették fel. A projekt fővállalkozója a kínai Dongfang Elektromos Vállalat (Dongfang Electric Corporation) volt.<sup>70</sup>

A háború óta Bosznia-Hercegovinában eszközölt legjelentősebb beruházása is kínai hitelből valósulna meg: a Tuzla hőerőmű új egységének megépítésére 2014-ben a kínai Exim Bank egy közel 700 millió euró értékű kölcsönről állapodott meg Szarajevóval, a projekt megvalósítása a mai napig bizonytalan.<sup>71</sup> Ezen felül Peking több jelentősebb energetikai projekt finanszírozására is ígéretet tett Bosznia-Hercegovinában (a legjelentősebb a Gacko 2 hőerőmű kivitelezése lenne).<sup>72</sup>

Az energetikai szektorban eszközölt kínai beruházásokhoz mellett két jelentősebb közlekedési infrastruktúra projektet is Kína finanszírozott Bosznia-Hercegovinában. A BIRN adatbázisa szerint a Boszniai Szerb Köztársaság koncessziós megállapodást kötött a kínai Shandong Hi-Speed csoporttal az általa épített Banja Luka-Prijedor autópálya szakaszon. A projektet a kínai Exim Bank 300 millió euró értékű kölcsönrel támogatja.<sup>73</sup> Ezenfelül a Bosznia-hercegovinai Szerb Köztársaság a 62 kilométeres Glamocani-Mlinista autópálya szakasz megépítésével is egy kínai céget (Sinohydro vállalatot) bízta meg 2016-ban, a projekt értéke 600 millió euró.<sup>74</sup>

---

70 Bieber, Tzifakis i.m 100.

71 Todorovic, Igor. (2022). Federation of BiH stops Tuzla 7 coal power plant project. *Balkan Green Energy News*. <https://balkangreenenergynews.com/federation-of-bih-stops-tuzla-7-coal-power-plant-project/>. Megtekintve: 2023.03.25.

72 Balkan Investigative Reporting Network i.m. 15.

73 Balkan Investigative Reporting Network i.m. 15.

74 A BIRN a Nyugat-Balkánon eszközölt kínai befektetésekkel kapcsolatos adatbázisa: <https://china.balkaninsight.com/#>. Megtekintve: 2023.03.25.

## 4. Kína és az EU érdekeinek összevetése

### 4.1. Az Európai Unió érdekei a régióban

A Nyugat-Balkán geopolitikai helyzetéből fakadóan az EU Nyugat-Balkánnal kapcsolatos legfőbb stratégiai érdeke (mind biztonsági, mind pedig gazdasági szempontból) a régió stabilitása. Továbbá az EU alapvető érdeke, hogy az uniós országokkal körülvevett régió országaival jó kapcsolatot ápoljon és döntő befolyást tudjon gyakorolni rájuk – lehetőleg korlátozva a külső aktorok térnyerését a térségben.<sup>75</sup> A stabilitás és az EU befolyását biztosító kapcsolat megteremtésének elsődleges eszköze az uniós perspektíva biztosítása a régió országai számára. Az uniós csatlakozás perspektívájának fenntartásával ugyanis az EU ösztönözni tudja a régió országait a számára stratégiaileg elengedhetetlen reformok (a stabilitást elősegítő demokráciai és jogállamisági kritériumok, valamint a gazdasági felzárkózást és régió országainak konfliktusmentes együttműködését elősegítő feltételek) megvalósítására.

A szakirodalom az ún. feltételeességet (conditionality) tekinti a legerősebb mechanizmusnak, amelyen keresztül az EU képes befolyását gyakorolni a nyugat-balkáni országokra.<sup>76</sup> A “feltételeesség” mechanizmusának hatékonyságát az EU gazdasági ösztönzőkkel is segíti. A nyugat-balkáni országok a nyugat-balkáni Beruházási Kereten (WBIF) keresztül forrásokat hívhatnak le az uniós csatlakozás szempontjából stratégiaileg kiemelt beruházások támogatásához. Ezeket a hiteleket és egyéb támogatásokat az EU a legtöbb esetben számos jogállami, emberi jogi, környezetvédelmi és átláthatósági kritériumhoz köti.<sup>77</sup>

---

75 Naumovski, Vasko – Apostolovska-Sstepanoska, Milena – Ognianovska, Lepasava. (2021). Defining the role of the EU as a global actor: challenges and perspectives. *Political Thought*. 62.

76 Schimmelfenning, Frank – Sedelmeier, Ulrich. (2019). The Europeanisation of Eastern Europe: The External Incentives Model Revisited. *Journal of European Public Policy*. 27(6).

77 Uvalic, Milica. (2009). *EU policies towards the Western Balkans: The role of*

A “feltételesség” mechanizmusának hatékonyságát az EU gazdasági ösztönzőkkel is segíti. A nyugat-balkáni országok a Nyugat-Balkáni Beruházási Kereten (WBIF) keresztül forrásokat hívhatnak le az uniós csatlakozás szempontjából stratégiaileg kiemelt beruházások támogatásához. Ezeket a hiteleket és egyéb támogatásokat az EU a legtöbb esetben számos jogállami, emberi jogi, környezetvédelmi és átláthatósági kritériumhoz köti.<sup>78</sup>

### 4.2. A Nyugat-Balkánon eszközölt kínai projektek előnyei az Unió számára

A koppenhági kritériumok egyik alapvető feltétele, hogy a csatlakozni kívánó nyugat-balkáni országok olyan erős piacgazdasággal rendelkezzenek, amely a csatlakozást követően képes lesz megbirkózni az uniós piaci erőkkel és a versenyhelyezettel (továbbá a régió gazdasági közötti szorosabb gazdasági együttműködés a Nyugat-Balkán stabilitásának növekedéséhez is hozzájárulna). A Nyugat-Balkán gazdasági fejlődésének azonban elengedhetetlen eleme (egyik első lépése) az infrastruktúra fejlesztése, amely révén az országok közötti, illetve az intra-regionális kereskedelem erősödni tud, valamint a régió vonzóbbá válik a külföldi tőkebefektetések számára is.<sup>79</sup> A Nyugat-Balkán jelenleg messze le van maradva az európai tagországoktól a közlekedési infrastruktúra fejlettségének tekintetében. Mint arra a Vienna Institute for International Economic Studies (Wiiw) rámutat: a Nyugat-Balkán infrastruktúra-deficitje több száz évre nyúlik vissza.

---

*sticks and carrots.* AISSEC Conference.

78 Uvalic i.m. p.3. Fontos megjegyezni, hogy a közeljövőben nincs egyértelmű reális perspektíva arra, hogy a nyugat-balkáni országok bármelyike csatlakozzon az Európai Unióhoz – annak ellenére, hogy a Bizottság 2018-as bővítési stratégiájában egy 2025-ös csatlakozási céldátumot tűzött ki Szerbia és Montenegró számára. Az egyértelmű perspektíva hiánya következtében sok ország esetében megfigyelhető egyfajta kiábrándultság megjelenése és ezzel párhuzamosan a “feltételesség” hatásosságának csökkenése.

79 Holzner, Mario – Schwarzhappel, Monika. (2018). *Infrastructure Investment in the Western Balkans: A First Analysis.* European Investment Bank.



Mindez jelentősen hozzájárult a régió gazdasági lemaradásához. A délszláv háború tovább súlyosbította a régió infrastrukturális nehézségeit. Egyrészt mivel a háború alatt a meglévő infrastruktúra fontos elemei semmisültek meg, másrészt mivel a háborút követően fennmaradó politikai és társadalmi feszültségek miatt az országok nem priorizálták a közöttük lévő közlekedési kapcsolatokat fejleszteni.<sup>80</sup>

A nyugat-balkáni közlekedési infrastruktúra fejlesztése tehát egyértelműen az EU érdekeit szolgálja, mint az a berlini-folyamat fő célkitűzéseiben is tükröződik.<sup>81</sup> Az EU több olyan együttműködési keretet is létrehozott, amely elsősorban az infrastruktúra fejlesztést támogatja a Nyugat-Balkánon. A Wiiw adatai alapján az EU 2018-ig összesen több, mint 150 infrastruktúra fejlesztéssel kapcsolatos projektet támogatott közel 11 milliárd euró értékben (az EU által infrastruktúra-fejlesztéshez biztosított források nagy része nem támogatás, hanem hitelfinanszírozás).

Tekintve, hogy az Unió Nyugat-Balkánnal kapcsolatos stratégiai céljai szempontjából kiemelten fontos az infrastruktúra fejlesztése, a Peking által eszközölt infrastruktúra beruházások hozzájárulnak az Unió érdekeinek előmozdításához. Ráadásul, mivel az LSER fejlesztése Kína számára stratégiai jelentőséggel bír, Kína olyan projekteket is hajlandó nagyobb összegekkel finanszírozni (mint például a montenegrói autópálya esetében), amelyeket piaci szereplők a nagy kockázat vagy az alacsony megtérülés miatt nem finanszíroznának. Ebből a szempontból tehát a kínai és az uniós jelenlét a Nyugat-Balkánon kiegészítheti egymást és mindkét fél számára előnyös lehet.

---

80 Grieveon, Richard – Grübler, Julia – Holzner, Mario. (2018). Western Balkans EU Accession: Is the 2025 Target Date Realistic?. *wiiw Policy Note/Policy Report* No. 22.

81 Grieveon, Grübler, Holzner i.m. 1.

### *4.3. A Nyugat-Balkánon eszközölt kínai projektek hátrányai az Unió számára*

Peking egyre erősödő hajlandósága a nyugat-balkáni projektek finanszírozására azonban számos helyen ütközik az Unió érdekeivel. A kínai tőke megjelenése a Nyugat-Balkánon gyengíti a “feltételeség”, az EU legerősebb befolyásyakorlási eszközének hatásosságát. Az Európai Unió a legtöbb esetben olyan feltételekhez köti az általa nyújtott támogatásokat, amelyek megvalósulása távlati érdekeit szolgálja, ezáltal az uniós pénzügyi támogatások meglehetősen erős eszközt jelentenek az EU számára a régióval kapcsolatos stratégiai céljai eléréséhez. Ezzel szemben a kínai befektetések nincsenek jogállamisági, átláthatósági vagy környezetvédelmi feltételekhez kötve, így a nyugat-balkáni kormányok számára sokkal könnyebben elérhetőek. Ráadásul Kína sok esetben egyfajta alternatív hitelezőként jelenik meg a régióban és olyan projekteket is hajlandó támogatni, amelyre az EU bizonyos környezetvédelmi vagy gazdasági megfontolásból nem ad támogatást. Erre jó példa a montenegrói autópálya vagy a bosznia-hercegovinai Tuzla hőerőmű új egységének megépítése, amelyet az Unió környezetvédelmi okokból nem volt hajlandó finanszírozni. Kína alternatív hitelezőként való megjelenése tehát aláássa az unió egyik legerősebb hatásyakorló mechanizmusának hatásosságát, ami a nyugat-balkáni országok uniós csatlakozási folyamatának további lassulásához is vezethet.

Továbbá a Peking által finanszírozott projektek sok esetben egyesülően az EU számára kívánatos fejlődés ellen hatnak. Egyrészt az EU számára gyakran állami tulajdonú kínai vállalatokkal kötött szerződések jellege sok esetben melegágyat képez a korrupciónak, a már eleve jelentős mértékű korrupcióval terhelt nyugat-balkáni országokban. Kína a legtöbb esetben megköveteli, hogy az általa finanszírozott projektek kivitelezésére kínai vállalatokat szerződtessenek, ezért az államok közbeszerzés kiírása helyett kormányközi megállapodásokon keresztül

valósítják meg a projekteket. Ez a gyakorlat jelentősen csökkenti a finanszírozás átláthatóságát és növeli a korrupció kockázatát – ahogy ezt például a Montenegróban vagy az Észak-Macedóniában megvalósuló autópálya projektek esetében is láthatjuk.<sup>82</sup>

Ezen felül Kína sok esetben olyan engedményeket követel meg a projektek finanszírozásáért cserébe, amelyek jelentősen csökkentik a beruházások pozitív gazdasági externáliáit. Kína a legtöbb esetben elvárja, hogy a projektek megvalósítására kínai vállalkozókat szerződtesse, így a projektek csak elenyésző mértékben eredményezik a foglalkoztatottság növekedését és ennek a GDP-re gyakorolt pozitív hatását.

A montenegrói autópálya-projekt példája jól mutatja, hogy mivel Peking számára nem elsődleges szempont a támogatott országok gazdasági fejlődése és államháztartás stabilitásának fenntartása, akár olyan mértékű hitelt is hajlandó folyósítani, ami a támogatott ország államháztartásának stabilitását fenyegeti. Ez amellett, hogy az EU által előírányzott maastrichti kritériumok teljesítésének ellenében hat, az adott ország gazdasági növekedési kilátásait is rontja, ami határozottan ellentétes az Unió érdekeivel.

A Peking által finanszírozott projektek sok esetben az EU által elvárt környezetvédelmi és emberi-jogi kritériumoknak sem felelnek meg. A nyugat-balkáni országok nagy része erősen függ a szénenergiától. Új szénerőművek létesítését vagy bővítését az EU nem finanszírozza, elsősorban a környezetre gyakorolt hatások miatt. Kína ezzel szemben számos ilyen projektet finanszíroz a Nyugat-Balkánon (a kosztolácsi szénerőmű felújítása és új bővítményének építése, stanari szénerőmű megépítése, valamint a Tuzla és a Gacko 2 szénerőmű új blokkok kivitelezésére tett ígéret). Emellett, habár a Zelezara Smederevo acélgyár, valamint RTB Bor rézbánya és olvasztó vállalat kínai felvásárlása számos munkahelyet mentett meg Szerbiában, ezek

---

82 Zweers, Shopov, van der Putten, Petkova, Lemstra i.m. 33.

működése szintén jelentős légszennyezéssel jár.<sup>83</sup> Továbbá, mint azt a nemzetközi védelem alatt álló Tara folyó visszafordíthatatlan károsítása is mutatja, a kínai vállalatok a projektek kivitelezése során nem fektetnek jelentős hangsúlyt a környezetvédelmi szempontokra. A kínai projektek esetében emberi jogi kérdések is felmerültek, például a kínai finanszírozásból és kivitelezésben megvalósuló nagybecskereki gumiabroncs gyár kivitelezésének esetében.

### 5. Összegzés

Kína szempontjából a Nyugat-Balkán kiemelt geostratégiai szerepet tölt be tekintve, hogy a régió halad keresztül a Kínát és az Európai Uniót összekötő szárazföldi-tengeri gyorsforgalmi útvonal (LSER) végső szakasza, az immár kínai ellenőrzés alatt álló pireuszi kikötőt az uniós piacokkal összekapcsoló szárazföldi tranzitfolyosó. Az utóbbi években tapasztalható erősödő kínai gazdasági jelenlét elsősorban ebben a kontextusban értelmezendő. Ugyan a kereskedelmi volumen és a tőkebefektetések területén, az EU továbbra is messze a legnagyobb szereplő, az elmúlt években Kína az egyik legfontosabb importpartnerre és egyes régiós országok esetében (elsősorban Szerbia) vonzó külföldi befektetővé vált a Nyugat-Balkánon.

A kínai finanszírozással és gyakran kínai vállalatok kivitelezésével megvalósuló projektek túlnyomó többsége a közlekedési infrastruktúra és az energiaszektor területén jelentkezik a régióban. Kína régiós stratégia érdekei mentén, Szerbia kiemelt jelentőségét jól mutatja, hogy a Nyugat-Balkánon megjelenő kínai hátterű projektek közel kétharmada ezt az egy országot érinti. Ráadásul Szerbiában található a kínai érdekltség zászlóshajójának tekinthető kínai finanszírozással és kivitelezéssel megvalósuló Belgrád-Budapest vasútvonal egyik szakasza is.

---

83 Zweers, Shopov, van der Putten, Petkova, Lemstra i.m. 48.

Az átfogó célkitűzések szintjén az EU és Kína stratégiai érdekei nem látszanak ellentétesnek. A nyugat-balkáni országok infrastrukturális és gazdasági fejlesztése mindkét hatalom, valamint a régió országainak is közös érdeke. Azonban az egyes kínai háttérű projektek vizsgálata során számos esetben merültek fel olyan tényezők, amelyek ellentétesen hatnak az EU stratégiai érdekeivel és a régiós országok saját szempontjaival egyaránt. Először is, a kínai finanszírozású beruházások túlnyomó többségét kínai tulajdonú vállalatok végzik, a saját beszállítóikkal és munkásaikkal, mely jelentősen csökkenti ezen projektek pozitív externáliáit, és így az érintett országok szempontjából a gazdasági előnyeit. Másodszor, az EU-s finanszírozással megvalósuló beruházásokkal ellentétben a kínai finanszírozású projektekhez nem kapcsolódnak átláthatósági vagy környezetvédelmi feltételek, aminek szoros következménye a korrupciós kockázat növekedése és a környezeti problémák súlyosbodása. Harmadszor, az alternatívaként megjelenő, könnyen hozzáférhető kínai finanszírozás lehetősége alássá az EU leghatékonyabb eszközének tartott „feltételesség” rendszerének hatásosságát és ezáltal gyengítheti az EU régióra gyakorolt befolyását.



Dancsi Katalin<sup>1</sup> – Miklósné Zakar Andrea<sup>2</sup>

## **A HATÁROK NÉLKÜLI EURÓPAI TÉRSÉG EXPANZIÓJA: A SCHENGENI EGYÜTTMŰKÖDÉS ÚTJA AZ ÓVATOS KORMÁNYKÖZI EGYÜTTMŰKÖDÉSTŐL HORVÁTORSZÁG TELJES ÉS ROMÁNIA, ILLETVE BULGÁRIA RÉSZLEGES CSATLAKOZÁSÁIG**

### **Absztrakt**

A schengeni együttműködés az Európai Unió egyik jelentősebb és talán legsikeresebb közösségi vívmánya. A schengeni övezet sajátosságainak több, mint három évtizedes elemzése és a napjainkban is folyó bővítési folyamatok vizsgálata során kimutatható a tagállamok közötti együttműködés dinamikus fejlődése és mélyülése a külső határok egyre szigorodó védelme és ellenőrzése területén. A szerzők végig követik az övezet sorsát az egyes szerződések és megállapodások tükrében a kezdetektől napjainkig, illetve kiemelten foglalkoznak az aktuális tagállami politikai vitákkal, amelyek lehetővé tették Horvátország 2023-as csatlakozását, de Romániát és Bulgáriát félig még mindig kívül maradásra készítették.

---

1 A szerző a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara Nemzetközi Kapcsolatok és Társadalomtudományok Intézetének adjunktusa

2 A szerző a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara Nemzetközi Kapcsolatok és Társadalomtudományok Intézetének intézetvezető egyetemi docense

## **Abstract**

The Schengen cooperation, which creates an EU free of internal borders, is one of the most significant, successful, and popular areas of the European integration. Governments across EU member states have almost always consistently supported deepening cooperation in this policy area since its birth three decades ago. This paper sets out to explain the historical development of the Schengen regulations. We argue that the dynamic proliferation of supranational Schengen rules is, perhaps, due to the increasingly restrictive direction this cooperation has taken in the area of external border control. The paper also discusses current developments regarding Croatia's successful, while Romania's and Bulgaria's still unsuccessful bid to join fully the Schengen area and interprets this outcome as a fundamental political decision.

## **1. Bevezetés**

Az európai belső határok nélküli térség létezése, előnye, hátránya és jövője egyre több figyelmet kap az európai nyilvánosságban, különösen akkor, amikor az Európai Unióba irányuló migrációs hullámok időről-időre fellángolnak, illetve amikor a pandémia kapcsán a határellenőrzések ideiglenes visszaállítását rendelték el egyes tagállamok. Külön aktualitást ad a témának Horvátország, déli szomszédunk, 2023. év eleji csatlakozása az övezethez, illetve Románia és Bulgária csatlakozásának ismételt megvétózása ugyanebben az évben. Románia és Bulgária végül 2024 március 31-től úgy lépett be még egyelőre csak a schengeni övezet előszobájába, hogy légi és tengeri közlekedés számára a repülőtereken és tengeri kikötőkben eltörölték a határellenőrzést, de közúti és vasúti forgalom határátkelőhelyein továbbra is ellenőrzik<sup>3</sup> a régi schengeni tagállamokba belépő utasokat. Mindezek

---

3 Unió tagok között, amennyiben a határ egy Schengen tag és egy nem



kapcsán a jelen tanulmány kutatási kérdései a következők: Melyek voltak a schengeni övezet kialakításának és mélyülésének lépései a szerződések tükrében? Melyek mára a schengeni vívmányok? Milyen aktuális kihívásokkal néz szembe az övezet a keleti bővítés terén?

Tanulmányunkban először a schengeni vívmányokat tekintjük át történeti kontextusba helyezve és kronológiailag tárgyalva az 1980-as évektől egészen napjainkig. Majd Bulgária, Románia és Horvátország esetét dolgozzuk fel az schengeni övezetbe való csatlakozási folyamataink és lehetőségeik szempontjából. Végül azt a konklúziót vonjuk le, hogy a schengeni együttműködés nemcsak egy egyre szigorodó külső határvédelemben és -ellenőrzésben testet öltő intézmény, hanem egy politikai bizalmi együttműködés is, amely bizalmat Romániára és Bulgáriára még mindig csak félig terjesztették ki.

## 2. A schengeni együttműködés kezdete

Az 1980-as évek elejére az Európai Közösségben a gazdasági fellendüléssel párhuzamosan az integráció újból lendületre kapott. Felmerült a tagállamok tárgyalásain a köztük húzódó határok nagyobb átjárhatóságának az igénye, amely nélkül a Római Szerződésben megfogalmazott cél, a közös piac maradéktalan kiteljesedése, nem valósítható meg. A tagállamok 1985-ben és 1986-ban tették meg az első konkrét lépéseket a köztük lévő határok lebontása felé párhuzamosan két külön szerződésben.

