



A HAZA SZOLGÁLATÁBAN

KONFERENCIAKÖTET
2021

A haza szolgálatában

Szerkesztette:
Kiss Rebeka
Urbanovics Anna

A kötetben megjelent tanulmányok szakmai lektorai:

Dr. Belényesi Emese egyetemi docens
Dr. Kaiser Ferenc egyetemi docens
Dr. Pásztor Szabolcs egyetemi docens
Dr. Remek Éva habilitált egyetemi docens
Dr. Ritecz György ny. r. ezredes
Dr. Szendrei Ferenc r. ezredes rendőrségi főtanácsos egyetemi docens
Dr. Jakusné Harnos Éva adjunktus
Dr. Molnár Dóra adjunktus
Dr. Pongrácz Alex adjunktus
Dr. Stepper Péter adjunktus

ISBN

978-615-82054-9-8

Kiadó:

Doktoranduszok Országos Szövetsége

Budapest

2022

Minden jog fenntartva.



EMBERI ERŐFORRÁSOK
MINISZTERIUMA



EMBERI ERŐFORRÁS
TÁMOGATÁSKEZELŐ



Nemzeti
Tehetség Program



ELŐSZÓ

Kedves Olvasó!

Köszöntöm a Haza Szolgálatában 2021 konferencia kiváló tanulmányait összefoglaló konferencia kötet első lapjain.

A Haza Szolgálatában konferencia 2021-ben évtizedes hagyománnyá vált, az utóbbi évtizedben a rendezvény a Nemzeti Közsolgálati Egyetem egyik legmeghatározóbb doktorandusz konferenciájává fejlődött, minden évben előadási és publikációs lehetőséget biztosítva a tudományos pályájuk elején járó doktorandusz kollégáknak. A konferencia számukra az első kutatási eredményeik bemutatására, kutatási területük elismert kutatóitól és szakembereitől kapott tanácsok és visszajelzések gyűjtésére, valamint szakmai kapcsolataik bővítésére szolgál. A rendezvény ugyanakkor több pusztán egy konferenciánál, mert a doktorandusz közösség mellett az egyetem alap-és mesterszakos hallgatóinak is teret enged a tudományos utánpótlás jegyében. Ezáltal a Haza Szolgálatában konferencia hagyománya az Egyetem hallgatói közösségét is formálja, szimbolikusan a novemberi Magyar Tudomány Ünnepe rendezvénysorozatba illeszkedve.

A 2020. évi konferencia után 2021-ben visszatérhettünk az Egyetem falai közé, a konferenciát személyes formában, angol és magyar nyelvű szekciókat egybefoglalva rendeztük meg. Az Egyetem profilját teljes mértékben lefedő panelek a hadtudomány, biztonságpolitika, katonai műszaki tudományok, kiberbiztonság, jog-és államtudomány és gazdálkodás-menedzsment területével foglalkozó előadásokat tömörítették.

Jelen kötet tartalmát az előadók által írt tanulmányok adják, melyek a doktori iskolák profiljába adnak bepillantást. Az az olvasó, aki a kezébe veszi a kötetet, a témák sokszínűségével találhatja szemben magát, ugyanakkor ez jó lehetőség az Egyetemünk közösségének is, hogy megismerjék a doktoranduszok és hallgatók kutatási tevékenységét.

Köszönet illeti a Doktorandusz Önkormányzat képviselőit, azokat a doktorandusz társakat, akik a rendezvény megszervezésében és lebonyolításában közreműködtek. Külön köszönöm az előadóknak, hogy előadásaikkal és tanulmányaikkal megtisztelték az eseményt, valamint a szekcióvezetőknak, a lektoroknak, hogy biztosították a rendezvény tudományos színvonalát. Továbbá köszönet illeti a társszervezők, úgy, mint a Doktoranduszok Országos Szövetsége Rendészettudományi, Közigazgatástudományi és Hadtudományi Osztályának, a Rendészeti Doktoranduszok Országos Egyesületének, a Nemzeti Közsolgálati Egyetem szakkollégiumainak és tudományos diákköreinek munkáját.

A Kedves Olvasónak a tanulmányok olvasásához hasznos és kellemes időtöltést kívánok!

Urbanovics Anna
elnök
Doktorandusz Önkormányzat

TARTALOM

Gazdaság- és szervezéstudományok szekció.....	7
Horváth Klaudia Gabriella: <i>Az innovációs ökoszisztéma menedzsment strukturális kihívásai - szakirodalmi áttekintés és empirikus eredmények</i>	8
Nagyné Takács Veronika: <i>Irányítási rendszerek a közigazgatásban</i>	20
Hadtörténelem és hadművészet szekció	31
Szabó Zoltán: <i>A fiatalok és a hírszerzés</i>	32
Balog Péter: <i>Spatial interpretation in warfare</i>	43
Biztonságpolitika szekció	55
Gutama Namomsa Daraje: <i>Impact of Community Based Health Insurance on the health status and Financial Risk Protection (OOP) Case of Ethiopian Rural Areas</i>	56
Abdul Wahi, Nur Syuhaini: <i>The current development of e-government in Malaysia</i>	63
Igibayeva Madina: <i>The Shanghai Cooperation Organization 20th anniversary summit meeting - Challenges and Prospects</i>	77
Ekaterina Kosiuk: <i>From the right of self-determination to secession</i>	91
Őze Zoltán: <i>The Nuclear Threat nowadays</i>	105
Szücs Lotti: <i>A 2020-as örmény-azeri háború okainak, indokainak elemzése</i>	113
Rendészettudomány szekció	121
Suhajda Attila: <i>A muszlimok helyzete Ausztriában</i>	122
Urbán Ferenc: <i>Menedékjoghoz hozzáférés a COVID-19 humán pandémia idején</i>	129
Közigazgatás- és jogtudomány szekció	141
Újhelyi János Ábel: <i>A Bárdossy László volt magyar királyi miniszterelnök és külügyminiszter ellen lefolytatott népbírósi eljárás mint koncepció per.....</i>	142
Korcsik Kristóf Máté: <i>A magyar-csehszlovák lakosságcsere és a reszlovakizáció, valamint annak hatásai napjainkban</i>	152
Ujlaki Anikó: <i>A család és a házasság, a vallási és nem vallási alapú jogrendszerek kontextusában</i>	163
Takács Péter: <i>Természeti törvények az államtudományban</i>	173
Kiberbiztonság szekció.....	187
Szőke Ágoston: <i>A geopolitikai hatások vizsgálata az 5G esetében</i>	188



Gazdaság- és szervezéstudományok szekció

Az innovációs ökoszisztéma menedzsment strukturális kihívásai - szakirodalmi áttekintés és empirikus eredmények

Horváth Klaudia Gabriella^{1,2}

Absztrakt

Napjainkban minden közgazdaságtani iskola által elfogadott alapvetés, hogy a termékek, szolgáltatások munkafolyamatok és munkamódszerek folyamatos megújítása a fenntartható gazdasági fejlődés egyik fő mozgatórugója. Arra tekintettel azonban, hogy az újítás, vagy más néven innováció általánosságban drága és bizonytalan folyamat, a gazdasági szereplők különböző együttműködéseket hoznak létre az innovációs tevékenység költségeinek és kockázatainak csökkentése érdekében. Ezen kooperációk egyik típusának tekinthetők az innovációs ökoszisztémák. Mivel ezek az ökoszisztémás rendszerek nagyon dinamikusan változó, nyitott kooperációk, az innovációs ökoszisztémák menedzsmentje kiemelt kutatásterülete a vezetés-és szervezéstudományoknak.

Jelen konferenciatanulmányban a széleskörű szakirodalmi szintézis alapján azonosított öt legfontosabb ökoszisztéma menedzsment kihívás (1) a partneri kör megválasztásának, (2) a működési struktúra kialakításának, (3) az ökoszisztémát vezető személy kijelölésének, (4) az alkalmazkodóképesség meglétének, valamint (5) a formális és informális kapcsolatok egyensúlyának kérdése. Az azonosított kihívásokat empirikus úton egy magyarországi mezőgazdasági innovációkkal foglalkozó ökoszisztéma tagjaival készített szakértői interjúk során vizsgáltam.

Kulcsszavak

innováció, innovációs ökoszisztéma, ökoszisztéma menedzsment, innovációs együttműködés

1. Bevezetés

A fenntartható gazdasági fejlődésben egyre növekvő szerepe van a tudásnak és a tudással szorosan összefüggő innováció összetett jelenségének. Habár az innováció fogalmát a téma kutatói Schumpeter-hez (1934) kötik, a kifejezés nagyon sokrétű, jelentéstartalma folyamatosan bővül (Rekettye, 2002). Az innováció nemzetközi konszenzuson alapuló értelmezését jelenleg az Oslo Kézikönyv 2018-as kiadása rögzíti, amely szerint az innováció „olyan új vagy továbbfejlesztett termék, szolgáltatás, üzleti folyamat, vagy ezek kombinációja, amely jelentősen különbözik a piaci szereplő korábbi termékeitől, szolgáltatásaitól vagy üzleti folyamataitól, továbbá a terméket a szereplő sikeresen piacra viszi, üzleti folyamat esetén pedig az új vagy továbbfejlesztett folyamatot sikeresen alkalmazza” (a szerző fordítása) (OECD/Eurostat, 2018, p. 20). Fontos azonban, hogy az innováció egyrészt drága (kiemelten termékinnovációk esetében), másrészt pedig bizonytalan folyamat.

¹ Tungram Operations Kft. és Nemzeti Közszerződési Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, Budapest 1083, Ludovika tér 2., horvath.klaudia.gabriella@uni-nke.hu

² Köszönetnyilvánítás: Jelen publikáció az Innovációs és Technológiai Minisztérium Kooperatív Doktori Program Doktori Hallgatói ösztöndíj Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

Annak érdekében, hogy az innovációs tevékenységet végző gazdasági szereplők valamilyen mértékben csökkentsék az innováció fent említett költségeit és kockázatait, az 1980-as évektől kezdve – nem utolsósorban a japán lean-gyártás sikerére válaszul – egyre elterjedtebbé vált a gazdasági szereplők közötti innovációs célú formális és informális együttműködések kialakítása. (Ries, 2011) A szemléletváltást a szakirodalomban Chesbrough (2003) a zárt innovációs modellről a nyílt innovációs modellre való áttérésként írta le. A nyílt innovációs modell lényege, hogy az innováció nem csupán egy vállalaton belül valósulhat meg, hanem azon kívül is, több szereplő bevonásával, együttműködésével, mivel számos, a vállalat számára létfontosságú innovációt nem a vállalaton belül alkotnak meg. (Béza & Kállay, 2013) Arra tekintettel, hogy az innovációs együttműködések, hálózatok pontos fogalmi keretei nehezen meghatározhatók, a szakirodalomban számos együttműködési formával, típussal (pl.: klaszter, ökoszisztéma) találkozhatunk (de Faria, Lima & Santos, 2010).

Jelen konferenciatanulmány középpontjában, a napjainkban mind a tudományos, mind pedig az üzleti- és kormányzati döntéshozói körökben elterjedt innovációs ökoszisztémák vizsgálata áll. A tanulmány két részre osztható. Először az innovációs ökoszisztéma fogalom tudományelméleti gyökerei és értelmezési keretei kerülnek bemutatásra. Majd ezt követően az ökoszisztéma strukturális menedzsmentjével kapcsolatos legfontosabb gyakorlati kihívásokat tekintem át, amelyek azonosítását széleskörű szakirodalom feldolgozás alapozta meg. A tanulmány második részében egy mezőgazdasági innovációkkal foglalkozó magyarországi ökoszisztéma empirikus vizsgálatának első eredményeit mutatom be.

Mivel a korábban, magyar nyelven, az innovációs ökoszisztémák témájához kapcsolódó publikációk (Vasvári, Mayer & Vasa, 2020; Kálmán, 2019; Grünhut, 2018; Hornyák & Kruzslicz, 2016) nem térnek ki a téma általam vizsgált aspektusaira, jelen konferenciatanulmány az elméleti szakemberek és gyakorlati döntéshozók számára is fontos tanulságokkal szolgálhat.

2. Az innovációs ökoszisztéma fogalom jelentése

Az innovációs ökoszisztéma az innovációs együttműködések egyik típusának tekinthető. Noha a fogalom pontos értelmezése a mai napig viták tárgyát képezi a szakirodalomban, az Európai Bizottság (2020) mellett számos nemzetközi szervezet és tanácsadó cég (WEF, 2020; McKinsey & Company, 2021) a koronavírus utáni gazdasági helyreállítás egyik kulcsfontosságú elemeként hivatkozik az ökoszisztémák megerősítésére.

Az ökoszisztéma, mint szervezetrendszer fogalma először a természettudományok területén, az ökológia-kutatásokban jelent meg (Peltoniemi, 2006). Tansley (1935) értelmezésében, a biológiai ökoszisztéma adott térbeli vagy strukturális alapon összetartozó szereplők és környezetük közötti kapcsolatok komplex halmaza, amelynek elsődleges célja a fenntartható egyensúly állapotának megőrzése.

A kifejezést később Moore (1993) az üzleti ökoszisztéma fogalom megalkotásával vezette be nagy sikerrel az üzlet-és menedzsmenttudományok területére. Moore (1993; 1996) értelmezésében az üzleti ökoszisztéma olyan üzleti jellegű közösség, amelynek résztvevői, az egymással kölcsönhatásban álló szervezetek és egyének együtt fejlődnek annak érdekében, hogy a környezetükben tapasztalható külső és belső változásokhoz sikerrel alkalmazkodjanak, valamint a fogyasztóik, illetve a piac igényeit kielégítsék. Az üzleti ökoszisztéma kifejezés használatának elterjedésére nagy hatással volt Gawer és Cusumano (2002) üzleti platform elmélete, amely kifejezetten a technológiai óriásokra (Cisco, Microsoft) értelmezte az ökoszisztéma fogalmát, illetve a már idézett Chesbrough (2003) nyílt innovációs modellje is.

Az innovációs ökoszisztéma, mint önálló fogalom első megjelenése Adner nevéhez köthető. Adner (2006) tanulmányában az üzleti és innovációs ökoszisztémák között még nem tett világos különbséget, viszont később már számos elismert szerző egyértelműen külön fogalomként

kezdte értelmezni az üzleti és innovációs ökoszisztémákat, így például Adner és Kapoor (2010), Zahra és Nambisan (2012), Autio és Thomas (2014), valamint Adner (2017). A két ökoszisztéma típus közötti legnagyobb különbség, hogy míg az üzleti ökoszisztéma elsősorban az együttműködés nyújtotta hozzáadott értékből származó hasznok megszerzésére, egyszerűbben mondva optimalizálásra törekszik, addig az innovációs ökoszisztéma középpontjában az értékteremtés áll (Valkokari, 2015). A két fogalom összehasonlítását az 1. táblázat mutatja be.

1. táblázat: Az üzleti és innovációs ökoszisztémák fogalmi összehasonlítása

Szemponatok	Üzleti ökoszisztéma	Innovációs ökoszisztéma
szakirodalmi vonatkozás	Moore (1993)	Adner (2006)
együttműködés célja	a közösen teremtett értékből származó hasznoszerzés, optimalizálás	új értékteremtés közösen
résztevők köre	központi (irányító) vállalat, beszállítók, fogyasztók	vállalatok, felsőoktatási intézmények, kutatóintézetek, civil szféra (fogyasztók)
működési mód, koordináció	jellemzően formális kapcsolatok, szerződéses viszonyok	a nagy kockázat miatt jó informális kapcsolatok nélkül nem alakulnak ki a formális keretek
jellemző iparágak	már működő szektorok, iparágak, termék és szolgáltatáscsoportok esetében (pl.: autóipar)	általában új/még kiaknázatlan szektorok esetében (pl.: telekommunikáció, úrkutatás)

Forrás: saját szerkesztés

Összefoglalóan innovációs ökoszisztéma fogalom alatt a következőket értjük: olyan szereplők, tevékenységek, eszközök, intézmények és az ezek között tudatosan alakított kapcsolatok összessége, amelyek meghatározók egy gazdasági szereplő, vagy szereplők összességének innovációs teljesítménye és értékteremtő képessége szempontjából (Granstrand & Holgersson, 2020).

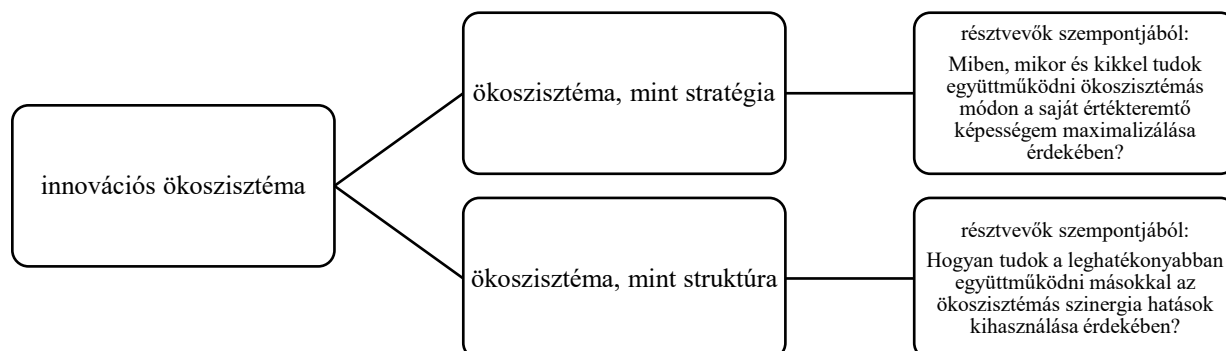
A fenti fogalom meghatározásból (is) jól látszik, hogy a kifejezés pontos jelentéstartalma nehezen behatárolható. A kérdéskört tovább bonyolítja, hogy az üzleti és innovációs ökoszisztémák fogalma mellett a szakirodalomban találkozhatunk más ökoszisztéma kifejezésekkel is (pl. vállalkozói ökoszisztéma, szolgáltatási ökoszisztéma). Az egyes ökoszisztéma típusokra jelen tanulmány keretein belül nem térek ki, azonban a témáról bővebben ír Gomes, Facin, Salerno és Ikenami (2018), valamint Jacobides, Cennamo és Gawer (2018).

Összességében az innovációs ökoszisztémák megkülönböztető jellemzője más ökoszisztéma típusoktól, hogy az együttműködés középpontjában az innovációs tevékenység elősegítése áll. Arra tekintettel, hogy a fenntartható gazdasági fejlődés egyik kulcsa az új értékteremtés, az innováció pedig költséges és kockázatos folyamat, minden gazdasági szereplőnek egyaránt érdeke az innovációs együttműködésekben, ökoszisztémákban való részvétel, illetve azok hatékony (meg)szervezése, menedzsmentje.

3. Az ökoszisztéma menedzsment kihívásai

Számos külföldi és magyar szerző foglalkozik az innováció menedzsment témakörével, annak elméleti és gyakorlati szempontjaival egyaránt (Powell, Koput & Smith-Doell, 1996; Tidd & Bessant, 2018; Buzás, 2007; Borgulya & Kovács, 2020). Általánosságban innováció menedzsment alatt a szervezet innovációs kapacitásainak mozgósítását, a transzformációs képességek irányítását, valamint az egész innovációs folyamat vezérlését értjük (Sára, Csedő, Fejes, Tóth & Pörzse, 2014, p. 43). Ezzel összefüggésben az innovációs ökoszisztéma menedzsment az innováció menedzsment egy részterületének tekinthető.

Adner (2012; 2017) munkái alapján a fogalom kétféle módon közelíthető meg: az ökoszisztéma menedzsment egyrészt vizsgálható az ökoszisztémában résztvevő szervezet(ek) szempontjából (ökoszisztéma stratégia), másrészt pedig, értelmezhető egyfajta működési keretrendszerként (ökoszisztéma struktúra). A két megközelítést az 1. ábra mutatja be.



1. ábra: Az innovációs ökoszisztéma menedzsment fogalmának megközelítése Adner nyomán

Forrás: Adner (2017) alapján saját szerkesztés

Az ökoszisztéma, mint stratégia olyan folyamatok és eszközök összessége, amelyek segítségével egy szervezet kialakítja és fenntartja a kapcsolatot az ökoszisztéma más résztvevőivel, miközben tudatosan alakítja saját pozícióját és értékteremtési lehetőségeit az ökoszisztémában. Ezzel szemben az ökoszisztéma, mint struktúra az ökoszisztémában résztvevő szervezetek közötti koherenciát, összhangot fenntartó képességek, folyamatok és eszközök összességét jelenti (Pelikka & Ali-Vehmas, 2016; Visscher, Hahn & Konrad, 2021). A két definícióból látható, hogy míg stratégiai szempontból a szervezetek ökoszisztémában betöltött önálló szerepe a hangsúlyos, addig strukturális szempontból a résztvevők közötti együttműködést biztosító koherencia, összetartó erő és szervezetrendszer állnak a vizsgálat középpontjában.

Jelen tanulmányban az ökoszisztéma menedzsment témáját strukturális szempontból vizsgálom, így az innovációs ökoszisztéma, mint szervezetrendszer áll az elemzés középpontjában.

Az ökoszisztémás kooperációk gyakorlati működését tekintve széleskörű szakirodalom feldolgozás alapján az alábbi öt kihívás azonosítható:

1. a partneri kör megválasztásának;
2. a működési struktúra kialakításának;
3. az ökoszisztémát vezető személy kijelölésének;
4. az alkalmazkodóképesség meglétének, valamint
5. a formális és informális kapcsolatok egyensúlyának kérdése.

A szakirodalmi vizsgálat keretében a Scopus citációs adatbázis szolgált, a részletes tudományometriai módszertant Horváth (2021) ismerteti. A továbbiakban az ökoszisztéma struktúra menedzsmentjének fent megjelölt, öt legfontosabb kihívásának elméleti összefüggéseit mutatom be.

3.1. Partneri kör megválasztása

Mivel minden ökoszisztéma alapja az együttműködés, egy ökoszisztéma kialakítása, vagy meglévő ökoszisztémába való belépés előtt minden résztvevő számára alapvető kérdés a partneri kör meghatározása. Különösen fontos ez abból a szempontból, hogy az innovációs ökoszisztémák sajátossága, hogy a résztvevők heterogenitása. Mindez magában hordozza annak a lehetőségét, hogy az ökoszisztémában résztvevők a piacon egymás versenytársai is lehetnek, így a szervezeteknek el kell tudniuk határolni a kompetitív és kooperatív természetű

kapcsolataikat olyan módon, hogy egyik ne zárja ki a másikat (Adner, 2012). Ebben az esetben a felek elsősorban az innovációval járó költségeket és kockázatokat osztják meg, mivel felismerik, hogy adott újdonság piacra viteléhez széleskörű technológiai fejlesztésre és ezek egy idejű alkalmazására van szükség.

Az ökoszisztémák partneri körére jellemző továbbá a szervezeti és gondolkodásmódbeli sokféleség, amely nagymértékben ösztönzi a tanulási és innovációs folyamatokat. Éppen ezért a jól működő ökoszisztémák alapvető jellemzője, hogy a résztvevők különböző, de egymást kiegészítő erőforrásokkal és képességekkel rendelkeznek. Az ökoszisztéma résztvevőinek megválasztásánál, illetve új résztvevők befogadása előtt érdemes tehát az adott szervezet korábbi eredményei helyett annak a jövőbeli, esetleg a jelenben még kihasználatlan potenciálját figyelembe venni (Dodgson, 2007).

3.2. A működési struktúra kialakítása

Lényegében az innovációs ökoszisztémák kialakításának elengedhetetlen feltétele egyrészt az, hogy a résztvevők különféle, de magas színvonalú (vagy egyedi) pénzügyi, tárgyi és/vagy humán erőforrásokkal, kompetenciákkal rendelkezzenek, másrészt pedig az, hogy világosan azonosítsák az együttműködés alapjául szolgáló közös érdekeket, másképpen fogalmazva az önálló érdekek keresztszétét. Mindez azonban csak megalapozza az ökoszisztémákat, a hosszú távú és sikeres működéshez elemi kérdés az ökoszisztéma tudatos és szakmai menedzsmentje. Amennyiben a piaci szereplők az ökoszisztémás szervezet struktúráját nem megfelelően alakítják ki, úgy fennáll a veszélye annak, hogy az erőforrásokat pazarlóan használják fel, ami pedig hosszú távon az ökoszisztéma felbomlását vonja maga után (Ritala, Agouridas, Assimakopoulos, & Gies, 2013).