Az egyik az 1986-ban aláírt Egységes Európai Okmány volt, amely szerződésbe foglalta azt a több száz jogalkotási intézkedést, amit a tagországoknak még meg kellett lépniük ahhoz, hogy az egységes belső piac maradéktalanul megvalósuljon. Ezek eredményeképpen,

---

Schengen tagország között húzódik (pl. Magyarország és Románia között vagy Bulgária és Görögország között), egyfajta könnyített, egymegállásos határforgalom-ellenőrzés zajlik és a határ személyivel is átléphető uniós állampolgárok számára. Valódi külső határon, uniós tagország és harmadik ország között, ilyen könnyítés nincs.

1993-ra kiteljesedett a négy szabadság elve, azaz az áruk, szolgáltatások, tőke és *személyek* szabad áramlása lehetővé vált a tagországok között.<sup>4</sup> Az Egységes Európai Okmány újítása egyfelől az volt, hogy a szűken értelmezett *munkaerő* helyett a törekvések az összes személyre vonatkoztatva jelentek meg a szabad mozgás (és letelepedés) jogának a biztosítására. Másfelől, a belső határokon átnyúló kereskedelmi mozgások akkor áramolhatnak szabadon, ha a határokon a technikai, pénzügyi és *fizikai* akadályok is leépítésére kerülnek. Egyre világosabbá vált, hogy ezen törekvések elérésének az egyik leghatékonyabb lépése a határellenőrzés teljes fizikai felszámolása lesz, ezért leválasztották a határellenőrzés kérdését az egységes belső piac négy alapszabadságát biztosító szabályozásról és egy külön szerződésben fogalmazták meg a tagállamok a belső határellenőrzések felszámolásának a menetét. Ez lett a Schengeni Megállapodás<sup>5</sup> (SM), az előző bekezdésben említett határlebontási törekvés második szerződése, amelyet az 1985. június 14-én a luxemburgi Schengen településen írtak alá. A Schengeni Megállapodást eredetileg csak öt ország írta alá (Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg és NSZK) és a közösség keretein kívül, kormányközi szerződésként, avagy megerősített együttműködésként indult. A részvevő államok a közös határaikon (*belső határokon*) a határellenőrzés egyszerűsítéséről, majd fokozatos megszüntetéséről állapodtak meg.

---

4 MIKLÓSNÉ ZAKAR Andrea. *Európai integrációs alapismeretek*. Budapest: Patrocinium, 2017, 33–35.

5 *Megállapodás a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A42000A0922%2801%29> (Letöltés dátuma: 2023. május 31.)

A Schengeni Végrehajtási Egyezmény<sup>6</sup> (SVE) 1990-es aláírásával az eredeti Schengeni Megállapodást kibővítették és pontosították, azaz meghatározták a határellenőrzések lebontásának gyakorlati ütemezését és azokat a lépéseket is, amelyekkel ellensúlyozni lehet a belső határellenőrzések kiiktatása miatt keletkező belföldi biztonsági kockázatokat. Az SVE megkülönbözteti és definiálja a *belső határ* és a *külső határ* fogalmakat. Egyrészt, előírja a belső határokon a személy- és áruforgalom ellenőrzésének a megszűnését. Bárki átlépheti a belső határokat bárhol és közben, állampolgárságtól függetlenül, mentesül az ellenőrzés alól. Másrészt, mivel a belső határellenőrzések eltörlésének többféle biztonságpolitikai kockázata, valamint bel- és igazságügyi következményei lehetnek, ezért az ebből adódó biztonsági deficitet különböző, a külső határt érintő, kiegészítő biztonsági intézkedések beiktatásával ellensúlyozták. A külső határokat érintő új biztonsági intézkedések közé tartozik az „eredményes” és „egyforma szintű” személyellenőrzés átkelő pontokon és határfelügyelet az átkelők közötti szakaszokon (hétköznapi szóhasználatnál zöld és kék határon).<sup>7</sup>

Az SM és az SVE egyszerre lépett életbe 1995-ben. Ekkortól beszélhetünk a határok nélküli schengeni övezet létrejöttéről, mert a határellenőrzés a belsőről a külső határokra helyeződött át. Az induláskor már Spanyolország és Portugália is részese volt a két schengeni szerződésnek. Az 1. táblázatban nyomon követhető, ahogy az uniós tagállamok csatlakoztak az övezethez.

6 *Egyezmény a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról. HL L 239, 22.9.2000, 19-62. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A42000A0922%2802%29> (Letöltés dátuma: 2023. május 31.)*

7 NAGY Boldizsár - JENEY Petra. A szabadság, biztonság és jog térségének érvényesülése az Európai Unióban. In: KENDE Tamás – SZÜCS Tamás (szerk.) *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest: Complex Kiadó, 2011, 646-647.

### 1. táblázat: A schengeni övezet bővülése

<b>1995</b>	Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Németország, Spanyolország, Portugália
<b>1997</b>	Olaszország, Ausztria
<b>2000</b>	Görögország
<b>2001</b>	Dánia, Finnország, Izland, Norvégia, Svédország <sup>8</sup>
<b>2007</b>	Csehország, Észtország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Magyarország, Málta, Szlovákia, Szlovénia
<b>2008</b>	Svájc
<b>2011</b>	Liechtenstein
<b>2023</b>	Horvátország

Forrás: <https://www.schengenvisainfo.com/schengen-agreement/>

A bővülésnek köszönhetően az ezredfordulóra gyakorlatilag megvalósult a szabadon bejárható Nyugat-Európa térsége, amelyhez való tartozás lehetősége a kelet-közép-európai országok számára még vonzóbbá tette az Unióhoz való csatlakozást. A keleti EU bővítésekor (2004-ben) az akkori 15 uniós tagország közül csak az Egyesült Királyság és Írország nem vett részt a schengeni együttműködésben.<sup>9</sup> E két ország távolmaradása ellenére a belső határok felszámolása népszerű közösségi folyamattá vált. Ezt jól mutatja, hogy a nem EU-tag Norvégia, Svájc, Izland és Liechtenstein is fokozatosan integrálódott a schengeni

---

8 Ez az öt ország már korábban létrehozta a Skandináv Útleveluniót és megszüntette a határellenőrzést egymás irányában. Logikus lépés volt tehát, hogy a három EU-tag schengeni övezetbe való belépésekor a másik két skandináv nem EU-tag (Norvégia és Izland) is csatlakozzon az övezethez. (Dánia kezdetől rugalmas módon vesz részt a Schengeni együttműködésben, megtartotta az opt-in lehetőségét a vívmányok továbbfejlesztése során. NAGY – JENEY i.m. 644.)

9 Az Egyesült Királyság és Írország *közös utazási térséget* tartott fenn 1953 óta, amelynek értelmében egymás irányában eltörölték vagy minimálisra csökkentették a határellenőrzést. Miután a britek nem csatlakoztak a két schengeni egyezményhez, majd önként távol maradtak ezektől ismételtelen, amikor ezekből közös politika (uniós joganyag) lett a Maastrichti és az Amszterdami szerződések során, az íreknek sem volt igazán más választásuk, mint követni az Egyesült Királyságot a köztük lévő határ átjárhatóságának megtartása miatt.

övezetbe. Majd a 2004/2007-es csatlakozási szerződéseikben, Ciprus kivételével, mindegyik újonnan belépő ország vállalta az övezetbe való csatlakozást is, egyik sem kért vagy kapott önkéntes távolmaradási (opt-out) jogot. Tehát a keleti bővítés után az új tagországok is fokozatosan csatlakoztak az övezetbe, legutoljára Horvátország 2023-ban. Így a belső határok nélküli térség mára lefed 27-ből 23 tagországot, illetve a négy Európai Szabadkereskedelmi Társulás országát, Izlandot, Norvégiát, Svájcot és Liechtensteint is. Már csak Románia és Bulgária csatlakozása van folyamatban (2007 óta), ugyanis a tagállamok között még vitatott, hogy e két ország külső határőrzete megfelel-e a szigorú schengeni előírásoknak. Valamint, ahogy Írország, úgy Ciprus sem volt soha tagja a belső határok nélküli övezetnek, mert északi határa rendezetlen, ugyanis azt csak Törökország ismeri el.

### **3. A schengeni jogszabályok beemelése az uniós joganyagba a Maastrichti és az Amszterdami szerződések által**

A következő évtizedek a külső határellenőrzéshez és határőrzetbe kapcsolódó ún. kompenzációs intézkedések bővüléséről és az uniós joganyagba való beemeléséről szóltak. Két fontos állomása ennek a folyamatnak a Maastrichti és az Amszterdami Szerződések életbe lépése volt. Az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződés először egységes keretbe foglalta azokat a közös érdeklődésre számot tartó területeket (pl. illegális migráció, szervezett bűnözés, terrorizmus), ahol további közösen koordinált lépéseket kell tenniük a tagállamoknak belső biztonsági kockázatuk csökkentése érdekében, amely kockázatok a belső határok eltörléséből fakadnak. Ezek az intézkedések kerültek a szerződés új, III. pillérébe, a *bel- és igazságügyi* pillérbe. A Maastrichti Szerződés K cikke felsorolja a III. pillérben, kormányközi keretek között (uniós normaagyon kívül) megvalósítandó együttműködés 9 területét:<sup>10</sup>

---

10 HORVÁTH Zoltán. *Kézikönyv az Európai Unióról*. 8., átdolg., bővített kiadás. Budapest: HVG-ORAC, 2011, 483.

1. menekültügyi politika összehangolása;
2. személyforgalom ellenőrzése és beléptetése a külső határon (határellenőrzés) és határvédelem;
3. harmadik országokra vonatkozó belépési szabályok (harmadik országok állampolgáira vonatkozó belépési, kilépési, tartózkodási, letelepedési, továbbutazási és családegyesítési szabályok és engedélyek) és az illegális migráció elleni harc;
4. kábítószer kereskedelem elleni küzdelem;
5. nemzetközi csalások elleni küzdelem;
6. igazságügyi együttműködés polgári ügyekben;
7. igazságügyi együttműködés büntető ügyekben;
8. vámügyi együttműködés;
9. rendőrségi együttműködés a terrorizmus és egyéb nemzetközi bűnözési formák ellen (szoros összhangban az Europollal).

Mivel a bel- és igazságügyi együttműködés érzékenyen érintette a tagállamok szuverenitásának egyes területeit, ezért az csak kormányközi módon alakulhatott ki. Ezen kéréskörben a bel- vagy igazságügyi miniszterekből álló Tanács lett a döntéshozó szerv, ahol az egyhangú döntéshozatal érvényesült és a többi közösségi szerv (az Európai Bizottság, Európai Parlament vagy az Európai Bíróság) igen szűkre szabott vagy semmilyen hatáskört sem kapott.<sup>11</sup> Meg kell még külön említeni, hogy a Maastrichti Szerződés megalkotta az közös vízümpolitika kialakításának a lehetőségét is, amellyel a tagállamok hamarosan éltek is. Az I. pillérébe (Európai Közösséget létrehozó Szerződések pillére) beiktattak egy jogszabályt, amely szerint a Bizottság javaslatára a Tanács, a Parlamenttel konzultálva, meghatározhatja azoknak a harmadik országoknak a körét, amelyek állampolgárai számára az EU-ba belépés vízumköteles.<sup>12</sup> Ebből a közösségi jogszabályalkotási lehetőségből nő

---

11 HORVÁTH i.m. 484.

12 HORVÁTH i.m. 484.

ki 2001-re az EU első közös vízumlistája.<sup>13</sup>

Az 1999-ben hatályba lépő Amszterdami Szerződés új alapokra helyezte a bel- és igazságügyi együttműködést, ami nagy lendületet adott az integráció további mélyülésének ezen a területen. E szerződés egyik legnagyobb eredménye a bel- és igazságügy területén, áttörést jelentve a tagállami együttműködésben, a döntéshozatali reform beiktatása volt. A III. pillérnek a fenti számozás szerinti első hat területét az Amszterdami Szerződés áthelyezte az I. közösségi pillérbe. Ettől kezdve ezek a területek az uniós intézmények hatáskörébe tartoztak és minősített többségi döntéshozatallal történt a jogalkotás a Tanácsban az egyhangú döntéshozatal helyett. E hat területet lefedő, új közösségi politika neve *vízumok, menekültügy, bevándorlás és személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikák* lett. E hosszú megnevezéssel az Amszterdami Szerződés egy új címet iktatott be az I. pillért alkotó jogszabályok harmadik részébe. A kiüresített III. pillért átnevezték *Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködéssé*, amely nevében híven tükrözte a leszűkített területeket, ahol megmaradt a tagállamok közötti kormányközi jellegű együttműködés, tehát a Tanács egyhangú döntéshozatalon alapuló kizárólagos szerepe.

Hogy hangsúlyt adjanak ezeknek a döntéshozatali reformoknak, az Amszterdami Szerződés bevezette a *szabadság, biztonság és jog érvényesülésének a térsége* (SZBJT) szakpolitika új fogalmát, amely *bel- és igazságügyi együttműködés* (III. pillér) kifejezés helyébe lépett. Az SZBJT szakpolitikába ily módon az I. és a III. pillérbe szétosztott területek tartoztak. Az I. pillérből az eredetileg (a Maastrichti Szerződésben) ide beszűrt vízumpolitika (rövid távú tartózkodás) és a frissen ide telepített 6 új terület (pl. határvédelem és -ellenőrzés,

---

13 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1806 rendelete (2018. november 14.) a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról (HL L 303., 2018.11.28., 39–58. o.) <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1806/2023-05-15> (Letöltés dátuma: 2023. június 31.)

legális határátlépés, irreguláris határlépés (és kiutasítás), menekültügy és igazságügyi együttműködés polgárjogi ügyekben) tartozott az SZBJT-be. A III. pillérből az igazságügyi együttműködés büntetőügyekben és a rendőrségi együttműködés tartozott az SZBJT-t lefedő szakpolitikák közé.<sup>14</sup>

Az Amszterdami Szerződés másik nagy előrelépése a határelőjárás és -védelem területén az volt, hogy a SM-t és SVE-t (és az hozzájuk kapcsolódó, azóta elfogadott további jogszabályokat) is beemelte a közösségi joganyagba, az uniós intézményi keretbe. Bár ez a két egyezmény eredetileg a közösség keretein kívül született, az Amszterdami Szerződéshez kapcsolt jegyzőkönyv kimondta az összes schengeni jogszabály beillesztését az EU-s keretekbe. Ezek az előírások, tartalmuktól függően, az I. vagy a III. pillérbe kerültek.

A nagy előrelépésnek számító Amszterdami Szerződés elfogadását az tett lehetővé, hogy 1990-es évek második felére a tagállamok elfogadták és felvállalták a közösségi szintű (szupranacionális) együttműködés prioritását, azaz lemondtak a nemzeti önrendelkezés egy részéről, az addig érzékenynek számító bel- és igazságügy területein. Innentől kezdve az SM és SVE jogszabályairól már mint „*schengeni acquis*”-ról beszélünk; a kifejezés mutatja, hogy az eredetileg az európai integráció szervezeti keretein kívül, akkor még csak néhány tagállam által aláírt két egyezmény az Amszterdami Szerződés után a közösségi jogszabályok (SZBJT szakpolitika) részévé vált.<sup>15</sup> Bár, attól függően, hogy a két egyezmény előírásai az I. vagy a III. pil-

14 NAGY – JENEY i.m. 641.

15 Egészen 2009-ig, a Lisszaboni Szerződés életbe lépéséig volt használatos a *schengeni acquis* kifejezés, azóta a *schengeni uniós vívmányok* kifejezést használjuk. Ennek oka, hogy a Lisszaboni Szerződés előtt az Európai Közösség bírt jogi személyiséggel és ebből adódóan elkülönült jogrendszerrel, ezért a közösségi jog (*acquis communautaire*) elnevezés volt használatban. Azóta az Európai Unió bír jogi személyiséggel és az *uniós acquis* (*uniós vívmányok* vagy *uniós jog*) elnevezést használjuk – lásd: FAZEKAS, Judit. Az EU jogrendszere. In: OSZTOVITS, András (szerk.), *EU-JOG*. 3., aktualizált és bővített kiadás. Budapest: HVG-ORAC, 2021, 199.



lérbe kerültek, eltérő (többségi vagy konszenzusos) döntéshozatali mechanizmusok vonatkoztak rá.

Végül a 2009-ben hatályba lépő Lisszaboni Szerződés teszi meg az utolsó lépést a Schengen *acquis* teljen beintegrálására a közösségi (uniós) joganyagba. Azzal, hogy eltörölte az EU pilléres rendszerét az addig a III. pillérben lévő maradék területek (rendőri és büntetőügyi együttműködés) is bekerültek az I. pillérhez tartozó területek közé, tehát főszabályként a *rendes* közösségi vagy uniós jogalkotási eljárások vonatkoznak ezekre. Tehát 2009 óta az összes SZBJT szakpolitika szupranacionális szintű együttműködéssé vált. A Bizottság jogszabály-kezdémenyezési jogot kapott, a jogalkotásban a Parlament is részt vesz társjogalkotóként, a Tanács kettős többségen alapuló minősített többségi döntéshozatali mechanizmust használ és a Bíróság is joghatóságot szerzett a fenti számozás szerinti mind a 9 (SZBJT szakpolitikák) területen.

Összefoglalásként elmondható, hogy az SZBJT szakpolitikák végül egy teljes kört írtak le 2009-re, amelyben a Maastrichti Szerződés előtt a nemzeti jog elsőbbséget élvezett, majd a Maastrichti, Amszterdami és Lisszaboni szerződésmódosításoknak köszönhetően a közösségi jog vált uralkodóvá.<sup>16</sup> Ugyanakkor azt is fontos kiemelni, hogy az SZBJT szakpolitikákhoz kapcsolódó uniós joganyag sok esetben csak minimumszabályokat ír elő, tehát a terület szabályozási kereteit adja meg, amelyben a nemzeti jogszabályoknak kialakításának jelentős tere marad. Ezért a szabadság, biztonság és jog érvényesüléséhez szükséges közösségi szakpolitikák az EU és a tagállamok *megosztott hatáskörű* szakpolitikái.

Az Amszterdami, majd később a Lisszaboni Szerződéseknek köszönhetően, azaz az SZBJT szakpolitikák két lépésben való közösségi szintre emelésének eredményeképpen, ezeken a területeken az együttműködés gyors és szerteágazó fejlődésnek indult. Az SZBJT szakpolitikák gyors közösségi felfutása, nem utolsó sorban a Bizott-

---

16 NAGY – JENEY i.m. 642.

ság aktív javaslattevő, konzultációs és koordinációs munkájának is köszönhető. Mivel ennek a tanulmánynak a fókusza a schengeni uniós vívmányok, azaz a határátlépés és határellenőrzés a külső határon, valamint a személyek szabad mozgása a belső határon, ezért a továbbiakban csak a Maastrichti Szerződés számozása szerinti 2. és 3. területen elért szabályozási újításokat ismertetjük. Az SZBJT szakpolitikák egyéb részeit, mint például a schengeni vívmányokkal párhuzamosan formálódó, a fenti számozás szerinti 1.-es területből kinövő menekültügyi uniós együttműködés (Dublini Egyezmény) vagy a rendőrségi bűnüldözési kooperáció vívmányai (4.-9. területek) nem kerülnek itt további tárgyalásra.

Egy újabb kategorizálás szerint, az Amszterdami és Lisszaboni Szerződésmódosítások óta szárba szökött jogfejlődés eredményeképpen mára már négy nagyobb csoportba szokták az SZBJT-hez kapcsolódó, eredetileg a fenti 9 pontban részletezett szakpolitikát csoportosítani. Ezek a következők:

1. schengeni együttműködés;<sup>17</sup>
2. bevándorlás és menekültpolitika;<sup>18</sup>
3. nemzetközi rendészeti együttműködés;<sup>19</sup>
4. alapvető jogok.<sup>20</sup>

---

17 BALLA József – VÁJLOK, László. A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége - Schengeni együttműködés. In: ÖRDÖGH, Tibor (szerk.), *Az Európai Unió szakpolitikai rendszere*. Budapest: NKE Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022, 299–314.

18 HAUZINGER Zoltán - TÖTTÖS Ágnes. A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége - Bevándorlás és menekültpolitika. In: ÖRDÖGH Tibor (szerk.), *Az Európai Unió szakpolitikai rendszere*. Budapest: NKE Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022, 315–332.

19 NAGY Judit. A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége - Nemzetközi rendészeti együttműködés. In: ÖRDÖGH Tibor (szerk.), *Az Európai Unió szakpolitikai rendszere*. Budapest: NKE Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022, 277–298.

20 NAGY Noémi. A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége – Jogérvényesülés és alapvető jogok. In: ÖRDÖGH Tibor (szerk.), *Az Európai*

A továbbiakban, ahogy már a említettük, a 1. pontra, a schengeni uniós vívmányokra fókuszálunk, ahol a döntő lépést, a tagállamok és az Unió között megosztott hatáskörű szakpolitikává válást az 1999-ben hatályba lépő Amszterdami Szerződés hozta el.

#### 4. A schengeni uniós vívmányok fejlődése 2000-2020 között

Az ezredforduló után, részben a 2001. szeptember 11-i amerikai terrortámadás következtében, a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének érdekében az Európai Tanács több ötéves keretprogramot fogalmazott meg (1999-2004 Tamperei program, 2005-2009 Hágai program, 2010-2014 Stockholmi program). Ezek olyan nem jogi aktusok, amelyekben konkrét, gyakorlati célkitűzések és teendők szerepeltek, valamint politikai stratégiai irányvonalak a kooperáció további elmélyítéséhez. Lényegében mindegyik arra törekedett, hogy konszolidálja a már elfogadott jogi aktusokat, azaz minél eredményesebben végrehajtsa azokat. Megfogalmazták, hogy igyekezni kell az illegális bevándorlással kapcsolatos politikában is előre lépni, a kiváltó okokat kezelni, akár külpolitikai lépésekkel.<sup>21</sup>

A politikai akarat és a kibővült uniós jogalkotási keretek találkozásának eredményeként a schengeni vívmányok dinamikus fejlődésnek indultak. A mai schengeni vívmányok és intézményi kereteik többfajta csoportosításban tárgyalhatók. Például Balla József és Vájlók László nyolc részre osztva mutatja be a schengeni rész-szakpolitika mai lényegi elemeit. Ezek a következők:<sup>22</sup>

1. európai integrált határigazgatás (IBM);
2. nemzeti integrált határigazgatási stratégia megalkotása;

---

*Unió szakpolitikai rendszere.* Budapest: NKE Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022, 265–276.