Az ökoszisztémák működési struktúrája alapján Jacobides et al. (2018) megkülönböztet nyílt és zárt ökoszisztémás rendszereket – Chesbrough (2003) innovációs modelljeihez hasonlóan. A nyílt ökoszisztémát a bizalmi kapcsolatok és hosszú távú elköteleződés, valamint a résztvevők körének gyakori változása jellemi. A zárt ökoszisztéma ezzel szemben szerződéses viszonyokon alapszik, a bizalom kevésbé kialakult. Mindebből az is következik, hogy a zárt ökoszisztémák nehezebben alkalmazkodnak a külső-belső változásokhoz és magasabbak a külső szereplők belépési költségei, ellenben a nyílt ökoszisztémás rendszerek kevésbé alkalmasak sok szereplő koordinálására.

Összességében tehát az ökoszisztémás együttműködések működési struktúrája klasszikus értelemben véve nem kötött. Elsősorban az ökoszisztéma létrehozásának céljától és a kapcsolódó iparágak alapvető jellemzőitől függ, hogy az ökoszisztéma inkább zárt vagy nyitott struktúrát vesz fel (Rabelo & Bernus, 2015).

3.3. Az ökoszisztéma vezetőjének személye

A vezető, közvetítő szereplőre a szakirodalomban a leggyakrabban a határkulcsként/határörként, tudás brókerként vagy szervezet esetén hibrid autonóm szervezetenként hivatkoznak (Tushman & Scanlan, 1981; Hargadon & Sutton, 1997; Tamtik, 2018).

A közvetítő, vagy ökoszisztéma vezető feladata egyrészt az, hogy a résztvevők eltérő igényei között konszenzust keressen, másrészt felel a közös célok teljesítéséhez szükséges feladatok elvégzésért és az erőforrások hatékony felhasználásáért (Tamtik, 2018). A közvetítő kiválasztásánál fontos, hogy a személy vagy szervezet az ökoszisztéma valamennyi résztvevője számára hiteles legyen, tehát megfelelő szakmai képesítéssel és gyakorlati tapasztalattal rendelkezzen. Emellett lényeges, hogy a vezető elsősorban konszenzus és ne kompromisszum kialakítására törekedjen. Ennek oka az, hogy ha a közvetítő túlságosan is „diplomata”, tehát a

közös cél rovására próbálja figyelembe venni az egyéni érdekeket, azzal hosszú távon kiüresíti az együttműködést (Powell et al. 1996; Frølund & Ziethen, 2016).

A fentiekből jól látszik, hogy habár az ökoszisztéma vezetőjének kiválasztásához található néhány általános megállapítás a szakirodalomban, valójában minden ökoszisztémánál a résztvevők igényeihez kell alkalmazkodni az ökoszisztéma menedzsmentjének kialakítása során. Röviden az ökoszisztéma vezetője az, akit a partnerek a képességei alapján annak tekintenek. A világos szervezetrendszerrel tehát fontosabb egy hiteles, az ökoszisztéma „karmestereként” funkcionáló személy vagy szervezet megléte.

3.4. Alkalmazkodás és dinamikus képességek

Ahogy arra már a Bevezetésben is utaltam, az innovációs tevékenység számos bizonytalanságot hordoz magában. Az esetleges kudarc nem minden esetben a résztvevők közötti együttműködés kudarca, hiszen a makro és mikro gazdasági környezet is egyaránt nagyon gyorsan változik (Pyka & Nelson, 2018).

Annak érdekében, hogy az ökoszisztémás szervezet ellenálló legyen a fent említett változásoknak, válságoknak, kiemelten fontos az alkalmazkodási képesség megléte. Alkalmazkodási képességnek nevezzünk azon attitűdök, ismeretek és készségek összességét, amelyek segítségével egy szervezet bizonytalan környezetben is működni képes. Az alkalmazkodóképességet elsősorban a szervezeten belüli viselkedési bizonytalanság mértéke és a környezeti változások előrejelzésének lehetősége határozza meg (Mason, 2007).

Az alkalmazkodási képességek kifejezetten innovációs szempontból vizsgált területe a Teece (2007) által megalkotott dinamikus képességek fogalma. Dinamikus képességek alatt azokat a szervezet által tudatosan menedzselte és fejlesztett készségeket, képességeket értjük, amelyek lehetővé teszik a szervezet meglévő (tárgyi, szellemi, pénzügyi) erőforrásainak újra szervezését a külső környezet célzott befolyásolása, vagy a külső környezetben bekövetkezett változásokhoz való alkalmazkodás érdekében. A két fogalom összehasonlításakor jól látható, hogy míg alkalmazkodás alatt inkább egy passzív folyamatot értünk, addig a dinamikus képességek lényege, hogy a szervezet maga is aktív szerepet játszik a külső környezet – valamilyen mértékű – befolyásolásában.

Mivel az innovációs ökoszisztémákban a partnerek elsődleges célkitűzése az új értékteremtés, a fentiek alapján elengedhetetlen, hogy az ökoszisztémás szervezet jó alkalmazkodó képességgel és folyamatosan fejlesztett dinamikus képességekkel rendelkezzen. Ehhez azonban alapvető feltétel résztvevők közötti bizalom.

3.5. A formális és informális kapcsolatok egyensúlya, a bizalom fontossága

Ahhoz, hogy egy ökoszisztéma hatékonyan működhessen, ezáltal pedig, mint szervezet, dinamikus módon képes legyen alkalmazkodni a korábban említett külső és belső változásokhoz, elengedhetetlen a partnerek közötti bizalom megléte. Az ökoszisztémás együttműködésekben a bizalom két dolgot jelöl egyszerre. Egyrészt jelenti a jóhiszeműséget tehát azt a feltételezést, hogy a többi partnernek is érdeke az ökoszisztéma leghatékonyabb működtetése és fejlesztése. Másrészt beszélhetünk kompetencia alapú bizalomról, amely az ökoszisztéma többi résztvevőjének a hozzáértésébe, szakértelmébe vetett hitet jelenti. Összefoglalóan tehát az ökoszisztéma szereplőinek egyszerre kell bízniuk abban, hogy a partnereik teljesítik a rájuk háruló feladatokat és abban, hogy ezek teljesítésére valóban megvannak az erőforrásaik (Cobben & Roijackers, 2018).

A bizalom alapját a személyek és szervezetek közötti kapcsolatok jelentik, hiszen a bizalmat a racionális érdekek (mikor a partnernek nem érdeke félrevezetni bennünket) mellett, a személyes ismeretség befolyásolja leginkább. Granovetter (1973) tanulmányában mutat rá arra, hogy az

együttműködések erős és gyenge kapcsolatok alkotják. Az erős kapcsolatok jellemzője, hogy a felek általában hivatalos – gyakran szerződésben rögzített – úton kommunikálnak, az információmegosztásban pedig csak a legszükségesebbekre szorítkoznak. Ezzel szemben a gyenge kapcsolatok sajátossága a partnerek közötti informális, esetleg régre visszanyúló ismeretség, ezzel együtt pedig a rendelkezésre álló információk, személyes vélemény könnyebb átadása, egyfajta közös gondolkodás keretében.

Lényeges, hogy az erős és gyenge kapcsolatok nem egymással ellentétes, hanem egymást kiegészítő tényezők a bizalomnak. Blomqvist és Levy (2006) tanulmányában arra mutat rá, hogy az erős kapcsolatok általában fragmentálnak (mi és ők elkülönülése), míg a gyenge kapcsolatok integrálnak, mert olyan szervezetek és személyek együttműködését teszik lehetővé, akik egyébként kevésbé kooperálnának. Mivel azonban az innováció bizonytalan folyamat, egyértelmű, hogy az innovációs ökoszisztémában mind az erős, mind pedig a gyenge kapcsolatok kulcsfontosságúak. A túl nagymértékű bizalom azonban az innovációs szándék ellaposodásához vezet, tehát az egészséges rivalizálás minden ökoszisztémában kulcsfontosságú, azonban a személyes ellentétek könnyen szétfeshíthetik az együttműködés kereteit. A lényeg tehát az, hogy az ökoszisztéma tagjai egészséges egyensúlyt tartsanak fent a formális és informális kapcsolatok között. Így például a partnerek közötti személyes jó viszony ne visszaélésekhez, szélsőséges esetben korrupciós tevékenységhez vezessen, hanem az ökoszisztéma egészének a javát szolgálja (de Clercq, Thongpapanl & Dimon, 2009).

4. Egy magyarországi innovációs ökoszisztéma empirikus vizsgálatának első eredményei

Ahogy arra Oh et al. (2016), Hira (2013) és Fulgencio (2017) is rámutat, az innovációs ökoszisztémákkal kapcsolatos fogalmi és tartalmi bizonytalanság nagymértékben abból ered, hogy napjainkig kevés empirikus, tudományos igényű ám gyakorlati jellegű (nyilvános) esettanulmány készült az ökoszisztémák valódi, mindennapi működéséről. Ezzel összefüggésben a tanulmány második részében egy magyarországi mezőgazdasági innovációkkal foglalkozó innovációs ökoszisztéma empirikus vizsgálatának első eredményeit mutatom be az ökoszisztéma menedzsment fent azonosított strukturális kihívásaira fókuszálva.

4.1. A vizsgált ökoszisztéma: Közép-Európa első K+F vertikális farmja

A tanulmányban vizsgált magyarországi ökoszisztéma vezetője a mintegy 125 éves múltta visszatekintő, eredendően izzógyártással foglalkozó Tungsram magyarországi nagyvállalat. A vállalatot 1989-ben a privatizáció következményeként az amerikai General Electric (GE) vásárolta fel, majd a GE világítástechnikai üzletágának eladásakor, a cég 2018 áprilisától került újra magyar kézbe, amely azóta újra Tungsram néven működik. A megújult Tungsram a világítástechnikai üzletágon kívül három további innovációs stratégiai irányt határozott meg, amelyek egyike a beltéri mezőgazdálkodás (Agritech). A Tungsram tudatosan keresi az együttműködési lehetőségeket hazai és külföldi felsőoktatási intézményekkel, KKV-kkal és start up-okkal, ezzel is erősítve a vállalatot korábban már a világpiacra repítő nyílt innovációs vállalati modellt.

A beltéri mezőgazdálkodás területén a Tungsram újpesti központjában, 2021 májusában adták át Közép-Európa első, kutatási-fejlesztési célú vertikális farmját. A farm termőfelülete 150 m², amelyen hidropóniás rendszerben mikro-zöldségek és kisebb salátanövényeket termesztene a Tungsram által fejlesztett LED-es világítással. A farm alapvetően kereskedelmi méretű, ám a Tungsram elsődleges célja, hogy egyfajta innovációs hub-ot hozzon létre a közép-európai régió ellenőrzött környezetű mezőgazdálkodással kapcsolatos agrártechnológiai kutatási bázisaként,

ezzel elősegítve a 21. századi élelmezési kihívások innovatív, európai megoldásainak tesztelését és piacosítását (Bagi, 2021).

Mivel egyrészt a projekt külföldi és hazai felsőoktatási intézmények, hazai kisvállalatok és kormányzati szereplők együttműködésével valósult meg, másrészt pedig a felállított vertikális farm elsődleges célkitűzése az innovatív értékteremtés, a kooperációban jól megfigyelhetők az innovációs ökoszisztémák alapvető jellemzői.

4.2. Módszertan

Az ökoszisztéma gyakorlati működésének megismerésére félig strukturált interjúkat készítettem az ökoszisztéma valamennyi résztvevőjével. Az interjúk többségét személyesen, 2021. őszén, előre megkonstruált kérdéssor alapján készítettem el. Az elemzést az IBM SPSS Statistics Data Editor programmal végeztem. Arra tekintettel azonban, hogy az empirikus vizsgálatom elsősorban nem az ökoszisztéma menedzsment strukturális kihívásaira fókuszál, illetve az interjúkészítés jelenleg is tart, a továbbiakban csupán a konferenciatanulmány témájához szorosan kapcsolódó eredményekről adok rövid problémafelvető áttekintést. Az elemzésbe bevont interjúk résztvevők szerinti megoszlását a 2. táblázat mutatja be.

2. táblázat: Az elemzésbe bevont interjúk

Partner jellemzői	Elkészített interjúk száma
állami partner (ÁP)	2 db
vezető vállalat (VV)	8 db
(magyarországi) vállalati partner (VP)	2 db
magyarországi egyetemi partner (MEP)	1 db
külföldi egyetemi partner (KEP)	1 db
elemzésbe bevont interjúk száma	14 db

Forrás: saját szerkesztés

4.3. Előzetes eredmények - az ökoszisztéma menedzsment kihívásai a résztvevők szemszögéből

Az interjúk során a válaszadókat megkértem arra, hogy az általam azonosított öt jelenség között saját tapasztalataik alapján állítsanak fel sorrendet (1=legkevésbé kihívás, 5=legnagyobb kihívás). A kérdésre adott metrikus válaszokat a 3. táblázat foglalja össze.

3. táblázat: Az interjúalanyok metrikus válaszai

Kérem, saját tapasztalatai és véleménye szerint állítsa sorrendbe az alább felsorolt kihívásokat az ökoszisztéma működésében! (1=legkevésbé kihívás; 5=legnagyobb kihívás)					
Interjúalanyok*	Partneri kör megválasztása	A működési struktúra kialakítása	Az ökoszisztéma vezetőjének személye	Alkalmazkodási és dinamikus képességek	A formális és informális kapcsolatok egyensúlya
ÁP1	5	2	4	3	2
ÁP2	2	3	1	5	4
VV1	2	4	1	5	3
VV2	1	5	3	4	2
VV3	1	4	2	3	5
VV4	2	5	1	3	4
VV5	4	2	1	5	3
VV6	2	3	1	5	4
VV7	2	4	1	5	3
VV8	3	4	1	2	5
PV1	3	1	2	4	5
PV2	4	1	2	3	5
MEP1	5	3	1	4	2
KEP1	4	1	2	5	3

Medián	2,50	3,00	1,00	4,00	3,50
Variancia	1,824	2,000	0,863	1,077	1,341
*ÁP= állami partner; VV= vezető vállalat; PV= partner vállalat; MEP= magyarországi egyetemi partner; KEP= külföldi egyetemi partner					

Forrás: saját szerkesztés

Az adatok alapján megállapítható, hogy a résztvevők jellemzően az alkalmazkodási és dinamikus képességek fejlesztését tekintik a legnagyobb kihívásnak, míg a legkevésbé az ökoszisztéma vezetőjének kijelölését. Arra tekintettel, hogy az interjúk mindössze 28%-a készült egyetemi és állami partnerekkel (további interjúk folyamatban vannak), az eredményeket nem lehet a résztvevők minősége szerint vizsgálni. Érdekes ugyanakkor, hogy a metrikus változós korrelációs vizsgálata szerint a Pearson korreláció a partneri kör megválasztásának és a működési struktúra kialakításának megítélése között szignifikáns negatív kapcsolatot feltételez ($r^2 = -0,685$) a válaszadók körében. Ennek értelmében azon válaszadók, akik a működési struktúra kialakítását nagy kihívásnak érzékelik, jellemzően a partneri kör megválasztását tekintik a legkevésbé kihívásnak az ökoszisztéma működése szempontjából. Ennek alapvető oka a válaszadók szerint, hogy a mezőgazdasági innovációk területén, Magyarországon kevés, megfelelő kompetenciával és szakértelemmel rendelkező vállalati és egyetemi partner található, így a Tungsram ökoszisztémájában résztvevők lényegében egymásra utaltak az együttműködésben, vagy ahogy egy válaszadó fogalmaz „...mikor elkezdtek ezt három évvel ezelőtt, igazából egy magyarországi vállalat volt, aki rendelkezett a szükséges know how-val, így nem volt miből választani...”. Azok a válaszadók, akik a partneri kör megválasztását nem tekintik kihívásnak, a struktúra kialakítását azonban igen, a válaszukat jellemzően azzal indokolták, hogy „...az ökoszisztémának olyan fázisában vagyunk, hogy a kapcsolatok megvannak, most már az eredményeket kell hozni...”, „...érdemes lehet az üzletág spin-offolásán gondolkodni...”, „...piacra kell vinni a terméket, hogy lássuk egyáltalán megvan-e a magyar piacon az a rés, amire céloznánk...”. A válaszokból arra következtethetünk, hogy azok a résztvevők, akik a működési struktúrát kihívásként érzékelik, annak okát egyértelműen az együttműködés eredményorientáltságával hozzák összefüggésbe.

5. Összefoglalás és további kutatási irányok

Az innovációs ökoszisztémák témája mind a tudományos, mind pedig a kormányzati-és vállalati döntéshozói körökben egyre népszerűbb, noha a fogalom pontos jelentése továbbra is bizonytalan. Mivel azonban az ökoszisztémák esetében rendszerint nem beszélhetünk kötött szervezeti keretokről, kiemelten fontos az ökoszisztéma hatékony menedzsmentje, amellyel kapcsolatban széleskörű szakirodalom feldolgozás alapján az alábbi öt kihívás azonosítható: (1) a partneri kör megválasztásának, (2) a működési struktúra kialakításának, (3) az ökoszisztémát vezető személy kijelölésének, (4) az alkalmazkodóképesség meglétének, valamint (5) a formális és informális kapcsolatok egyensúlyának kérdése.

Az ökoszisztéma-kutatások általános kritikája, hogy kevés empirikus, tudományos igényű ám gyakorlati jellegű esettanulmány készül az ökoszisztémák valódi, mindennapi működéséről, ezért számos, az ökoszisztémák fejlesztésére irányuló törekvés csak elméletben ad választ kulcsfontosságú kérdésekre. Ezzel összefüggésben a konferenciatanulmányban bemutatam egy a Tungsram által vezetett beltéri mezőgazdasági innovációkkal foglalkozó ökoszisztémával kapcsolatos empirikus kutatásaim első eredményeit. Az ökoszisztéma menedzsment fent említett kihívásai közül a résztvevők jellemzően az alkalmazkodási és dinamikus képességek fejlesztését tekintik a legnagyobb kihívásnak, míg a legkevésbé az ökoszisztéma vezetőjének kijelölését. A Pearson korreláció és kétoldali (two-tailed) próba alapján a partneri kör megválasztásának és a működési struktúra kialakításának megítélése között szignifikáns

negatív kapcsolatot észlelhető a válaszadók körében. Ennek értelmében azon válaszadók, akik a működési struktúra kialakítását nagy kihívásnak érzékelik, jellemzően a partneri kör megválasztását tekintik a legkevésbé kihívásnak az ökoszisztéma működése szempontjából. Más szempontok összefüggésében szignifikáns korreláció nem azonosítható az előzetes eredmények alapján.

Arra tekintettel, hogy Magyarországon is egyre nagyobb figyelmet kapnak az ökoszisztémás együttműködések, időszerű hazai esettanulmányok készítése a témában, annak érdekében, hogy az elméleti és gyakorlati szakemberek minél teljesebb képet kaphassanak a magyarországi innovációs együttműködések mindennapi kihívásairól. Ezzel összefüggésben a jelen konferenciatanulmányban röviden bemutatott Tungsram vezette vertikális mezőgazdálkodással foglalkozó ökoszisztéma további vizsgálati irányai adatottak. Az eredményeket több, egyetemi és állami partnerrel készített interjú tovább árnyalja majd.

6. Hivatkozott irodalom

- Adner, R. & Kapoor, R. (2010). Value Creation in Innovation Ecosystems: How The Structure of Technological Interdependence affects Firm Performance in New Technology Generations. *Strategic Management Journal*, 31(3), 306-333.
- Adner, R. (2006). Match Your Innovation Strategy to Your Innovation Ecosystem. *Harvard Business Review*, 34(4), 98-107.
- Adner, R. (2012). *Wide Lens – a New Strategy for Innovation*. London: Portfolio Penguin.
- Adner, R. (2017). Ecosystem as Structure: An Actionable Construct for Strategy. *Journal of Management*, 43(1), 39-58.
- Autio, E. & Thomas, L. D. W. (2014). Innovation Ecosystems – Implications for Innovation Management. In: M. Dodgson, D. M. Gann & N. Philips, *The Oxford Handbook of Innovation Management* (pp. 204-228.) Oxford: Oxford University Press.
- Bagi, L. (2021. május 6.). Azt hittük, hogy leáldozott az izzóknak, erre a pesti vertikális farmon termelhetik a jövő salátakeverékeit. *Forbes*. Elérési útvonat: <https://forbes.hu/uzlet/tungsram-vertikalis-farm-mikrozoldseg/>
- Blomqvist, K. & Levy, J. (2006). Collaboration Capability – A Focal Concept in Knowledge Creation and Collaborative Innovation in Networks. *International Journal of Management Concepts and Philosophy*, 2(1), 31-48.
- Borgulya Á. & Kovács É. (2020). A vállalaton belüli innováció-kommunikáció, mint a szervezeti kultúra része – a szakirodalom tükrében. *Marketing & Menedzsment*, 54(4), 63-75.
- Buzás N. (2007). *Innovációmenedzsment a gyakorlatban*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Chesbrough, H. (2003). *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. Boston: Harvard Business School Publishing Corporation.
- Cobben, D. & Roijakkers, N. (2018). The Dynamics of Trust and Control in Innovation Ecosystems. *International Journal of Innovation*, 7(1), 1-25.
- de Clercq, D., Thongpapanl, N. & Dimon, D. (2009). When Good Conflict Gets Better and Bad Conflict Becomes Worse: The Role of Social Capital in The Conflict-Innovation Relationship. *Journal of The Academy of Marketing Science*, 37(3), 283-297.
- de Faria, P., Lima, F. & Santos, R. (2010). Cooperation in Innovation Activities: The Importance of Partners. *Research Policy*, 39(8), 1082-1092.
- Dodgson, M. (2007). Technological Collaboration. In: H. Hanusch, & A. Pyka, *Companion to Neo-Schumpeterian Economics* (pp. 193-200) Cheltenham: Edward Elgar.
- Európai Bizottság. (2020). *A Robust Innovation Ecosystem for The Future of Europe*. Brüsszel: Európai Bizottság.
- Frølund, L. & Ziethen, M. (2016). The Wisdom of The Intermediary: The Role, Function, and Ways-of-being of The Intermediary in a Strategic Program for University-Industry Relations. *Triple Helix Journal*, 3(9), 1-21.
- Fulgencio, H. (2017). Social value of an innovation ecosystem: the case of Leiden Bioscience Park, The Netherlands. *International Journal of Innovation Science*, 9(4), 355-373.
- Gawer, A. & Cusumano, M. A. (2002). *Platform Leadership: How Intel, Microsoft and Cisco Drive Industry Innovation*. Boston: Harvard Business School Press.
- Gobble, M. MaryAnne (2014). Charting the Innovation Ecosystem. *Research Technology Management*, 57 (4), 55-59.
- Gomes, V. de L. A., Facin, A. L. F., Salerno, M. S. & Ikenami, R. K. (2018). Unpacking The Innovation Ecosystem Construct: Evolution, Gaps and Trends. *Technological Forecasting & Social Change*, 136(11), 30-48.
- Granovetter, M. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1390.

Granstrand, O. & Holgersson, M. (2020). Innovation ecosystems: A Conceptual Review and A New Definition. *Technovation*, 90–91(February–March), 1-12.

Grünhut Z. (2018). Innovációs ökoszisztéma társadalomelméleti kontextusban. *Tudásmenedzsment*, 19(2), 33-45.

Hargadon, A. & Sutton, R. I. (1997). Technology Brokering and Innovation in a Product Development Firm. *Administrative Science Quarterly*, 42.(4), 716-749.

Hira, A. (2013). Mapping out the Triple Helix: how institutional coordination for competitiveness is achieved in the global wine industry. *Prometheus*, 31(4), 271-303.

Hornýák M. & Kruzslicz F. (2016). Egyetemi ökoszisztéma vizsgálata big data környezetben. *Marketing & Menedzsment*, 50(3-4), 19-32.

Horváth K. (2021). Az innovációs ökoszisztéma-kutatások növekvő fontossága – A téma tudományterületi elemzése. *KÖZ-GAZDASÁG*, 16(4), megjelenés alatt.

Jacobides, G. M., Cennamo, C. & Gawer, A. (2018). Towards a Theory of Ecosystems. *Strategic Management Journal*, 39(8), 2255-2276.

Kálmán A. (2019). „A regionális ökoszisztéma és az egyetemek szerepe az innovációs folyamatban. *Iskolakultúra*, 9(29), 51–68.