21 MOHAY Ágoston. Bel- és igazságügyi együttműködés: a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség. In: KENGYEL Ákos (szerk.), *Európai Uniók politikák.* Budapest: Akadémiai Kiadó, 2020, 593-594.

22 BALLA – VÁJLÓK i.m. 307-310.

3. az 5 évente esedékes schengeni értékelő ellenőrzés;
4. intelligens (okos) határok kérdésköre (új technológiák alkalmazása révén biztonságos és automata ki- és beléptető rendszer kiépítése);
5. belső határokon az ellenőrzés ideiglenes visszaállításának a kérdésköre;
6. közös vízumpolitika;
7. schengeni adatbázisok (SIS, VIS) kiépítése a határátlépők hatékonyabb szűrése érdekében, és
8. az okmánybiztonság növelése biometrikus adatok beemelésével.

Ebben a tanulmányban egy hagyományosabb, a schengeni joganyag kronológiai fejlődési pályáját tükröző tárgyalási módot használunk Nagy Boldizsár és Jenev Petra munkája alapján.<sup>23</sup> E szerzők gondolatmenetét követve, ebben a fejezetben, háromfelé csoportosítva, a külső határok ellenőrzése és védelme (4.1. alfejezet), a belépési engedélyek összehangolása – közös vízumpolitika (4.2. alfejezet) és az irreguláris migráció elleni harc (4.3. alfejezet), tekintjük át a schengeni szabályok lényegét.

#### *4.1. A külső határokat érintő intézkedések (IBM)*

Az Európai Unió átfogó módon áll hozzá az ezredforduló óta a külső határokon megvalósítandó határőrizeti és védelmi feladatokhoz, ezért kialakított egy ún. európai integrált határigazgatás rendszert (integrated border management IBM). Az IBM egy többlépcsős biztonsági szűrőrendszer, amelynek az a feladata, hogy kiszűrje a külső határon a közrendre káros jelenségeket, amelyek negatív hatással lehetnek a schengeni belső térség biztonságára.<sup>24</sup> Lényegi elemeit tekintve egyrészt a külső határ egységes ellenőrzésére és védelmére, másrészt a belső schengeni térségben végzett mélységi ellenőrzésre,

---

23 NAGY – JENEV i.m.

24 BALLA – VÁJLÓK i.m. 307.

harmadrészt harmadik országokkal (pl. szomszédos vagy migrációt kibocsájtó országokkal) való együttműködésre épül.

Az IBM megvalósításának külső határok ellenőrzésére és védelmére vonatkozó első és egyben egyik legfontosabb eszköze a *Schengeni Határellenőrzési Kódex*<sup>25</sup> (amelynek 2002-os indulásakor még *Közös Kézikönyv* volt a neve). A határátlépés hatékony ellenőrzése céljából a tagállamok meghatározták a személyek ellenőrzésének az egységes szabályait a külső határok átkelőin. Tehát a *Kódex* részletesen szabályozza és egységesíti:

- a külső határt átlépő személyek ellenőrzését. A tagországok állampolgáira *minimum* ellenőrzés (személyazonosság és okmányok valódiságának megállapítása) vonatkozik, míg harmadik országok állampolgáira az *alapos* ellenőrzés lépései (úti okmányok, vízum, beutazási cél, anyagi fedezet vizsgálata és SIS és VIS /lásd alább/ adatbázisokban ellenőrzés) vonatkoznak;
- átkelőkn, reptereken és kikötőkben az EU-s állampolgárok (a szabad mozgás jogával rendelkező személyeket) elkülönítését a harmadik országok állampolgáraitól a beléptetés során;
- a határőrzés és -védelem körében végzett intézkedésekhez használt eszközparkot és technikai felszereléseket;
- a belső határokon a személyellenőrzés ideiglenes visszaállításának a lehetőségét, amely visszaállítható legfeljebb 6 hónapra a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély esetén.

A második eszköz a Schengeni Információs Rendszer<sup>26</sup> (Schengen

---

25 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/399/2019-06-11> (Letöltés dátuma: 2023. június 3.)

26 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1861 rendelete (2018. november 28.) a határforgalom-ellenőrzés terén a Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozásáról, működéséről és használatáról, a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény módosításáról, valamint az 1987/2006/EK

Information System, SIS I és II adatbázis), amely többszöri bővítésen és módosításon esett már át. Ez a hatalmas adatbázis körözött, elveszett vagy beutazási és tartózkodási tilalom alatt álló személyek, valamint lopott vagy elveszett tárgyak (pl. gépkocsik, hajók, konténerek, értékpapírok) nyilvántartására és azonosítására szolgál a rendőrség, határőrség, vámügy és egyéb igazságszolgáltatási szervek számára. Az adatbázishoz az EU összes külső ellenőrzési pontján hozzáférhetnek a szakhatóságok, így a belépőket, kilépőket és tárgyaikat (pl. autójukat) azonnal ellenőrizni tudják, hogy nincs-e rájuk figyelmeztető jelzés kiadva. 2018 óta jogszerűtlenül tartózkodó (pl. visszatérési-kiutasítási határozattal sújtott) személyek kiszűrésére is használható.<sup>27</sup> Szorosan kapcsolódik a SIS-hez a SIRENE adatbázis, amely SIS figyelmeztetésekhez kapcsolódó, kiegészítő, pl. szöveges információkat tartalmaz és ugyanúgy hozzáférhető a rendészeti hatóságai számára.

A harmadik eszköz az uniós határigazgatás kereteinek kialakítása során egy közösségi koordinációs szereppel bíró szervezet felállítása volt. Ez lett a Frontex,<sup>28</sup> amelyet eredetileg 2004-ben hozták létre a tagországok és amelynek feladata akkor még leginkább a határőrizeti szervek közötti közösségi szintű koordináció kiépítése vagy együttműködésük összehangolása volt. Ezen kívül még a tagországok határrendészeti szerveinek nyújtott képzéseket, végzett tudományos kutatási tevékenységet és készített gyakorlati kockázatértékeléseket. Valamint, harmadik országokba (pl. migrációs kibocsátó országokba

---

rendelet módosításáról és hatályon kívül helyezéséről HL L 312, 2018.12.7., 14. <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1861/2021-08-03> (Letöltés dátuma: 2023. június 3.)

27 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1860 rendelete (2018. november 28.) a Schengeni Információs Rendszernek a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok visszaküldése céljából történő használatáról HL L 312., 2018.12.7., 1–13. <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1860/oj> (Letöltés dátuma: 2023. június 3.)

28 Eredetileg a Frontex hivatalos neve magyarul: Európai Unió Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség

vagy a szomszédos tranzit országokba) is küldött összekötő tiszteket, akiknek a feladata az irreguláris migrációs mozgások monitorozása, gyűjtése és ezen információk megosztása volt.

Fontos kiemelni, hogy a Frontex nem egyfajta uniós határőrség kialakításán dolgozott, ugyanis a külső határok őrizete továbbra is nemzeti határkörben maradt. Európai határőrség felállítása helyett, azért, hogy a nagyobb illegális migrációs nyomás alatt álló déli és keleti államokat segíteni tudják közösen, egy gyorsreagálású határőr beavatkozó egység (RABIT)<sup>29</sup> létrehozásáról döntöttek 2007-ben, amelyet bármely külső határral rendelkező tagállam segítségül hívhat rendkívüli helyzetben. Bár az első években sor került rövid távú RABIT bevetésekre a külső határokon a nemzeti erők tehermentesítése céljából,<sup>30</sup> 2010 után már nem alkalmazták a RABIT erőket és nem aktiválták a mechanizmust.<sup>31</sup> Végül a Frontex 2016-os és 2019-es jogszabályváltozásai (bővebben a következő bekezdésben kifejtve) átalakították azt, és hatályon kívül helyezték az eredeti RABIT rendeletet.

A 2015/16-os menekültügyi krízist követően kapott nagyobb önállóságot, komplexebb feladatkört, komolyabb szerepet és megnövekedett költségvetést a Frontex. Bár ma is többnyire Frontex néven emlegetik, a szervezet neve is megváltozott, először 2016-ban

---

29 Az Európai Parlament és a Tanács 863/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a gyorsreagálású határvédelmi csapatok felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről, valamint a 2007/2004/EK tanácsi rendeletnek ezen eljárás tekintetében történő módosításáról és a kiküldött határőrök feladatai és hatáskörei szabályozásáról. *HL L 199., 2007.7.31., 30—39.* <http://data.europa.eu/eli/reg/2007/863/oj> (Letöltés dátuma: 2023. június 3.)

30 HORTOBÁGYI Dániel. A gyorsreagálású határvédelmi erők létrehozása és alkalmazásának tapasztalatai ('Petovio-2008 Művelet'). *Határrendészeti Tanulmányok*, 2009/1, 4–15.

31 OCHA-Az ENSZ Humanitárius Ügyek Koordinációs Hivatala. *Factsheet – The Rapid Border Intervention Teams Mechanism*. OCHA Services, 2015. Reliefweb official website: <https://reliefweb.int/report/world/factsheet-rapid-border-intervention-teams-mechanism> (Letöltés dátuma: 2023. június 15.)

Európai Határ- és Parti Őrségre, majd 2020-tól Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökségre.<sup>32</sup> Az új név hívebben tükrözi a szervezet növekvő jelentőségét az európai integrált határigazgatás biztosításában, valamint az irreguláris migráció elleni küzdelemben.<sup>33</sup>

- Ma a Frontex tisztviselőket (határőrséget) és saját eszközöket (hajókat, járműveket, repülőket) küldhet vészhelyzet esetén az EU külső hatáira, ha a segítségre szoruló tagállam kéri. 1500 fős, felszerelt szakértői állománnyal rendelkezik, amely gyorsan, öt napon belül mozgósítható határellenőrzési és határátlépési vészhelyzetek kezelésére kiegészítő segítségnyújtásként. Ezt az állományt kell 2027-ig 10.000 főre bővíteni. Ezzel a bevethető állománnyal radikálisan megnő a Frontex képessége, hogy támogassa a tagállamok határvédelmi tevékenységét.
- Előre tervezett, közös, tengeri biztonságot érintő járőrözési műveletek szervezésében és végrehajtásában is részt vesz a Frontex. A Földközi-tenger térségében zajló tengeri műveletei<sup>34</sup> a legismertebbek, amelyek a déli tagállamokat segítik az illegális migráció elleni harcban biztonsági ellenőrzésekkel, őrjáráttal és kutatással és mentéssel.
- A schengeni övezeten kívüli országokkal való kapcsolattartás is stratégiai fontosságú prioritássá vált a szervezet számára az

---

32 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1896 rendelete (2019. november 13.) az Európai Határ- és Parti Őrségről, valamint az 1052/2013/EU és az (EU) 2016/1624 rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 295., 2019.11.14., 1—131. o. <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj> (Letöltés dátuma: 2023. június 3.)

33 A Frontex hivatalos weboldala alapján: <https://frontex.europa.eu/hu/amit-csinálnunk/legfontosabb-feladatai/> és Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséget létrehozó rendeletet áttekintő hivatalos weboldal alapján: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM:4426621> (Letöltés dátuma: 2023. június 6.)

34 Az Európai Tanács honlapján átfogó leírás olvasható a 2013 óta indított Földközi-tengeri műveletekről: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/saving-lives-sea/> (Letöltés dátuma: 2023. június 3.)



irreguláris migrációs elleni küzdelemben 2015 óta. Partnerségi hálózatot alakított ki az irreguláris migráció által érintett nem uniós tranzit és kiindulási országokkal az összekötő tisztek szerepének megerősítése által. Külképviseleti irodáinak feladata többes: egyrészt a határokon kívül szerzett információk és bűnüldözési-hírszerzési (pl. embercsempészetéről, emberkereskedelemről, illegális bevándorlásról) adatok megosztása az illetékes nemzeti hatóságokkal, az uniós ügynökségekkel és az Európával; másrészt ezek a külképviseleti irodák logisztikai segítséget nyújtanak a tagállamoknak a kiutasítás alatt álló személyek visszaküldésének lebonyolításában a fogadó (nem uniós) országgal együttműködve.

A külső határőrizet és -védelem egységesítésének a negyedik eszköze az EUROSUR (Európai Határőrizeti Figyelő Rendszer) kiépítése, amely egy fejlett technológiájú, megfigyelésre kiépített, átfogó műszaki határőrizeti rendszer. Lehetővé teszi a válsághelyzetek gyorsabb és hatékonyabb felismerését, előrejelzését és kezelését. Ez lényegében egy fejlett messzelátó és éjjellátó kamerarendszer láncolat a szárazföldi határokon, amely folyamatosan figyeli a külső határok helyzetét, és amelyet a nemzeti határigazgatási szervek és a Frontex közösen működtetnek. Azonnali információ-megosztáson alapul a tagállamok határigazgatási szervei között, amely gyors helyzetfelismerést eredményez, így az uniós határellenőrzési műveletek megtervezést és lebonyolítását sokkal hatékonyabbá teszi. A 2013-ban határozták el a felállítását,<sup>35</sup> a következő évben kiépült a déli és a keleti külső határokon, majd 2019-ben a működésének javítása érdekében beépítették az Európai Határ és Partvédelmi Ügynökséget létrehozó rendeletbe, azaz a kibővített Frontex hatálya alá helyezték.

---

35 Az Európai Parlament és a Tanács 1052/2013/EU rendelete (2013. október 22.) az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) létrehozásáról *HL L 295., 2013.11.6., 11-26.* <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1052/oj> (Letöltés dátuma: 2023. június 3.)

Az Európai határregisztárciós rendszer<sup>36</sup> (Entry-Exit System EES) kiépítése 2024-től várható, ez az ötödik eszköze a külső határellelőrzésnek, az IBM-nek. Ez egy automatizált, „okos” be- és kilépési nyilvántartó rendszer harmadik országok állampolgárai számára, amely felváltja a mostani ki és belépéskor végzett bélyegzést. A külső határátlépések elektronikus rögzítésével nyomon követhető nemcsak az, hogy kik és mikor léptek be az Unió területére, hanem az is, hogy az utazók időben elhagyják-e az Unió területét. A kilépések automatikus rögzítésével megakadályozható az is, hogy olyan személyek hagyják el az uniót, akikkel szemben valamelyik tagállam hatósági intézkedést rendelt el.

Az IBM-hez tartozó, ebben az alfejezetben tárgyalt hatodik eszköz, amelynek bevezetéséről tagállamok megállapodtak, a mélységi ellenőrzés. Ez a schengeni övezet területén belül szűrőpróbaszerű ellenőrzések gyakorlatát jelenti. A határőrség felhatalmazást kapott arra, hogy az országuk területén belül gyanús személyeket feltartóztasson és átvizsgáljon, és ha kell, velük szemben eljárjon. Ezt a lépést a belső határok megszűnéséből adódó biztonsági űr kompenzálása érdekében vezették be.

#### 4.2. *Közös vízumpolitika*

Az uniós közös vízumpolitika lényege, hogy a rövid távú belépési engedélyek (turistavízum) kiadási feltételeit összehangolják, miközben a hosszú távú belépési és tartózkodási engedélyek, mint például a munkavállalási vagy családegyesítési vízumok megmaradtak tagállami, nemzeti hatáskörben.<sup>37</sup> A különböző vízumoknak és belépési

---

36 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/2225 rendelete (2017. november 30.) az (EU) 2016/399 rendeletnek a határregisztárciós rendszer (EES) alkalmazása tekintetében történő módosításáról

HL L 327., 2017.12.9., 1-19. <http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2225/oj>  
(Letöltés dátuma: 2023. június 6.)

37 NAGY – JENEY i.m. 659–64.

engedélyeknek az a szerepe, hogy a harmadik államból érkező utazó még az elindulása előtt a saját származási országában átessen egy szűrésen, ne a külső határon lévő átkelőn vagy repülőtéren történjék ez meg először.

2010-ben életbe lépett a közösségi *Vízumkódex*,<sup>38</sup> amelyben a tagállamok megegyeztek az ún. *Schengen vízum* és a *reptéri tranzitvízum* igénylésének, kiadási feltételeinek és formátumának egységesítésében. A Schengen vízum egy rövid távú (180 nap időtartam alatt 90 napot nem meghaladó) tartózkodásra jogosító (egyszeri vagy többszöri) belépési engedély. Aki ezt megkapja, az a schengeni övezet összes tagállamát szabadon meglátogathatja. Bár a Schengen vízum kiadása a gyakorlatban a tagországok külképviseletein dolgozó konzulok döntésén múlik, a *Vízumkódex* előírásai segítenek abban, hogy ez a döntés minél koherensebb módon és minél egységesebb eljárások és feltételek mentén szülessen meg. A *Vízumkódex* kimondja, hogy nem adható beutazási engedély annak, akinek a neve mellett a *Vízuminformációs rendszer* adatbázisában, a *VIS*-ben (lásd alább) vagy a *SIS*-ben figyelmeztetés szerepel, illetve annak, aki bármely tagállam közrendjére vagy nemzetbiztonságára veszélyt jelent. Ezen kívül a kérelem vizsgálata során ellenőriznie kell az illetékes konzulátusnak, hogy nem jelent-e a kérelmező kockázatot az illegális bevándorlás szempontjából, tervezi-e az ország elhagyását a vízum lejáratá előtt és teljesülnek-e a Schengeni Határellenőrzési Kódexben megállapított beutazási feltételek (úti okmányok valóságosága, beutazás oka, tartózkodáshoz és hazatéréshez szükséges pénzügyi fedezet).

A vízumkérelem benyújtásának adminisztratív követelményét is szabályozza a *Vízumkódex*. A kérelmezőknek egy egységesített kérdőívet kell kitölteniük (amelyben részletezik az beutazás okát és anyagi fedezetét), biometrikus adataikat meg kell adniuk (arckép és

---

38 Az Európai Parlament és a Tanács 810/2009/EK rendelete (2009. július 13.) a Közösségi *Vízumkódex* létrehozásáról (*vízumkódex*) *HL L 243., 2009.9.15., 1-58.* <http://data.europa.eu/eli/reg/2009/810/oj> (Letöltés dátuma: 2023. június 3.)

10 ujjlenyomat), és be kell fizetniük a vízumdíjat. Ezek az egységesített adattípusok mind bekerülnek a VIS-be. Az elbírálás főszabálya szerint 15 napot vesz igénybe és a kérelmező személyes megjelenésre (konzuli interjúra) kötelezhető. Ha egy vízumkötelezett ország kellő mértékben együttműködik az EU-val az illegális migránsok visszafogadása terén, akkor a háttérelőírás során előírt szabályokat elnézőbben lehet alkalmazni.<sup>39</sup>

Az előbb említett *Vízuminformációs rendszer*<sup>40</sup> (Visa Information System VIS) egy elektronikus adatbázis, amely 2011-ben startolt azzal a céllal, hogy megkönnyítse és egységesítse a vízumkiadási eljárást. Minden kérelmezőnek az igénylés során megadott összes adatait rögzíteni kell benne (szöveges adatokat, arcképet és ujjlenyomatokat), amelyhez a vízumhatóságokon kívül az illetékes idegenrendészeti szervek is hozzáférhetnek. A vízumigénylések adatainak egyetlen helyen való tárolása lehetővé teszi a részes országok hatóságai számára azok megtekintését és az elbírálás kimenetelének és okainak a megismerését, bármelyik tagországhoz is érkezzen az igénylés. Így kiszűrhető a *vízumvásárlás* és egységesíthető a kérelmezők elbírálása.

A közös vízumlista készítése is fontos eleme az uniós vízumpolitikának. A tagállamok először 2001-ben egyeztek meg a vízumkötelezettség alá eső országok listájáról, és rendszeresen felülvizsgálják azt. A legutóbbi felülvizsgálat 2018-ban történt.<sup>41</sup> Ma kb. 110

---

39 A Vízumkódex részletes összefoglaló áttekintése az EU hivatalos weboldalaán megtalálható: <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/summary/visa-code.html> (Letöltés dátuma: 2023. június 3.)

40 Az Európai Parlament és a Tanács 767/2008/EK rendelete (2008. július 9.) a vízuminformációs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről (VIS-rendelet) HL L 218., 2008.8.13., 60-81. <http://data.europa.eu/eli/reg/2008/767/2021-08-03> (Letöltés dátuma: 2023. június 3.)

41 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1806 rendelete (2018. november 14.) a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról. HL L 303., 2018.11.28., 39-58. <http://data.europa.eu/eli/>

ország van a vízumkötelezettek listáján és 63 azon országok száma, amelyeknek az állampolgárai vízum nélkül is beléphetnek az EU területére turistaként.<sup>42</sup>

Az EES bevezetése okán azon harmadik országok állampolgárainak, akik vízummentesen utazhatnak be az EU-ba, 2024-től át kell majd esniük egy előszűrésen. Várhatóan egy pár euróba kerülő utazási engedélyt kell online előre kitölteniük-megvenniük (Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer ETIAS),<sup>43</sup> ami azonban azt is lehetővé teszi, hogy már a külső határra érkezés előtt minden belépőt ellenőrizhessenek a SIS, VIS, Eurodac stb. adatbázisokban.

### 4.3. Irreguláris migráció (határsértők) elleni küzdelem

A jogellenesen belépők vagy jogcím nélkül tartózkodók elleni harcnak több eszközt dolgozta ki az Unió az utóbbi két évtizedben.<sup>44</sup> Ennek egyik eleme a harmadik országokkal, főként származási és tranzit országokkal való együttműködés az irreguláris migráció megfékezése érdekében. Ilyen együttműködések keretében az Unió például szegénység csökkentésére irányuló programokat támogat, fejlesztési és segélyezési megállapodásokat köt, illetve rendészeti kapacitásépítő és okmánybiztonsági programokat szponzorál azzal a céllal, hogy csökkenjen adott országokból érkező irreguláris migráció mennyisége. Az harmadik országokkal való együttműködés és az illegális migráció kezelésének egyik legfontosabb eleme ugyanakkor

---

reg/2018/1806/oj (Letöltés dátuma: 2023. június 3.)