Mason, R., B. (2007). The External Environment's Effect on Management and Strategy: A Complexity Theory Approach. *Management Decision*, 45(1), 10-28.

McKinsey & Company. (2021). Europe's Innovation Wunderkinds: The Rising B2B Start-Up Ecosystem. Elérési útvonat: <https://www.mckinsey.com/industries/technology-media-and-telecommunications/our-insights/europes-innovation-wunderkinds-the-rising-b2b-startup-ecosystem>

Moore, J. F. (1993). Predators and Prey: A New Ecology of Competition. *Harvard Business Review*, 71(3), 75-86.

Moore, J. F. (1996). *The Death of Competition: Leadership and Strategy in The Age of Business Ecosystems*. New York: HarperBusiness.

OECD/Eurostat. (2018). *Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities*. Paris, Luxembourg: OECD Publishing.

Oh, D-S., Philips, F., Park, S., Lee, E. (2016). Innovation Ecosystems: A Critical Examination. *Technovation*, 54(August), 1-6.

Pellikka, J. & Ali-Vehmas, T. (2016). Managing Innovation Ecosystems to Create and Capture Value in ICT Industries. *Technology Innovation Management Review*, 6(10), 17-24.

Peltoniemi, M. (2006). Preliminary Theoretical Framework for the Study of Business Ecosystems. *Emergence: Complexity and Organization*, 8(1), 10-19.

Powell, W., Koput, K. & Smith-Doerr, L. (1996). Interorganizational Collaboration and the Locus of Innovation: Networks of Learning in Biotechnology. *Administrative Science Quarterly*, 41(1) 114-145.

Pyka, A. & Nelson, R. R. (2018). Schumpeterian Competition and Industrial Dynamics. In: R. R. Nelson, *Modern Evolutionary Economics* (pp. 104-143.) Cambridge: Cambridge University Press.

Rabelo, R. J. & Bernus, P. (2015). A Holistic Model of Building Innovation Ecosystems. *IFAC PapersOnLine*, 48(3), 2250-2257.

Reketttye G. (2002). Gondolatok az innováció értelmezéséről és törvényszerűségeiről. *Marketing & Menedzsment*, 36(1), 42-52.

Ries, E (2011). *The Lean Startup: How Today's Entrepreneurs Use Continuous Innovation to Create Radically Successful Businesses*. New York: Crown Business.

Ritala, P., Agouridas, V., Assimakopoulos, D. & Gies, O. (2013). Value Creation and Capture in Innovation Ecosystems: A Comparative Case Study. *International Journal of Technology Management*, 64(3/4), 244-267.

Sára Z., Csédő Z., Fejes J., Tóth T. & Pörzse G. (2014). Innovációmenedzsment és innovációs stratégiák. *Vezetéstudomány*, 45(10), 42-48.

Schumpeter, J. A. (1934). *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*. New Jersey: Transaction Books, New Brunswick.

Tamtik, M. (2018). Innovation Policy is A Team Sport – Insights From Non-Governmental Intermediaries in Canadian Innovation Ecosystem. *Triple Helix Journal*, 5(1), 1-19.

Tansley, G. A. (1935). The Use and Abuse of Vegetational Concepts and Terms. *Ecology*, 16(3), 284-307.

Teece, D. J. (2007). Explicating Dynamic Capabilities: The Nature and Microfoundations of (Sustainable) Enterprise Performance. *Strategic Management Journal*, 28(13), 1319-1350.

Tidd, J. & Bessant, J. (2018). Innovation Management Challenges: From Fads to Fundamentals. *International Journal of Innovation Management*, 22(5), 1-13.

Tushman, M. L. & Scanlan, T. J. (1981). Boundary Spanning Individuals – Their Role in Information-transfer and Their Antecedents. *The Academy of Management Journal*, 24(2), 289-305.

Valkokari, K. (2015). Business, Innovation, and Knowledge Ecosystems: How They Differ and How to Survive and Thrive within Them. *Technology Innovation Management Review*, 5(8), 17-24.

Vasvári B., Mayer G. & Vasa L. (2020). A tudományos és innovációs parkok szerepe a tudásgazdaság és az innovációs ökoszisztéma fejlesztésében. *Tér-Gazdaság-Ember*, 8(2), 95-107.

Visscher, K., Hahn, K. & Konrad, K. (2021). Innovation Ecosystem Strategies of Industrial Firms: A Multilayered Approach to Alignment and Strategic Positioning. *Creativity and Innovation Management*, 30(1), 1-13.

Weber, K. M. & Truffer, B. (2017). Moving Innovation Systems Research to The Next Level: Towards an Integrative Agenda. *Oxford Review of Economic Policy*, 33(81), 101-121.

WEF. (2020). *The Global Competitiveness Report: How Countries are Performing on the Road to Recovery*. Elérési útvonal: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2020>

Zahra, S. A. & Nambisan, S. (2012). Entrepreneurship and Strategic Thinking in Business Ecosystems. *Business Horizons*, 55(3), 219-229.

Irányítási rendszerek a közigazgatásban

Nagyné Takács Veronika¹

Absztrakt

Az elmúlt évtizedekben a magyar közigazgatási szervek különböző irányítási rendszereket vezettek be és alkalmaztak, akár önként vállalt (ön)fejlesztés keretén belül, akár a kormányzati ajánlásoknak eleget téve. Körülbelül egy évtizede már két olyan jogszabály is született, amely speciális irányítási rendszerek kialakítására kötelezi a szervezeteket. Ez utóbbiak az információbiztonság-irányítási rendszer és a belső kontrollrendszer körébe tartoznak, az előzőekben említettek az ISO 9001 minőségirányítási szabvány, illetve az európai uniós Közös (vagy Általános) Értékelési Keretrendszer (CAF) alkalmazását jelentik.

A tanulmány röviden áttekinti az irányítási rendszerek közigazgatási alkalmazásának külső feltételeit, történetét, legfontosabb tapasztalatait. Ezt követően számba veszi e rendszerek és alkalmazásuk közös pontjait, utalva egyrészt arra, hogy az ilyen rendszerek bevezetése – a belső szabályozási előzményekre tekintettel – nem jelent „zöldmezős beruházást” a közigazgatási szervek életében, másrészt pedig arra, hogy – amint az üzleti szférában, úgy a közigazgatásban is – az integráló megközelítés jelentheti a további fejlődés útját.

Kulcsszavak

közigazgatás, irányítási rendszer, minőségirányítás, szabályozás

1. Az irányítási rendszer

Az irányítási rendszer – a legautentikusabb forrás, az ISO 9000:2015 (EN) szabvány szerint – „a szervezet egymással összefüggő vagy kölcsönhatásban lévő elemeinek összessége, amelyek célja politikák és célok, valamint e célok elérését szolgáló folyamatok kialakítása”. (ISO, 2015) Az irányítási rendszer tehát a szervezet által meghatározott célok érdekében alkalmazott, meghatározott elemeket tartalmazó eszközrendszer. Bevezetésével a szervezet arról dönt, hogy a javasolt szemléletmódot – elsősorban a folyamatalapú megközelítést – és a javasolt eszközöket (intézkedéseket) következetesen és rendszerszerűen, szabályozottan és dokumentáltan, továbbá minden érintett számára megismerhető és érthető módon, a PDCA-ciklusnak² megfelelően folyamatosan alkalmazza és alkalmazni fogja működésének javítása, fejlesztése érdekében.

A definícióban jelenlevő fogalmi elemek a közigazgatási szervek számára nem ismeretlenek, hiszen a szabályozott és időközönként (külső vagy belső kényszer, döntés alapján) megújított működés évszázadok óta a közigazgatás jellemzője – így van ez a magyar közigazgatás esetében is. Az egyes elemek megjelenése után a 20. század végétől kezdődött meg a

¹ Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, Budapest 1083, Ludovika tér 2., nagyne.dr.takacs.veronika@uni-nke.hu

² A PDCA-ciklus egy irányítás-fejlesztési modell, amelyben négy cselekvési szakasz (tervezés, Plan – végrehajtás, Do – ellenőrzés, Check – beavatkozás, Act) spirálszerű ismétlődése biztosítja a működés (termékek, folyamatok) optimalizálását; ez a közigazgatásban – ha nem is „szabványtudatosan” – az ellenőrzési tevékenységek révén működik. A PDCA-t William Edwards Deming (1900-1993, USA, statisztikus) fejlesztette ki és népszerűsítette, előzménye a Walter Andrew Shewhart (1891-1967, USA, fizikus, mérnök és statisztikus) által kidolgozott, még háromelemű (specifikáció-gyártás-értékelés) modell. Az előzmények miatt Shewhart- ciklusként és Deming-ciklusként is ismert.

közigazgatásban az irányítási rendszerek kialakítása, illetve az irányításirendszer-szabványok közvetlen vagy közvetett, illetve önként vállalt vagy kötelezővé tett alkalmazása.

2. Racionalizálás, minőségirányítás, önértékelés

A közigazgatási működés javítására irányuló elképzeléseken belül jelentős csoportot képviselnek azok a vizsgálatok, módszertani javaslatok, amelyek a tényleges, napi feladatellátás megfigyelésével, mérésével, elemzésével – racionalizálásával – igyekeznek a jobb eredmények eléréséhez hozzájárulni.

A szervezeti működés rendszerszintű megközelítése és a munkafolyamatok optimalizálásának igénye a magyar közigazgatás-tudományban közel százéves múltra tekint vissza. Az 1920-30-as években a közigazgatás racionalizálásával foglalkozó tudományok (Európában a „tudományos üzemvezetés mozgalmát” így nevezték) a közigazgatási munkaszervezés üzleti minták szerinti észszerűsítését, a megfelelő képességekkel rendelkező munkaerő és vezetés biztosítását, valamint a korszerű technikai eszközök alkalmazását (korabeli kifejezéssel: mechanizálás, gépesítés) tekintették meghatározó jelentőségűnek.

A két világháború közötti időszakban az 1931-ben közigazgatási racionalizálási kormánybiztosnak kinevezett Magyar Zoltán (1888 – 1945) munkásságában és az ugyanebben az évben létrehozott és általa vezetett Magyar Közigazgatástudományi Intézet tevékenységében a közigazgatás komplex – a közigazgatási jog, valamint a közigazgatástan eredményeit is alkalmazó – és gyakorlatias megközelítése volt hangsúlyos.

A racionalizálási javaslatok megfogalmazása során a kutatók – külföldi példák alapján, módszertani újtásként – az ügyintézés munkamenetének grafikus ábrázolásából indultak ki. Az ügymenet-vizsgálat és a munkamenet-ábrázolás magyarországi meghonosításában kiemelkedő szerepe volt Fluck Andrásnak, aki szerint az ügyintézés racionalizálása „szakszerű és rendszeres vizsgálattal, szakszerű és céltudatos tervezéssel” valósítható meg, amelynek támogató eszköze az ügymenetek „folytatódó láncvonalakkal” történő sematikus grafikus ábrázolása (Fluck, 1938, p. 25). Az ábrák segítségével egyértelműen (minden érintett számára áttekinthető módon) rögzíteni lehetett a létező folyamatokat, ellenőrizni lehetett végrehajtásukat – és meg lehetett kezdeni a tevékenységek felülvizsgálatát, észszerűsítését; a munkamenet-ábrázolás révén „könnyű minden egyes mozzanatnál annak elbírálása, hogy szükség van-e rá”, a felesleges munkamozzanatok kihagyása után rövidebb, egyszerűbb munkamenet alakítható ki (Magyary, 1942, p. 551). A munkaszervezés jelentőségének kiemelése mellett a technikai fejlődés vívmányainak meghonosítására irányuló elképzelések is nagy hangsúlyt kaptak többek között Raith Tivadar munkásságában, aki az 1920-as évek végén tett németországi tanulmányútjának tapasztalatait összegezve szorgalmazta irodatechnikai eszközök (írógép, sokszorosító gép, hajtogató gép, borítékszáró gép, irodai nyomtatógép, számológép, könyvelőgép) használatának elterjesztését (Raith, 1930, pp. 37-113).

Már a számítógépesítés lehetőségeit vizsgálta Kovacsics József a 20. század második felében. Az 1970-es évek számítástechnikai fejlesztési tapasztalatai alapján a közigazgatási adatfeldolgozások (nyilvántartások, adattárak, statisztika) központosított, egységes szemléletű számítógépesítése mellett foglalt állást, utalva a központi szervezés és koordináció nélküli széttartó fejlesztések lehetséges buktatóira is (Kovacsics, 1980, pp. 297-301).

A közigazgatási tevékenység szervezésének, fejlesztésének egy újabb dimenziójaként az ezredfordulót megelőző időszakban – az Új Közmenedzsment (New Public Management) irányzat elképzeléseihez igazodva – egyes korszerű vállalatvezetési elvek közigazgatási szervek általi átvételére (kevésbé hierarchikus működés, a bürokratikus koordináció visszaszorítása, rugalmasabb döntés-előkészítés és döntéshozatal, teljesítményorientált irányítás, ügyfélbarát szemlélet elterjesztése stb.) születtek javaslatok (Rosta, 2012). Ebben az időszakban magától adódó lehetőségként merült fel az üzleti szférában, a vállalatok számára

kidolgozott, szabványos minőségirányítási rendszer (MIR; ISO 9000 szabványcsalád) bevezetésének lehetősége az egyes közigazgatási szervek esetében is, tekintettel arra, hogy „az a minőség- és hatékonyságjavulás, amelyre a magánszektor a minőségirányítási stratégiák megvalósítása révén tett szert, olyan hatalmas és szerteágazó, hogy a közigazgatási szféra sem hagyhatja figyelmen kívül az ebben a megközelítésben rejlő potenciális elemeket.” (Almásy, 2012. pp. 128-129).

A közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről szóló 1052/1999. (V. 21.) Korm. határozat – óvatos – megfogalmazása szerint a hatékony közigazgatás körében „lehetőség szerint be kell vezetni és alkalmazni kell a közigazgatásban a korszerű minőségbiztosítási rendszereket”. A kormányzati elvárásoknak megfelelően Magyarországon számos államigazgatási és önkormányzati szerv, illetve állami tulajdonú gazdasági társaság szerzett ISO 9001 szabvány szerinti megfelelést igazoló tanúsítványt (1052/1999. Korm. hat., III. 4. pont).

Az ISO 9001 szabvány szerinti megfelelést igazoló tanúsítvánnyal rendelkező szervezetek száma 1990-től mintegy másfél évtizedig folyamatosan nőtt, divat lett a tanúsítás. Ezt követően a tanúsított szervezetek száma összességében csökkent, aminek oka lehet az ágazati irányításirendszer-szabványokra történő átállás, a közigazgatásban a Közös Értékelési Keretrendszer (Common Assessment Framework, CAF) terjedése, illetve a minőségirányítási rendszerek és a tanúsítások tekintetében tapasztalható „értékvesztés” is (Topár, 2014, p. 16). Ez utóbbi jelenségnek szintén több oka lehet, az idézett munka „a tanácsadói és tanúsítói terület felhígulását” hangsúlyosan említi, és utal a piacon kialakult „játszmára” is, eszerint a szervezet tanúsítványt, a tanácsadó és a tanúsító sok ügyfelet és bevételt szeretne – mindannyian minimális ráfordítással. A gond az, hogy a „papíron működő, látszat- vagy kirakatrendszerek” hosszú távon az egész minőségirányítási kultúra hitelét ássák alá (Topár, 2014, pp. 17-18).

A CAF keretrendszer magyarországi meghonosítását *a közigazgatás továbbfejlesztésének 2001-2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről* szóló 1057/2001. (VI. 21.) Korm. határozat szorgalmazta. A feladatterv szerint módszertani segítséget kell nyújtani a korszerű minőségbiztosítási rendszerek szélesebb körű közigazgatásbeli alkalmazásának támogatásához és ennek keretében a közigazgatás egészére érvényesíthető egységes minőségbiztosítási, -fejlesztési rendszer bevezetése érdekében el kell készíteni az Európai Unióban kidolgozott CAF hazai adaptációját (1057/2001. Korm. hat., III/18. pont). A CAF-ot Magyarországon az önkormányzatok közül először Százhalombatta Város Önkormányzata, az államigazgatási szervek közül a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete alkalmazta (Szente, 2003, p. 3). A CAF bevezetése első magyarországi tapasztalatainak 2003-ban készült értékelése szerint a magyar közigazgatást a minőségügyi kultúra hiánya, a benchmarking és a jó gyakorlatok alkalmazása tekintetében a rutintalanság jellemezte (Szente, 2003, p. 4).

Az ezt követő években a szervezetek megtanulták a CAF alkalmazását, így az egyre számosabbá váló pozitív tapasztalatra is tekintettel a *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014-2020* megállapította, hogy „a minőségbiztosítás rendszerszerű kidolgozása és folyamatos működtetése kívánatos”, ezért hangsúlyosan meg kell jelennie „mind a központi, mind a területi közigazgatást érintő minőségmenedzsment rendszernek” a működés támogatására. A cél, hogy az „egységes szervezetfejlesztési módszertanok alapján megvalósított szervezetfejlesztési projektek eredményeként minden közszolgáltatást nyújtó állami, önkormányzati szerv vezessen be egy teljesítménymenedzsment rendszert, illetve egy minőségirányítási rendszert (pl. CAF, ISO)”. Fontos, hogy központi szinten létrehozásra kerüljön az az eszköztár, amelyet alkalmazva zökkenőmentesen bevezethetővé válnak a teljesítmény- és minőségmenedzsment rendszerek (Miniszterelnökség, 2015, pp. 85-86).

3. Belső kontrollrendszer, integritás-irányítási rendszer

A minőségirányítási rendszerek választható (a szervezet vezetésének akaratától függő) bevezetése és alkalmazása mellett 2011-ben egy részben hasonló rendeltetésű és részben hasonló eszközökkel működő irányítási rendszer alkalmazásának jogszabályban rögzített kötelezettsége is megjelent. Ez a kötelezettség természetesen visszahatott a minőségirányítási és önértékelési rendszerek alkalmazására is: visszaszorította azokat, de legalábbis csökkentette az alkalmazási kedvet, mivel az új kötelezettség elegendő feladatot adott. A költségvetési szervek és az általuk alapított szervek, szervezetek esetében *a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről* szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Bkr.) elvárásként fogalmazta meg belső kontrollrendszer (BKR) kiépítését, működtetését és fejlesztését. A jogszabály szerint a „belső kontrollrendszer tartalmazza mindazon elveket, eljárásokat és belső szabályzatokat, melyek biztosítják, hogy a költségvetési szerv valamennyi tevékenysége és célja összhangban legyen a szabályszerűséggel, szabályozottsággal, valamint a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség követelményeivel” és „megfelelő, pontos és naprakész információk álljanak rendelkezésre a költségvetési szerv működésével kapcsolatosan” (Bkr. 3-6. §).

Ehhez az egyszerűnek tűnő, de rendkívül összetett elvárásrendszerhez egy másik jogszabály további elvárásokat kapcsolt, egy szűkebb szervezeti kör tekintetében. *Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről* szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet (Intr.) szerint az államigazgatási szervek (a rendvédelmi szervek és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat kivételével) integritásirányítási rendszert (INTIR) kötelesek működtetni, azaz olyan irányítási rendszert, amely az integritásra irányul. Az integritás a jogszabály szerint az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése. Az integritásirányítási rendszer az irányítási és vezetési rendszer funkcionális alrendszere, amely az államigazgatási szerv integritás alapú működésének megteremtésében részt vevő személyek és csoportok tevékenységének összehangolásával, a Bkr. szerinti kontrollkörnyezethez illeszkedve biztosítja a szervezeti kultúra egységét az értékek, elvek, célkitűzések és szabályok meghatározása, a követésükhöz szükséges útmutatás és tanácsadás, a megfelelés nyomon követése és szükség esetén kikényszerítése útján (Intr., 2. § a)-b) bekezdés).

A minőségirányítási és az integritásirányítási rendszerek – ahogyan azt egy 2014-ben készített tanulmány is megállapítja – célkitűzéseiket, elveiket, eszközeiket tekintve meglehetősen közel állnak egymáshoz, sőt „kisebb átalakításokkal harmonizálhatóak egymással”. (Fekete & Csiszár, 2016, p. 13) A tanulmány a CAF modellt és az Intr. követelményeit, illetve az ezekhez kapcsolódó módszertanokat – az Állami Számvevőszék által 2011-ben kidolgozott és 2013-ban továbbfejlesztett korrupciós kockázati felmérést szolgáló kérdőívet és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által 2013-ban kidolgozott ideiglenes módszertant – hasonlította össze és megállapította, hogy a három módszertan azonos alapokra épül, eltérő célokkal alkalmazható, a módszerek között átfedések vannak és a közöttük levő kapcsolatok rendszere nem egyértelműen meghatározott (Fekete & Csiszár, 2016, p. 20).

4. Információbiztonság-irányítási rendszer

Az 1990-es évektől a közigazgatás korszerűsítésének meghatározó elemévé vált informatikai fejlesztések szükségessé tették az informatikai fejlesztési és az információvédelmi tevékenység korszerű irányítási és szabályozási kereteinek meghatározását. Ezt a törekvést politikai szinten *a központi államigazgatási szervek informatikai fejlesztéseinek koordinálásáról* szóló 1039/1993. (V. 21.) Korm. határozat rögzítette, amikor „az Európai Közösségekhez való

csatlakozás informatikai területét érintő feltételeinek időbeni teljesítése” érdekében az Informatikai Tárcaközi Bizottság (ITB) elnökének feladatává tette „az Európai Közösségek előírásaihoz igazodó”, a kormányzati fejlesztéseknél irányadónak tekintendő kormányzati ajánlások készítését, amelyeket később a Miniszterelnöki Hivatal Informatikai Koordinációs Iroda tett közzé (1039/1993. Korm. hat., bevezető, 1. pont). Az ITB 1994-ben kiadott 8. és 1996-ban kiadott 12. sz. ajánlása (Informatikai biztonsági módszertani kézikönyv és Informatikai rendszerek biztonsági követelményei) a nyugat-európai és észak-amerikai biztonságértékelési módszertanok alapján készült. 2007-től a Közigazgatási Informatikai Bizottság végzett hasonló tevékenységet; 25. számú ajánlóssorozata – Magyar Informatika Biztonsági Ajánlások (MIBA) – informatikai biztonsági irányítási (IBIR) rendszer kialakításához és működtetéséhez kívánt segítséget nyújtani az ISO/IEC 27000 szabványcsalád előírásainak adaptálása útján.

A közigazgatási szervek információvédelmi tevékenységét 2013 óta az *állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról* szóló 2013. évi L. törvény és végrehajtási rendeletei szabályozzák. Ez utóbbiak közül kiemelendő az *állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról* szóló 2013. évi L. törvényben meghatározott technológiai biztonsági, valamint a biztonságos információs eszközökre, termékekre, továbbá a biztonsági osztályba és biztonsági szintbe sorolásra vonatkozó követelményekről szóló 41/2015. (VII. 15.) BM rendelet, amely az elektronikus információs rendszerek értékétől függően számos – rendszerezett, egymásból következő – adminisztratív, fizikai és logikai védelmi intézkedés végrehajtását írja elő annak érdekében, hogy biztosítsák a rendszerek és a bennük tárolt adatok bizalmasságát (csak az arra jogosultak általi megismerhetőségét), sértetlenségét (védetségét az illetéktelen módosítástól, beavatkozástól) és rendelkezésre állását (jogosultak általi zavartalan elérését). Az intézkedéskatalógus elemei számos ponton egyezést, összefüggést mutatnak az Amerikai Egyesült Államok *National Institute of Standards and Technology NIST Special Publication 800-53 Security and Privacy Controls for Federal Information Systems and Organisations* és az információbiztonság-irányítási rendszert leíró ISO 27000 szabványcsalád előírásaival (Szabó, 2015). A szabványszerű jogi szabályozás – az előzményekből is láthatóan – tudatos döntés eredménye, erre egyébként a törvény indokolása is utal (2013. évi L. tv. indokolása, részletes indokolás az 1., 4., 24. §-hoz). Ezt a megállapítást egy 2018-ban, az információbiztonsági szabályozásról készített tanulmány is megerősíti, amely szerint „az utóbbi évek tendenciája határozottabb jogi szabályozást mutat, részben akár a technikai szabályok jogi normákba ültetésével” (Szádeczky & Szőke, 2018, p. 28).

5. Környezetközpontú irányítási rendszer

A közigazgatási szervek számára még nem kötelező és a közigazgatásban – csak részben emiatt – még nem is terjedt el a környezetközpontú irányítási rendszer (KIR) alkalmazása. A környezetközpontúság a környezetvédelmi szempontok érvényesítését jelenti a szervezet működése és működtetése (irányítása) során. 2020. évi adatok szerint Magyarországon az ISO 14001 szabvány szerinti környezetközpontú irányítási rendszer alkalmazását igazoló tanúsítványok száma 3000 körüli; a tanúsítvánnyal rendelkező szervezetek között mindössze 5 közigazgatási szerv van (ISO, 2021).

6. Összegzés: szervezeti tapasztalatok

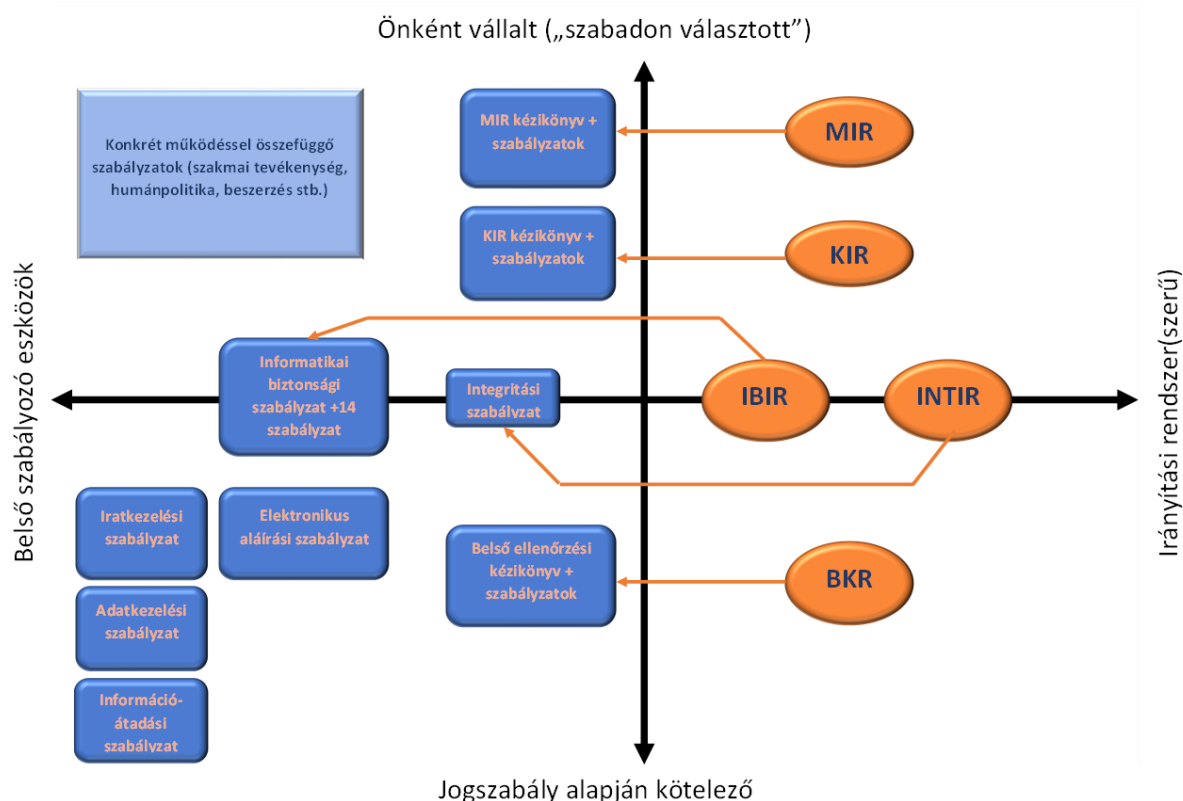
Az irányítási rendszerek alkalmazásának megítélése során mellettük szól, hogy már kimunkált, a valós életben kipróbált, ellenőrzött rendszert jelentenek, nem kell újra kidolgozni az alapokat, egyenként felismerni az összefüggéseket. Megközelítésükben, felfogásukban az átfogó,

teljességre törekvő – holisztikus – szemléletmód egyszerre áldás és teher: megtanítanak/megtaníthatnak összefüggésekben gondolkodni, illetve az összefüggéseket képesek megismertetni, láttatni.

Ellenük szól – különösen a bevezetés előkészítésekor (a későbbi értékelések, módosítások során már kevésbé) –, hogy a szervezet szinte minden szakterületétől intenzív elméleti munkát és együttműködést igényelnek. Ha ez az előkészítő tevékenység érdemi munka helyett a jóval egyszerűbb adminisztrálás („lepapírozás”) felé mozdul el, a befektetett idő és energia nem fog megtérülni, egy meglehetősen nagy adat- és dokumentumhalmaz keletkezik, amit nem fognak hasznosítani. Amennyiben az előkészítés az eredeti rendeltetéssel összhangban – a működés megismerése, értékelése, jobbitása, a vezetés támogatása érdekében – zajlik és ennek megfelelően az abban résztvevők automatizmusok helyett józan ésszel, az esetleges negatív eredménnyel való szembenézést is felvállalva, valóban a szervezetre értelmezik a követelményeket, elvárásokat, nagy eséllyel hasznos eredmények születhetnek. A sikeresség, hasznosság ez utóbbi megközelítés érvényre juttatásától függ. Kész recept természetesen nincs arra, hogy hogyan lehet megállapítani, milyen erősségek, gyenge pontok vannak egy szervezetnél, de a működés szisztematikus végiggondolása és korrekciója eredményre vezethet. Az ellenérzések másik oka, hogy a különböző módszertanok, eszközök alkalmazásának csak akkor van értelme, ha az folyamatosan zajlik. Az egyszeri végiggondolás és dokumentálás – fentiek fényében – szép eredmény, de tulajdonképpen csak a kiindulópont rögzítését jelenti. Reményt keltő, hogy ha ez az első alkalom jól sikerült; a későbbiekben a fenntartás már könnyebb lesz, de akkor is csinálni kell.

A megítélés különösen vegyes képet (gyakran csalódottságot) mutat akkor, ha a bevezetésre – az első alkalomra – a szervezet külső tanácsadót vett igénybe, aki/amely a módszertani ismeretek átadása, szervezeten belüli meghonosítása elősegítése helyett a (gyakran igen terjedelmes, de száraz, a szervezettől idegen nyelvezettel készült) dokumentáció átadására koncentrált. A probléma a szabályozási feladatok kiszervezése kapcsán is rendre felmerül.

A megoldás tehát az elsősorban önerőből megvalósított és a szervezet igényei szerint értelmezett és testreszabott irányítási rendszer kialakítása és fenntartása. Ebben nagymértékben lehet támaszkodni a közigazgatási szerv már kötelezően meglevő szabályozási hagyományaira; magyar jogszabályok az általános szervezetszabályozó dokumentumokon (szervezeti és működési szabályzat, ügyrend) mintegy 20 tematikus – szakterületi – szabályzat elkészítését írják elő, többek között a gazdálkodás, az adat- és információvédelem, az infokommunikációs tevékenység, az ügyvitel stb. vonatkozásában. Az irányítási rendszerek és a belső szabályozási rendszer összefüggéseit az alábbi ábra mutatja be.



1. ábra: Az irányítási rendszerek és a belső szabályozási rendszer összefüggései
 Forrás: saját szerkesztés

Ugyancsak több ágazati jogszabály rögzíti azoknak a nyilvántartásoknak a körét, amelyeket szintén el kell készíteni és folyamatosan vezetni kell (a vagyonelemek nyilvántartásától a tevékenység során kezelt adatok és az adatokat tároló, feldolgozó, továbbító infokommunikációs rendszerek számbavételén át a szervezeti tevékenységek, működési folyamatok azonosításáig). Az időben egymást követő szabályozási és nyilvántartási kötelezettségek óhatatlanul fogalmi, tartalmi ellentmondásokhoz, ismétlődésekhez vezetnek, vezethetnek; az irányítási rendszerek összhangba hozása – integrált irányítási rendszer kialakítása – ezek kiküszöbölését is segítheti.

A szervezeti szintű teljesítményértékelési, minőség- vagy információbiztonság-irányítási rendszerekkel összefüggő eredményeket – a szervezeti szintű pozitív és negatív tapasztalatok számszerűsítésén túl – a szervezeteket érintő összehasonlító értékelés (benchmarking) során célszerű a további fejlesztés érdekében felhasználni. A lényeg ugyanis az érdemi tartalom, vagyis az, hogy a módszertan, eszköz milyen érdemi célok, jellemzők elérése, biztosítása érdekében és milyen eredménnyel került alkalmazásra.

7. Kitekintés: elmélet és gyakorlat hazánkon kívül

Nemzetközi viszonylatban a minőségirányítási rendszerek alkalmazásának és alkalmazhatóságának kérdéskörével foglalkozó szakirodalom szinte végtelen. A téma kiterjedtségét és összetettségét a minőségirányítási témában egy 2019-ben Kolumbiában³ végzett szakirodalom-kutatás adatai jól illusztrálják. Az „integrált irányítási rendszer” és a

³ Kolumbia a második a legtöbb irányításrendszer-tanúsítvánnyal rendelkező országok rangsorában Latin-Amerikában, de az első helyen állt ezek számának növekedését tekintve 2019-ben a megelőző 10 év adatainak összesítése alapján (Cepeda & Cifuentes, 2019, p. 38).

„minőségirányítási rendszer” kifejezések angol és spanyol nyelvű megfelelőire (Integrated Management System, Quality Management System, illetve Sistema Integrado de Gestión, Sistema Gestión de la Calidad), mint kulcsszavakra végrehajtott keresés a Web of Science, a Scopus és a Proquest adatbázisaiban több százszázalékos találatot hozott tudományos cikk kategóriában, a 2009 és 2019 közötti időszakra vetítve⁴ (Cepeda & Cifuentes, 2019, p. 41).

A minőség és a minőségirányítás fogalmának elemzése, történeti változásai bemutatása meghaladná jelen munka kereteit, így inkább a minőségirányítási rendszer közigazgatásbeli szerepéről, jelentőségéről, a bevezetésével várt és tapasztalt előnyök értékeléséről célszerű szót ejteni.

Patrick Staes és Nick Thijs a CAF Európai Unió belüli terjedésével, elterjedtségével foglalkozó 2006-ban írt tanulmányukban abból kiindulva, hogy a minőségirányítási rendszer mára komplex szervezetiirányítási eszközzé vált, amely valamennyi irányítási szempontot és területet magában foglal, azt vizsgálta, hogy a CAF mint ilyen teljes körű (integrált) minőségirányítási eszköz létrehoz(hat)-e egyfajta *bottom up* szabályozást az EU tagállamainak közigazgatási szerveit érintően, figyelemmel arra is, hogy az Európai Unió – mivel a nemzeti közigazgatás szervezése és működtetése természetesen tagállami hatáskörbe tartozik – a „jó közigazgatás” megvalósításához sem szabályozást, sem modellt nem kíván adni. A szerzők a CAF Forrásközpont által végzett felmérések eredményeit felhasználva Christopher Pollit négy szintű konvergencia-modellje (konvergencia a közbeszéd, a politikai döntések, a gyakorlat és az eredmények szintjén) alapján értékelték a CAF terjedését az európai államokban, majd óvatossággal választ adtak a kérdésre. „A minőségirányítási eszközök használatára bátorításnak köszönhetően a 'jó irányítás' elveinek alkalmazásában konvergencia mozgás figyelhető meg. Ennek általánossá válásával *bottom up* szabályozás formálódik a közös irányítási elvek tekintetében a különböző államokban.” (Staes & Thijs, 2006, p. 513).

A több országot érintő, átfogó értékelések mellett érdeklődésre tarthatnak számot az egyes országok által bejárt fejlesztési utakról készült összefoglalók, értékelések is. Gilles Barouch 2010-ben született tanulmányában a franciaországi tapasztalatokat összegezve hangsúlyozza, hogy a közszolgáltatások modernizációs politikáiban az 1980-as évektől központi szerepet kaptak a minőségfejlesztési elképzelések, amelyek nyomán az elmúlt évtizedekben különböző minőségjavítást célzó eljárások, intézkedések születtek. 1987-től működtek a „minőségi körök” (önkéntesek csoportjai, akik problémamegoldó képzést követően elemezték szervezetük, szervezeti egységük problémáit és jobbítást célzó javaslatokat fogalmaztak meg). 1994-től a „terepmunkát” a szervezetek nagyobb körét érintő intézkedések kezdtek felváltani: pontos, mérhető minőségügyi kötelezettségvállalások, minőségügyi – elsősorban ISO 9000 szabványcsaládon alapuló – tanúsítások és tanúsítványok, ügyfélkارتák, a CAF bevezetése. A szerző az intézkedések közé sorolja a 2001-ben elfogadott és 2006-ban hatályba lépett, a pénzügyi törvényekre vonatkozó organikus törvényt, La Loi Organique relative aux Lois de Finances-t (LOLF) is, amely az állami költségvetés készítése során háromszintű tervezést ír elő (közpolitikák/missziók, programok és akciók), és a teljesítés indikátorok és eredmények alapján történő méréséről is rendelkezik. A LOLF minőségi dimenzióját a „szolgáltatásminőség” indikátorai jelentik; a LOLF és a CAF/EFQM indikátorai között „teljes a hasonlóság” (Barouch, 2010, p. 117). A történeti áttekintést követően Barouch tulajdonképpen ugyanarra a következtetésre jut a franciaországi helyzettel kapcsolatban, mint az előzőekben idézett tanulmány szerzői négy évvel korábban „európai szinten”, csak kevésbé optimistán. „Az

⁴ A tanulmány szerint az angol nyelvű szakirodalom 22%-a az Amerikai Egyesült Államokban, 7%-a az Egyesült Királyságban, 5%-a Kínában született, a spanyol nyelvű szakirodalmat tekintve Brazília áll az élen 33%-kal, második Spanyolország 20, harmadik Chile 7%-kal. A vizsgált időszakban a publikációk száma 2018-ig folyamatos növekedést mutatott, ezt követően csökkenni kezdett. A közlemények töredéke foglalkozott a közszektorbeli minőségirányítási kérdésekkel, a szerzők 44 ilyen közleményt azonosítottak. (Cepeda & Cifuentes, 2019, p. 41-44).

általános következtetés, hogy a folyamatos fejlesztési intézkedések a felmerülési szakaszból a növekedési szakaszba léptek”, ugyanakkor idő kell ahhoz, hogy az előremutató megoldások megszülessenek és „a minőségirányítás alapelvei és a közszolgáltatások jellegzetességei” között a szemléletbeli összhang megteremtődjön (Barouch, 2010, p. 125).

Portugáliában a közigazgatás minőségügyi eszközökkel történő fejlesztése szintén az 1980-as években kezdődött. Eleinte a közigazgatási szervek és ügyfelek közötti kapcsolattartás gyorsaságát és eredményességét kívánták növelni, a bürokrácia csökkentése és az eljárások egyszerűsítése révén. Az 1990-es években különböző minőségügyi projektek és programok indultak, továbbá minőségügyi karták elfogadásával törekedtek a közszolgáltatási szemlélet megváltoztatására (Sousa, 2009. pp. 25-26; Ferreira, 2014. pp. 20-21). 1999-ben hirdették ki a közszolgáltatások minőségügyi rendszerét (Sistema de Qualidade em Serviços Públicos, SQSP) létrehozó 166-A/99. május 13-ai törvényerejű rendeletet.⁵ A 2007-ben kihirdetett 66-B/2007. december 28-ai törvény⁶ vezette be a közigazgatási integrált irányítási és értékelési rendszert (Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública, SIADAP). A jogszabályok által előírt tanúsítási követelmények teljesítése során, azokkal összefüggésben számos esettanulmány született, amelyek nemcsak az adott szervezet, önkormányzat számára szolgálnak, szolgálhatnak tanulságul. Maria Sousa szerint bár napjainkban a minőséget az ügyfelek elégedettségével definiáljuk, a minőségügyi intézkedések eredményessége a közigazgatásban dolgozóktól függ, így az ő hozzáállásuk, elégedettségük (hűségük, együttműködésük, tanulásuk) is a siker egyik meghatározó tényezőjének tekintendő (Sousa, 2009. pp. VI., 79-80). Mariana Ferreira – minőségirányítási rendszer adott önkormányzat általi bevezetésének tapasztalatairól szólva – leszögezi, hogy „a jövőben a minőségre dinamikus folyamatként kell tekintenünk, amely mindig a folyamatos fejlesztésre törekszik, ezért szükséges lesz aktualizálni, újrafogalmazni és optimalizálni a folyamatokat és eljárásokat, hogy mindig az ügyfelek elvárásai legyenek a középpontban és azok teljesíthetők legyenek” (Ferreira, 2014. p. 57). „A minőség napjainkban egy minden szervezet által áhított út, de nem minden szervezet képes megfizetni ennek árát és elérni a célt.” – olvasható ugyanakkor Solange Silva Veiga szintén 2014-ben készült, ugyancsak egy önkormányzati minőségirányítási rendszer bevezetését bemutató tanulmányának záró mondatként (Veiga, 2014. p. 62).

Az Európai Unió szintén kiemelt figyelmet szentel a közigazgatás minőségirányítási kérdéseinek. 2002, majd 2005 után 2008-ban, Szlovénia irányításával készült 23 tagállam eredményeit összehasonlító értékelés, amelynek egyik alapvetése volt, hogy „a minőség elengedhetetlen része a nemzeti közigazgatásoknak. Alapvető jelentőségű, hogy a minőség kérdése része legyen minden, az adott ország közigazgatásának fejlesztésével foglalkozó stratégiának, reformdokumentumnak”. A dokumentum javasolja továbbá a közös, mindenki által ismert módszerek alkalmazását, a tapasztalatcseréket, a jó gyakorlatok folyamatos megosztását az EU fórumain, konferenciákon és egyéb csatornákon is (Republic of Slovenia Ministry of Public Administration, 2008 p. 13).

Akár az egyes országok egyedi – általános, minden szektorra kiterjedő, illetve közigazgatási – minőségirányítási tapasztalatait, akár a nemzetközi összehasonlításokat nézzük, látható, hogy a közigazgatási minőségügyet érintő magyar elképzelések és eredmények – időben, valamint a tartalmat és az eszközöket tekintve – „együtt mozognak” a nemzetközi trendekkel.

⁵ Decreto-Lei nº 166-A/99 de 13 de Maio.

⁶ Lei n.º 66-B/2007 de 28 de Dezembro.

8. Hivatkozott irodalom

- Almásy, Gy. (2012). *A közigazgatási szervezés és technológia fejlődése Magyarországon*. (Doktori értekezés) Elérési útvonal: <https://docplayer.hu/19286492-A-kozigazgatasi-szervezes-es-technologia-fejlodes-e-magyarorszagon.html> Letöltés ideje: 2021.12.01.
- Barouch, G. (2010). La mise en œuvre de démarches qualité dans les services publics: une difficile transition. *Politiques et management public* 27(2) 109-127.
- Cepeda, J. & Cifuentes, W. (2019). Sistema de Gestión de Calidad en el Sector público. Una revisión literaria. *Podium* 36, pp. 35-54.
- Fekete, L. & Csiszár, M. B. (2016). Az integritás menedzsment és a minőség menedzsment kapcsolatának vizsgálata – a Common Assessment Framework minőségmenedzsment modell integritás típusú elemzését végző tanulmány bemutatásán keresztül. *Új Magyar Közigazgatás*, 9(1) 13-21.
- Ferreira, M. (2014) Desenvolvimento e implementação de um SGO numa Junta de Freguesia (Gyakornoki jelentés). Elérési útvonal: <https://ria.ua.pt/bitstream/10773/13683/1/Desenvolvimento%20e%20implementacao%20de%20um%20SGO%20numa%20junta%20de%20freguesia.pdf> Letöltés ideje: 2022.02.13.
- Fluck, A. (1938). *A közigazgatási ügyintézés racionalizálása*. Budapest: dr. vitéz Keresztes-Fischer Ferenc m. kir. t. t., belügyminiszter
- International Organization for Standardization. (2015) Elérési útvonal: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:9000:ed-4:v1:en> Letöltés ideje: 2021.12.01.
- International Organization for Standardization. (2021) Elérési útvonal: <https://www.iso.org/the-iso-survey.html> Letöltés ideje: 2021.12.01.
- Kovacsics, J. (1980). *Bevezetés az államigazgatási informatikába*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Magyary, Z. (1942). *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- Miniszterelnökség. (2015). *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014-2020*. Elérési útvonal: https://www.kormany.hu/download/8/42/40000/Kozigazgatás_feljesztési_stratégia_.pdf Letöltés ideje: 2021.12.01.
- Raith, T. (1930). *Az irodaüzem racionalizálása II. Gépek és mechanikus munkaeljárások az irodában*. Budapest: Révai Kiadás.
- Rosta, M. (2012, december). Az új közszolgálati menedzsment és a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program viszonyáról. *Polgári Szemle* 8(3-6).
- Republic of Slovenia Ministry of Public Administration. (2008). Comparative Analysis: Quality Management in Public Administrations of the EU Member States. Ljubljana, Slovenia. Elérési útvonal: https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2008_1_SI_Quality_Management_in_Public_Administrations_of_the_EU_Member_States.pdf Letöltés ideje: 2022.02.13.
- Sousa, M. (2009). Qualidade nos serviços públicos: a avaliação da satisfação dos colaboradores do atendimento do Centro Distrital de Viana do Castelo (Értekezés). Elérési útvonal: https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/1580/1/dm_mariasousa.pdf. Letöltés ideje: 2022.02.13.
- Staes, P. & Thijs, N. (2006). Le management de la qualité: Un instrument de réglementation européenne “par le bas”. *Revue française d’administration publique*, 119(3), 493-513.
- Szabó, I. (2015. november 18). A 2013. évi L. törvény végrehajtási rendelete alapján folytatott biztonsági tanúsítások tapasztalatai a szolgáltatók széles körének vizsgálata után. *Hétpecsét Egyesület LXVIII. Szakmai Fórum*. Elérési útvonal: <https://hetpecset.hu/site/uploads/files/7peloadasszabo-inyomtatrasahonla.pdf> Letöltés ideje: 2021.12.01.
- Szádeczky, T. & Szőke, G. L. (2018). A bizalmasság és a nyilvánosság aktuális kihívásai az információbiztonság tükrében. *Pro Futuro*, 8(2), 24-41.
- Szente, Z. (2003, május). A közigazgatás kiválósági modellje, a CAF. *Magyar Minőség*, 12(5), 2-5.
- Topár, J. (2014, március). Minőségmenedzsment rendszerek szerepe a szervezet működésében (lehetőségek és gondok). *Magyar Minőség*, 23(3), 11-19.
- Veiga, S. S. (2014). *A implementação de um sistema de gestão da qualidade: o caso da C. M. Aveiro* (Gyakornoki jelentés). Elérési útvonal: https://ria.ua.pt/bitstream/10773/14263/1/A%20implementa%20c%3a7%20c%3a3o%20de%20um%20sistema%20de%20gest%20c%3a3o%20da%20qualidade_o%20caso%20da%20C.%20M.%20Aveiro.pdf. Letöltés ideje: 2022.02.13. Letöltés ideje: 2021.12.01.
2013. évi L. törvény indokolása az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről

1057/2001. (VI. 21.) Korm. határozat a közigazgatás továbbfejlesztésének 2001-2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről

1052/1999. (V. 21.) Korm. határozat a közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről

1039/1993. (V. 21.) Korm. határozat a központi államigazgatási szervek informatikai fejlesztéseinek koordinálásáról

Hadtörténelem és hadművészet szekció

A fiatalok és a hírszerzés

Szabó Zoltán¹

Absztrakt

A kémkedés feltehetőleg olyan régi, mint maga az emberiség, alapja az ember kíváncsisága mások ügyes-bajos dolgai iránt. Ez a fajta puhatolódzás csak akkor kezdett szélesebb és magasabb szintre emelkedni, amikor az első, már államnak mondható szervezetek, csoportosulások kialakultak. Ezzel már nem csupán egyes személyek, családok, vagy törzsek, hanem állami szintű érdek lett, hogy szemmel tartsák egymást a szomszédos hatalmak. A túlélés, a sikeres fennmaradás függött tőle, hogy idejében tudjanak a rejtett ellenséges szándékokról, vagy kilessék a saját területszerző háború indításaihoz kedvező időt és alkalmat. (Pich, 1936) A titkos információgyűjtés fejlődése során mára kialakultak a hírszerzési feladatokra szakosodott titkosszolgálatok, belépett a digitalizáció, de a hírszerzésben a legrégebb és egyben máig legértékesebb titkosszolgálati eszköz mégis az ember maradt. Jelen kutatásban arra kerestem a választ, hogy e hosszú történeti fejlődés során a kiskorúak milyen formában voltak érintettek a hírszerzés valamilyen formájában? Milyen okok, körülmények és módszerek állnak e gyakorlat hátterében, illetve milyen kockázatokat hordoz ez? A történeti visszatekintésen túl a fiatalok titkos információgyűjtésbe történő bevonásának aktuális gyakorlatát is megvizsgálom a modern titkosszolgálatok körében.