42 Forrás: <https://www.schengenvisainfo.com/who-needs-schengen-visa/>. (Letöltés dátuma: 2023. június 3.)

43 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1240 rendelete (2018. szeptember 12.) az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS) létrehozásáról, valamint az 1077/2011/EU rendelet, az 515/2014/EU rendelet, az (EU) 2016/399 rendelet, az (EU) 2016/1624 rendelet és az (EU) 2017/2226 rendelet módosításáról HL L 236., 2018.9.19., 1. <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj> (Letöltés dátuma: 2023. június 3.)

44 NAGY – JENEY i.m. 669–78.

a *visszafogadási egyezmények* aláírása adott tranzit vagy kibocsátó országokkal. Egy ilyen megállapodásban, megfelelő ösztönzők hatására (segélyek folyósítása vagy vízumkönnyítési megállapodásért cserébe), a harmadik ország vállalja, hogy saját állampolgárait vagy a területükről jogszerűtlenül érkező (pl. okmány vagy vízum nélkül) személyeket visszaveszik (a visszaküldés tilalmát nem veszélyeztetve). Az EU eddig 18 ilyen visszafogadási megállapodást kötött, leginkább az EU déli és keleti szomszédaival.<sup>45</sup>

Az emberkereskedelem és embercsempészet elleni küzdelem is hatékony bűnüldözési eszköz az irreguláris migráció csökkentésére és a határokon átnyúló bűnszövetkezetek tevékenységének akadályozására. Ezen a területen már 2004-ben lépett az EU, amikor kiadta az emberkereskedelem áldozatait védő irányelvet,<sup>46</sup> amely tartózkodási engedély elérését teszi az áldozatok számára lehetővé, ha együttműködnek a hatóságokkal az emberkereskedői hálózat felgöngyölítése során.

Az útiokmányok és személyazonosító iratok biztonságossá tétele is a határátlépők hiteles beazonosításának és a dokumentumokkal való visszaélés kiszűrésének egy eszköze. A biometrikus azonosítókkal (digitális ujjlenyomat, arckép, aláírás) felszerelt dokumentumok hamisítása igen nehéz, ezért a belépésre jelentkezők hiteles beazonosítása könnyebbé válik. Az Unió meghatározza és folyamatosan frissíti a biztonságos harmadik országok okmányairól vezetett listát, melyek

---

45 Bel és Igazságügyi Tanács összefoglalója az EU humánus és hatékony visszatérési politikájáról az EU hivatalos honlapján. [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/irregular-migration-and-return/humane-and-effective-return-and-readmission-policy\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/irregular-migration-and-return/humane-and-effective-return-and-readmission-policy_en) (Letöltés dátuma: 2023. június 12.)

46 A Tanács 2004/81/EK Irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményekkel érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről. HL L 261, 06/08/2004. 0019–0023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0081&from=IT> (Letöltés dátuma: 2023. június 12.)

adott személy beazonosítása alkalmasak és amelyekbe beutazás céljából lehet például Schengen vízumot kérelmezni. Ennek megfelelően vannak olyan országok (pl. Ukrajna), akiknek az állampolgárai vízum nélkül léphetnek be az EU területére, ha újfajta biometrikus útlevéllel rendelkeznek, míg vízumra van szükségük, ha régi típusú útlevél van a birtokukban.<sup>47</sup>

Az illegális foglalkoztatást is szankcionálja az EU 2009 óta.<sup>48</sup> Egy irányelv tiltja a jogszerűtlenül tartózkodó személyek foglalkoztatását és a foglalkoztató szankcionálását írja elő. Tagállami hatáskörben marad a büntetés jellege és mértéke, csak annyit ír elő az irányelv, hogy legyen arányos a jogsértéssel.

A tagállamok számára az egyik legproblémásabb terület a visszatérések (kiutasítások) elrendelése és foganatosítása, ami abban is megnyilvánult, hogy egyrészt tagállami szabályozástól függően az egymáshoz hasonló jogszerűtlen tartózkodáson alapuló élethelyzetek eltérő idegenrendészeti intézkedésekhez vezettek. Másrészt pedig sokszor hiába rendelte el a nemzeti hatóság adott személy számára a tagállam elhagyásának kötelezettségét, ezek általában önkéntes elhagyást feltételeztek a jogszerűtlenül tartózkodó személy részéről. Az egységesítés irányába mozdította a tagállamok visszaküldési gyakorlatát, hogy az EU 2008-ban kidolgozta a *Visszatérési irányelvet*,<sup>49</sup>

---

47 Az EU TANÁCSA. *Vízumpolitika: a Tanács rendeletet fogadott el az ukrán állampolgárok vízummenetességéről*. Sajtóközlemény. 2017. május 11. <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/05/11/visa-liberalisation-ukraine/> (Letöltés dátuma: 2023. június 12.)

48 Az Európai Parlament és a Tanács 2009/52/EK irányelve (2009. június 18.) az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokról HL L 168., 2009.6.30., 24-32. <http://data.europa.eu/eli/dir/2009/52/oj> (Letöltés dátuma: 2023. június 12.)

49 Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról. *HL L 348., 2008.12.24., 98-107.* <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj>

amelyet a tagországoknak 2010-ig kellett átültetni a saját jogrendjükbe. Az irányelv a tagállami idegenrendészeti eljárásokat közös alapra helyezte, a középpontba a fokozatosság elvét téve és a kényszerítő intézkedések alkalmazását a legvégső esetnek nyilvánította.

Az irányelv alapesetben 7-30 napot ad az illegális tartózkodónak az ország önkéntes elhagyására. Ha ezt nem teszi meg, akkor a szakhatóság tartózkodási tilalmat és visszatérésére vonatkozó kiutasítási határozatot rendel el ellene. Ha ezután sem távozik önként, akkor élhet a hatóság a kitoloncolás eszközével, és annak foganatosítása céljából rendelhető el őrizete, ha más, kevésbé kényszerítő intézkedés (pl. nyomkövető karperec) nem elégséges. Az önkéntes visszatéréshez az EU pénzügyi támogatást nyújthat a Visszatérési Alapból, a Frontex pedig a SIS-ben nyilvántartja a kitoloncolás alá eső személyeket és közös légijáratokat szervez a kitoloncolásra váróknak, ezáltal segítve a tagállamok idegenrendészeti munkáját.

Fuvarozókat és szállítóvállalatokat is bevontak az irreguláris migráció elleni közdelembé. A fuvarozó felelőssége, hogy azokat a harmadik országbeli állampolgárokat, akiktől az EU-ba való belépést a határon megtagadták (pl. feljogosító irataik hiánya miatt), visszaszállítsa a kiindulási országba. E szabály következménye, hogy a szállítóvállalatok a beszállás előtt ellenőrzik az utasok okmányait, azaz klasszikus határrendészeti munkát végeznek. A szakirodalom ezt a lépést a *határellenőrzés externalizálásának* nevezi, mert civil cégek munkatársait kooptálja a határrendészeti hatóság saját feladatainak ellátásában.<sup>50</sup>

Végül a biztonsági kockázatot jelentő személyek belépését megállítani szándékozó utolsó eszközcsoport ebben az alfejezetben az illetékes szervek közötti információcsere javítása, illetve az adatbázisok

---

(Letöltés dátuma: 2023. június 12.)

50 GRABBE, Heather. Stabilizing the East While Keeping Out the Easterners: Internal and External Security Logics in Conflict. In: LAVENEX, Sandra. – UCARER, Emek M. (szerk.), *Migration and Externalities of European Integration*. Oxford: Lexington Books, 2002, 91-104.



interoperabilitása, a bennük lévő adatok azonnali megoszthatósága. Ennek elősegítése érdekében hozták létre a szabadság, biztonság és jog érvényesüléséhez szükséges, nagyméretű IT rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai ügynökséget az eu-LISA-t<sup>51</sup> 2012-ban, amelynek székhelye Tallinnban van. Az Unióban működő hatóságok nagyméretű informatikai rendszereken (adatbázisokon) keresztül osztják meg egymás között az információkat a határok védelme és a bűnüldözés elleni küzdelem céljából.

Az eu-LISA hatáskörét folyamatosan szélesítik.<sup>52</sup> Mára már átvette például a SIS II, VIS és Eurodac (menedékjogot kérelmező személyek ujjlenyomatait tároló adatbázis), adatállományok üzemeltetését azok igazgatóságától. A tagállamok az ügynökséget megbízták a hamarosan bevezetésre kerülő határregisztrációs rendszer (EES), az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS), az egyéb adatbázisok (Európai Bűnügyi Nyilvántartási és Információs Rendszer, légiutas-nyilvántartási adatbázis vagy a Dublinet-menedékkérelmek összehasonlítását szolgáló rendszer) technikai előkészítésével, fejlesztésével, műszaki üzemeltetésével is.<sup>53</sup> Cél a személyazonosságot

---

51 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1726 rendelete (2018. november 14.) a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai uniós ügynökségről (eu-LISA), az 1987/2006/EK rendelet és a 2007/533/IB tanácsi határozat módosításáról, valamint az 1077/2011/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 295., 2018.11.21., 99-137.) <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1726/2022-06-21> (Letöltés dátuma: 2023. június 16.)

52 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/817 rendelete (2019. május 20.) az uniós információs rendszerek közötti interoperabilitás kereteinek megállapításáról a határok és a vízumügy területén, továbbá a 767/2008/EK, az (EU) 2016/399, az (EU) 2017/2226, az (EU) 2018/1240, az (EU) 2018/1726 és az (EU) 2018/1861 európai parlamenti és tanácsi rendelet, valamint a 2004/512/EK és a 2008/633/IB tanácsi határozat módosításáról (HL L 135, 2019.5.22., 27. o) <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/817/2021-08-03> (Letöltés dátuma: 2023. június 16.)

53 EURÓPAI TANÁCS. *Informatikai rendszerek a bűnüldözés eleni küldelem és az uniós határvédelem szolgálatában*. Az EU Tanácsának hivatalos honlapja. <https://>

biztosító biometrikus adatok beemelése az adatbázisokba, amelyre támaszkodva a különböző adatbázisok adatai közötti keresés egyszerre megvalósítható. Ezekben az adatbázisokban csak harmadik országok állampolgárai (illetve tárgyak) szerepelnek.

## 5. Paktum és stratégia: „új lendület” 2020 után

A schengeni rendszer létrehozásától fogva a külső határok ellenőrzésének szigorodása és védelmének erősítése egyértelmű tendenciaként olvasható ki a vívmányokból. Ebben a fejezetben a jelennel foglalkozunk, ugyanis az évtizedforduló új folyamatokat indított el a schengeni együttműködésben. 2020. szeptember 23-án az Európai Bizottság egy közleményt adott ki egy új, átfogó és megreformált migrációs és menekültügyi paktum<sup>54</sup> megalkotásának a szándékáról, majd elkészítette ennek a javaslatát. A 2015/16-os migrációs és menekültügyi válság kapcsán felmerült komoly hiányosságok feltérképezése után az Európai Bizottság „új lendületet” kívánt adni a területnek és európai kereteket felállítani a méltányos körülmények biztosításához, a migráció „hatékony és humánus” kezelése érdekében. A Bizottság által rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadásra javasolt paktum főbb szempontrendszer:

- a külső határok szilárd és méltányos igazgatása, beleértve a személyazonossági, egészségügyi és biztonsági ellenőrzéseket,
- új szolidaritási mechanizmus a kutatási-mentési tevékenységekre, valamint a nyomás alatti és válsághelyzetekre vonatkozóan,

---

[www.consilium.europa.eu/hu/policies/it-systems-security-justice/#entryexit](http://www.consilium.europa.eu/hu/policies/it-systems-security-justice/#entryexit)  
(Letöltés dátuma: 2023. június 16.)

54 EURÓPAI BIZOTTSÁG. *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az új migrációs és menekültügyi paktumról.* 2020.09.23. Brüsszel. COM(2020)609 final. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0006.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF)  
(Letöltve: 2023. augusztus 28.)

- jobb előrejelzés, felkészültség és válságreagálás,
- hatékony visszaküldési politika és uniós koordinációjú visszaküldési megközelítés,
- kölcsönösen előnyös partnerségek a fő származási és tranzitországokkal,
- méltányos és hatékony menekültügyi szabályok, egyszerűbb menekültügyi és visszaküldési eljárások,
- uniós szintű átfogó irányítás a menekültügyi és migrációs politikák kezelésének és végrehajtásának javításáért,
- fenntartható legális beutazási lehetőségek kialakítása a védelemre szorulóknak számára és a tehetségek EU-ba vonzása érdekében, valamint
- a hatékony integrációs politikák támogatása.<sup>55</sup>

Ahogy az első öt pont mutatja, az új Paktum tervezete a külső határvédelem és -ellenőrzés tekintetében az eddigi eszközökre épít, azoknak a szigorúbb és rendszerezettebb felhasználását javasolja. Ugyanakkor új eljárások bevezetését veti fel a menekültügy vonatkozásában, ahol célként egy egységes, hatékony közösségi rendszernek a kiépítését jelölték meg.

Az új Paktum továbbá számos javaslatot tesz a Schengeni tagállamok együttműködésének a javítására. Egyrészt, javasolja egy legalább évente tartandó Schengen Fórum összehívását, széles körű vitafórumot biztosítva az EU-s intézmények (EP képviselők, Bizottság), nemzetállami vezetők vagy döntéshozók (belügyminiszterek vagy igazságügyminiszterek, illetve képviselőik) és egyéb érintettek (NGOk) számára a Schengeni terület helyzetével, fejlődési irányjaival és prioritásaival kapcsolatban.<sup>56</sup> A Schengen Fórum első ülésére 2020 novemberében, a másodikra 2021 májusában, a harmadikra 2022

---

55 EURÓPAI BIZOTTSÁG. 2020.09.23. i.m. 2-3.o.

56 ZSÁKAI, Lénárd. Schengen Stratégia – úton egy erősebb és ellenállóbb schengeni térség felé? *Belügyi Szemle*, 2022/7. 1551-1565.

júniusában került sor.<sup>57</sup> Ha ezeken a bizalomerősítő és strukturált politikai eszmecseréken az illetékesek egyetértésre tudnak jutni a további együttműködési lépések kijelölésében, akkor várhatóan a tanácsi üléseken is könnyebben egyeznek meg az illetékes miniszterek.

Másrészt, az Európai Bizottság is vállalta, hogy hozzáteszi szakértelmét a Fórum politikai eszmecseréihez a területen való „konkrét együttműködés ösztönzése érdekében, és feltárja a schengeni integráció elmélyítésének lehetőségeit.”<sup>58</sup> Így alkotta meg a Bizottság 2022-ben, majd 2023-ban a schengeni rendszer helyzetéről szóló első, majd második jelentéseit.<sup>59</sup> A bel és igazságügyi szakminiszterek tanácsa pedig 2023. június 8-9-i ülésén, e schengeni helyzetjelentést elfogadva, többek között<sup>60</sup> a következőkben egyezett meg:<sup>61</sup>

- A határellenőrzés felfüggesztéséről Romániával és Bulgáriával. (Ezt a döntést az évvégi európai tanácsi csúcsertekezlet végül csak korlátozva fogadja el).
- A nemzeti visszaküldési rendszerek összehangolásáról és hatékonyabbá tételéről, amely az illegális migrációk elleni harc legfontosabb eszköze.

---

57 EURÓPAI BIZOTTSÁG.. *Third Schengen Forum: setting the way forward*. Sajtóközlemény, Brüsszel, 2022.06.02 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_3445](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_3445) (Letöltve: 2024. április 30.)

58 EURÓPAI BIZOTTSÁG. 2020.09.23. i.m. 17.o.

59 EURÓPAI BIZOTTSÁG. *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A schengeni rendszer helyzetéről szóló 2023. évi jelentés*. Brüsszel, 2023.05.16. COM(2023) 274. Final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0274> (Letöltve: 2023. augusztus 29.)

60 Az itt felsorolt 4 ponton kívül még legalább kettő kulcsfontosságú jogszabályt is alkotott a tanács ezen az ülésen. Az egyik a menekültügy és migráció kezeléséről szóló rendelet (amely a jelenleg hatályos Dublini rendelet helyébe fog lépni) , a másik a menekültügyi eljárásokról szóló rendelet. Egyik sem tartozik a Schengeni határpolitika témájához, ezért nem tárgyaljuk itt bővebben.

61 Az EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA. *A Bel- és Igazságügyi Tanács, 8-9 június 2023. A fő eredmények*. Sajtóközlemény, Brüsszel, 2023.06.09. <https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/jha/2023/06/08-09/> (Letöltve: 2024. április 30.)

- A határigazgatási munka megerősítéséről és a bűnüldözési együttműködés hatékonyabbá tételéről.
- A vízummenetességi szerződések nyomon követésének vagy felfüggesztésének a hatékonyabbá tételéről. (Ez a döntés kifejezetten Belorusz miatt merült fel, hogy szükség van egy eszközre az irreguláris migráció csökkentése céljából, ha az a vízummenetességet élvező szomszédos ország vízumpolitikájából fakad, mert a kettő nincs összehangolva egymással.)

Harmadrészt, a javasolt Paktum fontos célja egy olyan stratégia megalapozása is, amely a schengeni térség jövőjét meghatározhatja. A stratégia kidolgozása nem váratott sokat magára, az Európai Bizottság a Schengen Fórum tapasztalataira is alapozva kidolgozta 2021-ben *A teljeskörűen működő és reziliens schengeni térség kialakítására vonatkozó stratégia* elnevezésű dokumentumot.<sup>62</sup> Ez a dokumentum a schengeni övezetet az Európai Unió egyik legnagyobb vívmányának nevezi és mindhárom pillérében változtatásokat kezdeményez. A térség fő pillérei:

- hatékony külső határigazgatás,
- a belső határellenőrzések hiányát ellensúlyozó intézkedések (közös vízumpolitika, visszaküldési politika, a vonatkozó rendőrségi együttműködési eszközök és különböző informatikai rendszerek, valamint a kapcsolódó adatvédelmi követelmények), és
- hathatós irányítás, beleértve a hatékony értékelési és monitoringmechanizmust, valamint a fokozott felkészültséget.<sup>63</sup>

---

62 EURÓPAI BIZOTTSÁG. *A teljeskörűen működő és reziliens schengeni térség kialakítására vonatkozó stratégia*. 2021.06.02. Brüsszel. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0277&from=HU> (Letöltve: 2023. augusztus 29.)

63 EURÓPAI BIZOTTSÁG. *A teljeskörűen működő és reziliens schengeni térség kialakítására vonatkozó stratégia*. 2021.06.02., 4. Brüsszel. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0277&from=HU> (Letöltve: 2023. augusztus 29.)

Az első pillér esetében a Stratégia többek között felveti a külső határok igazgatásának integrált megközelítését és az ehhez kapcsolódó többéves stratégiai szakpolitika kidolgozását, amelyet végül az Európai Bizottság 2023 március 14-én publikált.<sup>64</sup> A második pilléren belül javaslatot fogalmaztak meg egy uniós rendőrségi együttműködési kódex vonatkozásában, illetve többek között a különböző technológiáknak a határellenőrzésekben való alkalmazásának feltérképezését szorgalmazták. A harmadik pillér tárgyalása során a Stratégia kiáll a rendszeres schengeni fórumok tartása mellett és javasolja a schengeni értékelési és monitoringmechanizmus felülvizsgálatát.

A teljeskörűen *működő és reziliens* schengeni térség kialakítására vonatkozó stratégia mindezek mellett egyértelműen a térség kibővítése mellett érvel, kiemelve, hogy az Európai Bizottság „*szerint elérkezett az idő a továbblépésre e kedvező jelentések alapján, ezért felszólítja a Tanácsot, hogy tegye meg az ahhoz szükséges lépéseket, hogy Bulgária, Románia és Horvátország a tagállamok belső határain végzett ellenőrzések nélküli térség tagjává váljon. Ezek a tagállamok hatékonyan hajtják végre a schengeni vívmányok többségét, azonban nem részesülhetnek teljes mértékben a schengeni térség adta előnyökből, amit orvosolni kell.*”<sup>65</sup>

A Bizottság által 2020-ban meghirdetett új migrációs és menekültügyi paktum törvénybe iktatása elhúzódó folyamat. Első lépésként hosszas tárgyalásokat és kompromisszumokat igényel a tagállamok részéről, amelynek végeredménye egy többségi döntésen alapuló rendeletjavaslat a szakminiszterek tanácsában. Majd a rendes dön-

---

64 EURÓPAI BIZOTTSÁG. *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az európai integrált határigazgatásra vonatkozó többéves stratégiai szakpolitika létrehozásáról.* 2023.03.14. Strasbourg. <https://op.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/f7b5247b-c296-11ed-a05c-01aa75ed71a1/language-hu> (Letöltve: 2023. augusztus 29.)

65 EURÓPAI BIZOTTSÁG. *A teljeskörűen működő és reziliens schengeni térség kialakítására vonatkozó stratégia.* 2021.06.02., 24. Brüsszel. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0277&from=HU> (Letöltve: 2023. augusztus 29.)

téshozatali mechanizmus értelmében e tanácsi rendeletjavaslat akkor válik uniós joganyaggá (rendeletté), amikor a Parlament is rábólint. Döntő lépés született ezen az úton a már az előbb említett, 2023. június 8-án tartott a Bel- és Igazságügyi Tanács ülésén, amely az új paktum tartalmának jelentős részét elfogadta.<sup>66</sup> Tehát ezen az ülésen megállapodtak a szakminiszterek az új menekültügy és migráció kezeléséről szóló rendelet<sup>67</sup> tárgyalási álláspontjáról, amelyet az Európai Parlamenttel folytatott tárgyalásokon képviselnek. E két fél között 2023 őszén folytak az alkuk, végül az áttörés 2023 december 20-án született meg az Európai Tanács csúcsértekezletén, amikor megegyeztek az új migrációs és menekültügyi rendelet<sup>68</sup> végső szövegtervezetében. Az EP 2024 április 10.-én szavazta meg a jogszabály.<sup>69</sup> Várhatóan 2026-tól fognak a rendelkezései életbe lépni, tehát addig van idejük a tagállamoknak, a Bizottság ezután kidolgozandó ütemterve alapján, átültetni az új migrációs és menekültügyi paktum rendelkezéseit a jogrendjükbe.