Kulcsszavak

hazafias és honvédelmi nevelés, ifjúság, hírszerzés, beszerzés, kémkedés

1. Bevezető

A történelem során jól dokumentálták a kémkedés katonai előnyökre való felhasználására tett erőfeszítéseket, módszereket. Szun Ce A hadviselésről szóló klasszikusában is találunk erre vonatkozó tanításokat, melyek lényege, hogy a háború előkészítésénél és annak folyamán a kémek tevékenysége az egyik legfontosabb elem, mert ahhoz, hogy mindent előre láthassunk pontosan ismerni kell az ellenfelet (Szun-Ce, 2006). Azonban mára már az sem mindegy az információkhoz hogyan jutnak hozzá. Ha valaki az adatok gyűjtését a hadműveleti területen, polgári ruhában, titokban végzi, az kémnek minősül. Ha elfogják, a kémeket nem illeti meg a hadifoglyoknak egyébként kijáró védelem. Viszont, ha az ellenséges területen egyenruhában történik az adatgyűjtés, az nem kémtevékenység, hanem felderítés. Amennyiben e tevékenység közben a katonák megfelelnek a harcosokra vonatkozó előírásoknak, akkor őket megilleti a hadifoglyoknak kijáró védelem.

Az elektronikus hírszerzés szerepe radikálisan felértékelődött, de a hírszerzésben a legrégebb és egyben máig legértékesebb titkosszolgálati eszköz mégis maga az ember. A humán források alkalmazása, az elektronikus eszközök terjedése mellett, mind a mai napig a titkosszolgálati munka alapját képezik, így a szükséges információk célzott megszerzése elsősorban ma is a humán forrásoktól történik. Azonban az, hogy ez a tevékenység milyen társadalmi normák mellett folyik és ezek milyen kockázatokat is rejtene, már jóval változóbb képet mutat.

A normák szerepével a hazafias, honvédelmi nevelés témakörében máshol is találkozhatunk, gondoljuk csak a gyerekkatonaság problémájára, mindazonáltal ebben a kutatásomban arra a

¹ Nemzeti Közsolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar, Hadtudományi Doktori Iskola, Budapest 1101, Hungária krt. 9-11., szabo.z@hm.gov.hu

kérdésre kerestem a választ, hogy ezek a normák hol is húzódnak és megengedik-e, hogy a kiskorúak érintettek legyenek a hírszerzés valamilyen formájában? Feltételeztem, hogy a titkosszolgálati tevékenység két irányból is kapcsolódhat a fiatalkorúakhoz, egyrészt a fiatalok passzív módon érintettek a titkosszolgálati tevékenységben, ez alatt azt értem, hogy a szolgálatok felderítik és elhárítják a fiatalok ellen irányuló ártalmas tevékenységeket. Másrészt található-e példa arra, hogy aktív módon felhasználhatták a fiatalokat információszerzésre? Ha igen, akkor erre beleegyezésükkel, vagy tudtuk nélkül került sor? Mielőtt ezek részletesebb tárgyalásába kezdek, nézzük meg mi miatt és milyen módon veszélyeztetettebb ez a korosztály?

2. Művelet lélektan – miért pont a gyerekek?

A leginkább nyilvánvaló magyarázat, amiért gyermekeket titkos műveleteknél használnak az, hogy általában úgy tekintünk rájuk, mint „ártatlanok”, így kihasználhatják, hogy kevésbé gyanúsok, mint a felnőttek.

Kétségkívül a legkézenfekvőbb kérdés itt az, hogy 14 és 18 éves kor között mennyire képesek a fiatalkorúak kötelezettségük, tetteik és ezek következményeinek a jelentőségét felfogni? Fiatal koruk miatt még nem alakulhatott ki teljesen a személyiségük. Adott helyzetben nem feltétlenül tudják egyértelműen eldönteni mi a helyes és mi nem az, nehezebben értik a felnőttek árnyaltabb kommunikációját, vagy ismerik fel a valós motivációt, a hazugságot. Ezáltal a gyerekek ítélőképessége gyakran lehet hibás, így feltehetőleg számtalan ártatlan embert is bajba keverték már. Majd látni fogjuk, mindezek ellenére mégis voltak és vannak példák fiatalok aktív bevonására a hírszerzésbe. Ilyen műveletekben általában igen kifinomult módszertan szerint jártak el. Ennek során gyakran zsarolással, vagy a társadalmi szükségszerűség és a nemhivatalos együttműködés várható társadalmi hasznosságának logikus és meggyőző magyarázatával bírták rá a fiatalokat az együttműködésre. Ezt követően kiépítették azt a légkört, melyben teljes bizalmat éreztek az operatív munkatárs iránt. Közben kielégítették bizonyos érzelmi szükségleteiket, majd megpróbálták elszigetelni őket családjuktól, illetve barátaiktól, hogy végül felforgassák áldozatuk erkölcsi értékrendjét. A módszer célja, hogy elhitessék a gyerekekkel, hogy a látott, közvetített vagy elvárt magatartásforma a „normális”. Az esetleg feltámadó erkölcsi kérdéseket jellemzően politikai-ideológiai magyarázattal oszlatják el. Azonban a fiatalkorúak ilyen célú felhasználása a mentális egészségre is káros, de a művelet függvényében akár a testi épségük és egészségük is veszélybe kerülhet.

2.1. Jogi keretek

Jogi oldalról vizsgálva a kérdést azt találtam, hogy a Genfi Egyezmények és kiegészítő jegyzőkönyvei tartalmazznak szabályokat a gyermekek fegyverforogatásával és kihasználásával kapcsolatosan. Ha egy gyerek spontán módon, vagy egy katonára felkérésére segít a fegyverek vagy a muníció cipelésében, vagy akár katonai információk továbbításában, a Jegyzőkönyv erre az esetre is elővigyázatossággal gondolván, akként rendelkezik, hogy a gyermeket elfogása esetén nem lehet kémnek, szabotőrnek vagy illegális kombatánsnak tekinteni, illetve vele szemben ily módon eljárni. Gyermekvédelmi oldalról ezt mindenképp üdvözlendő, azonban, ha azt az aggasztó és szomorú tény is ismerjük, hogy világszerte tíz gyermekből, több mint egyet érint fegyveres konfliktus, már pontosabban láthatjuk ennek a jelenségnek a mértékét és horderőjét is. Az elmúlt évtizedben, háromszorosára növekedett a háborús zónákban a gyerekeket ért erőszakos cselekmények száma, ilyen körülmények között pedig feltételezem, hogy nemcsak harci feladatokra, hanem információszerzésre is rávettek, vagy kényszerítettek fiatalokat (Fore, 2019).

Ha a hagyományos állami erőszak szerveken kívül, olyan nem állami fegyveres csoportok is megjelennek, amelyek különböző okokból (etnikai, vallási, szeparatista ambíciók, gazdasági

megfontolások, expanziós törekvések) harcolnak, akkor ezek jellemzően nem válogatnak az eszközökben és egyáltalán nem igazodnak a nemzetközi normákhoz sem. A felkelők általában kis, mozgékony alakulatokat alkotnak, gerillaháborúra rendezkednek be. Tehát az elmélet és sajnos a gyakorlat is azt mutatja, hogy egy aszimmetrikus háborúban bevethető, leghatékonyabb fegyverek között még ma is a gyerekkatonák szerepelnek a lista elején. Ezek alapján gondolom azt, hogy a fegyveres műveleteken túl nyilván hírszerzői feladatokra is előszeretettel alkalmazták és alkalmazzák a fiatalokat. Ugyan eközben életkoruk és testi jegyeik bizonyos védelmet is jelentenek: a legtöbb kultúrában a gyerekek kiemelt pártfogást és gondoskodást élveznek, nem beszélve a korábban említett jogi védelemről, de mindezek mellett igen komoly kockázatokat is vállalnak.

Nem újkeletű gyakorlat a gyermekek katonai célokra történő alkalmazása. Ha a történelmi példák kutatására vállalkoznánk, akkor gazdagon találhatunk erre bizonyítékokat a hadtörténelemben. A bibliai Dávid, a spártai fiúk katonai nevelése, a 13. századi gyermekek keresztes hadjárata, Napóleon seregének fiatal tagjai, a 1848-as kisdobosok és a Hitlerjugend, vagy az Ifjú Gárda fiataljai mind ide sorolhatók. Viszont itt mindenképp fontosnak érzem a fogalmak szubjektív sajátosságait érzékeltetni egy példán keresztül. Az 1956-os forradalom és szabadságharc során, a harcselekményekben részt vevő fiataikorúakról, a magyar nemzeti hagyomány, mint a hazáért akár az életüket is feláldozó hősookról emlékezik meg, pedig a jogi kategóriák alapján ma már ők is a gyerekkatonák kategóriájába sorolhatók lennének. Itt szintén vissza kell utalnom a tanulmány elején már említett erkölcsi, morális és politikai normák meghatározó szerepére.

Azonban akkor is tévúton járnánk, ha azt gondolnánk, hogy csak háborús kockázatokkal kell számolnunk ezen a téren. Vizsgáljunk most meg néhány békésebbnek hitt területet is a kockázatok szempontjából.

Mára a mindent átható hálózati technológia jelentősen kiterjeszti a kognitív hatásokat előidéző módszerek lehetőségeit, alkalmazási módjait. Az internet és azon belül különösen a közösségi média lassan egy „párhuzamos valóságként” szövi be a fiatalok mindennapjait. Ezzel pedig új lehetőségeket is megnyitott a kognitív befolyásolás terén, amit egyre nagyobb mértékben használnak ki a sokszor nem beazonosítható szándékú és kilétű szereplők.

2.2. A kereskedelem markában

A kilencvenes évek óta vizsgálják érdemben a médiakutatók, miként és mennyiben hatnak másképp a gyerekek fejlődésére a reklámok. A vita középpontjában főként az áll, hogy hány éves kortól képesek a gyerekek a reklámot reklámként értelmezni és kellően kritikusan értékelni. Ez azért fontos, mert ha nem feltétlenül ismerik fel a gazdasági szereplők valódi céljait, könnyebben fogyasztásra csábulhatnak, különösen, ha velük egykorú reklámozók ajánlják a termékeket.

A 6–9 évesekre jellemző vonás, hogy nem tudják megkülönböztetni a valóságot a fikciótól, ezért különösen könnyen befolyásolhatóak ezzel könnyű célpontjai a kereskedőknek. A vásárlásra csábító tevékenység tűnhet talán a „legártalmatlanabbnak”, de fejlettebb formája már olyan adatokat gyűjthet a tabletet, mobilt szinte egész nap nyomkodó gyerekekről, amik nem követik a jogi és etikai normákat. Sajnos itt sem jelent garanciát a világhírű és közzismert cégek terméke, vagy szolgáltatása. Ugyanis egy peren kívüli egyezség keretében 170 millió dollár pénzbírságot kell fizetnie a Google-nak, mert a tulajdonában lévő YouTube videómegosztó portál állítólag gyerekek személyes adatait gyűjtötte reklám célra, persze szüleik beleegyezése nélkül (Gyerekek után kémkedett a Google, 2019). Így joggal gyanakodhatunk kisebb ismeretlen gyártók programjaira is, amik az ellenőrzést kijátszva ki tudja milyen adatokat gyűjtenek a csemetékről.

Befolyásolni másokat hatalom. A gyerekek gyakran követnek valakit a neten, mert érdekesnek, szórakoztatónak tartják őket, vagy tetszik nekik a stílusuk, ugyanakkor nem ismerik fel, hogy hatással lennének rájuk. A fenyegető kockázat egyik új formája abból ered, hogy a mai tinik példaképei, rajongásaik tárgyai már nem a mainstream médiasztárok, hanem az online sztárok, influenszerek (Munk, 2019). Néhányan a követők növelése érdekében felelőtlen „kihívásokat” tesznek közzé, ilyenek következtében pedig már halálos áldozatokról is beszámoltak. A netes kihívás tehát nemcsak egy ártalmatlan versenyzés, vagy egy jó vicc (pl. jeges-vödrös kihívás), hanem valódi veszélyforrás is. Népszerűségének hátterében az áll, hogy a résztvevőknek a valahová tartozás érzését adja: ha valaki részt vesz a kihívásban, tartozni fog valahová, ezáltal nő az önértékelése. Az egyre mehökkentőbb videók magas nézettsége pedig azt az érzést erősíti tovább, hogy „jó”, amit csinál (nepszava.hu, 2021).

2.3. Szülői felügyelet

Nyilván a fentiek kapcsán felvetődik a szülői felügyelet kérdése is. Azonban a gyerekek felügyeletét időnként fizikailag is kihívás megoldani, amin a világjárvány és az online oktatás tovább nehezített. Egyrészt a megváltozott körülmények a gyerekek fizikai felügyeletének és védelmének időtartamát is megnövelték, de meginkább fontossá vált a védelmük biztosítása a világhálón. Ám ez óriási felelősségként nehezedik a szülőkre, egyúttal rengeteg kérdést is vet fel.

Egy felmérés alapján a szülők 58%-át aggasztja gyermeke megnövekedett internethasználata (marieclaire.hu, 2021). Nehéz azonban megtalálni a határt a túlfeltés, a folyamatos felügyelet és a kreatív, a világot felfedezni vágyó, mindent megtapasztaló, önmegvalósító légkör biztosítása között.

Egyes gyártók persze erre is kínálnak megoldást. Egyrészt a szülői felügyeletet biztosító tartalomszűrő programok ma már egyre elterjedtebbek. Ugyanakkor aki ezen felül is ellenőrizni akarja a gyereket azoknak GPS nyomkövető, órába rejtett kamera és még számtalan kütyü áll a rendelkezésére. Azonban az ilyenfajta "szülői megfigyelés", kémkedés személyi jogokat sérthet, de a nagyobb baj, hogy rendkívül káros lehet a szülő–gyerek viszonyra. Azonban nem szabad alábecsülni a leselkedő veszélyeket sem. Ezek közül az egyik leginkább aggasztó a pedofília.

A szerző saját tanulmányútján a brit ifjúsági szervezet, a Combined Cadet Force képviselői külön felhívták a figyelmet erre. Tudniillik a szigetországban a fiatalokkal foglalkozó oktatók önkéntesként csatlakozhatnak a szervezethez, de több esetben csak a felvételi eljárás utolsó lépésénél – a mára már kötelező kriminalisztikai háttér vizsgálatnál – derült fény a jelentkező pszichiátria, mentális betegségéből adódó korábbi szexuális jellegű visszaéléseire, bűncselekményekre.

A közelmúltban a sajtóban is megjelent, egykori nagykövet ügye is nagy port kavart és felvetett bizonyos kérdéseket, amik most a témánk szempontjából ide kapcsolják az esetet. A diplomaták minden bizonnyal átesnek nemzetbiztonsági átvilágításon. Ezeknek az eljárásoknak a célja, hogy kiszűrjék, jelent-e nemzetbiztonsági kockázatot valaki. Leginkább azért fontos ez, hogy ne legyen esetleg zsarolható. Itt arra kell gondolni, hogy az ellenérdekelt titkosszolgálatok éppen azokra az állami alkalmazottakra dolgoznak, akik a pozíciójuknál fogva fontos és titkos információkhoz, minősített adatokhoz férhetnek hozzá. Ha egy ilyen személynek van egy olyan gyenge pontja (például adósság, káros szenvedély, függőség, esetleg olyan titkuk, amit nem szeretnének, ha kiderülne), ami alapján zsarolható, vagy beszervezhető, akkor feladatainak ellátása már csorbát szenved és az anyaországnak súlyos kárt okozhatnak (Dezső, 2020). Másrészt viszont arra is példa, hogy miért is kell a fiatalok ilyen irányú védelmét fokozottan biztosítani. Ennek a védelmi rendszernek egyik oldalát a szülő jelenti, míg a másik oldalról a

titkosszolgálatok és bűnüldözési szervek igyekeznek elhárítani a fiatalokra leselkedő veszélyeket.

3. Gyerekek a hírszerzésben

A következőkben a gyerekek beszerzésnek és alkalmazásnak néhány közismertté vált esetét hozom példának, de feltehetőleg a legtöbb sikeres művelet szereplői és a műveletek tartalma továbbra is titok marad és mint megannyi más esetben is a felejtés homályába vész, így a kutatásomban szereplő adatok és nyilvánosságra került estek valószínűleg csak a jéghegy csúcsát jelentik.

3.1. A második világháború

Saraswathi Rajamani (1927–2018) regényes élettörténete csak a néhány évvel ezelőtti halála után került előtérbe. Fordulatos életét egész fiatalkorától kezdve, a gyarmati uralom elleni küzdelem és önzetlensége határozta meg. Befolyásos és tehetős családban nevelkedett, 10 éves korában még Mahatma Gandhival is (1869–1948) találkozott, de ekkora már határozott véleménye volt arról, hogy a szabadságot fegyverrel kell kivívni. 16 évesen ékszerait a felszabadító csapatoknak adományozta, majd másnap csatlakozott Netaji Subhash Chandra Bose (1897–1945) Indiai Nemzeti Hadseregéhez, mégpedig annak hírszerző szárnyához, ezzel az ország történetének legfiatalabb kémje lett. Fiúnak öltözve brit katonai táborokban és tisztek házaiban végzett évekig házimunkát, miközben fontos információkat továbbított a katonai hírszerzésnek. Lelepleződött társát megszöktetve menekültek, miközben üldözői meglőtték és napokig egy fán kényszerületek bujkálni (Pal, 2016). Bátorságáért később a japán császár is kitüntette, valamint hadnaggyá léptették elő. Később igen szerény körülmények között élte életét, de jól tükrözi szellemiségét, hogy a 2006-os pusztító szökőárat követően, a szabadságharcos múltjáért járó csekély nyugdíját is egy segélyalapnak ajánlotta fel (Manasi, 2019).

3.2. A hidegháború

Gyerekek hírszerző tevékenységbe történő bevonására a hidegháborúban több példát is találhatunk. A leginkább ismert eset – ami az U-2 incidens ellensúlyozásaként került napvilágra – az volt, amikor 1946-ben orosz úttörők az amerikai nagykövetnek egy falra akasztható, fából készült nagypecsétet ajándékoztak, melynek belsejében egy forradalmi technológiai megoldású lehallgató készülék lapult (Amaczi, 2008). Véleményem szerint a gyerekek erről semmit nem tudtak, így ez az esetet a fiatalok tudtuk és beleegyezésük nélkül történő felhasználásának példajaként említhetjük.

A második világháborút követően a román állambiztonsági szolgálatot is – miként a többi szocialista országban – szovjet mintára szervezték meg. 1948-ban több átszervezést követően, új név alatt működött tovább az Országos Népbiztonsági Igazgatóság (Direcția Generală a Securității Poporului, DGSP), röviden Securitate. A ma már hozzáférhető dokumentumok alapján az derült ki, hogy kiskorúakat is alkalmazott besúgóként az egykori román kommunista rendszer titkosszolgálat. Az akár 12–14 éves diákok egy része jóhiszeműen vállalta a megbízást, másokat pedig kényszerítettek erre. Feladatuk az volt, hogy szülőikről, más rokonaikról, illetve tanáraikról szolgáltatassanak információkat a hatóságok felé (HVG, 2006). Magyarországon inkább csak kémkedés büntette miatt eljárás alá vont fiatalokról szól beszámoló. Ebből azt tudhatjuk meg, hogy 1961–1966 között 7 fiatalkorú ellen volt folyamatban eljárás ilyen bűncselekmény miatt, de ők figyelmeztetéssel „megúszták” a dolgot (Zinner, 1995).

Még 1948 első felében, Walter Ulbricht (1893–1973), aki később a Német Demokratikus Köztársaság (NDK) államtanácsának elnöke lett, engedélyt kért Moszkvától egy, a pártnak alárendelt titkosszolgálat felállítására, ennek megfelelően az NDK-ban tehát a polgári hírszerzést és elhárítást az Állambiztonsági Minisztérium (Minisztériuma für Staatssicherheit, MfS vagy ismert nevén a Stasi) irányította, a hidegháborús világ keleti tömbjének egyik leghatékonyabb állambiztonsági szervezeteként. A hivatalosan 1950-ben alakult szervezet elképesztő méretekben szervezett be gyerekeket az egykori NDK-ban. Egy 1983-ban kelt elemzés szerint a 90. 000 főállású belső felderítő mellett működő 175. 000 „nem hivatalos munkatárs” 10%-a, úgy 17. 000 fő volt 18 éven aluli, és ezen belül 1–2%, tehát 1700–3400 lehetett 14 éven aluli kisgyermek (Ungváry, 1998).

A gyakorlat a hidegháború után is tovább folytatódott, amit például Kambodzsa példája mutat, itt az állami fegyveres erői széles körben alkalmaztak gyermekeket. Az 1990-es évek folyamán a hadsereg 10 éves kortól kezdve toborzott gyermekeket és katonai műveletekben, főként futárként és kémként, de harcosként is alkalmazott gyermekeket.

Az ezredfordulón pedig a világ egyik leghatékonyabb kémhálózatával már a tálibok rendelkeztek. A rendszernek az USA megszállása vetett véget, melyet a Bush kormányzat a terrorizmus elleni harc első lépcsőjeként igyekezett feltüntetni. A műveletben komoly nehézséget okozott, hogy a tálibok gyermekek ezreit szervezték be megfigyelőnek, illetve azzal a céllal, hogy adatokat gyűjtsenek a saját családjukról. A beszerzés azért is ment könnyen, mert a gyerekek többsége a háború következtében árva volt, vagy igen szegény családból származott, a felkínált oktatás, szállás és ételmezés pedig sokaknak az egyetlen lehetőséget jelentette. A segélyszervezetek jelentései is megerősítették, hogy a táliboknak dolgozó gyerekkémek száma több ezer lehetett (Origo.hu, 2001). Szakértők ezen a magas számon nem ütköznek meg annyira, hiszen tudvalevőleg a tálib hírszerzési minisztérium legalább 20 ezer kémeket foglalkoztatott, ezen felül pedig még legalább százezer informátort is (Boghani, 2015).

A világban arra is bőven akad példa, hogy terrorista szervezetek eredményesen kombinálják a modern multimédiás propagandát és a fejlett kommunikációt a kifinomult pszichológiai műveletek érdekében (Haig, 2019). Ezek célpontjai is gyakran a fiatalok.

Az Iszlám Állam is igen hatékonyan használta ki az internet és a marketing eszközeit, többek között tagok toborzására is. Hans-Georg Maaßen, a német titkosszolgálat vezetője, 2014-ben arról számolt be, hogy legalább 24 gyerek hagyta el az országot azért, hogy az Iszlám Államnak segítsen (Thelocal.de, 2014). Egyes források szerint a szervezet akár már 9 éves kortól is képzett ki gyerekeket katonai feladatok, merényletek és minden bizonnyal hírszerző feladatok végrehajtására is.

3.3. A technológiai verseny a fiatalok versenye

A gyors technológiai fejlődés közepette egyre nehezebb kémkedni és egyre nagyobb kihívás védekezni a külső támadásokkal szemben, ezért a technológiai szektor szerepe és szolgáltatási is felértékelődtek a hírszerzésben. Azonban az új technológiák kezelésben a fiatalok sokkal jártasabbak, mint az idősebb generációk tagjai, ezért a hírszerzés is nyit a fiatalok felé.

3.4. Az USA

Az USA-ban évente legalább 150 olyan 18 évest vesznek fel gyakornoknak a titkosszolgálatokhoz, akik a középiskolát befejezve és egy bonyolult átvilágítási folyamat után, hozzáférést kapnak az ország legérzékenyebb információihoz és titkos erőforrásaihoz. A kiválasztottak heti kb. 20 órát dolgoznak és tovább folytatják mérnöki, tudományos, elektrotechnikai, matematikai, idegen nyelvi képzésüket valamelyik egyetemen (Marquardt, 2019). Ezek mellett már középiskolásoknak is kínálnak nyári élményprogramokat és

általánosságban is egyre bővülő lehetőségeket építenek ki a fiatal tehetségek bevonására a hírszerzésbe.

3.5. A 007-es utódai

Az Egyesült Királyságban a hírszerzőként alkalmazhatók alsó korhatárát 21 évről 18 évre csökkentették. Így ma már a brit tinédzsereknek azt a lehetőséget kínálják, hogy titkosszolgálati tisztként szolgáljanak az ellenséges külföldi kormányok, terrorszervezetek és szervezett bűnbandák által jelentett fenyegetésekkel szemben (Cecil, 2020). Persze először műszaki, üzleti támogatási, HR-es és pénzügyi állásokra is jelentkezhetnek, de az IT-támogatói pozíciókból valódi hírszerző állásokra is válhatnak majd hamarosan (Wright, 2020).

3.6. A bűnüldözés szolgálatában

Bevezetőként egyrészt tudni kell, hogy Európában egyedüli az Egyesült Királyság azon gyakorlata, melyben a 16 és 17 évesek, szüleik beleegyezésével, beléphetnek a hadseregbe. Igaz, hogy fiatal koruk miatt őket nem küldik műveleti területre 18 éves korukig. Mindamellett az egész világon is csak mindössze 20 országban van legális lehetősége 18 év alattiaknak katonai szolgálatot vállalni (Quinn, 2021). Másrészt legyünk tisztában vele, hogy a titkos információgyűjtés alapját az adja, hogy az adott személy milyen emberekkel van kapcsolatban. Így érthető az is, hogy munka közben sokszor elmosódnak a határok a nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendvédelmi szervek által ellátott feladatok között. A felvezető után nézzük meg a gyermekek bűnüldözésben történő alkalmazásának különös gyakorlatát az Egyesült Királyságból.

A gyakorlat nem új, de korábban ennek célja „csak” a terroristák, különböző bűnbandák és drogdílerek leleplezése, kábítószer- és lőfegyverekkel kapcsolatos bűncselekmények felderítése, valamint a gyermekek szexuális kizsákmányolásának megelőzése volt. Ezekben az eljárásokban felhasznált kiskorúak némelyike még a 16. életévet sem töltötte be – írja a Guardian (Gayle & Cobain, 2018). A legtöbb esetben kábítószerkereskedő hálózatokról gyűjtenek információt így, felhasználva azokat a gyerekeket, akik kábítószer, vagy más szélsőséges magatartás miatt őrizetbe vett a hatóság (vádalku).

A módszer több tekintetben is megkérdőjelezhető. Egyrészt vélhetően több erőszakot fog alkalmazni egy bűnbanda, hogy megfélemlítse az esetlegesen beszervezett tagokat, ez pedig tovább ront a helyzeten. Másrészt az állami hatóságoknak az is feladata, hogy kivonják a gyermekeket a bűncselekmények hatásai alól, ehelyett itt valójában visszaküldik őket egy igen veszélyes közegbe. A nyomozó hatóságok pedig azzal érvelnek, hogy amennyiben a beszervezett fiatalok nem vesznek részt a tevékenységben, akkor nem lesznek hitelesek, és nem nyerik el a nyomozás célszemélyinek bizalmát. A kétes gyakorlat lehetővé teszi a hatóságoknak, hogy olyan csoportok szívébe lássanak, amelyek kárt okozhatnak a társadalomnak, és olyan információkat szerezhetnek, amelyeket más nyomozati tevékenységek soha nem fedhetnének fel.

Egy másik ellenérv szerint a fiatalabb gyerekek pontatlan információkat szolgáltathatnak a biztonsági erőknek, hiszen memóriájuk még fejlődésben van és gyakran rosszul értelmezhetik a felnőttek árnyalt kommunikációját, testbeszédét, vagy kapcsolataik valódi jellegét.

Fontos és felelősségteljes szempont mérlegelni a hírszerzési előnyöket a gyermekekre gyakorolt esetleges negatív hatásokkal szemben (Yeginsu, 2018). Ennek kapcsán két kulcsfontosságú kérdés merül fel. Először: Indokolt és helyénvaló-e a „gyermekkémek” használata? Másodszor: Ha igen, milyen jogi biztosítékok szükségesek annak garantálásához, hogy a gyermekek érdekeit figyelembe vegyék, illetve védjék az ilyen feladatra vonatkozó döntések meghozatalakor?

Beszéljenek itt egy kicsit a számok is:

- Angliában a fiatalkorúak bevonásával végrehajtott hírszerzési műveletek segítettek azonosítani és megakadályozni számos terrorista cselekményt, amelyeket az ügynökségek egyébként nem tudtak volna más módon felderíteni.
- 2018-ban a Nemzeti Bűnügyi Ügynökség több mint 30 életveszélyt hárított el, számos komoly, a szervezett bűnözésben is érintett személyt tartóztattak le, több mint 3000 kg „A osztályú” kábítószeret foglalt le, több mint 200 embert védett meg, és csaknem 60 lőfegyvert és 4000 lőszert foglalt le.
- Az elmúlt évben a londoni rendőrség ilyen műveletei 3500 letartóztatáshoz, több mint 100 lőfegyver és 400 egyéb fegyver, több mint 400 kg „A osztályú” kábítószer és 2,5 millió font készpénz lefoglalásához vezettek.
- 2017 és 2019 között a megakadályoztak többszáz millió fontnyi adó elcsalását. Egyetlen ügy ilyen eszközökkel történő felgöngyölítésével a kincstár bevételeinek 100 millió fontos kiesést sikerült megakadályozni (Gov.uk, 2021).
- Fiatalkorúakat 2015 januárja óta állítólag kevesebb mint 20 alkalommal használtak, de a hatóságok továbbra is fontos eszköznek tartják ezt a legsúlyosabb bűncselekmények kivizsgálásában (Dearden, 2019).

Kutatásom során egyedülállónak találtam a fenti brit gyakorlatot, amit – nyilván a fenti nyomós indokok alapján – több tekintetben is kiterjeszteni terveztek a közelmúltban.

2021-ben egy új törvénytervezet váltott ki éles vitákat (UK Parliament Hansard, 2021), amiben egyre több hatóság kapna jogkört fiatalkorúak informátorként történő alkalmazására, azaz már nemcsak a rendőrség, az MI5, az MI6 és a Nemzeti Bűnügyi Ügynökség, hanem ezek mellett a Szerencsejáték Bizottság, a megyei és kerületi tanácsok, a Környezetvédelmi Ügynökség és többek között az Élelmiszerügyi Szabványügyi Ügynökség is jogosult lenne már erre.² A leinkább érdekes fejlemény az, hogy az idősebb tizenévesek – sajátos körülmények között – de a saját családjuk „ellen” is alkalmazhatók lennének (Wilcock, 2021).

A hatósági jogkörök kiterjesztése mellett a javaslat a gyermekek védelme érdekében is új kereteket vázolt fel. A szabályok között azt láthatjuk, hogy gyerekek alkalmazását csak kivételes körülmények között és komoly védelmi intézkedések mellett teszik már csak lehetővé (Gov.uk, 2021; Wilcock, 2021).

Fő követelmények, hogy csak meghatározott cél érdekében kerülhetnek alkalmazásra, úgy mint:

- a nemzetbiztonság érdekében,
- bűncselekmények megelőzése vagy felderítése, vagy a rendbontás megelőzése céljából,
- az Egyesült Királyság gazdasági jóléte érdekében.

Az engedélyeknek arányosnak kell lenniük az elérni kívánt célokkal. Az arányosság értékelésekor a következő szempontok a mérlegelés alapjai:

- ahol a magatartás a súlyosabb bűncselekmények megelőzésére irányuló erőfeszítések része,
- ahol nincs más ésszerű vagy kivitelezhető eszköz az eredmény más úton történő elérésére.

Ugyanakkor itt is szem előtt kell tartani az emberi jogok védelmét garantáló kitételeket, beleértve az élethez való jogot, kifejezetten tiltják a kínzást, az embertelen vagy megalázó bánásmódot.

A fiatalok érdekeit a biztosítékokon túl az a felügyeleti rendszer is védi, melyek alapján az engedélyt tapasztalt és magasan képzett, arra jogosult tisztviselő adhatja csak ki, aki biztosítja, hogy az engedély szigorú célhoz kötött paraméterekkel, keretekkel rendelkezzen. Ezek kiadását

² Az Egyesült Királyságban körülbelül már 30 szervezet rendelkezik jogosultsággal a 18 éven aluliak bevonására.

egy mindezeken felül álló, független nyomozói hatáskörrel rendelkező biztos is rendszeresen felügyeli, ellenőrzi.

Összefoglalva: a fiataikorúakat forrásként nagyon ritkán és csak akkor használják, amikor ez szükséges és arányos, és ha nincs más kevésbé tolaakodó módszer a bűnözők vagy terrorista gyanúsítottak elítéléséhez, a szükséges információk megszerzésére.

A szigorodó keretek megjelenése mellett mégis azt láthattuk, hogy a régebb óta élő gyakorlat, ebben a formában történő kiterjesztése – még a szigorú védelmi keretek közötti alkalmazása – is komoly vitákat váltott ki a Lordok Házában és más társadalmi körökben.

4. Összegzés

Dolgozatomban történelmi példákön és a mai viszonyokon keresztül is igyekeztem bemutatni, hogy a fiatalok milyen módon lehetnek érintettjei titkosszolgálati műveleteknek. A viszonylag korlátozott mennyiségben elérhető forrás alapján is találtam példákat a fiatalok állami és más szervezetek általi beszerzésének gyakorlatára. Ezen belül is a beleegyezésükkel, vagy tudtuk nélküli „foglalkoztatásuk” egyaránt előfordult. Bősegeebb viszont azoknak a napvilágot látott eseteknek a száma, amikor a fiatalok ellen irányuló káros, ártalmas tevékenységeket derítettek fel és hárítottak el a szolgálatok.

Mivel az „információ helyzeti (katonai, politikai és/vagy gazdasági) előnyt jelent az egyén, a közösség, majd a szervezet és az állam döntéshozói számára, azaz az információk birtoklása „versenyelőnyt” jelent a folyamatok formálói (a döntéshozók) számára, ezért megszerzésükre állandó igény mutatkozik” (Boda & Regényi, 2019). Mint azt példákön keresztül is láttuk a különféle „előnyök” vagy a hatalom megszerzéséért folytatott harcban sok esetben fedett műveletekhez és megkérdőjelezhető erkölcsiségű eszközökhöz is nyúltak. Mivel eleve titkos tevékenységről van szó, nyilván nem fog komoly gátat okozni, ha ebben a célszerűség érdekében, fiataikorúak bevonása merül fel.

A bemutatott példák alátámasztották a fiataikorúak aktív és passzív érintettségét a hírszerzésben. Továbbá az is kirajzolódott, hogy ennek formája és keretei nagyban függenek az alkalmazó társadalmi fejlettségétől és követendő normáitól.

Mindezeketől függetlenül a fiatalok érdekében, szükség van olyan mechanizmusok kidolgozására, amelyek védik őket a negatív információs és pszichológiai befolyásolástól.

Tudjuk, hogy a „hírverésben” régen és ma is különösen fontos szerepe volt a propagandának. Ma az információs társadalomban felnövkö gyerekek minden korábbtól komolyabban ki vanna téve ennek és más veszélyeknek is, ezért fontosnak tartom, hogy megfelelő módon felkészültek legyenek az esetleges befolyásolási, adatszerzési, illetve más ártalmas kísérletekkel szemben.

A hírszerzés világa izgalmas terület, így alkalmas arra, hogy a fiatalok figyelmét is megragadja. Rendszerszintű megoldást az is lehetne, ha ez a felvilágosító munka a digitális immunerősítő projektek helyett a hazafias, honvédelmi nevelés feladatrendszerében kapna helyet. Egyrészt korábban is ennek részeként ismerkedtek meg a fiatalok a kérdéskörrel, másrészt így logikai és tartalmi kapcsolódások miatt is jó helyre kerülhetne a feladat (Honvédelmi Ismeretek, 1942). Ma a kommunikációs eszközök bőseges választéka áll a rendelkezésünkre, amivel nemcsak a kockázatok nőtek meg, hanem azoknak a lehetőségeknek a száma is, amivel biztosíthatjuk, hogy a fiatalok tisztában legyenek, felismerhessék és mérlegelhessék ezeket a kockázatokat (Saád, 1943). Ezzel pedig egy ellenállóbb társadalom születhet, mely sok tekintetben biztonságosabban léphetne tovább az egyre komplexebbé váló jövőbe.

5. Hivatkozott irodalom

A *tálibok kiterjedt kémhálózatában több ezer gyerek dolgozik*, Elérési útvonal: <https://www.origo.hu/nagyvilag/20011101atalibok.html> Letöltés ideje: 2021. 11. 12.

Amaczi, V. (2008). Az Amerikai Egyesült Államok nemzeti kriptológiai múzeuma. *Felderítő Szemle*, 3, p. 147.

Boda, J., & Regényi, K. (2019). *A hírszerzés története az ókortól napjainkig*. (J. Boda, & K. Regényi, szerk.) Budapest: Dialóg Campus Kiadó.

Boghani, P. (2015. 11. 17.) *Why Afghanistan's Children Are Used as Spies and Suicide Bombers*, Elérési útvonal: <https://www.pbs.org/wgbh/frontline/article/why-afghanistans-children-are-used-as-spies-and-suicide-bombers/> Letöltés ideje: 2021. 11. 12.

Cecil, N. (2020. 02. 21). *Teens join MI6 in battle to stay ahead in new technology race*, Elérési útvonal: <https://www.standard.co.uk/news/uk/mi6-teenage-recruits-technology-race-a4368216.html> Letöltés ideje: 2021. 11. 12.

Child warriors, 13, leave Germany for jihad, Elérési útvonal: <https://www.thelocal.de/20140922/child-warriors-leave-germany-for-jihad/> Letöltés ideje: 2021. 11. 12.

Dearden, L. (2019. 07. 08). *Police and security services can legally use children as spies, High Court rules*, Elérési útvonal: <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/child-spies-uk-mi5-police-security-services-gangs-terrorism-police-high-court-a8995606.html> Letöltés ideje: 2021. 11. 12.

Dezső, A. (2020. 02. 13). *Ezért is veszélyes, ha egy diplomatának rejtett élete van*, Elérési útvonal: https://index.hu/belfold/2020/02/13/pedofilia_titkosszolgalat_gyermekepornografia_kaleta_esetek/ Letöltés ideje: 2021. 04. 12.

Elérési útvonal: <https://edition.cnn.com/2019/08/11/politics/top-secret-teens-nsa/index.html> Letöltés ideje: 2021. 11. 12.

Fore, H. (2019. 12. 30.) *Deadly decade: UNICEF reports three-fold rise in verified attacks on children since 2010*, Elérési útvonal: <https://news.un.org/en/story/2019/12/1054231> Letöltés ideje: 2021. 11. 12.

Gayle, D., & Cobain, I. (2018. 07. 19.) *UK intelligence and police using child spies in covert operations*, Elérési útvonal: <https://www.theguardian.com/uk-news/2018/jul/19/british-intelligence-uses-child-spies-in-covert-operations> Letöltés ideje: 2021. 11. 12.

Gov.uk. (2021. 01. 11.) *Covert human intelligence sources: draft code of practice*, Elérési útvonal: <https://www.gov.uk/government/publications/covert-human-intelligence-sources-draft-code-of-practice/covert-human-intelligence-sources-bill-factsheet-accessible-version> Letöltés ideje: 2021. 11. 12.

Gyerekek után kémkedett a Google, pénzbírságot kapott, Elérési útvonal: <https://www.portfolio.hu/uzlet/20190904/gyerekek-utan-kemkedett-a-google-penzbirsagot-kapott-336371> Letöltés ideje: 2021. 11. 12.

Haig, Z. (2019.). *Információs műveletek a kibertérben*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó.

Hogyan változtak a gyerekek internetezési szokásai a koronavírus miatt? Elérési útvonal: <https://marieclaire.hu/riporter/2021/01/30/gyerekek-internetezesi-szokasok-koronavirus-tanacsok-biztonsag/> Letöltés ideje: 2021. 11. 12.

Honvédelmi Ismeretek. (1942). Ifjúság Honvédelmi Nevelésnek és a Testnevelésnek Országos Vezetője.

HVG. (2006. 07. 19.) *Gyerekeket is beszervezett a Securitate*, Elérési útvonal: <https://hvg.hu/vilag/20060719securitate> Letöltés dátuma: 2021. 10. 17.

Manasi, P. (2019. 09. 09.) *Saraswathi Rajamani: India's Youngest Spy In The INA | #IndianWomenInHistory*, Elérési útvonal: <https://feminisminindia.com/2019/09/09/saraswathi-rajamani-indias-youngest-spy-ina/> Letöltés ideje: 2021. 11. 12.

Marquardt, A. (2019. 08. 11). *Top secret teens: The high schoolers recruited by the National Security Agency*, Elérési útvonal: <https://edition.cnn.com/2019/08/11/politics/top-secret-teens-nsa/index.html> Letöltés ideje: 2021. 10. 14.

Munk, V. (2019. 04. 19). *Körülfontja az ipar a 18 év alatti magyar influenzaszereket*, Elérési útvonal: https://index.hu/techtud/2019/04/19/magyar_gyerek_tiktok_influencer_ipar/ Letöltés ideje: 2021. 11. 12.

Pal, S. (2016. 10. 18.) *The Forgotten Spy: The Untold Story of India's Youngest Covert Agent, Saraswathi Rajamani*: <https://www.thebetterindia.com/71990/saraswathi-rajamani-youngest-spy-india/> Letöltés ideje: 2021. 11. 12.

Pich, J. (szerk., 1936). *A hírszerzés és a kémkedés története* (1. kötet). Budapest: Franklin Társulat.

Quinn, B. (2021. 06. 23) *Recruitment of under-18s to British military should end, ministers told*, Elérési útvonal: <https://www.theguardian.com/uk-news/2021/jun/23/recruitment-of-under-18s-to-british-military-should-end-ministers-told> Letöltés ideje: 2021. 11. 12.

Saad, F. (1943). *Honvédelmi nevelés*. Budapest: Országos Köznevelési Tanács.

Szun-Ce, P.-F. (2006). *A HÁBORÚ MŰVÉSZETE - A HADVISELÉS SZABÁLYAI - A TÁBORNAGY METÓDUSA*. Budapest: Carthapilus.

Tízéves lány halt bele a TikTok-kihívásba, Elérési útvonal: https://nepszava.hu/3107280_tizeves-lany-halt-bele-a-tiktok-kihivasba Letöltés ideje: 2021. 11. 12.

UK Parliament Hansard. (2021. 04. 12.) *Covert Human Intelligence Sources (Criminal Conduct) Bill Volume 688: debated on Wednesday 27 January 2021*, Elérési útvonal: <https://hansard.parliament.uk/commons/2021-01-27>

[27/debates/7F281927-5022-4EEF-BA93-](#)

[3346DCBE174C/CovertHumanIntelligenceSources\(CriminalConduct\)Bill](#) Letöltés ideje: 2021. 11. 12.

Ungváry, R. (1998). A gyermek, mint besúgó, Fiatalok az állambiztonság szolgálatában. *Család, Gyermek, Ifjúság*, 5., 50-53.

Wilcock, D. (2021. 01. 07.) *Spy Kids: New intelligence law allows CHILDREN to work as secret agents for local councils, anti-fraud bodies and even the gambling watchdog - and even shop their own parents*, Elérési útvonál: <https://www.dailymail.co.uk/news/article-9122121/Spy-Kids-New-intelligence-law-allows-CHILDREN-work-secret-agents-against-parents.html> Letöltés ideje: 2021. 11. 12.

Wilcock, D. (2021. 01. 14.) *Spy Kids: Government faces battle over plan to allow police and others to use children as undercover agents in criminal investigations as Tory peers rebel to block their use in all but 'exceptional circumstances'*, Elérési útvonál: <https://www.dailymail.co.uk/news/article-9147527/Spy-Kids-Government-faces-battle-plan-allow-police-use-children-undercover.html> Letöltés ideje: 2021. 11. 12.

Wright, J. (2020. 02. 22.) *Baby Bonds: Britain's top spy reveals teenage school leavers are being recruited to MI6 after the intelligence service cut its minimum age to 18 as espionage adapts to the technological revolution*, Elérési útvonál: <https://www.dailymail.co.uk/news/article-8029619/MI6-chief-reveals-school-leavers-recruited-minimum-age-cut-18.html> Letöltés ideje: 2021. 11. 12.

Yeginsu, C. (2018. 07. 20.) *U.K. Is Using Children as Undercover Spies, Report Says*, Elérési útvonál: <https://www.nytimes.com/2018/07/20/world/europe/uk-undercover-child-spies.html> Letöltés ideje: 2021. 11. 12.

Zinner, T. (1995). A megtorás vége - a konszolidáció kezdete. *História*, 9-10., 25.

Spatial interpretation in warfare

Balog Péter¹

Abstract

One of the basic problems of today's geospatial analyses is the delimitation and definition of space. Operational planning is based on a comprehensive knowledge of a complex area, even beyond a geographical framework, in which the operations take place. The basis of delimitation can not only be the natural environment, but also other ideological-ethnic-religious units. The concept of geospatial information is expanding according to the challenges and needs of our age, now it means more than the sum of data collected on Earth's surface. The relationship between space and armed conflicts is no longer equal to the concept of geographical space and war. The interpretation of space is changing, geographical space becomes operational space, and the concept of non-physical space also becomes part of the definition. Fourth-generation warfare requires different kind of spatial analyses, in case of asymmetric warfare there is no proclamation of war, no recognizable theatre of war. Therefore, field analysis and crisis zone delimitation cannot be applied in the classical sense, in addition, devices appear in warfare that make the terrain irrelevant as an obstacle.

Keywords

Geospatial Information, Space, Terrain, Delimitation

1. Introduction

Military geography and security geography are new concepts from a historical perspective, but the impact of the terrain and the space around us on military activities is not a new idea. Needless to say, it is examined differently today than in ancient times, when it was empirically realized that there is a connection between the natural environment and military activities (Kecskeméthy, 2014, p. 328). Throughout history, there have been many battles and wars in which the terrain or the weather played a decisive role. The knowledge of the terrain, the geographical features and these phenomena can therefore have a decisive influence on the outcome of combat events.

Over time, large armies that emerged led to an expansion of the battlefield. In order for the army to be able to provide logistical supplies in these longer battles, an even more comprehensive knowledge of the terrain was needed. From the middle of the 19th century, aerial surveys also appeared to assist in ground surveys. The terminology prevalent today, geospatial information, is more than a map representation or a study of terrain, “a set of spatial data and information about the Earth and its immediate surroundings” (Kállai, 2019, p. 314). According to the latest definition, the purpose of military geographic analysis based on geospatial knowledge is “to present the battlefield or a part of it and to analyse and assess the impact of the geographical environment and terrain on operations and combat.” (Siposné Kecskeméthy, 2019, p. 524). From the scientific point of view, the aim of my study is to present the recognition and evaluation of space, the new forms of warfare that emerged during fourth and fifth generation warfare, as all defense operational planning is based on a comprehensive and detailed knowledge of the complex geographical area in which the operations take place.

¹ Ludovika – University of Public Service, Faculty of Military Sciences and Officer Training, Doctoral School of Military Sciences, Budapest 1101, Hungária krt. 9-11. Balog.Peter@mil.hu

2. What is space, why are we investigating?

Geographical space is a complex system of interactions in which the phenomena and processes studied by geography appear (Siposné Kecskeméthy, 2019, p. 297). These factors are analysed by military geography in terms of military activity and warfare. In general, it examines the relationship between geographic space and natural and socio-geographical factors that threaten security and the armed struggle (Siposné Kecskeméthy, 2019, p. 43). These activities are therefore carried out in the geographical area.

The exploration of the characteristic of space, determining its essential properties and components, connections, and analysis of spatial data collected by military geography survey methods is the task of geospatial analysis (Kállai, 2019, p. 315). After data collection, military geographic factors are examined by security geography, which determines the security system of a given area and its surroundings (Siposné Kecskeméthy, 2019, p. 102). The new types of threats, challenges, and the change in their national security impact presume a different analytical approach. They also affect the space to which the analyses relate, interacting.