---

66 AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA. *Bel- és Igazságügyi Tanács, 2023. június 8-9. A fő eredmények.* Sajtóközlemény. 2023.06.09. <https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/jha/2023/06/08-09/> (Letöltve: 2023. augusztus 28.)

67 A TANÁCS FŐTTKÁRSÁGA. *Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a menekültügy és a migráció kezeléséről, valamint a 2003/109/EK tanácsi irányelv és az (EU) XXX/XXX rendeletre [Menekültügyi és Migrációs Alap] irányuló javaslat módosításáról.* Brüsszel 2023. június 13. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10443-2023-INIT/hu/pdf> (Letöltve: 2023. augusztus 28.)

68 AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA. *Migrációs és menekültügyi paktum* Sajtóközlemény, Brüsszel 2024.04.26. <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/> Letöltve: 2024. április 30.)

69 EURÓPAI PARLAMENT. *MEPs approve the new Migration and Asylum Pact.* Sajtóközlemény. 2024. április 10. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240408IPR20290/meps-approve-the-new-migration-and-asylum-pact> (Letöltve: 2024. április 30.)

## 6. A schengeni övezet bővítésének aktuális kérdései: Horvátország teljes körű csatlakozása, Románia és Bulgária küzdelmes útja a részleges csatlakozásig

A Bizottság 2022. november 16-i sajtóközleménye szerint<sup>70</sup> a schengeni övezet erősebbé válik Bulgária, Románia és Horvátország csatlakozásával, mindhárom ország sokat tett az elmúlt években az övezet működése érdekében, és elérkezett az idő a belső határok ellenőrzésének eltörlésére ezen országok esetében is. Bulgária és Románia esetében a Bizottság kiemelte, hogy nagy erőfeszítéseket tettek a határok szisztematikus ellenőrzésére, a SIS rendszer is megfelelően működik mindkét országban és eleget tesznek a visszaküldés tilalma elvének (non-refoulement) is.

2022 márciusában Románia és Bulgária közös nyilatkozatot adott ki a schengeni övezethez való csatlakozási folyamatot felgyorsítandó és támogatandó, amelyben javasolták egy szakértői látogatóbizottság összeállítását, illetve a két országba küldését az Európai Bizottság koordinálásával, akik meggyőződhetnek felkészültségükről. Erre a szakértői látogatásra 2022 októberében sor is került, a bizottság tagjait pedig mind Románia, mind pedig Bulgária meggyőzte a felkészültségéről.<sup>71</sup> Többek között ezen szakértői látogatásra alapozva az Európai Bizottság kiadta a fent is említett sajtóközleményt, amely szerint alkalmasnak találják a következő időszakot Románia és Bulgária csatlakozásához.

---

70 EURÓPAI BIZOTTSÁG. *Making Schengen stronger: Bulgaria, Romania and Croatia are ready to fully participate in the Schengen area.* 2022. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_6945](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6945) (Letöltve: 2023. augusztus 28.)

71 EURÓPAI BIZOTTSÁG. *Making Schengen stronger: Bulgaria, Romania and Croatia are ready to fully participate in the Schengen area.* 2022. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_6945](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6945) (Letöltve: 2023. augusztus 28.)



A kommuniké Horvátországra is külön kitért. A Bizottság kiemelte, hogy a Tanács már 2021 decemberében megállapította,<sup>72</sup> hogy – mivel Horvátország a 2013-as EU csatlakozása óta alkalmazza a schengeni vívmányok egyes részeit<sup>73</sup> – az ország mindenben megfelel a schengeni vívmányok teljeskörű átvételére.<sup>74</sup> Mégis, Horvátországnak a schengeni vívmányokhoz való sikeres csatlakozáshoz bizonyítania kellett, hogy alkalmazni tudja a schengeni szabályok alkalmazását a határellenőrzés, a vízumkiadás és a rendőrségi együttműködés területén.<sup>75</sup> Felelősséget kellett vállalnia a külső határai védelmére, a belépők ellenőrzésére és az egységes schengeni vízum kiadására a többi schengeni tagországok nevében.

2022 őszén Gerhard Karner osztrák belügyminiszter azonban mindhárom ország csatlakozásának lehetséges vétóját vetítette előre.<sup>76</sup> Végül egyedül Horvátország esetében sikerült Ausztriát ettől a szándékától eltántorítani.<sup>77</sup> Nem kizárt, hogy a már működő horvát

---

72 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14883-2021-INIT/en/pdf> (Letöltve: 2023. augusztus 20.)

73 Határok ellenőrzése, rendőrségi együttműködés és a SIS használata EU Tanácsa sajtóközlemény. 2022. december 8. <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2022/12/08/schengen-area-council-decides-to-lift-border-controls-with-croatia/> (Letöltve: 2023. augusztus 28.)

74 Horvátország – egyedi módon – felállított egy Független Monitoring Mechanizmust 2021 júniusában, amely révén megvalósítható a határhoz köthető műveleteket független emberi jogi vizsgálata <https://www.hrw.org/news/2021/08/02/croatia/eu-strengthen-border-monitoring-system> (Letöltve: 2023. augusztus 20.)

75 EURÓPAI TANÁCS. *Schengen, a világ legnagyobb határok nélküli térsége*. Leírás az Európai Tanács hivatalos honlapján. 2023. Elérhető: <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/schengen-area/#newcountries> (Letöltés dátuma: 2023. június 16.)

76 [https://www.kleinezeitung.at/politik/innenpolitik/6217178/Migration\\_Karner-will-Kroatien-nicht-in-den-Schengenraum-aufnehmen](https://www.kleinezeitung.at/politik/innenpolitik/6217178/Migration_Karner-will-Kroatien-nicht-in-den-Schengenraum-aufnehmen) (Letöltve: 2023. augusztus 19.)

77 Karl Nehammer osztrák kancellár látogatásáról Zágrábban lásd: [https://www.kleinezeitung.at/politik/6218850/Widerspricht-Innenminister\\_Nehammer\\_Kein-Veto-gegen](https://www.kleinezeitung.at/politik/6218850/Widerspricht-Innenminister_Nehammer_Kein-Veto-gegen) (Letöltve: 2023. augusztus 19.)

LNG-terminál révén Ausztria cseppfolyós földgázhoz jutása is szerepet játszott abban, hogy Ausztria lemondott a vétózásról.<sup>78</sup>

A cseh soros elnökség alatt, 2022. december 8-án döntött a Tanács arról, hogy Horvátország számára 2023. január 1-től engedélyezi a schengeni vívmányok teljes körű alkalmazását. Ettől az időponttól kezdődően az ország és a schengeni térség többi országa között megszűnt a személyellenőrzés a belső szárazföldi és tengeri határokon, majd 2023. március 26-tól a belső légi határokon is.<sup>79</sup> Románia esetében az osztrák, Bulgária esetében osztrák és holland vétó akadályozta meg a teljeskörű tagság lehetőségét. Az Európai Bizottság a későbbiekben is kiállt a két ország csatlakozása mellett,<sup>80</sup> viszont Ausztria folyamatosan vétózta a schengeni övezet további bővítésére irányuló terveket.<sup>81</sup> Változást 2023 decembere hozott, amikor Ausztria, Bulgária és Románia kormányainak egyeztetése és megegyezése után a két csatlakozni kívánó ország a Tanáccsal is megállapodott arról, hogy 2024. március 31-től a Bulgáriával és Romániával közös légi

---

78 Ausztria, Németország és Horvátország 2022 novemberében írt alá megállapodást, amely lehetővé teszi cseppfolyós földgáz szállítását Krk szigetéről Ausztria, illetve Németország irányába – lásd: KURMAJER, Nikolaus J. – RADOSAVLJEVIC, Zoran. *Austria, Croatia, Bavaria team up for Adriatic LNG project*. 2022. november 25. <https://www.euractiv.com/section/politics/news/austria-croatia-bavaria-team-up-for-adriatic-lng-project/> (Letöltve: 2023. szeptember 11.)

79 EU Tanácsa sajtóközlemény. 2022. december 8. <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2022/12/08/schengen-area-council-decides-to-lift-border-controls-with-croatia/> (Letöltve: 2023. augusztus 28.)

80 *Bulgaria & Romania on Track for Schengen Zone Membership by Year's End*. Shengenvisainfo.com 2023. július 14. <https://www.schengenvisainfo.com/news/bulgaria-romania-on-track-for-schengen-zone-membership-by-years-end/>

81 *Austria's Stance Against Schengen Expansion With Bulgaria & Romania Remains Unchanged*. Shengenvisainfo.com 2023. augusztus 24. <https://www.schengenvisainfo.com/news/austrias-stance-against-schengen-expansion-with-bulgaria-romania-remains-unchanged/>

és tengeri határokon végzett belső határellenőrzések megszűnnek.<sup>82</sup> Románia és Bulgária részleges csatlakozása az övezetbe a két ország számára hatalmas előrelépés, de természetesen még mindig nem az áhított állapot, a teljes körű tagság elérése még mindig fontos cél marad. Az említett 2023. december 30-i tanácsi határozat nem jelölt meg céldátumot a teljes körű határnyitást illetően.

### 7. Összegzés

Már az 1990-es években erődként jellemezték a szakértők<sup>83</sup> az EU-t, bár akkor még erre főként a menekültügyi jogszabályok szigorítása miatt szolgált rá. (E menedékjogi korlátozások az évtized elején széteső Jugoszláviából megindult menedékkeresők áradata miatt történt.) A 2001. szeptember 11-i terrortámadások nyomán folytatódott a szigorodó trend, elsősorban a nemzetközi terrorizmus elleni rendőri és bűnüldözési együttműködés szélesítésének a zászlaja alatt. Végül a 2015/16-os irreguláris migrációs hullám is mélyítette az együttműködést a tagállamok között és mozdította el az SZBJT szakpolitikákat, köztük a schengeni szabályozást is, a további szigorodás felé a külső határokon.

Az előző fejezetekben összefoglaltak alapján jól látható, hogy az európai határvédelem és -ellenőrzés vonatkozásában jelentős előrelépések történtek az Amszterdami Szerződés megnyitotta uniós

---

82 EURÓPAI TANÁCS. A TANÁCS HATÁROZATA a schengeni vívmányok rendelkezéseinek a Bolgár Köztársaság és Románia általi teljes körű alkalmazásáról. 2023.december 30. Elérhető: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17132-2023-INIT/hu/pdf> (Letöltve: 2024. április 1.)

83 ANDREAS, Peter – SNYDER Timothy, eds. *The Wall Around the West. State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2000. GEDDES, Andrew. *International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe. International Migration*, 39/6, 21–42. GUIRAUDON, Virginie – JOPPKE, Christian. *Controlling a New Migration World*. London and New York: Routledge, 2001. LAHAV, Gallya. *Immigration and Politics in the New Europe: Reinventing Borders*. New York, NY: Cambridge UP, 2004.

együttműködési keretben. A közös szabályozás fejlődési iránya a mélyülés és a bővülés volt egyszerre. Nemcsak, hogy fókuszba kerültek a közös térség határainak kérdése, de a tagországok hozzá is járultak az arra szánt uniós források növeléséhez, nagyobb teret adtak a Frontex-nek, előmozdították a technikai és informatikai eszközök jelenlétét, az illegális bevándorlás elleni hatékonyabb fellépést és az EU-ba való jogszerű belépés feltételeinek szigorodását. Összességében tehát az utóbbi két évtized során mélyült a Schengen-tagok közötti gyakorlati együttműködés és megnőtt a közös reagálás lehetősége krízis esetén. A 2023-ig nem csatlakozott kelet- és közép-európai országok számos erőfeszítést tettek annak érdekében, hogy megfeleljenek az egyre növekvő technikai és politikai elvárásoknak, Horvátország ezt sikeresen abszolválta és válhatott taggá 2023. január 1-jével, de esélyeit valószínűleg növelték a 2022-es energiaválságra adott válaszaival. Románia és Bulgária részleges sikereket ért el azzal, hogy 2024. március 31-ig kezdődően a légi és tengeri forgalomban csatlakozott az övezethez.

Bár a schengeni vívmányok egy szerteágazó és folyamatosan fejlődő keretrendszerként írják elő a csatlakozó államok számára, ezek átültetése a gyakorlatba megegyezik Horvátország, Románia és Bulgária nemzeti érdekeivel is. Az Európai Bizottság támogatta mindhárom ország felvételét, de a már Schengen-tagok részéről politikai döntésre is szükség volt (és még lesz) a további bővítési fejleményekhez. Horvátország esetében nemcsak a technikai felkészültség, hanem a politikai akarat is jelen volt minden érintett oldalon, ezért abszolválta Zágráb már 2023-ra sikeresen ezt a lépcsőfokot is. A részben hiányzó politikai akarat miatt Románia és Bulgária egy ideig még a kispadon várakozik, de részleges sikereket már ők is elkönnyelhetnek a légi és tengeri forgalom kapcsán.

Pécsi Panna<sup>1</sup>

## A 2015/2016-OS SZÍR MENEKÜLTHULLÁM ÖSSZEHASONLÍTÁSA A 2022-ES UKRÁN MENEKÜLTHULLÁMMAL

### Absztrakt

A tanulmány célja, hogy megvizsgálja a 2015/2016-os és a 2022-es migrációs krízist és feltárja, hogy milyen hasonlóságok és különbségek voltak köztük. Kutatási kérdésem az volt, hogy hogyan reagált az Európai Unió és azon belül a célországok (elsősorban Németország) és a tranzitországok (főképpen Magyarország) a két migrációs krízisre. Egyes országok miért voltak elutasítóak a szíriai menekülőkkel, míg befogadóak az ukrán menekülőkkel kapcsolatban? A kérdés megválaszolásához összehasonló esettanulmányt készítettem a két migrációs válságról, amely másodlagos szakirodalmi forrásokon alapul, valamint egy elsődleges forráson alapuló interjúra is támaszkodom, amelyet a Haza-Talál Alapítvány kurátorával, Kárászi Krisztinával készítettem. A tanulmány az elején röviden tárgyalja a menekültekről szóló nemzetközi jogi, illetve az Európai Unió menekültügyi szabályozását. Esettanulmányom fókuszában a 2015/2016-ban Törökországból érkező irreguláris migránsok, valamint a 2022-ben Ukrajnából Európába érkező menedékkérők állnak. A tanulmány végén azt a konklúziót vonom le, hogy a két vizsgált esetben az Uniós válaszlépés merőben eltért egymástól. A 2015/2016-os esetben nem tudott kialakulni egységes válaszlépés, ehhez mérten az államok

---

1 A szerző Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának nemzetközi tanulmányok alapképzési szakon végzett hallgatója.

menekültügyi hozzáállása is más-más képet mutatott, míg a 2022-es ukrán menekültkrízis esetében példaértékű Uniós összefogás és az átmeneti védelem irányelvből adódó harmonizáció alakult ki. Érvelésem szerint a 2015/2016-ban a tagállamok eltérő válaszlépései elsősorban gazdasági, társadalmi és nyelvi okokkal magyarázhatóak.

### **Abstract**

The aim of this study is to examine the 2015/2016 and 2022 migration crisis, and to explore the similarities and differences between them. The question of my research was how the European Union, including the countries of destination (primarily Germany) and the transit countries (mainly Hungary) reacted to the two migration crises. Why were some countries unsupportive/welcoming of either Syrian or Ukrainian asylum seekers? To answer the question, I conducted a comparative case study based on secondary sources and an interview based on primary sources prepared with the help of dr. Krisztina Kárászi the curator of Foundation Haza-Talál. My case study focuses on irregular migrants from Turkey who arrived massively in 2015/2016 and asylum seekers from Ukraine to Europe in 2022. The study also briefly discusses the international regime on refugees and the European Union's asylum regulation. At the end of the study, I concluded that the response of the EU was considerably different in 2015-2016 from that in 2022, and the asylum attitude of the member states also showed a different picture. In the case of 2015 and 2016, there was no unified response, while in the case of the Ukrainian refugee crisis in 2022, there was exemplary European cooperation and harmonisation resulting from the temporary protection. According to my argument, the different responses of the member states in 2015/2016 can be explained primarily by economic, social and linguistic reasons.

### 1. Bevezetés

Jelen tanulmányban az Európai Unió válaszait hasonlítom össze a 2015/16-ban tetőző Törökország felől érkező (elsősorban szíriai) és a 2022-ben meginduló ukrán menekülthullám vonatkozásában. A világ folyamatos változásával a menekültkérdés és annak a megfelelő kezelése az idő múlásával egyre égetőbb lett Európában. Kutatási kérdésem az volt, hogy hogyan reagált az Európai Unió és azon belül a célországok (elsősorban Németország) és a tranzitországok (főképpen Magyarország) a két migrációs krízisre.

A tanulmány következő részében bemutatom a nemzetközi jog és az Európai Unió főbb menekültügyi jogszabályait. A harmadik fejezetben elemzem a 2015/16-os migrációs hullám általános jellemzőit, míg a negyedik fejezetben megvizsgálom az ukrán menekülthullám jellegzetességeit. Mindkét esetben Németország, mint legfőbb célország és Magyarország, mint tipikus tranzitország példáin keresztül vizsgálom az eltérő érdekekkel rendelkező EU-s tagállamok válaszlépéseit a két tömeges migrációs krízisre. Míg a célország Németország mindkét esetben befogadóan reagált a menedékkérők tömeges megjelenésére, addig a tranzitország Magyarország reakciója vegyes képet mutatott. A 2015/16-os hullámkor a határvédelem erősítését, a menekültügyi politikája szigorítását és a menedékkérők számának a csökkenését vitte végbe, majd 2022/23-ban beállt az ukrán menedékkérőket befogadók összeurópai összefogásába. A tanulmány módszertanát tekintve összehasonlító esettanulmány, amely másodlagos forrásokon és egy elsődleges forrásnak tekinthető interjú alapján.

A tanulmány végén azt a következtetést vonom le a két menekülthullám összehasonlításakor, hogy az első vizsgált esetben (2015/16-os migrációs válság) nem volt egységes uniós válaszlépés a krízisre, azaz tagállamok egyéni érdekeiket követve döntöttek a határrendészeti és menekültügyi politikájuk szigorításáról, illetve ellenkező esetben, a kiterjesztéséről, ami végül a tagországok között vitákat eredménye-

zett. Eközben a második esetben (2022/23-as menekülthullám) már egységesen léptek fel az EU-s tagállamok, függetlenül attól, hogy cél- vagy tranzit országok. Ennek eredménye a menekülthullám terheinek egyenletesebb elosztása lett a tagországok között, amely erősítette közöttük a szolidaritás élményét is. Hogy egyes országok miért voltak elutasítóak vagy befogadóak és támogatóak akár a szíriai akár az ukrán menedékkérőkkel szemben, érvelésem szerint elsősorban gazdasági és társadalmi (kulturális és nyelvi) helyi okokkal magyarázható.

## 2. A menekültekről szóló nemzetközi jogi szabályozás

### 2.1. Az Egyesült Nemzetek (ENSZ) egyezményei

A XX. században egyértelmű lett a nemzetközi közösség számára, hogy a világ megváltozott és a konfliktusok számának növekedésével a menekültek ügyének tisztázása egyre sürgetőbbé vált. Az első univerzális menekültügyi egyezmény<sup>2</sup> az ENSZ égisze alatt jött létre, 1951. július 28-án fogadták el az akkori Egyesült Nemzetek Diplomáciai Konferenciáján Genfben, főként azért, mert a II. világháború utáni európai származású menekültek problémája egyre égetőbbé vált. Az 1951. évi genfi menekültügyi egyezmény azért is jelentős, mert tisztázta az általános fogalmakat, rendelkezett a menekültek jogállásáról, valamint rögzítette a dokumentum végrehajtásának és alkalmazásának feltételeit. Azt is lényeges megemlíteni, hogy ez az egyezmény eredetileg csak az 1951. január 1-je előtt végbement események következtében menekültté vált személyek státuszát szabályozta. Az ezt követő időszakban viszont a világ számos pontján

---

2 EGYESÜLT NEMZETEK MENEKÜLTÜGYI FŐBIZTOSÁNAK HIVATALA. *A menekült státusz meghatározására szolgáló eljárásról és az azzal kapcsolatos követelményekről a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Egyezmény és az 1967. évi Jegyzőkönyv alapján.* Genf: UNHCR, 1992, 4-7. [https://helsinki.hu/wp-content/uploads/UNHCR\\_Kezikonyv.pdf](https://helsinki.hu/wp-content/uploads/UNHCR_Kezikonyv.pdf) (Letöltés dátuma: 2022.10.19.)



olyan menekültügyi helyzet körvonalazódott, amelyekre az 1951-es évi genfi menekültügyi egyezmény nem adott megfelelő választ. Ennek a helyzetnek a rendezése érdekében 1967-ben megszületett az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Jegyzőkönyve, ami már az 1951. évi egyezmény meghatározott időpontján (1951. január.1.) túlmenően bekövetkező események menekültjeinek helyzetét is rendezni kívánta. Ebből kifolyólag az 1951. évi genfi menekültügyi egyezmény időhatára a Jegyzőkönyv létrejötte után jelentőségét veszítette. Ugyanakkor továbbra is minden államnak szuverén joga meghatározni, hogy milyen feltételekkel és kiket minősít menekültnek, így teljesen egységes nemzetközi szabályozásról nem beszélhetünk, csak annak kereteit határozzák meg a nemzetközi szerződések és irányelvek.<sup>3</sup>

Az 1951. évi genfi menekültügyi egyezmény 1. cikk A./(2) bekezdése adja meg a menekült alapfogalmát, amely kimondja hogy *„menekült az a személy, aki faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme következtében az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkezve és szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva, ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem kíván oda visszatérni.”*<sup>4</sup> Az egyezmény szintén kimondja a *non refoulement* (visszaküldés tilalma) elvét, ami szerint a fogadó állam garanciát vállal, hogy bizonyos eseteken kívül az adott menedékkérőt nem utasítja ki, még akkor sem, ha kérelme visszautasításra kerül.<sup>5</sup> Akik az 1951.

---

3 CSEPORÁN, Zs. - DAKA, M. - LUKONICS, Á. - RINFEL, J. - SZABÓ, A. - PÁL, E. A menekültügy aktuális kérdései, jogalkalmazási problémák és javaslatok – a dublini rendelet és a menekültügyi őrizet tükrében. *SCRIPTURA*, 2014/1, 1-49. [https://onszak.pte.hu/folyoirat/lapszam/67/scriptura14i\\_cseporanda-kakovacslukonitpsalrinfelszabo.pdf](https://onszak.pte.hu/folyoirat/lapszam/67/scriptura14i_cseporanda-kakovacslukonitpsalrinfelszabo.pdf) (Letöltés dátuma: 2022.10.19.)

4 EGYESÜLT NEMZETEK MENEKÜLTÜGYI FŐBIZTOSÁNAK HIVATALA i.m. 9.

5 BRUHÁCS, J. *Nemzetközi Jog II. Különös rész.* Pécs: Dialóg-Campus, 2011, 221.

évi genfi menekültügyi egyezmény definíciója alapján megkapják a nemzetközi védelmet (menekült státuszt), azok letelepedés és munkavállalás terén az állampolgárokhoz hasonló jogokat élveznek. A bevett gyakorlat szerint idővel a menekült státusz átkonvertálható állampolgársággá bizonyos feltételek teljesülése esetén.

A háborús okokból menekültek és a gazdasági okokból menekülők kérdésköre a különleges esetek közé tartozik. A gazdasági menekülteket az 1951. évi genfi menekültügyi egyezmény szabályosan kizárja a menekültek közül.<sup>6</sup> Továbbá, sem az 1951. évi genfi menekültügyi egyezmény, sem annak 1967-es jegyzőkönyve általában nem tekinti menekültnek a háború elől menekülőket. Rájuk néhány esetben vonatkozik ez a két univerzális egyezmény, de alapvetően róluk az 1949. évi genfi egyezmények, valamint a nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről szóló 1977. évi jegyzőkönyv határoz. Kivételes esetekben viszont az idegen hatalom általi megszállás is kiválthatja az „üldözés” fogalmát. Ezáltal bizonyos esetekben a háborús menekülteket is megilleti a nemzetközi védelem az 1951. évi genfi menekültügyi egyezmény alapján.<sup>7</sup>

Vannak olyan élethelyzetek, amelyek szintén átmeneti kategóriába esnek. Ilyen lehet a családon belüli erőszak vagy környezeti katasztrófa elől menekülők esete is. Az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) sem a klímamenekülteket, sem a családi bántalmazás vagy erőszak áldozatait nem sorolja a menekültek közé.<sup>8</sup> Ez persze felveti a kérdést, hogy a jelenlegi helyzetben, ideértve a globális klímaváltozást, a jövőben szükséges lesz-e az 1951. évi genfi menekültügyi egyezmény menekült definíciójának felülvizsgálatára vagy további irányelvek megfogalmazására.

---

6 BRUHÁCS, J. i.m. 222.

7 EGYESÜLT NEMZETEK MENEKÜLTÜGYI FŐBIZTOSÁNAK HIVATALA i.m.

8 SEGAL, U. A. Globalization, migration, and ethnicity. *Public Health*, July 2019, 135–142. doi:10.1016/j.puhe.2019.04.011

## 2.2. Az Európai Unió menekültügyi szabályozása

A kilencvenes évekre az Európai Unióban egyre sürgetőbbé vált egy egységesebb, közösségi szintű menekültpolitika kialakítása. Az akkori nemzetközi események tömeges menekült áramlást eredményeztek az Unió akkori tizenöt tagállama irányába. A boszniai háborús események következtében 1992-ben 670.000 ember hagyta el az akkori Jugoszláviát<sup>9</sup> és menekült el a háború elől, amely okán kulcsfontosságú lett a tagállamok közötti összefogás ezen a téren is.

Elmondható, hogy az Unió mai menekültügyi rendszerét öt keretszabály határozza meg. Egyrészt a Dublini egyezmény (1.2.1. alfejezet), másrészt az ezt kiegészítő négy irányelv: irányelv az átmeneti védelemről (1.2.2. alfejezet), az eljárási irányelv (1.2.3. alfejezet) a befogadási irányelv (1.2.4. alfejezet), valamint a kiegészítő irányelv (1.2.5. alfejezet). A továbbiakban ezeket fogom részletezni Nagy Boldizsár és Jeney Petra írása alapján.<sup>10</sup>

### 2.2.1. A Dublini Egyezmény

A Dublini egyezményt 1990-ben alkotta meg az Európai Unió, hogy gyorsabban és hatékonyan eldönthessék, melyik tagállam lesz felelős a menekült kérelem elbírálásáért. Eszerint alapesetben az első belépési ország felelős a menedékkérők igazgatásáért. A rendelet legfőbb célja az volt, hogy megakadályozzák a visszaéléseket, például a menedékkérelem-vásárlást, amikor a menedékkérők egyszerre több országban is menekültügyi kérelmet adnak le. Azonban a felelős

---

9 KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL. Menekültek az Európai Unióban. *Statistikai Tükör*, 7/91, 1-5. Elérhető: <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/menekultekeu.pdf> (Letöltés dátuma: 2022.10.20.)

10 NAGY BOLDIZSÁR - JENEY PETRA. A szabadság, biztonság és jog térségének érvényesülése az Európai Unióban. In: KENDE, Tamás – SZŰCS, Tamás (szerk.), *Bevezetés Az Európai Unió politikáiba*. Budapest: Complex Kiadó, 2011, 637–730.

tagállam kijelölésekor figyelembe vesznek további kritériumokat is, például a családegyesítés szabályait. Ha egy adott családtag egy másik államban már státuszt kapott, akkor értelemszerűen az adott állam lesz a felelős állam. A felelősség hierarchikus rendszerében a családi kapcsolatokat követi a hivatalos dokumentum kibocsátása. Eszerint, ha valamely hivatalos dokumentumot (tartózkodási engedélyt, vízumot) egy tagállam kibocsátott, akkor az a tagállam lesz az illetékes eljáró az ügyben. Többszöri kérelembenyújtás esetén pedig mindig az első államban benyújtott ország lesz a felelős. Ha nem beazonosítható a felelős állam, akkor annak az országnak kötelessége eljárni, ahol a kérelem benyújtásra került.

Emellett a menedékkérelmek nyomon követhetősége és a tagállamok közötti kommunikáció segítése érdekében létrehozták az EURODAC ujjlenyomat olvasó rendszert. Ez a rendszer segíti azt, hogy a többszöri kérelmeket megszűrje és az ujjlenyomatok segítségével behatárolja, hogy mely állam a felelős a menekült kérelem elbírálásában.

Az egyezményt 2013-ban tovább fejlesztették és kiegészítették. Az új Dublin III rendelet előírta a tagállamok közötti költségmegosztást, és eljárási határidőket tűzött ki a felelős tagállamok számára. Fontos változtatás volt, hogy a családegyesítési feltételt kibővítették a kísérő nélküli kiskorúakra is.

A görög menekültügyi állapotokat figyelembe véve egy másik fontos pontot is beiktattak a Dublin III rendeletbe, miszerint nem küldhető vissza menedékkérő olyan országba, ahol embertelen körülmények és rossz ellátás fogadná. Ez az új szabályozás magyarázható egyes EU-s tagállamok menekültügyi rendszerének a gyengeségeivel. Németország 2015-ben és 2016-ban részben emiatt nem küldte vissza Görögországba vagy Magyarországra a menedékkérők nagy százalékát, annak ellenére, hogy első belépési országgként ezek voltak a felelős államok a menedék kérelem elbírálásakor.<sup>11</sup>

---

11 NAGY - JENEY i.m. 679–691., KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL i.m.

A nemzetközi közösségben azonban számos kritika érte a dublini rendezést. Ezek között a kritikák között szerepelt a magas adminisztratív költség bírálata, amelyet a tagállamoknak kell megtéríteni a visszaküldési procedúra kapcsán. Illetve kritika érte a nem megfelelő teher-elosztással kapcsolatban is, hiszen néhány állam szerint a dublini rendszer meglehetősen nagy terheket ró az Unió külső hatáira, köztük Bulgáriára, Görögországra és Olaszországra. Hiszen ezek válnak rendszerint felelős állammá, amelyekbe a menedékkérőknek először belépve regisztrálniuk kellene, azaz menekültjogi státuszt kellene kérelmezniük.<sup>12</sup> Azóta az Európai Bizottság is elismerte, hogy a rendelet vannak hiányosságai és a tagállamok is néha önkényesen értelmezik a rendelet előírásait. Emiatt 2016-ban megkezdődött a felülvizsgálata, ami a mai napig tart.<sup>13 14</sup>

### 2.2.2. Átmeneti védelem irányelv

Az Unió a 2000-es évek elején tovább gondolva menekültügyi rendszerét, figyelembe vette azt a lehetőséget is, hogy esetleges tömeges beáramlás esetén a tagállamoknak valamifajta védelmet kell biztosítaniuk az érkezőknek. Ezért a Tanács 2002-es rendeletében<sup>15</sup> megalkotta

---

12 NAGY - JENEY i.m. 682.

13 EURÓPAI PARLAMENT. *Jelentés a Dublin III. rendelet végrehajtásáról* (A9-0245/2020). Strasbourg. 2020. Elérhető: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0245\\_HU.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0245_HU.pdf) (Letöltés dátuma: 2023. 03. 09.)

14 Az Európai Bizottság jogalkotási javaslata alapján a Dublini rendszer reformjára került sor, amely előírja a nagy arányban érkező új kérvényezők áthelyezését a felelős országból más tagállamba. Fokozza a biztonsági intézkedéseket azáltal, hogy azonnal ujjlenyomatot vesznek a menedékkérőtől, amit rögzítenek az uniós adatbázisokba. Felgyorsítaná a kiskorúakra vonatkozó családdegyesítési rendelkezéseket. Az új menekültügyi és migrációs paktum az Unióba való belépés előtti szűrést ír elő, hogy a menedékkérő jogállása mihamarabb megállapítható legyen. Önkéntes hozzájáruláson és támogatáson alapulhat, ami a migrációs nyomás hatására szigorodik.

15 COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *EU temporary protection for displaced*

az átmeneti védelemről szóló irányelvét, amelynek a legfőbb célja az volt, hogy uniós szinten definiálják a tömeges beáramlás esetét, és ezzel a tehermegosztást elősegítsék. Ez nagyban megkönnyíti a tagállamok helyzetét, ugyanis az államoknak megengedi azt, hogy egy éves időtartamra felfüggeszék az egyéni eljárásokat, ezzel a menekültügyi rendszert kímélve a tömeges adminisztrációs és egyéb terhektől. A menedékkérőket pedig automatikus és csoportos átmeneti védelemmel ruházza fel 1-3 évre, így ennek köszönhetően azonnal az elismert menekültekhez hasonló státuszban részesülnek az Unió területén, az irányelv szociális jogokkal ruházza fel őket és megnyitja előttük a munkaerőpiacot anélkül, hogy vízummal rendelkezniük.

Az irányelv alkalmazásának lehetősége először a 2011-es arab tavasz miatt menekülő tömegek esetében merült fel, de végül a Tanács ennek aktiválását elvetette. Jelentőségét először az aktuális ukrán menekültválság kapcsán nyerte el. A 2022. február 24-én induló orosz agresszió után az uniós tagállamok egyhangú döntéssel március 4-én életbe léptették az átmeneti védelem irányelvet. Ennek köszönhetően minden olyan személy, akinek tartózkodási helye a háborút megelőzően Ukrajna volt, átmeneti védelemben (magyar jogrend szerint menedékes státuszban) részesül: tartózkodási, munkavállalási és lakhatáshoz való jogot kapnak. Ennek értelmében minimum egy évig, de legfeljebb 3 évig vehető igénybe az irányelv biztosította átmeneti védelem. A tehermegosztáson túlmenően figyelembe veszi a családegyesítést is, ezért a menekültek 90 napig szabadon mozoghatnak az Unió területén és megválaszthatják célországukat, ahol átmeneti védelemre jelentkeznek. Az átmeneti védelem azonban nem jelenti azt, hogy ne lenne lehetőségük az ukrán menedékeseknek nemzetközi védelmet jelentő menekült jogállás kérelmet benyújtani.<sup>16</sup>

---

*persons.* <https://www.consilium.europa.eu/hu/infographics/temporary-protection-displaced-persons/> (Letöltés dátuma: 2023. 03. 02.)

16 COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION i.m. EURÓPAI UNIÓ TANÁCSÁNAK 2022/382. (III.16.) határozata a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek Ukrajnából való tömeges beáramlása tényének a 2001/55/EK irányelv 5. cikke értelmében

### 2.2.3. Eljárási irányelv

A legtöbb vita az Unión belül egyértelműen az eljárási irányelv kapcsán merült fel. Ennek lényege a minimális garanciák rögzítése, amely a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokat jelenti. Az irányelv szerint a fő cél, hogy *„továbbfejlessze a tagállamokban a nemzetközi védelem megadására és visszavonására alkalmazott eljárások szabályait egy közös uniós menekültügyi eljárás létrehozása céljából.”*<sup>17</sup>

Eszerint minden tagállamnak kötelező az irányelvben részletezett eljárási szabályokat alkalmazni az 1951. évi Genfi egyezmény meghatározása szerinti védelmet igénylőre. (Az már tagállami hatáskörbe tartozik, hogy kiegészítő védelmet – 2.2.5. alfejezet – igénylő személyek ügyében alkalmazza-e.) Az eljárási irányelv a menedékkérő számára jogot biztosít arra, hogy a kérelme elbírálását objektív formában, szakmai és etikai elveknek megfelelően hozzáértő személy vagy hatóság végezze. Jogot biztosít arra is, hogy jogi tanácsadót vagy egyéb tanácsadót fogadjanak és hogy az ügyük előre menetelével kapcsolatban a hatóságoktól pontos tájékoztatást kapjanak. Továbbá tolmácsolási szolgáltatást is igénybe vehetnek és az UNHCR képviselőjével való kapcsolattartás lehetőségét is biztosítani kell a kérelmezők számára. Amíg az illetékes hatóság döntést nem hoz a menekült státusz ügyében, addig a menedékkérő az elbíráló ország területén, szabadon tartózkodhat, bár ennek is vannak kivételei (pl. a kérelmező

---

történő megállapításáról és átmeneti védelem bevezetéséről. *Official Journal of the European Union*. L\_2022071HU.01000101.xml (europa.eu) (Letöltés dátuma: 2023.03.02.)

17 Az EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2013/32/EU Irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról (átdolgozás) 12. cikk CL2013L0032HU0000020.0001\_cp 1..1 (europa.eu) (Letöltés dátuma: 2023.03.02)

félrevezette a hatóságot, személyazonosítóját eldobta stb.).<sup>18</sup> Tartalmazza az irányelv azokat az eseteket is, amelyekben az adott országnak nem kötelező eljárni. Ilyen eset, ha a menekültstátuszért folyamodó már máshol részesült nemzetközi védelemben, vagy másik állam a felelős érte, már van első felelős ország, vagy ismételt kérelmet ad be, de kérelme nem tartalmaz új körülményeket.

Ezzel az irányelvvel kapcsolatban is felmerültek kritikák, miszerint az irányelv számos kiskaput tartalmaz, és nem nyújt elegendő információt az eljárásról.<sup>19</sup> A tagállamok talán éppen ezért nem alkalmazták egységesen az eljárási irányelvet a kérelmek elbírálásakor.

### 2.2.4. Befogadási irányelv

A befogadási irányelv az Unió szintén fontos menekültügyi szabályozása, amely megszabja azokat a minimum ellátási feltételeket, amiket a tagállamoknak biztosítaniuk kell a menekültügyi eljárásban résztvevő személyek számára. Az irányelv kiemelten foglalkozik a fogva tartás végső esetben való alkalmazásával is. Ezen kívül előírja a tanköteles gyermekek oktatását, a menedékkérők számára nyújtandó szállás és élelem biztosítását, valamint az egészségügyi gondoskodást.<sup>20</sup>

### 2.2.5. Kvalifikációs (kiegészítő védelmi) Irányelv

Az 1951. évi genfi menekültügyi egyezmény menekültmeghatározása az évek alatt már nem nyújtott megfelelő definíciót, amelybe belefértek volna a világ jelenlegi problémái miatt menekülő emberek, legyen szó polgárháború vagy radikális szélsőségek elől menekülőkről. Ezért az Unió kiegészítve azt, megalkotta a kiegészítő védelem, másnéven kvalifikációs irányelvet. Ez az irányelv a genfi menekültügyi egyezmény

---

18 AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2013/32/EU irányelve

19 NAGY - JENEY i.m. 679-691.

20 NAGY - JENEY i.m. 679-691.



szerint menekülteknek nem minősíthető személyeket védi, akiket országukba visszatérve „súlyos sérelem” érne. A 15. cikk ilyen súlyos sérelmet ért a halálbüntetés, kivégzés, megalázó bánásmód vagy kínzás alatt. Az irányelv az állami üldözön túl megfogalmazta a nem állami üldöző fogalmát is. Az utóbbi esetben kiegészítő védelemre jogosult oltalmazottként elismerhető az a személy is, akit egy nem állami szereplő (gerillacsoport, radikális lázadó csoport, család) fenyeget, és saját állama nem képes vagy nem hajlandó védelmet nyújtani az adott személynek.<sup>21</sup>

### *2.3. EU menekültügyi rendszerének összefoglalása*

Összességében az Európai Unió menekültügyi szabályozása az időközben újabb igényekhez igazodó irányelveknek köszönhetően a főbb pontokon egységes lett. Azonban egyes sarkalatos kérdések, mint a menekültügyi kérelmek elbírálása, nemzeti hatáskörben maradt. Emiatt rendszerszintű eltérések léptek fel, ami rámutatott arra, hogy pl. a menedékkérőkkel való bánásmódban még mindig nagy különbségek mutatkoznak a tagországok között. A menekültügyi rendszerben egy másik vitás pont is megmutatkozik. A Dublini rendelet megalkotásakor nem számoltak a kérelmek számának hullámszerű megnövekedésével, valamint azzal, hogy ilyenkor a tagországokra nehezedő elbírálási és esetleges befogadási kötelezettség egyenlően legyen elosztva az országok között. Ebből kifolyólag az első „felelős” állam koncepció nem felel meg a terhek egyenlő elosztási igényének.

---

21 NAGY - JENEY i.m. 679-691.

### 3. A 2015/2016-os migrációs válság

#### 3.1. Kronológia

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága szerint már a 2010-es évek óta számolni lehetett egy nagyobb méretű menekülthullámmal Európában, nem kis mértékben a 2011-ben kitört szíriai polgárháború miatt. A statisztikáik szerint 2013-ra globálisan 6,3 millióan ragadtak tartósan menekülttáborokban és ideiglenes táborokban.<sup>22</sup> Ez az előrejelzés kézzelfoghatóan 2015 tavaszán realizálódott, amikor a törökországi menekülttáborokban élő közel-keletiek (szíriai, iraki, afgán) nehéz körülményeik javítása érdekében elindultak Törökország nyugati partvidékére. Onnan hajóztak át zsúfolt gumicsónakokon az Égei-tenger legközelebbi görög szigeteire, például Leszbosz szigetére. A veszélyesebb középső Földközi-tengeri átkelés helyett naponta több ezren közelítették meg inkább az Égei-tenger görög szigeteit, amelyekre az átjutás kockázatmentesebb volt, mint a közép-mediterrán útvonal.<sup>23</sup>

Az Európai Unióban az előző évhez mérten 2015-ben megduplázódott a menedékkjogot kérők száma.<sup>24</sup> A legtöbb menedékkérő Németországban, Svédországban továbbá Ausztriában nyújtotta be a státusz kérelmét. Következésképpen a menedékkérők célországi nagyrészt Nyugat- és Észak-Európában található gazdagabb tagállamok voltak. A legtöbb menedékkérelmet fogadott EU-tagállam

---

22 UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Global Trends 2013*. Geneva: UNHCR, 2014, 5-6. <https://www.unhcr.org/statistics/country/5399a14f9/unhcr-global-trends-2013.html> (Letöltés dátuma: 2023. 03. 09.)

23 INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. (2015). *EU Migrant, Refugee Arrivals by Land and Sea Approach One Million in 2015*. <https://www.iom.int/news/eu-migrant-refugee-arrivals-land-and-sea-approach-one-million-2015> (Letöltés dátuma: 2022.12.11.)

24 EUROPEAN PARLIAMENT. (2022). *Asylum applications in the EU*. [https://www.europarl.europa.eu/infographic/asylum-migration/index\\_en.html#filter=2014](https://www.europarl.europa.eu/infographic/asylum-migration/index_en.html#filter=2014) (Letöltés dátuma: 2023. 04. 04.)

2015-ben Németország volt, amely 476.510 menedékkérelmet fogadott.<sup>25</sup> Ha a 2015-ös és 2016-os két csúcs évet nézzük, akkor ez a szám meghaladja az 1 milliós számot, hiszen a 476.510 fő mellett 2016-ban még 745.160<sup>26</sup> menedékkérő érkezett irregulárisan Németországba.