The concept of military geography has expanded in the last decade, with geospatial information examining the space differently than military geography. Of course, physical geography and all related research elements are still included, including social conditions, for example the role of religion is paramount today, and due to its impact on operations, as well as the weather and climate. However, geospatial analysis uses an expanded spatial definition, examining both underground, well-above-surface, and virtual space processes as well (Balog, 2020, p. 43). From the fourth generation onwards, the events are already taking place there, so they must be included in the study and definition of space.

Everything that has a spatial or geographical aspect can be regarded as space, it has influence on operations, preparation and intelligence. Basically, anything we can use to answer the question "where?" can be defined as space.

3. Space in geographical sense

Geography is an unavoidable factor for warring parties. All strategic elements are realized in space, the new battlefield concept appears in all five dimensions – land, sea, air, space and information (Szenes, 2017, p. 97). It influences the warring parties, shapes the weapons used, and increasingly resolves conflicts. Cyberspace is now recognized as an operational domain. “Contrary to the argument of some unduly postmodern theorists of cyberwar, nothing occurs beyond geography. Geography truly is inescapable.” (Gray, 2005, p. 114).

Now examine space from the two major branches of geography, physical geography and human geography.

3.1. Physical geographical approach

From a physical geographical point of view, physical space is an important tangible appearance of the space. It is basically an obstacle; this is where the movements take place. There are several immutable elements in the short term that determine our actions, it has a kind of geographical potential, which of course we want to exploit, we want to gain an advantage, at the same time we want to cause difficulties for the enemy.

3.2. Terrain as physical space

According to our current definition, terrain is “the surface of the earth, with its natural and man-made features, which together are of significance to combat and military operations.” (Kállai, 2019, p. 314). In military terms, it influences the planning and conduct of combat.

Its effect on the forces and technical equipment is called the operational-tactical characteristics of the terrain – this and the operational tools and methods of orienteering in the field are what military geography is studying and evaluating in detail.

In ancient times, they were content to examine the terrain as a geographical factor, possibly taking short-term weather phenomena into account in military planning. In his work “The Art of War” Sun Tzu mentions the importance of seasons, times of the day, and terrain (Giles, L. Trans., 2000, pp. 40–45). These are still valid foundations, but we could not talk about geospatial information in today's sense, among the military geographical factors, he dealt with the forms of terrain and the cross-country movement.²

However, it is true that if we look at the terrain as a part of the geographical space and its effect on warfare, one of the most important factors to be examined is the terrain's obstruction to the movement of transport and combat vehicles, the cross-country movement.

We examine this via Cross Country Movement (CCM) analyses. Geographical factors determining CCM and the selection of access routes either in the positive or negative sense are as follows: relief (gradient of terrain relief and microrelief shapes), vegetation, soil conditions, meteorological conditions, hydrology, settlements, communications and other natural and man-made subjects. Warfare recognizes three basic degrees of CCM: passable terrain – real speed is approaching maximum velocity; terrain passable with restrictions – real velocity is lower or significantly lower than maximum speed, obstacles can be overcome; impassable terrain – obstacles cannot be overcome (Rybansky, 2014). The essence of the analysis in each case is whether we can proceed in the field according to the plans and expectations.

If we know the landscape, we know the key elements of the map, we can evaluate the terrain depending on the task. This requires a complex study, it requires practice, experience, and knowledge of the skillful use of available tools. Two acronyms indicate the considerations that are taken into account in the field assessment: MET-TC and OAKOC. The meaning of these are as follows. MET-TC – Mission, Enemy, Terrain & weather, Troops, Time available, Civilian considerations (Department of the Army, 2005). All of these tactical factors need to be considered in order to successfully plan and execute a maneuver. It can be seen that the assessment of the terrain plays a key role within this. Resolving the other acronym gives the specific field evaluation criteria. OAKOC – Observation and fields of fire, Avenues of approach, Key terrain, Obstacles, Cover and concealment (Department of the Army, 2016).

3.3. Human geographical approach

Human geography approaches space from the perspective of society and the activities that take place in it, such as the study of the economy, political conditions, ethnicities, or religion. The result of the newer, fourth-, fifth-, sixth-generation warfare is that these factors play an increasingly important role in the formation and course of a conflict. The study of cyberspace, social networks, and religious-ethnic groups is therefore becoming more and more important in a geospatial information analysis based on military geography.

² In the Hungarian Defence Forces, the Geoinformation Service was established in 2007 by merging the Cartographic Service of the Hungarian Defence Forces and the Meteorological Service of the Hungarian Defence Forces, connecting the “terrain” with the “seasons”.

3.4. Geographical space as one of the military geographical factors

The basic military geographical factors are the general geographical situation, natural, social, economic and military factors (Siposné Kecskeméthy, 2019, p. 524). Each of these has a geographical dimension, but the definition of the general geographical location is the clearest. The determination of the relative and absolute geographical environment is the basis for all geospatial assessments. When analyzing crisis areas, we deal with the natural, social, economic and military conditions and characteristics of the geographical area, the geostrategic and geopolitical conditions of the crisis areas, and their impact on local, regional and global security (Siposné Kecskeméthy, 2019, p. 1139).

4. The problem of spatial delimitation

According to Nagy (2007) “The relationship between space and the armed struggle can no longer be identified with the concept of geographical space and war”.

Today’s conflicts are different in nature than previous wars. Geospatial analyses have become extend to more and more dimensions. These cover smaller and smaller area and analyses need to be completed faster and faster in order to meet expectations. During the fourth-, fifth- and sixth-generation warfare, e.g. asymmetric warfare, the border between peace and war is blurred, there is no recognizable, well-identifiable battlefield, no proclamation of war, and field analysis and crisis zone delimitation are not always applicable in the classical sense. This geographical problem is dealt with defense geography, which, as part of the regional military geography, researches the military and non-military threats endangering the complex security of the geographical area, the possibilities of their formation, their nature and importance (Siposné Kecskeméthy, 2019, p. 1142).

The problem with the delimitation of a specific crisis area is that administrative boundaries are not always sufficient to delimit an area, and the conflict is often preceded by the absence or different interpretation of the administrative boundary. The concept of the border itself can be interpreted in several ways, the basis of which territorial analysis can be carried is not always obvious. The ideal is to define a space, the operational space, that does not necessarily take over an already existing delimitation, but uses an operation-specific delimitation. There is no boundary without spatial effects. “This is what military geography should see when it comes to the issue of borders and trying to simplify them into lines running in the field.” (Nagy, 2009, pp. 113-117).

For quite another reason, it is difficult or often impossible to demarcate space in warfare without the obstruction of physical space. Many aspects of cyberspace offer the possibility of analysis with a specific geographical, including human geographical approach (Mészáros, 2006, p. 493). A particularly interesting area of cyberspace is the space of social networks, which plays an important role in hybrid warfare (Bányász, 2017, pp. 108-121). Kovács (2018) adopted the following definition of cyberspace: “cyberspace is a set of globally interconnected, decentralized, growing electronic information systems and the set of data as the social and economic processes and information appear in these systems.” These information systems and their impact on society, including the economy, have a well-defined geographical dimension. And the interpretation of the space warfare space is still evolving. According to the previous President of the United States: “Space is the world's newest war-fighting domain.” (BBC News, 2019). It is definitely worth interpreting the field of space warfare as part of spatial investigation. Military systems in space provide basic information to troops, just think of the Global Positioning System (GPS) or satellites used for intelligence, communications, and weather data collection. Joan Johnson-Freese, a space security expert at the Naval War College, says. “Whoever has the best information and can get it the fastest wins, and space provides a

lot of that information.” (Trump Created The Space Force, 2019). By the way, these are in line with Sun Tzu's thoughts.

5. Creating operational space

Geographical space is thus shaped more than physical space, it is also perceived and understood by mankind. Geographical space is physically existing structures and perceptions of them. It can be considered as a set of virtual networks that cannot be grasped or handled in physical space (Pirisi et al., 2018). I consider the space thus known to be a cognitive space in the present interpretation. It is made up of real, physically tangible spaces and non-existent virtual spaces. The theory that cyberspace can be considered a geographical space also fits into this view (Pirisi et al., 2018). Here, the science of geography should be thought of as the human geographical aspect rather than physical geography.

According to a 2006 study, the “space” of cyberspace has an aspect that may seem like a continuation of geographic space or outer space (Mészáros, 2006, p. 493). In these, the physical laws of space-time make little sense. This is because space in cyberspace is purely relative, both physically and socially. Cyberspace has intangible, dynamic spatial and structural forms, they do not form an obstacle in the physical sense of the word, they do not influence the outcome of the battle like the terrain, the weather, or other physical military geographical factors. Thus, they may be included in the description of a geographically projected area as part of the geospatial information analysis. This is because a cyber-attack can pose a threat to a country's critical infrastructure. By using computer networks alone, without resorting to conventional warfare, attackers can cause significant damage to the affected country (Bányász & Orbók, 2013).

Cognitive space sums up our perceptions of the physically existing spaces (Pirisi et al., 2018). The images of space living in our thoughts and minds are built from real spaces. Specially selected details of the image where the spaces we know are present with specific proportions and structures.

Another consequence of the transformation of space is networking, the globalization of communication systems. It connects distant spaces on Earth, multiplies existing structures, creates a virtual world where physical distance has no role.

Thus, the rapid availability of data or even war to the entire Earth will change the internal structures and characteristics of society and the economy. As such, it is part of geospatial information and the network structure of space shows a mental affinity with the theory of network-centric military operations. With the emergence and spread of increasingly effective IT tools and applications, the structure, culture, and mode of warfare are also undergoing a transformation. These changes must be actively supported by information technology – including the creation and application of geospatial databases – as the development of information supremacy becomes decisive for the effectiveness of warfare (Szendy, 2017, p. 106).

The essence of such a network-centric military operation is that the politico-military decision-making system as well as the entire battlefield enforcement system are organized into a common, real-time information system. All this in such a way that reconnaissance, decision-making and armed capability form a system throughout the conduct of military operations (Szendy, 2017, p. 106).

The theory and practice of military arts deal with the theory and practice of the preparation and execution of military operations in strategic level, so in this context, the study of space is also of major importance at the strategic level (Szendy, 2017, p. 106). It is easy to see the benefits of reducing the time spent on geospatial analyses in such a situation, even at the strategic level.

According to Szternák “However, a network-centric military operation is not a substitute for the professional (military) knowledge and preparedness of commanders and soldiers. In other words, we can only pass on so much information to decision-makers that they have an accurate understanding of the situation, not more.” (Jobbágy, 2017, p. 209). The space required at this level should be the operational space. According to the former, the operational space is the cognitive space of the geographical space that is specially known and processed for the given operational level and activity. This operational space and military activity interact with each other, shaping each other dynamically, as operational space is the space where military activity exerts its effects. The tool of recognition of this space and processing dataset is the geospatial analysis.

The level of cognition of space can be observing, analyzing-adapting, influencing and excluding. During trainings and exercises, a virtual space chosen completely separately from the physical or geographical space can be used. We can display real or fictional space here, there are countless tools for this, but this area is already a potential topic for another study.

5.1. Levels of spatial recognition

In terms of what has been discussed so far, we can talk about physical, geographical, cognitive and virtual space.

The tangible, field environment is physical, the geographical is the social, natural environment we know. If we supplement this with experiential knowledge specifically for our purpose, it is the cognitive (recognized) space. By virtual, I mean real or artificial space that is not visible but can be interpreted, either cyberspace or fictitious virtual space.

These can be examined at different, tactical – operational – strategic levels. The area of the operational space and the number of factors examined vary between smaller to larger areas and lower to higher levels at different aspects of investigation in the armed conflict. The correlation is dynamic, the size of the analysed area and the level of the study may decrease and increase, and the diversity of factors is constantly expanding (Balog, 2020, p. 46).

5.1.1. Observation

The basic level of cognition of space is the observation of space. Initially, man observed the space that surrounded him. He wrote down the important objects, terrain elements, made a map, but did not draw any conclusions yet, did not search connections. These can be either cave drawings or sketchy area representations of indigenous peoples. For example, the level of cognition nowadays is field sketching in the case of physical or geographical space, and the data collection in the case of virtual space. From these, the observation of the cognitive space is built up, which can also be interpreted as reconnaissance (See Figure 1).

5.1.2. Analysis – adaptation

The analysis of space was developed later. In the period of empiricism, they started from the empirical fact that there is a close connection between military activities and the natural environment (Kecskeméthy, 2014, p. 328). They began to analyse what has been written down and drew conclusions. A good example of this is “The Art of War” by Sun Tzu, where we can first encounter scientifically valuable definitions related to military geography (Kecskeméthy, 2014, p. 329).

The aim of these first analyses was to adapt to the terrain, to evaluate the physical space, to examine how they can move in the geographical space. With regard to virtual space nowadays, this can be the analysis of dataset, and in the case of the developed cognitive space, the

geospatial evaluation can be interpreted here, which processes the information related to the given space.

Adaptation to space, analyse the experience is a higher level of cognition. Not only we know the terrain and the geographical environment, but we also evaluate it based on the analyses and adapt to it at a level appropriate to our activities. A good example of this is the Battle of Flodden in 1513, where English troops led by Thomas Howard bypassed the Scottish camp unnoticed. The Scots, who were at a disadvantage in terms of terrain knowledge, have been cut from their only escape route.

The English crossed the Channel in 1513 and attacked France. Scottish monarch James IV, being in alliance with the French, launched an attack on the English in order to divide the English armies, opening a second front in the north of England. Departing from Edinburgh, the Scottish army pushed towards the English frontier, then camped on the highlands of Flodden and set up for defence. They dug firing positions for their cannons, setting up defensive positions on the uneven surface. However, the defensive position of the camp was inadequate, as it provided a relatively large view of the terrain in front of it, but the uneven, hilly surface of the area favoured the arriving Englishmen. Seeing the passivity of the Scots, the English troops led by Thomas Howard, who had good knowledge of the field, unobtrusively bypassed the Scottish camp, cutting off a larger Scottish army from their only escape route who did not have adequate field knowledge and were thus at a technical disadvantage.

The English manoeuvre in the hills was not seen by the camping Scottish troops, who were surprised by the Englishmen appearing behind them. The Scots, forced to give up their defensive positions, marched to the opposite Branxton hill. On September 9, the armies fought each other. The English, although at a disadvantage in terms of numbers, won over the Scots. Several sources put the number of Scottish dead at ten thousand, while the English lost about one thousand five hundred people on the battlefield, although James IV also died in the battle. Elevations – believed to be safe defensive positions – proved crucial in difficult-to-see, foreign terrain (Black, 2006, pp. 95–97).

5.1.3. Influence

Stepping to an even higher level, beyond getting to know and analysing space, one no longer wants to adapt to it, but to influence it, to shape it according to one's own needs, and thus to gain a situational advantage. In case of physical space, the shaping of the terrain is displayed here. In terms of geographical area, this could be e.g., influencing the weather, artificially causing precipitation. In the sense of virtual space, it is a cyber-attack aimed at transforming cyberspace. On a cognitive level, the space of hybrid warfare appears here, where the above levels of knowledge are mixed.

One of the first attempts to shape the terrain for battle was the action of King Darius of Persia in the Battle of Gaugamela against Alexander the Great. e. In 331, when he selected the battlefield that gave him the opportunity to exploit his numerical superiority (Hahn, 1963, pp. 383–389). Darius was aware that there would probably be a fateful clash between the forces of the two empires, so he tried to make all the important preparations. Since the territorial conditions did not give Alexander an alternative, Darius could even have prepared the terrain: he leveled the area to make it optimal for his war chariots. Before the battle, Alexander thoroughly assessed the circumstances and concluded that it was impossible to prevent the Persian siege. That is why he was prepared in advance for this to happen, so he placed a second phalanx behind the Macedonian phalanx in the middle of his order, ready to fight the enclosures. Due to the terrain, a huge cloud of dust attacked right at the beginning of the battle, through which it was difficult to follow the movements, but communication between the individual units and the leaders also caused problems. The forged Macedonian army was able to form an

advantage from this as well. Alexander the Great placed the center of his attack on the right wing, forcing the Persians to use their chariots even where the terrain was no longer leveled. They were decimated with spears and arrows, then the rows of phalanx parted, those war chariots went through the slits were then fought one by one. With this, Darius lost one of his main advantages: the chariots that attacked too early were not followed in time by the cavalry, so he could not break into the gaps in the phalanx.

Despite all this, he lost the battle, but there are several components to it, the point here is he took spatial recognition to another level.

5.1.4. Exclusion

Excluding the role of space is the next level of recognition, when we know, understand the terrain, and it is conceivable that we could adapt or influence it, but we choose to exclude it from the operational factors, or at least try to do so. At this level, the use of aircraft in combat is an example of avoiding physical space, as an obstacle posed by difficult terrain can be avoided. In the case of geographical space, weather is a factor, but the actions carried out by UAVs (Unmanned Aerial Vehicles) or RPVs (Remotely Piloted (Aerial) Vehicles), the remotely piloted aircraft, commonly known as drones, should be specifically examined. As air navigation is concerned, meteorology plays an important role in this case as well, but the terrain is almost completely neglected as an obstacle. Interpreting cyberspace, eliminating cyberspace itself and shutting down a computer network can be a solution to this level of manifestation. In the cognitive, mixed-interpreted space of smart weapons, sixth-generation warfare can be interpreted at this level.

A good example of this is the killing of Iranian Major General Qasem Soleimani, commander of the Quds Force, a special unit in the Islamic Revolutionary Guard Corps (IRGC), who was the victim of an American drone attack in Baghdad in January 2020. (MTI. 2020) The terrain of the immediate vicinity of the attack did not constitute any obstacle during the operation, only the weather as a spatial phenomenon affected it. But there may be activities used during hybrid warfare, or even an attack in cyberspace, where the weather doesn't play a role either.

One good example of this is the Russian-Estonian cyber war of 2007, where attackers paralyzed the Estonian banking system, the websites of state institutions. Key servers controlling online traffic collapsed on a daily basis and many public institutions had to be temporarily disconnected from the network. The attacks started on April 27 and lasted until mid-May with different intensities, during which banks and public institutions were hit by digital attacks. The attackers aimed to paralyze the country's economic and telecommunications network, causing disruptions in the online money transfer system and the continuity of web commerce, making websites of public institutions largely inaccessible, and crashing key servers controlling online traffic on a daily basis. As a result, many public institutions had to be temporarily disconnected from the network. They managed to do so without conventional warfare, no weapons were shot and no geographical obstacles had to be overcome (Szentgáli, 2013, pp. 78–79).

The cases of recognition of space discussed above are summarized in the figure below.

Table 1: Examples of recognition of space

	Physical	Geographical	Virtual
		Cognitive	
Observing	field sketching	field sketching	data collection
		reconnaissance	
Analyzing-Adapting	terrain analysis	cross country movement	data analysis
		geospatial evaluation	
Influencing	landscaping	artificial precipitation	cyber-attack
		hybrid warfare	
Excluding	aircraft	UAV application	elimination of cyberspace
		smart weapons, sixth generation warfare	

Source: Compiled by the author

The change in the knowledge of space does not show a straightforward logical development, neither level is better than the other, the level of operation must be determined depending on the task. In addition, it depends on the type of space and our information what kind of space and at what level of knowledge we will be analysing. Figure 1 shows a possible change in cognition of space, from, for example, the observation of the physical space of antiquity at the military level to the exclusion of the tactical virtual space of the near future. Meanwhile, we deal with the analysis, adaptation, and influence of the most common geographic and cognitive space at the military and operational levels.

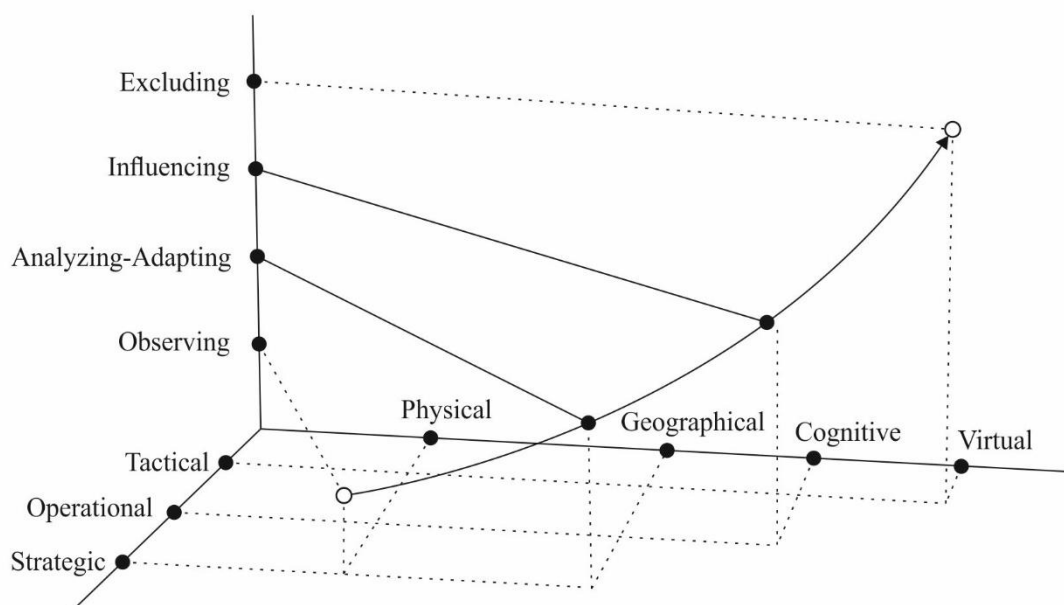


Figure 1: Transformation of the recognition of space

Source: Compiled by the author.

6. The role of space in postmodern warfare

In the description of fourth-generation warfare, we find features such as asymmetric warfare, which is already a separate category of warfare. It is an important fact that the line between peace and war is blurring, and that there is no recognizable battlefield, no message of war

(Simicskó, 2017, p. 12). These are characteristics that most people now associate with the term hybrid warfare. Therefore, field analysis and crisis zone delimitation in the classical sense cannot be applied in all cases either.

5.2. NATO conception

According to NATO, an important element in building a viable, efficient NATO Response Force (NRF) is access to meteorological, oceanographic and geospatial data (together GEOMETOC), imagery and maps derived from this dataset. Therefore, the organization created the concept of “Recognized Environmental Picture” (REP), which it defined as a verified information base for GEOMETOC data. The REP manages and interprets the space in which the operation takes place, handling geoinformation, meteorological and hydrographic data together (Teufert & Trabelsi, 2006). Terminology has replaced the word “battlefield” used on the theatre of armed conflict in recent years with the word “battlespace”, this also indicates that the word “space” has come to the fore in the concepts instead of the word “field”.

5.3. The space of fifth- and sixth-generation warfare

Fifth- and sixth-generation warfare uses high-precision, precision, clever weapons that essentially change military capabilities, reshape the nature of warfare. It will not necessarily require physical occupation for a successful operation, and the main battle, if any, will be fought with the involvement of the so-called fourth dimension of the battlefield, cyberspace. When interpreting space, we must take into account such change and development, and formulate the definition of space that copes with this fourth, non-physical, but rather cognitive dimension of space.

The hybrid warfare model is the latest product in 21st century warfare theory with contradictory approaches. What Western analysts identify as hybrid warfare is called a strategic deterrent in the Russian literature. In the description of fourth-generation warfare, we find features such as asymmetric warfare, which has since become a separate category of warfare, and the important fact that the line between peace and war is blurred, and that there is no recognizable, well delimited battlefield, no proclamation of war.

NATO and Russia accuse each other of the practical application of hybrid warfare. Russia is conducting hybrid warfare against Ukraine; according to Russia, the U.S. carried out this type of operation against the countries of the so-called “Arab Spring”. In 2015, NATO defined such threats as hybrid warfare (Simicskó, 2017, p. 9). Hybrid warfare can be interpreted as a very complex model system. During the conflict in Ukraine, the Russians engaged in full-spectrum hybrid warfare. Hybrid warfare should not be confused with the use of some of its components, because in the latter case, it lacks the very essence: the strategic nature of the hybrid model. From the definitions and the hybrid-type operations carried out so far, their scheme and methodology are outlined in general: the “attacking party” deploys its forces to exert pressure to deter the opposing party from deploying its own armed forces to restore order. Opposition groups then take action against law enforcement forces with the strong support of the attacking party, and in a favorable case, the overthrow of power can take place already at this stage, without open military operations (Simicskó, 2017, pp. 10–11).