A Törökországból tömegesen érkező irreguláris határátlépők először az Európai Unió külső tagállamainak menekültügyi rendszerét terhelték le, majd fokozatosan a többi országban is leterhelték a menekülteket ellátó rendszereket. Ez jellemezte Görögországot, a balkáni tranzit államokat és Magyarországot is. Ezt a pattanásig feszült helyzetet végül Németország „oldotta” meg két lépésben. Az egyik fontos lépés Angela Merkel akkori német kancellár 2015. szeptember 5-i bejelentéséhez köthető, miszerint Németország eltekint az első felelős ország elvétől, és az EU-ba való belépési ponttól függetlenül fogadja a szíriai állampolgárok kérelmeit, ezzel lehetőséget biztosít a kérelmek újbóli beadására.<sup>27</sup> Ennek volt köszönhető az, hogy a legtöbb menedékkérő ezután akár három-négy EU-s tagországon keresztül el tudta érni Németországot és ott tudott legálisan menekültstátuszt kérvényezni (és kapni). Tehát a Dublini egyezmény felelős állam elvének a felfüggesztése mindenképpen vonzó indok volt, főleg a szíriai menekültek számára, és végső soron az a katalizátor, amely miatt Törökországból irreguláris módon az EU-ba

---

25 EUROPEAN PARLIAMENT. (2022). *Asylum applications in the EU*. [https://www.europarl.europa.eu/infographic/asylum-migration/index\\_en.html#filter=2014](https://www.europarl.europa.eu/infographic/asylum-migration/index_en.html#filter=2014) (Letöltés dátuma: 2023. 04. 04.)

26 EUROPEAN PARLIAMENT (2014) *Asylum applications in the EU*. [https://www.europarl.europa.eu/infographic/asylum-migration/index\\_en.html#filter=2014-at](https://www.europarl.europa.eu/infographic/asylum-migration/index_en.html#filter=2014-at) (Letöltés dátuma: 2023.04.04.)

27 HALL, A. - LICHFIELD, J. Germany opens its gates: Berlin says all Syrian asylum-seekers are welcome to remain, as Britain is urged to make a 'similar statement'. *Independent*, 2015. <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/germany-opens-its-gates-berlin-says-all-syrian-asylumseekers-are-welcome-to-remain-as-britain-is-urged-to-make-a-similar-statement-10470062.html> (Letöltés dátuma: 2023. 04. 02.)

belépő személyek özönleni kezdtek Németországba. Ez a bejelentés azonban hozzájárult ahhoz is, hogy a tranzitországok körében 2015 őszén elterjedt eszköz lett a tovább utaztatás,<sup>28</sup> mert nem volt értelme már az irregulárisan érkező embereket regisztrálni. Emiatt kialakult az irreguláris csoportok átengedése,<sup>29</sup> azaz hatósági felügyelettel való utaztatása Németország irányába.

A másik fontos döntés, szintén német kezdeményezésre, a 2016. márciusi *EU-Törökország Megállapodás*<sup>30</sup> életbe léptetése volt, amely véget vetett az irreguláris migrációs hullámnak. A legnagyobb számban Törökországból érkeztek menedékkérők, ezért az áradat megállításának a kulcsa Törökország kezében volt.

Törökországnak is problémákkal kellett szembenéznie, köztük pénzügyi forráshiánnyal, amelynek részbeni megoldását az Uniótól remélte. A török oldalon felvetődött az Uniós csatlakozási szándék, valamint az Unióval kötendő kedvező vízum tárgyalások lehetősége is napirenden volt. A megállapodás tehát egyrészt mélyíteni kívánta

---

28 NÉMET, T. - HERNÁDI, L. (2015.10.29.). Már a Balkánt idézi az osztrák határ. *Index.hu* [https://index.hu/kulfold/2015/10/29/menekultvalsag\\_szlovenia\\_horvatorszag\\_ausztria/](https://index.hu/kulfold/2015/10/29/menekultvalsag_szlovenia_horvatorszag_ausztria/) (Letöltés dátuma: 2023. 04. 02.) JOBS (2015.10.29.). Szlovénia és Horvátország is elégedett a menekültek vonatkoztatásával. *Index.hu* [https://index.hu/kulfold/2015/10/29/szlovenia\\_es\\_horvatorszag\\_elegedett\\_a\\_menekultek\\_vonatoztatasaval/](https://index.hu/kulfold/2015/10/29/szlovenia_es_horvatorszag_elegedett_a_menekultek_vonatoztatasaval/) (Letöltés dátuma: 2023. 04. 02.); MTI (2015.10.02.). Hétféjére elérheti a 100 ezret a horvátokhoz érkező migránsok száma. *Hvg.hu*. [https://hvg.hu/vilag/20151002\\_Hetvegere\\_elerheti\\_a\\_100\\_ezret\\_a\\_horvatok](https://hvg.hu/vilag/20151002_Hetvegere_elerheti_a_100_ezret_a_horvatok) (Letöltés dátuma: 2023. 04. 03.)

29 DANTA, SZ. (2015.10.22.). Buszokkal viszik el a szlovén-osztrák határról a migránsokat. *Index.hu*. [https://index.hu/kulfold/2015/10/22/osztrak\\_hatartart\\_varnak\\_a\\_szlovenek/](https://index.hu/kulfold/2015/10/22/osztrak_hatartart_varnak_a_szlovenek/) (Letöltés dátuma: 2023. 04. 02.); MTI (2015.10.28.). Kerítés lesz a horvát-szlovén határon is? *Hvg.hu* [https://hvg.hu/vilag/20151028\\_kerites\\_lehet\\_a\\_horvat\\_szloven\\_hataron\\_is](https://hvg.hu/vilag/20151028_kerites_lehet_a_horvat_szloven_hataron_is) (Letöltés dátuma: 2023. 04. 03.)

30 Megállapodás az Európai Unió és a Török Köztársaság között az engedély nélkül tartózkodó személyek visszafogadásáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 134/3. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-L-TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0507\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-L-TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0507(01)) (Letöltés dátuma: 2023. 04. 04.)

az Európai Unió és Törökország közötti kapcsolatokat, másrészt a menekültválságot is orvosolni próbálta, azzal, hogy a menedékkérőket Törökországban tartja.

A megállapodás egyik rendelkezése a legális visszaküldés volt, ami azt jelenti, hogy 2016. március 20. után a görög szigetekre irregulárisan lépő, nemzetközi védelemre nem szoruló szíriai személyeket Törökország visszafogadja. A megállapodás értelmében azok a hátsértők is visszatoloncolhatóak, akik a felelős államban, ez esetben Görögországban nem hajlandóak benyújtani menedékkérelmüket.

Ezzel az intézkedéssel egyértelműen azt kívánták kizárni, hogy a menekültek az EURODAC rendszerben való regisztráció nélkül haladjanak tovább a balkáni útvonalakon célországaik felé. Azokat a személyeket is visszafordíthatják, akiknek a kérelmeik megalapozatlanok vagy elfogadhatatlanok.

A visszatoloncolás mellett a megállapodás másik fontos pontja az *egy az egyhez mechanizmus* volt. Ez a mechanizmus azt jelenti, hogy minden Törökországba visszatoloncolt szír állampolgár után egy másik szír menedékkérő hivatalosan beengednek kérelme benyújtása céljából az Európai Unió területére. Ez a megállapodás visszatartó erőként szolgált, mivel az érkezők száma drámaian csökkent az előző évekhez képest. A megállapodás megkötése utáni hónapban már csak 3.080 személy érkezett Görögországba irregulárisan tengeri útvonalon a 2016. márciusi 26.971 érkezőhöz képest. Ez 88,5 százalékos csökkenést jelentett.<sup>31</sup>

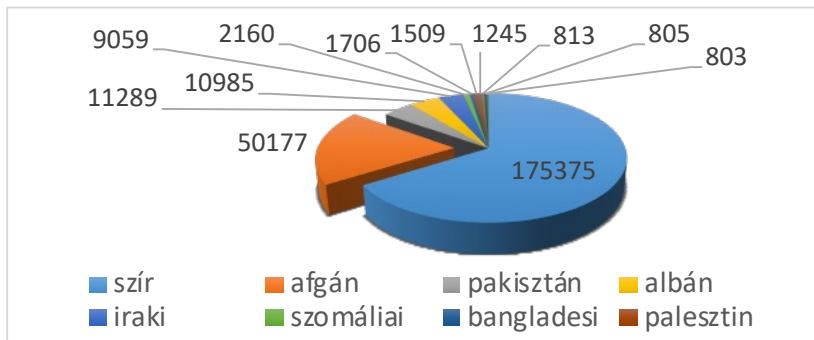
---

31 UNHCR REFUGEES OPERATIONAL DATA PORTAL. *Mediterranean Situation*. UNHCR Data Portal. <https://data.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179> (Letöltés dátuma: 2022.12.14.). DR. KLEIST, O. *Beyond the Crisis Mode of the EU-Turkey Refugee Agreement: Towards Sustainable Rights-based EU Asylum and Refugee Policies*. Thessaloniki: Heinrich-Böll-Stiftung, 2022. <https://eu.boell.org/en/2022/03/17/beyond-crisis-mode-cu-turkey-refugee-agreement> (Letöltés dátuma: 2023. 04. 05.)

### 3.2. Az érkezők és összetételük

A 2015/16-os migrációs válságot általában a szíriai menedékkérőkkel kapcsolják össze, bár a szíriaiakon kívül Afganisztánból, és kisebb számban Pakisztánból, Albániából és Irakból, valamint Afrikából is (Szomáliából) érkeznek menedékkérők. A fő kibocsátó térség a Közel-Kelet volt (1. ábra).

1. ábra: Az Európai Stabilitás Kezdeményezés jelentése szerint a mediterrán térségbe érkezők összetétele a 2015-ös év január-augusztusi időszakában



Forrás: Stability Initiative. (2015). The 2015 Refugee Crisis Through Statistics. Elérhető: <https://www.esiweb.org/pdf/ESI%20-%20Refugee%20Statistics%20Compilation%20-%202017%20Oct%202015.pdf> p. 13. (Letöltés dátuma: 2023.03.05.)

Ha a 2015/16-os migrációs krízis etnikai összetételét vizsgáljuk, látszik, hogy nem homogén csoportról beszélünk. Ha a vallási szempontokat vesszük figyelembe, akkor elmondható, hogy nagy számban az iszlám vallást követő országokból érkeztek, tehát zömében muszlim vallásúak jöttek irreguláris menedékkérőként Európába.<sup>32</sup> Ha az érkezők

32 EGH DAMAIN, K. Refugee crisis: Syria's religious minorities must not be overlooked. 30 September 2015 *The Conversation*. <https://theconversation.com>

demográfiai profilját, a kor és nem szerinti megoszlását vizsgáljuk, akkor elmondható, hogy a menedékkérők közel fele fiatal felnőtt volt, ezen belül háromnegyedük férfi.<sup>33</sup> Számban őket követik a kísérő nélkül érkező, magukat kiskorúnak valló személyek és a nők.<sup>34</sup>

### 3.3. A legfőbb célország: Németország

A célországgá válás kérdése két oldalról tanulmányozható. Egyrészt felmerülhet a kérdés, hogy egyes országok miért lettek célországok, tehát miért állt érdekében egy országnak befogadni az illegális határátlépőket menekültként? Másik oldalról miért választották a menedékkérők az adott országokat célként? Ennek a két kérdésnek a megvizsgálásakor figyelembe vehetők a gazdasági, humanitárius, kulturális és nyelvi tényezők.

Németországban egyrészt nagy hangsúlyt kapott a humanitárius szempont (Willkommenskultur) az irregulárisan érkező menedékkérők befogadása során.<sup>35</sup> Ezen kívül még Németország azért is volt befogadó, mert szüksége volt munkaerőre, hogy a fennálló munkaerőhiányát pótolja.<sup>36</sup> A német munkaerőpiacon hiány volt a képzetlen vagy alacsonyán képzett munkavállalókból. Másrésztől azért is lett célor-

---

com/refugee-crisis-syrias-religious-minorities-must-not-be-overlooked-47448  
(Letöltés dátuma: 2023. 08. 21.)

33 PEW RESEARCH CENTER. *Number of Refugees to Europe Surges to Record 1.3 Million in 2015*. 2016. <https://www.pewresearch.org/global/2016/08/02/number-of-refugees-to-europe-surges-to-record-1-3-million-in-2015/> (Letöltés dátuma: 2023. 08. 21.)

34 PEW RESEARCH CENTER. 2016.

35 DR. KÖSEMEN, O. *Willkommenskultur in Deutschland Mehr als nur ein Modewort? Bertelsmann Stiftung*. 2017. 1-8. [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration\\_fair\\_gestalten/IB\\_PolicyBrief\\_2017\\_12\\_Willkommenskultur.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/IB_PolicyBrief_2017_12_Willkommenskultur.pdf) (Letöltés dátuma: 2023. 08. 21.)

36 AKRAP, D. Germany's Response to the refugee crisis is admirable. *The Guardian*, 6. September 2015. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/sep/06/germany-refugee-crisis-syrian> (Letöltés dátuma: 2023. 08. 21.)

szág, mert 2012 óta számos, a menedékkérők helyzetét megkönnyítő intézkedést vezetett be, pl. letelepítési és integrációs programokat indított, illetve 2014-ben a menedékkérők munkavállalási tilalmát is lecsökkentette 9 hónapról 3 hónapra.<sup>37</sup> Ezek kellő motivációt jelentettek az irregulárisan érkezők számára, hogy Németországban adják be menedékkérelmüket. Nem elhanyagolható az sem, hogy Németország Európában az egyik legtöbb menedékkérelmet elfogadó állam, tehát az elismerési arány átlag feletti. A státuskérelmek pozitív elbírálása 2007 óta megugrott. Ez a kvalifikációs irányelv 2004-es megalkotása miatt is így volt, hiszen ez alapján azok a személyek is kaptak kiegészítő védelmet, akikre nem vonatkozott a genfi egyezmény eredeti menekült definíciója.<sup>38</sup>

Az indokok között szerepelhetnek kulturális és nyelvi okok is. Számos menedékkérő aszerint választotta ki célországát, hogy az adott országban milyen vallási/kulturális/nyelvi közösség telepedett már le. Németország etnikai és vallási szempontból nem homogén, például már jóval a szíriai polgárháború kitörése előtt éltek kisebb-nagyobb számban muszlim közösségek az országban. Németország az 1980-as évek óta vonzza főleg a török, iráni, iraki és kurd lakosságot.<sup>39</sup> Ezek alapján elmondható, hogy Németország a különböző etnikumú menedékkérő személyek szemében a munkaerőpiaci lehetőségek miatt, a támogató és hasonló vallási-kulturális-etnikai közösségek jelenléte miatt, illetve esetleg a már meglévő családi kapcsolatok miatt is vonzó célpont volt 2015/16-ban. A másik oldalról, mivel Németország lakossága számára egyáltalán nem volt idegen a külföldiek jelenléte, sőt a munkaerőpiacnak elengedhetetlen szegmensét képezték, ezért

---

37 ENGLER, M. - DR. SCHNEIDER, J. - HANEWINKEL, V. - DR. OLTMER, J. *German Asylum Policy and EU Refugee Protection: The Prospects of the Common European Asylum System (CEAS)*. Institute for Migration. 2015.

38 ENGLER, M. - DR. SCHNEIDER, J. - HANEWINKEL, V. - DR. OLTMER, J. i.m. 10-14.

39 ENGLER, M. - DR. SCHNEIDER, J. - HANEWINKEL, V. - DR. OLTMER, J. i.m. 4-10.



a 2015/2016-os migrációs válság idején sem igazán találkoztak a menedékkérők ellenségeskedéssel a német társadalom részéről.

### 3.4. Magyarország, mint tranzitország

Tranzitországoknak nevezzük azokat az országokat, amelyek a jogszerűtlenül beutazó és tartózkodó, később a célországában menedéket kérő személyek számára nem jelentenek úticélt. Ezek az államok csak földrajzi elhelyezkedésükből és az útvonal szempontjából lesznek hosszabb vagy rövidebb időre a határsértők tartózkodási helyszínei. Általában a gazdaságilag fejletlenebb, nem olyan vonzó életmínőséget biztosító államok alkotják a tranzitországok csoportját.<sup>40</sup> Amennyiben a balkáni útvonalat nézzük, akkor ide tartozik Görögország, Észak-Macedónia, Szerbia, Magyarország, Horvátország, Szlovénia és Ausztria is. Azonban csakúgy, mint a célországoknál, a tranzitországoknál is két oldalról vizsgálendő a migrációs helyzet. A továbbiakban Magyarországot emelem ki a tranzitországok sorából.

A 2015-ös migrációs hullám kitörésekor Magyarországot teljes mértékben elzárkózónak mondhatjuk. Ezt támasztják alá a magyar kormány menekültügyi szigorításai, amelyeket 2015 júniusában kezdett bevezetni. Ennek egyik lépése volt, hogy a magyar állam menedékjogi törvénymódosítást hajtott végre, amelynek eredményeként Szerbiát biztonságos országnak minősítette,<sup>41</sup> annak ellenére, hogy az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa Szerbiát nem tartotta a biztonságos ország kategóriába tartozónak a menekültügyi rendszere miatt.<sup>42</sup> Majd 2015. szeptember 15-én a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX.

---

40 ÖRDÖGH, Tibor. A balkáni migrációs útvonal. *Mediterrán Világ*, 2015/33-34. 108-125.

41 JUHÁSZ, A. - MOLNÁR, Cs. - ZGUT, E. *Refugees, Asylum and Migration Issues in Hungary*. Prague: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Political Capital, 2017, 23.

42 BAKONYI, A. - IVÁN, J. - MATEVŽIČ, G. - ROŠU, T. *Serbia As a Safe Third Country: A Wrong Presumption*. Hungarian Helsinki Committee. 2011, 4. <https://www.refworld.org/docid/4e815dec2.html> (Letöltés dátuma: 2022.12.12.)

törvényt 301/2007. (XI. 9.) kormányrendelettel módosították, amelynek egyik legfontosabb eleme a határon létrejött tranzitónák területén lefolytatott menekültügyi eljárás bevezetése volt.<sup>43</sup> Ennek értelmében a határon naponta mindössze 10 menedékkérőt engedtek át és azokat is a tranzitónába terelték be, ahol benyújthatták a menekültkérelmüket. Az eljárás végét is itt kellett megvárniuk.<sup>44</sup>

Ezen kívül tárgyalások kezdődtek egy ideiglenes határzár felhúzásáról, amely végül 2015 szeptemberére 175 km hosszúságban épült fel a magyar-szerb határon, majd októberre elkészült a magyar-horvát műszaki határzár is.<sup>45</sup> Felvetődik az a kérdés, hogy ezeknek az intézkedéseknek mi állt a háttérében? Kulturális ellentétekből fakadó társadalmi elzárkózás, gazdasági és munkanélküliségi problémák, biztonsági kérdések, a terrorizmustól való félelem, illetve idegenellenesség? E kérdés átfogó módon való megválaszolása nem e tanulmány feladata, itt a továbbiakban a fentiek közül csak két aspektusra hívom fel a figyelmet.

Egyrészt Magyarország nyelvi, etnikai és vallási szempontból is eléggé homogén ország, ahol a bevándorlás elfogadottsága általában alacsonyabb, mint a multikulturális értékeket valló heterogén társadalmakban.<sup>46</sup> Másrészt biztonságpolitikai indokok is megalapozták az elzárkózást. A magyar lakosság összefüggésbe hozhatta a menekülteket a terrorizmussal, a szervezett bűnözéssel, valamint embercsempészetel. Ez a feltételezés valamelyest megalapozottnak látszott a párizsi

---

43 SZÉP, Á. A 2015-ös migrációs válságra adott menedékjogi válaszok. Jogszabály-módosítással a tömeges beáramlás ellen? In: TÁLAS, Péter (szerk.), *Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 2017, 49-67.

44 JUHÁSZ, A. - MOLNÁR, Cs. - ZGUT, E. i.m. 8-25.

45 KÖVES, N. Menekültügy – Humanitárius vagy Politikai Válsághelyzet? *Fundamentum*, 2015/4, 73–83. <http://fundamentum.hu/hatarok> (Letöltés dátuma: 2023. 04. 04.)

46 SIK, E. - SIMONOVITS, B. - SZEITL, B. Az idegenellenesség alakulása és a bevándorlással kapcsolatos trendek Magyarországon és a visegrádi országokban. *Régió*, 2016/24:2, 81-108.

terrorcselekmények után, azonban nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy sok irreguláris migráns éppen emiatt a szélsőséges vallási nézeteket valló terrorszervezetek elől menekült el.<sup>47</sup>

Összességében az irregulárisan ide érkező személyeknek nem állt érdekében az itt maradás vagy a menedékkérelem benyújtása Magyarországon. Ha az utóbbi meg is történt, akkor is kényszeredetten nyújtottak be menedékkérelmüket, hogy a hatóság ne rendeljen el ellenük azonnali beutazási és tartózkodási tilalmat, ugyanis tisztában voltak azzal, hogy a menedékkérelmeknek mintegy 90%-át<sup>48</sup> elutasították.<sup>49</sup> A civil szervezetek beszámolóí megerősítik azt, hogy sokszor az irregulárisan tartózkodó személyek sem szerettek volna menedékkérelmet Magyarországon benyújtani és az EURODAC rendszerbe regisztrált ujjlenyomatot adni, mert attól tartottak, hogy a Dublin III értelmében majd Magyarországra, mint felelős államba küldik őket vissza lefolytatni az eljárást, ahol nagyon magas az elutasítások aránya.<sup>50</sup> A felelős állam elv alkalmazásának a felfüggesztéséről szóló merkelij bejelentés kapóra jött mindkét félnek. Ezután a magyar állam is felfüggesztette az irregulárisan belépők regisztrálást és helyette a számuk csökkentését célzó lépésekre fókuszált (pl. határzár és tranzitóna kiépítése).

---

47 VAJKAI, E. A migrációs válság biztonságpolitikai aspektusai. In: Tálás, Péter (szerk.), *Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 2017, 35-48.

48 JUHÁSZ, A. - MOLNÁR, Cs. - ZGUT, E. i.m. 7.

49 JUHÁSZ, A. - MOLNÁR, Cs. Magyarország sajátos helyzete az európai menekültválságban. In: KOLOSI, Tamás – TÓTH, István György: *Társadalmi R riport*. Budapest: TRKI Társadalomkutató Intézet, 2016, 263–284. <https://tarki.hu/hu/publications/SR/2016/13juhasz.pdf> (Letöltés dátuma: 2023. 04. 04.)

50 KÖVES, N. Menekültügy -Humanitárius vagy Politikai Válsághelyzet? *Fundamentum*, 2015/4, 73–83. <http://fundamentum.hu/hatarok> (Letöltés dátuma: 2023. 04. 04.)

### 4. Az ukrán menekülthullám<sup>51</sup>

#### 4.1. Kronológia

Az ukrán menekültkérdés 2022. február 24-én kezdődött, amikor Oroszország megtámadta Ukrajnát. Annak ellenére, hogy voltak jelei a támadásnak, szinte sokként érte az ukrán lakosságot és Európát az invázió, amely több irányból is érkezett. Az orosz támadás után azonnal embertömegek indultak el Magyarország, Lengyelország, Románia és Moldova irányába. Az UNICEF jelentése szerint az invázió napján mintegy 100 000 civil hagyta el az országot, azóta pedig a számuk elérte a 6 milliót.<sup>52</sup>

A legtöbb háború elől menekülő Lengyelországban telepedett le (1,5 millió fő), ami nem meglepő, mert számuk ebben az országokban már a háború előtt is magas volt. A második legtöbb menekülő (1 millióan) Németországban, kb. fél millióan Csehországban, 170 ezren Spanyolországban, Olaszországban és Görögországban telepedtek le.<sup>53</sup> Azoknak a menekülőknek is nagy volt a száma, akik főleg Luhanszk és Donyeck területekről menekültek Oroszországba.

Az Európai Unió szinte azonnali humanitárius segílyt ígért az ukrán nép számára, és a 2022-ig nem alkalmazott Átmeneti védelem irányelvet<sup>54</sup> is aktiválta március 4-én. Ennek értelmében az

---

51 „Mindazokat, akik Putyin bombái elől menekülnek, szívesen látjuk Európában. Védelmet nyújtunk azoknak, akik menedéket keresnek, és segítünk azoknak, akik biztonságos hazautat keresnek” – URSULA VON DER LEYEN nyilatkozata [online Twitter bejegyzés]

52 UNICEF. *Ukraine and refugee response One Year of Response Consolidated Humanitarian Situation Report*. 2023. <https://reliefweb.int/report/ukraine/unicef-ukraine-refugee-response-humanitarian-situation-report-full-year-24-february-2023> (Letöltés dátuma: 2023. 04. 04.)

53 STATISTA. *Ukrainian refugees by country 2023*. 2023. [statisztikai adatbázis] <https://www.statista.com/statistics/1312584/ukrainian-refugees-by-country/> (Letöltés dátuma: 2023. 04. 03.)

54 EUROPEAN PARLIAMENT. *Temporary Protection Directive*. March 2022. ht-

Unió kollektíven befogad mindenkit legalább egy évig, aki Ukrajna területén állandó jelleggel legalisan tartózkodott az invázió előtt. A háború alakulásától függően további két évvel is meghosszabbítható ez az átmeneti védelmet biztosító állapot. A cél az volt, hogy tömeges bevándorlás esetén az államokra nehezedő menekültügyi túlterhelést elkerüljék.

A menedékkérők többsége ukrán nemzetiségű, nő, gyermek, valamint idős volt. Mivel az ukrán kormány február 25-én a 18-60 éves férfi korosztálynak kötelező katonai szolgálat miatt megtiltotta az ország elhagyását, ezért ez időpont után radikálisan lecsökkent a férfiak száma a menedékkérők között. Az ukrán menekülők nagy része az európai értékeken és kultúrán szocializálódott, valamint a keresztény vallás pravoszláv irányzatához tartozó volt. Mivel az ukrán menedékkérők ismerős, kelet-európai, fehér, keresztény csoport volt a „szomszédból”, akik a háború áldozatai, ezért az EU tagországok társadalma egységesen kiállt befogadásuk mellett.

Az átmeneti védelem, amely a magyar törvények szerint „menedékes” státuszt jelent, tartózkodási engedélyt, szociális védelmet, egészségügyi támogatást és oktatáshoz való hozzáférést, valamint munkaerő piaci elhelyezkedést biztosít számukra. Továbbá azt is lehetővé teszi, hogy akár családgyesítés céljából szabadon mozogjanak a tagállamok területén. Az ukrán állampolgársággal vagy tartózkodási joggal nem rendelkezőknek pedig segítik a származási országba való visszatérését, vagy ha az adott személy uniós polgár családtagja, vagy diák, vagy munkavállaló akkor tartózkodási jogra ugyanúgy jogosult.<sup>55</sup>

---

ps://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729331/EPRS\_BRI(2022)729331\_EN.pdf (Letöltés dátuma: 2023. 03. 04.)

55 EUROPEAN COMMISSION. *EU stands with Ukraine: Information for people fleeing Russia's Invasion of Ukraine*. Brussels: European Commission, 2020. [online információs tájékoztató] [https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/system/files/2022-05/information\\_for\\_people\\_fleeing\\_russias\\_invasion\\_of\\_ukraine\\_en.pdf](https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/system/files/2022-05/information_for_people_fleeing_russias_invasion_of_ukraine_en.pdf) (Letöltés dátuma: 2023.03.27.)

Az egyértelműen látszik, hogy ennek az irányelvnek a bevezetésével a tagállamok egységes és gyors választ adtak az ukrán menekült krízisre. Ez az egységes reagálás a tagállamok részéről hiányzott 2015/16-ban.

### 4.2. Célországok: Németország és Lengyelország

A 2022. februári orosz támadás után a menedékkeresők fő célországai Németország és Lengyelország lettek. A célországok kiválasztásakor a menekülők figyelembe vették az célországok gazdasági jellemzőit, nyelvi és kulturális jellegzetességeit és egyéb lehetőségeket (pl. földrajzi közelség).

Főleg a Nyugat Ukrajnából érkezők választották Lengyelországot célországnak, mivel az ott élők közül sokan beszélték már a lengyel nyelvet, amely valamennyire hasonló a szintén szláv nyelvcsaládhoz tartozó ukrán nyelvhez.<sup>56</sup> Emellett ismerhették már Lengyelországot, jártak ott, akár rokoni-baráti kapcsolatokkal is rendelkezettek már, tehát a beilleszkedés kulturálisan és szociálisan is könnyebben ment számukra Lengyelországban. Emellett a földrajzi közelség is meghatározó lehetett a menekülők számára, ha lehetőség adódik, ingázhatnak a konfliktus alatt is.

A célországok motivációját nézve a befogadás egyrészt humanitárius, másrészt gazdasági okokra vezethető vissza. Németország és Lengyelország is számított az ukrán munkaerőre. Németország a munkaerő bevonása érdekében bevezette a *Skilled Immigration Act*<sup>57</sup> nevű programot, amelynek keretében fél millió ukrán állampolgár számára tette lehetővé a munkavállalást.<sup>58</sup> Lengyelországban pedig már évtizedek óta nő az ukrán munkavállalók száma. A 1990-es

---

56 ÅSLUND, A. A New Perspective on the Ukrainian Refugee Crisis, CESifo Forum, MÜNCHEN: ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, 2022/4, 3-7.

57 THE FEDERAL GOVERNMENT. *The Skilled Immigration Act*. <https://www.make-it-in-germany.com/en/visa-residence/skilled-immigration-act> (Letöltés dátuma: 2022.12.21.)

58 ÅSLUND, A. i.m.

évektől az ukrán gazdasági bevándorlók az 5-6 milliós számot is elérték Európa különböző országaiban együttvéve.<sup>59</sup>

A munkalehetőségek mellett az integrációs programok is mindkét ismertett befogadó országban nagy hangsúlyt kaptak. Ezek az érkező gyerekek és nők számára rendkívül fontosak. Lengyelország a magánszemélyek számára pénzügyi támogatást nyújt napi 9 USD összegben.<sup>60</sup> Németországban olyan integrációs programokat alkottak meg, amelyeknek célja a német nyelv oktatása, illetve napi fórumokat szerveznek, melynek keretében az ukrán menekültek mindennapi nehézségeire adnak válaszokat. Az iskolai integrációért a szövetségi tartományok a felelősek, amelyek többsége integrációs osztályokon keresztül ukrán tanárok bevonásával valósítja meg a diákok iskolai boldogulását. Azok, akik az átmeneti védelemhez járó tartózkodási engedélyt kiváltották, a nekik kijelölt munkaügyi központtal konzultálva találhatnak munkát.<sup>61</sup>

### 4.3. Magyarország, mint tranzitország

A 2022-es ukrán menekülthullám alatt gyakorlatilag az összes tranzitország, így Magyarország hozzáállását is a befogadás és támogatás jellemezte. Ez amiatt is lehetett, mert egy egységes uniós reagálás részese volt Magyarország is az átmeneti védelmi irányelv aktivizálása során. Az ukrán lakosság jelenléte sem volt újdonság, hiszen az utóbbi évtizedekben megjelentek a magyar munkaerőpiacon is.

---

59 ÅSLUND, A. i.m.

60 ACAPS. *Poland: Refugee Influx from Ukraine*. 25 May 2022. [https://www.acaps.org/sites/acaps/files/products/files/20220525\\_acaps\\_briefing\\_note\\_poland\\_ukraine\\_refugees.pdf](https://www.acaps.org/sites/acaps/files/products/files/20220525_acaps_briefing_note_poland_ukraine_refugees.pdf) (Letöltés dátuma: 2022.12.21.)

61 EUROPEAN CENTRE FOR THE DEVELOPMENT OF VOCATIONAL TRAINING. *Germany's response to the integration of Ukrainian refugees in VET and the labour market*. CEDEFOP, 2022. <https://www.cedefop.europa.eu/en/news/germanys-response-integration-ukrainian-refugees-vet-and-labour-market> (Letöltés dátuma: 2023.04.03.)

A demográfiai összetételük miatt is sokkal befogadóbb attitűd jellemezte a magyar társadalmat. Látva a nőket, időseket és gyermekeket, hamar ösztársadalmi összefogás és befogadás alakult ki a határszakaszokon. Az ukrán menekültek esetében egy percig fel nem merült a határszigorítás vagy a belépés korlátozása. Egyrészt az uniós irányelv bevezetése miatt nem is jöhetett volna szóba, másrészt a határon túli magyar kisebbségek (kárpátaljai magyarok) védelme is fontos volt, akik szintén a menekülők között voltak. Viszont a többi Ukrajnával szomszédos államhoz képest, illetve és nyugat-európai államokhoz képest kevesebb menedékkérő érkezett és még kevesebb maradt Magyarországon,<sup>62</sup> ilyen értelemben gazdaságilag nem mondható megterhelőnek kisszámú jelenlétük az országban.

**4.3.1.** Az ukrán menedék keresők befogadását és a magyar társadalom összefogását illusztráló eseteírás a *Haza-Talál Menekülteket Segítő Alapítvány* tapasztalatai alapján

2023 tavaszán e tanulmányhoz egy félig strukturált interjút készítettem a *Haza-Talál Menekülteket Segítő Alapítvány*, akkor még civilként tevékenykedő kurátorával, dr. Kárászi Krisztinával, aki már a háború kitörése utáni ötödik napon megkezdte a segítségnyújtást az ukrán-magyar határon. Kezdetben Tiszabecsen, majd Beregsurányban tevékenykedett. A magyar kormány február 26-án felosztotta a határátkelőket a segélyszervezetek között. Eszerint Beregsurányban a Magyar Máltai Szeretetszolgálat, Tiszabecsen a Magyar Baptista Szeretetszolgálat, Lónyán a Magyar Vöröskereszt, Barabáson pedig a Katolikus Karitasz tevékenykedhet. A legnagyobb határátkelőnél, Záhonynál, az UNHCR, IOM és a Református Szeretetszolgálat és önkéntesei fogadták az embereket.

Az interjúalany elmondása szerint a háború kitörése felkészületlenül érte a határmenti településeket, ahová február 24-én már

---

62 STATISTA 2023.



tömött sorokban érkeztek a menekülők. Mivel a háború kitörése utáni harmadik napig nem voltak jelen segítségnyújtó szervezetek, ezért a menekülők fogadását a helyi civilek kezdték meg. *„Az ország észak-keleti határánál járunk, ahol az emberek többsége munkanélküli és a szegénység a jellemző, ennek ellenére mégis ezek az emberek voltak azok, akik szinte a semmilyükből adtak a kétségbeesett menekülőknek. Sokan idegeneket fogadtak be a házaikba a családjaik mellé, mások pedig éjjel is járták az utcákat, hogy a folyamatosan érkező menekülöket meleg teával vagy kávéval felmelegítsék”*. Rendkívüli problémát okozott ugyanis a februári hideg. Az első hetekben napi több ezer ember állt sorba a különböző határátkelőknél. Voltak, akik 24-48 órát is várazkodtak. Egy ilyen februári napon érkezett hozzájuk a hír, hogy egy 8 hónapos csecsemő vesztette életét az anyja karjaiban, mert a több órás várakozás miatt kihűlt. Az Alapítvány elnökének elmondása szerint az sem segített a helyzeten, hogy sokszor a határátkelő adminisztrációs adatbázisa is leállt több órára műszaki vagy egyéb okok miatt.

Az idő előrehaladtával folyamatosan csökkent az érkezők száma. Míg az első fázisra a felkészületlenség, káosz és információhiány volt a jellemző, addig egy év elteltével már igazodtak a menekülők igényeihez és teljesen megváltozott a segítségnyújtás formája. A szervezetek számára nemcsak a menekülők eligazítása és ellátása jelentett kihívást, hanem az ország minden tájáról és külföldről érkező civil segíteni kész emberek informálása is.

Voltak olyan emberek, akik Németországból, vagy Spanyolországból, vagy az ország nyugati részéről érkeztek azzal a szándékkal, hogy autóikkal, vagy kisbuszaikkal szállítsák tovább az időseket, nőket és gyerekeket. *„Ez egyrészt szívmengető, de másrésztől ijesztő is volt”* – meséli Krisztina, aki kitért egy olyan esetre is, amely felkelte bennük annak a gyanúját, hogy az illegális emberkereskedelem esetleg megtalálja a bajbajutottakat. Felfigyeltek például egy olyan férfira, aki egy meglehetősen rossz állapotban lévő furgonnal érkezett

a helyszínre, és bejelentés, valamint regisztráció nélkül gyűjtötte össze a fiatal nőket. Állítása szerint ez azért volt visszás helyzet, mert pontosan nem volt ellenőrizhető a transzfer szolgáltatást nyújtó személyek személyazonossága, mivel a szervezetek nem voltak jogosultak személyes okmányok ellenőrzésére. Ezért a későbbiekben még inkább felelősnek érezték magukat, és pontos nyilvántartást kezdtek vezetni a személyek úticéljáról és autóik rendszámáról. Kezdetben egy laptopon kezdték a felajánlásokat, adományokat és igényeket összefésülni, mert mérhetetlen mennyiségű ember fordult hozzájuk segítségnyújtási szándékkal. Ezeket az adományokat például a helyi iskolák tornatermeiben gyűjtötték össze, ahová kamionok szállították a felajánlásokat.

Kérdéses volt, hogy a menekülők tovább mennek-e vagy sem, hiszen sokáig nem tudták felmérni, hogy a magyar állam miben és hogyan tud nekik segíteni. Voltak sokan, akik konkrét úticéllal érkeztek. Ezek főleg Németország és Ausztria voltak. Nekik a továbbutazás megszervezésében és véghezvitelében a helyi önkormányzatok, civil szervezetek és az állam által támogatott transzferprogramok segítettek. Beregsurányban önkormányzati kisbuszok szállították az embereket a melegezőkbe, ideiglenes szálláshelyekre. Illetve a kijelölt szervezetek intézték a menekülők repjegyeinek megvételét. Az utazás október végéig mindenki számára ingyenes volt. Ez annyiban változott novemberből, hogy ezt a szolgáltatást már csak a kisgyermekes családok vehetik igénybe ún. szolidaritási jegy kiváltásával. Ennek kiváltásában a kormányhivatalok és segélyszervezetek segítettek. A felnőtteket Volán buszokkal szállították Budapestre a BOK csarnokba minimális összeg fizetése ellenében.

Akik úgy döntöttek, hogy itt maradnak, azokat számára főként az állam, a katasztrófavédelem, az IOM, az United Way és a Migration Aid intézményei nyújtottak szállást. *„Azt fontos kiemelni, hogy míg ezeken a szálláshelyeken a kettős állampolgársággal rendelkező személyeket is fogadják, addig a szeptembertől induló integrációs programból*

*ők nem részesülhetnek. Ha egy családban már akár egy személy is kettős állampolgár, akkor ki vannak zárva a programból* - tájékoztatott Krisztina, aki a menekülő számára vonatkozóan a következőket mondta: „márciusban megugrott a menekülők száma. Ekkor már annyi volt a menekülő, hogy a szálláshelyként kialakított tornaterem, kultúrterem és konténerekben *sem fértek el. Őket a civilek szállásolják el. Az első két hónapban csak Beregsurányba napi 1500-2000 fő érkezett. Azóta nyárig, ez a szám lecsökkent napi 500-600 főre. Ősztől pedig még tovább.*”

A tovább utaztatáson kívül a másik nagy kihívást a pszichológiai segítségnyújtás jelentette. Dr. Kárászi Krisztina részletesen beszámolt a menekülő emberek lelkiállapotáról is: „*Sosem felejttem el, ahogy az emberek lehajtott fejjel, szinte szégyenérzettel érkeztek meg a segítségpont aulájába. Bizalmatlanok voltak, féltek, sőt rettegetek tőlünk. Egy teát alig mertek elfogadni. Hosszú időbe telt mire meggyőztük őket, hogy itt mindenki segíteni szeretne. Végül elnyertük a bizalmukat, amire ők végtelen hálával reagáltak. Ez óriási eredmény és érzelmi megrázkódtatás volt.*” Interjúalanyom szerint tehát a bizalmatlanság és az érzelmi túltengés még inkább megnehezítette a velük való kommunikációt, amelyen a nyelvi nehézségek se segítettek. Ő ezt azzal magyarázta, hogy egy-két héttel a háború kitörése után azt hallották, hogy Ukrajnában magyarellenes hangok terjesztették, hogy ne bízzanak a segítségnyújtókban.

A menekültekkel való kommunikációban a segélyszervezetek tolmácsai és civil tolmácsok segédkeztek, akik akár éjszaka is dolgoztak minden fizetség nélkül. „*Érdekes volt, hogy miután a kormány kijelölte a segélyszervezeteket Beregsurányban már nem szívesen fogadták az önkénteseket, pedig a tolmácsokra továbbra is szükség lett volna*” – vallotta Krisztina.

A segítségnyújtás következő fontos elemei, az integrációs programok szeptemberben indultak el. Azóta Beregsurányban 0-24 órás orvosi ellátás és mentálhigiénés ellátás van, illetve heti váltásban érkeznek

jogi tanácsadók az ombudsmani hivataltól. Az állam a családsegítő szolgálatokat is belevonta a menekülők segítségébe, akik támogatást nyújtanak a nyelvtanulásban, beiskoláztatásban és munkakeresésben. Ezen kívül programokat szerveznek a menekültek számára és különböző módon támogatják integrációjukat.

### 5. Összegzés

A tanulmányban tárgyaltak alapján elmondható, hogy a két menekülthullám kapcsán uniós tagállamokban más-más elbírálás alá estek a menedékkérők. A menedékkérők befogadásának, illetve elutasításának hátterében gazdasági, kulturális, demográfiai és nemzetbiztonsági okok álltak. A fő tranzit és célországokat vizsgálva (Magyarország és Németország) egyértelműen látszik, hogy míg Németország mindkét krízis alatt befogadó és támogató magatartást tanúsított, addig Magyarország csak a 2022/23-as menekültkrízis alatt vált „befogadó” mentalitású országgá.

Németország a 2015/16-os és a 2022/23 menekültkrízis esetén is befogadó és támogató magatartást tanúsított, ennek okai e tanulmányban tárgyaltak alapján:

- a menekültkrízis kezdetétől érzékelhető ossztársadalmi befogadás, humanitárius hozzáállás és „*Willkommenskultur*” a bajba jutottak megsegítésére;
- gazdasági érdekek szem előtt tartása, hosszútávú munkaerőpiaci hiányokat tölthetnek be a menedékkérők;
- heterogén és multikulturális értékek dominanciája a német társadalomban;
- a menedékkérőkkel azonos etnikai vagy kulturális csoportok és kis közösségek jelenléte az országban, amelyek sok tekintetben tudják segíteni az új érkezők sikeres letelepedését és integrációját.

A 2015/16-os irreguláris belépési hullámban érkező menedékkérők elutasításának okai a tranzitország Magyarország által:

- határátlépési kritériumok be nem tartása és a határrendészeti és menekültügyi hatóságok túlterhelése;
- az egységes EU-s reakció hiánya, amely okán minden tagország a maga érdekei szerint reagált, mivel az Unió menekültügyi rendszere csak kereteket biztosít a tagállamok számára;
- az érkezők kulturális és demográfiai összetétele (fiatal férfiak) nem tükrözte a tipikus üldözött áldozat képét és ismeretlen volt a homogén magyar társadalom számára;
- gazdasági és munkaerő piaci lehetőségek vélt hiánya.

Ami a menekültekről szóló európai menekültügyi szabályozást illeti, mindenképpen szükséges lenne a Dublini rendszer átdolgozására, mert a 2015/2016-os migrációs krízis megmutatta a rendszer hiányosságait. Ennek a kérdésnek a tisztázása azért lenne fontos, mert a 2015/2016-ban tömegesen érkező illegális határátlépők Észak-Afrikából vagy a Közel-Keletről kisebb-nagyobb hullámokban bármikor elindulhatnak Európa felé. A jövőre nézve kérdéses lesz az is, hogy az Unió milyen közös intézkedésekkel egészítik még ki a menekültügyi rendszerét, illetve, hogy a 2022-ben bevezetett Átmeneti védelmi irányelv hosszútávon hogyan fog működni, ha a háborús helyzet elhúzódna.