Importantly, the combination of irregular and conventional warfare in Ukraine was realized by a state actor, Russia, which officially still denies involvement in the conflict in eastern Ukraine. Russia planned and coordinated military operations against Ukraine, which were largely carried out by proxy actors and others by the Russian army itself. The terrain, the interpretation of geographical conditions, the weather in such a case is secondary, if at all. In preparation for a

hybrid war, the socio-geographical segment of geospatial information comes to the fore, the analysis of religion, ethnic composition and economic–social conditions.

7. Summary

The unit of study of the space is the terrain, the knowledge of which is important for combat activities and military operations, mainly because of the movement in the field. Physical space as an above-ground terrain where operations take place is an expanded concept of geographical space. It is more than physical space, it is also shaped by human recognition and understanding. Cognitive space is what sums up our knowledge of the spaces that physically exist. Operational space is the cognitive space of a geographical space that is specially learned and processed, analysed for a given level of operation and activity.

This operational space and military activity interact with each other, shaping each other dynamically, as space of operation is the space where military activity exerts its effects. The effects and the factors that shape them are analysed in the science of military geography, which examines the relationship between geographical space and natural and socio-geographical factors that threaten security in general and the armed struggle in general. The mean of recognition and assessment is geospatial analysis, and the level of recognition goes from the observer, through the analyst-adaptor and the influencer, to the level with the intention of exclusion. All this in an necessarily changing environment, where there is an increasing need to predict an event where we designate the space ourselves, we can also specify the crisis factor we are interested in, but we do not know when it will occur or that whether it occurs at all.

8. References

- Balog, P. (2020). A geoinformáció szerepe a biztonságföldrajzban. In *Hadtudomány és a 21. Század*. pp. 36-49. Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége, Hadtudományi Osztály.
- Bányász, P. (2017). A közösségi média, mint az információs hadszíntér speciális tartománya. *Hadmérnök*, 12. special issue, pp. 108–121.
- Bányász, P., Orbók, Á. (2013). A NATO kibervédelmi politikája és kritikus infrastruktúra védelme a közösségi média tükrében. In *Hadtudomány (online)* pp. 188-209.
- BBC News (2019). Trump: 'Space is the world's newest war-fighting domain' [Video file]. Retrieved from: <https://www.bbc.com/news/av/world-us-canada-50875940> Retrieve time: 12. 04. 2022.
- Black, J. (Ed.). (2006). *Hetven döntő csata*. Budapest: Athenaeum.
- Colin S. Gray (2005). *Strategy for Chaos: Revolutions in Military Affairs and the Evidence of History*. London: Frank Cass.
- Department of the Army. (2005). *FM 3-25.26 Map reading and land navigation*, Washington. pp. 157–160.
- Department of the Army. (2016). A-36 Analysis of Terrain and Weather. In *ATP 3-21.8 Infantry Platoon and Squad*. Washington.
- Giles, L. translator (2000). *Sun Tzu on the Art War*. Leicester: Allandale Online Publishing. pp. 40–45.
- Hahn, I. (Ed.). (1963). *A hadművészet ókori klasszikusai*. Budapest: Zrínyi Katonai Kiadó.
- Jobbágy, Sz. (2017). A negyedik generációs hadviselés infokommunikációs aspektusai. – fogalmi kitekintő. *Hadmérnök*, 12(1). pp. 203–213.
- Kállai, A. (2019) “Geoinformáció” entry. In Krajnc, Z. Editor, *Hadtudományi lexikon – Új kötet*, Budapest: Dialóg Campus, p. 314.
- Kállai, A. (2019) “Geoinformációs támogatás” entry. In Krajnc, Z. Editor, *Hadtudományi lexikon – Új kötet*, Budapest: Dialóg Campus, p. 315.
- Kállai, A. (2019) “Terep” entry. In Krajnc, Z. Editor, *Hadtudományi lexikon – Új kötet*, Budapest: Dialóg Campus, p. 1070.
- Kecskeméthy, K. (2014). A katonaföldrajz alapjai. In Tóth, J. Editor, *Általános társadalomföldrajz I.-II*. Budapest: Dialóg Campus, pp. 328–344.
- Kovács, L. (2018). *A kiberbiztonság stratégiai megközelítése*. (Doktori értekezés). Budapest: Nemzeti Közszerológiai Egyetem.
- Krajnc, Z. (Ed.). (2019). *Hadtudományi lexikon – Új kötet*. Budapest: Dialóg Campus.

- Mészáros, R. (2006). A kibertér, mint új földrajzi tér. In Kiss, A., Mezősi G., Sümeghy Z. Editors, *Táj, környezet és társadalom*. Szeged: SZTE. p. 493.
- MTI. (01. 03. 2020). *Amerikai drónok végeztek Irán egyik legbefolyásosabb vezetőjével*. Retrieved from: https://hvg.hu/vilag/20200103_Meghalt_egy_irani_tabornok_egy_amerikai_legicsapasban Retrieve time: 12. 04. 2022.
- Nagy, M. M. (2009). Politikai földrajzi határ a katonaföldrajzban. *Közép-Európai Közlemények*, 2(4-5), p. 113–120.
- Nagy, P. (2007). *Térinformatikai szolgáltatások fejlesztésének lehetőségei az átalakuló Magyar Honvédségben* (Doktori értekezés). Budapest: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem.
- Pirisi, G., Trócsányi, A., Hajnal, K. (2018). *Általános társadalom- és gazdaságföldrajz*. Retrieved from: <http://tamop412a.ttk.pte.hu/files/foldrajz2/ch01s02.html> Retrieve time: 12. 04. 2022.
- Rybansky, Marian (2014). The Impact of Terrain on Cross-Country Mobility – Geographic Factors and their Characteristics. In *Proceedings of the 18th International Conference of the ISTVS*. Soeul. Retrieved from <https://www.researchgate.net/publication/276847750>
- Simicskó, I. (2017). A hibrid hadviselés előzményei és aktualitásai. *Hadtudomány*, (27)3–4. pp. 3–16.
- Siposné Kecskeméthy, K. (2019). “Általános katonaföldrajz” entry. In Krajnc, Z. Editor, *Hadtudományi lexikon – Új kötet*, Budapest: Dialóg Campus, p. 43.
- Siposné Kecskeméthy, K. (2019). “Biztonságföldrajz” entry. In Krajnc, Z. Editor, *Hadtudományi lexikon – Új kötet*, Budapest: Dialóg Campus, p. 102.
- Siposné Kecskeméthy, K. (2019). “Földrajzi tér” entry. In Krajnc, Z. Editor, *Hadtudományi lexikon – Új kötet*, Budapest: Dialóg Campus, p. 297.
- Siposné Kecskeméthy, K. (2019). “Katonaföldrajzi értékelés” entry. In Krajnc, Z. Editor, *Hadtudományi lexikon – Új kötet*, Budapest: Dialóg Campus, p. 524.
- Siposné Kecskeméthy, K. (2019). “Válságövezetek/régiók földrajza” entry. In Krajnc, Z. Editor, *Hadtudományi lexikon – Új kötet*, Budapest: Dialóg Campus, p. 1139.
- Siposné Kecskeméthy, K. (2019). “Védelemföldrajz” entry. In Krajnc, Z. Editor, *Hadtudományi lexikon – Új kötet*, Budapest: Dialóg Campus, p. 1142.
- Szendy, I. (2017). A hadviselés, mint tudományelméleti és tudomány-rendszertani kategória. *Hadtudomány*, 27(3–4). pp. 108–131.
- Szenes, Z. (2017). Katonai biztonság napjainkban. Új fenyegetések, új háborúk, új elméletek. In Finszter, G., Sabjanics, I., Editors, *Biztonsági kihívások a 21. Században*, Budapest: Dialóg Campus, p. 97.
- Szentgáli G. (2013). A NATO kibervédelmi politikájának áttekintése. *Nemzet és Biztonság*, 6(3-4). pp. 76–83.
- Teufert, J., Trabelsi M. (2006). Development of NATO's recognized environmental picture. In Carapezza E. M. Editor, *Sensors, and Command, Control, Communications, and Intelligence (C3I) Technologies for Homeland Security and Homeland Defense V.*, SPIE Proceedings Vol. 6201.
- Trump Created The Space Force. Here's What It Will Actually Do (21. 12. 2019). NPR.ORG. Retrieved from: <https://www.npr.org/transcripts/790492010> Retrieve time: 12. 04. 2022.

Biztonságpolitika szekció

Impact of Community Based Health Insurance on the health status and Financial Risk Protection (OOP) Case of Ethiopian Rural Areas

Gutama Namomsa Daraje¹

Abstract

CBHI is targeted at people engaged informal sectors particularly living in the rural areas of the country. The purpose of this study is to assess the impact of community-based health insurance on the health status and financial risk protection (OOP) Case of Ethiopian Rural Areas. This study was aimed to answer what is the impact of community-based health insurance on the health status of the community and financial risk protection. There are two hypotheses in this study one is community-based is improving the health status of the community and the second one is community-based health insurance has a positive impact on financial risk protection. This study employed a semi-systematic review approach and qualitative analysis in order to analyze the selected literature from Scopus databases. The study conducted in Ethiopia regarding the OOP shows that Households with depression and high disability were more likely to face catastrophic expenditures and impoverishment from OOP payments. Because of high reliance on OOP health care spending, coping with health shocks could be catastrophic for households particularly for the ultra-poor. The introduction of health policies particularly, community-based health insurance saves people from incurring huge health costs In Ethiopia. However, there is no study conducted on the impact of CBHI on health status in Ethiopia. The Ethiopian CBHI model is very inclusive, the indigent is getting equal treatment with those of the non-indigent. It reduced the number of patients not going to the hospital due to the absence and fear of the medical cost. Insured people are physiologically filling well and they may not in tension as compared to the non-insured and highly dependent on OOP.

Keywords

Community-Based Health Insurance, Impact, OOP, health Status, Ethiopia

1. Introduction

Community-Based Health insurance is part of Universal Health Coverage designed by the Ethiopian government with help of different stakeholders such as USAD and Abt Association and started in 2011. As part of Universal Health Coverage (UHC) Community Based Health insurance (CBHI) is comprehensive and sustainable risk protection system planned to expand high-quality health care service in an equitable and accessible way to all.

CBHI is targeted at people engaged informal sectors particularly living in the rural areas of the country. As the country's experience regarding Health insurance shows that there is no one size fits all strategy to enforcing risk pooling mechanism there is variation. Few countries have used tax-based or tax-based and social-based health insurance in hybrid while other countries including are using CBHI as the main tool of risk pooling mechanism for reaching people living

¹ University of Public Service Faculty of Public Governance and International Studies, Doctoral School of Public Administration Science and College of Business and Economics, Departement of Public Administration and Development Management (PADM), Ambo University, Ethiopia. Budapest 1083, Ludovika tér 2., Daraje.GutamaNamomsa@uni-nke.hu; gutama.namomsa@ambou.edu.et

in the rural areas and those engaged in the informal sectors.

There are factors determining the successful implementation of the CBHI model those are supply-side (minimum level of quality), establishing and capacitating organizations for the scheme management, and commitment of government at a different levels.

According to Hsiao (2001) CBHI provides financial protection from the cost of seeking health care. It has three main features: prepayment for health services by community members; community control; and voluntary membership.

Among the main issues of sustainable development goal; Achieving universal health coverage, including financial risk protection and access to quality essential healthcare services, is one of its main concern. In fewer developing countries, efficient and effective health care financing systems are among the mechanism to realize these goals.

Several reviews of the CBHI literature (Parker et. al. 2002; Ekman, 2004; Spaan et. al., 2012) show that such voluntary insurance schemes have had some success in enhancing financial protection and enabling access to health care, they struggle to expand enrollment and to retain clients.

Recent accounting methods indicate that for as many as 1.3 billion people in low- and middle-income countries, financial constraints are a major barrier to access to health care (Xu et al. 2003; Preker et al. 2004). These financial constraints are high in low-income countries than the middle-income countries. According to Ekman (2004), community-based health insurance provides some financial protection by reducing OOP spending. Different countries have gone beyond community risk-sharing, and many new insurance schemes have been introduced since 2004. In another way, there is a growing interest among different scholars in evaluating the impact of SHI programs in low- and middle-income countries (Wagstaff 2009).

The researcher is motivated to conduct this research due to there is only a few hand literature on the impact of community-based health insurance on health status and financial protection (OOP) of members which have a relationship between enrollments of community-based health insurance and outcomes and financial protection (OOP), which have an effect on the sustainability of the scheme.

The study conducted by Parker et.al. (2002) focusing on Asia and African Countries reviled that Micro-level household data analysis indicates that community financing improves access by rural and informal sector workers to needed health care and provides them with some financial protection against the cost of illness. Macro-level cross-country analysis gives empirical support to the hypothesis that risk-sharing in health financing matters in terms of its impact on both the level and distribution of health, financial fairness, and responsiveness indicators.

Even if there is handed research conducted on community-based health insurance and out-of-pocket payment (OOP) for the health expense. However, there is no study conducted on the impact of community-based health insurance on the health status of the community, particularly, in Ethiopian rural communities.

2. Research Question and Hypothesis

The overall research question of this study is what is the impact of community-based health insurance on the health status of the community and financial risk protection?

The first hypothesis in this study is community-based is improving the health status of the community.

The second hypothesis is community-based health insurance has a positive impact on financial risk protection.

3. Research Methodology

This research employed a semi-systematic review approach and qualitative analysis in order to analyze the selected literature from Scopus databases and others using the keywords of the title that is community-based health insurance, impact and out of pocket, and health status. This research method is used because of the ability to map a field of research, synthesize the state of knowledge, and create an agenda for further research or the ability to provide a historical overview or timeline of a specific topic (Snyder, 2019).

4. Conceptualizing Impact of Community Based Health insurance on Financial Protection (OOP) of the members

People in low-and middle-income countries often suffer from high out-of-pocket healthcare expenditures, which, in turn, impede access to quality health services. Saving for healthcare as well as enrolment in health insurance can improve access to healthcare by building capacities at all levels individuals, families, and communities (Abajobir et al. 2021).

The study conducted in Ethiopia regarding the OOP shows that Households with depression and high disability were more likely to face catastrophic expenditures and impoverishment from OOP payments (Hailemichael et al. 2019). Actually, this study was conducted on non-insured patients and it is reviewed in this paper to show the relationship between household health outcomes and expenditure made by them.

Recently, few financial and risk-protection mechanisms such as community-based health insurance were accessible to the poor.

Because of high reliance on OOP health care spending, coping with health shocks could be catastrophic for households particularly for the ultra-poor (Namomsa, 2019).

The introduction of health policies particularly, community-based health insurance saves people from incurring huge health costs by reducing people's dependency on out-of-pocket payment (OOP) – 85.2% of them were using OOP for health expense – (ibid).

In some countries, experience shows that the tendency of households' dependency on OOP for health expense due to implementation of community-based health and the trend of borrowing money for health expense is changing and they are using the money for another productive purpose.

In Indian rural areas, fewer insured households than uninsured households reported borrowing to finance care for non-hospitalization events. Being insured for two years also improved the HH's location along with the income distribution, namely insured HHs were more likely to experience income quintile-upgrade in one location, and less likely to experience a quintile-downgrade in two locations.

Several studies model the insurance effect through multiple observations of individuals in the sample and individual heterogeneity over time. This model is usually performed by inputting factors for a specific individual effect with the underlying assumption that any correlation between the error term and the insurance status arises from the correlation between time-variant unobservable factors (perhaps such as health) and insurance status. However, the time-invariance assumption is unlikely to hold because health conditions indeed fluctuate to influence insurance uptake (Basinga et.al. 2010).

The paper conducted in Rwanda shows that (Andinet Woldemichael et al., 2019) the scheme significantly reduce annual per capita out-of-pocket spending by about 3,600 Rwandan Franc (about US\$12) or about 83 percent of average per capita healthcare expenditure compared to the baseline level in 2000. The impacts however favor the rich as compared to the poor. There is a gap in the literature on the impact of community-based health insurance on the health status of the household.

Most studies addressed only the issue of OOP expenditures and do not include insurance premiums or entry fees into insurance. Some studies used the measure of catastrophic payment, defined as a threshold proportion of all expenditures (or some type of income measure, which is usually imprecise), that is spent on health. The denominator varied across studies, as did the threshold levels. Because a reduction in the average level of OOP expenditures for a household would reflect a reduction in high-level OOP expenditures, many studies reported on this value. One way of describing the impact of insurance on financial risk protection is to examine the right tail of the distribution of OOP expenditures. Distributional analysis may require the use of quantile regression methods that help to analyze the occurrence of high levels of expenditures at different income levels. (Acharya et al. 2013).

4.1. Impact of Community Based Health Insurance on Health status of the insured

In this regard, there are only a few hand studies conducted on the impact of community-based health insurance on health status among that: Nshakira-Rukundo et al. (2019) stated that While CBHI becomes increasingly integrated into health systems in developing countries, there is still limited research and evidence on its probable health impacts beyond its functions for health financing or for facilitating access to services. . Households in CBHI were more likely to attend more free antenatal and postnatal care visits and report fewer illnesses and reported fewer health expenditures in Uganda.

The intention to treat effect can also be measured as the impact of insurance on individuals offered the insurance, regardless of whether it was adopted. An intention to treat measure would not approximate the impact of health insurance for those who adopt insurance if insurance uptake is not at a very high level, a common situation in most of the studies.

We report on three outcomes: (1) utilization of health care, (2) financial protection, and (3) health status. Willingness to pay for health insurance schemes, obtained ex-post once the benefits have been realized, can be used to measure welfare impact. Ex-ante willingness to pay for insurance is likely to be positive (Gustafsson- Wright, et.al. 2009).

The pool of the insured may be sicker than the pool of the uninsured. The expectation of becoming healthy influences the adoption of insurance, which can be an efficient way to obtain care. In contrast to the possibility of adverse selection, given the low costs of entry for most insurance, it may simply be that better-informed individuals enroll. Better-informed individuals may also be more educated, may have larger incomes, and maybe healthier than those who do not adopt insurance (Acharya et al. 2013).

The impact of insurance, even when properly implemented, is not clear from the outset in low- and middle-income countries. Awareness of and trust in public programs, distance to health care facilities, and institutional rigidities within the health care system can play major roles in limiting insurance enrollment and its related effects (Wagstaff 2007; Basinga et al. 2010; Namomsa, 2019).

The insured are more likely to use health services and public services than the uninsured. Jowett, Deolalikar, and Mattinsson (2004) as cited by (Acharya et al. 2013).

It is presumed that health insurance would induce greater access for the insured and thereby lead to better health. With the exception of the study on the health insurance scheme from Colombia (Miller et al. 2009). Mensah et al. (2010) show lower levels of infant death, although these levels are not statistically significant. Besides this, in the study conducted in China by Wang et al. (2009), the scheme had positive effects on health status for all insured people and for the poor. However, in some countries, there is a circumstance in which there is no correlation in changes in infant mortality as regional insurance uptake improves. (Dow and Schmeer, 2003). And the study conducted in Nicaragua stated there is no improvement in health (Thornton and Field 2010). A study conducted in Mexico shows that improved glucose control

among diabetics with insurance than those without insurance (Sosa-Rubi et al. 2009). On the contrary to the study conducted in China by Wang et al. (2009); Lei and Lin (2009) find no improvement in health status for China's NCMS.

4.2. Ethiopian Perspective

Ethiopia's CBHI scheme was established with the objectives of enhancing access to health care, reducing OOP, mobilizing financial resources, and enhancing the quality of health care. Previous analyses have shown that the scheme has enhanced health care access and led to reductions in OOP. The study conducted by Namomsa (2019) shows that the scheme has enhanced health care access and led to reductions in OOP. However, there is no study conducted on CBHI and the health status of the insured so far. The Ethiopian CBHI model is very inclusive, the indigent is getting equal treatment with those of the non-indigent. It reduced the number of patients not going to the hospital due to the absence and fear of the medical cost. Insured people are physiologically filling well and they may not in tension as compared to the non-insured and highly dependent on OOP.

5. Discussion and Conclusion

5.1. Discussion

The aim of this study is to assess the impact of community-based health insurance on health status and financial protection (OOP) members Case of Ethiopian Rural Areas. CBHI is targeted at people engaged informal sectors particularly, living in the rural areas of the country. As the country's experience regarding Health insurance shows that there is no one size fits all strategy to enforcing risk pooling mechanism there is variation. There are factors determining the successful implementation of the CBHI model those are supply-side (minimum level of quality), establishing and capacitating organizations for the scheme management, and commitment of government at different levels. Among the main issues of sustainable development goal; Achieving universal health coverage, including financial risk protection and access to quality essential healthcare services, is one of its main concern. In fewer developing countries, efficient and effective health care financing systems are among the mechanism to realize these goals. Recent accounting methods indicate that for as many as 1.3 billion people in low- and middle-income countries, financial constraints are a major barrier to access to health care (Xu et al. 2003; Preker et al. 2004). These financial constraints are high in low-income countries than the middle-income countries. According to Ekman (2004), community-based health insurance provides some financial protection by reducing OOP spending. People in low- and middle-income countries often suffer from high out-of-pocket healthcare expenditures, which, in turn, impede access to quality health services. Saving for healthcare as well as enrolment in health insurance can improve access to healthcare by building capacities at all levels individuals, families, and communities (Abajobir et al. 2021).

The study conducted in Ethiopia regarding the OOP shows that Households with depression and high disability were more likely to face catastrophic expenditures and impoverishment from OOP payments (Hailemichael et al. 2019). Because of high reliance on OOP health care spending, coping with health shocks could be catastrophic for households particularly for the ultra-poor. (Namomsa, 2019). The introduction of health policies particularly, community-based health insurance saves people from incurring huge health costs by reducing the people's dependency on out-of-pocket payment (OOP) (85.2% of them were using OOP for health expense) (ibid). As some countries, experience shows that the tendency of household's dependency on OOP for health expense due to implementation of community-based health and

the trend of borrowing money for health expense is changing and they are using the money for other productive purposes. Nshakira-Rukundo et al. (2019) stated that while CBHI becomes increasingly integrated into health systems in developing countries, there is still limited research and evidence on its probable health impacts beyond its functions for health financing or for facilitating access to services. Households in CBHI were more likely to attend more free antenatal and postnatal care visits and report fewer illnesses and reported fewer health expenditures in Uganda. The insured are more likely to use health services and public services than the uninsured. Jowett, Deolalikar, and Mattinson (2004) as cited by (Acharya et al. 2013) it is presumed that health insurance would induce greater access for the insured and thereby lead to better health. With the exception of the study on the health insurance scheme from Colombia (Miller et al. 2009). Mensah et al. (2010) show lower levels of infant death, although these levels are not statistically significant. Besides this, in the study conducted in China by Wang et al. (2009), the scheme had positive effects on health status for all insured people and for the poor. However, in some countries, there is a circumstance in which there is no correlation in changes in infant mortality as regional insurance uptake improves. (Dow and Schmeer, 2003). And the study conducted in Nicaragua stated there is no improvement in health (Thornton and Field 2010). The study conducted by Namomsa, (2019) shows that the scheme has enhanced health care access and led to reductions in OOP.

5.2. Conclusion

The purpose of this study is to assess the impact of community-based health insurance on the health status and financial risk protection (OOP) Case of Ethiopian Rural Areas. There are studies conducted in developing countries particularly in Ethiopia regarding the CBHI and communities' financial risk protection. Based on the reviewed researches CBHI is protecting the communities from the financial risk. As trends in Ethiopia showed that majority of the rural communities before joining are depend on out of pocket payment in order to cover their medical expenses.

However there is no study conducted on CBHI and health status of the insured so far. The Ethiopian CBHI model is very inclusive, the indigent are getting equal treatment with those of the non-indigent. It reduced the number of patients not going to hospital due to the absence and fear of the medical cost. Insured peoples are physiologically filling well and they may not in tension as compared to the non-insured and highly dependent on OOP.

6. References

- Abajobir, A., de Groot, R., Wainaina, C., Njeri, A., Maina, D., Njoki, S., ... & Sidze, E. M. (2021). The impact of i-PUSH on maternal and child health care utilization, health outcomes, and financial protection: study protocol for a cluster randomized controlled trial based on financial and health diaries data. *Trials*, 22(1), pp. 1-13.
- Acharya, A., Vellakkal, S., Taylor, F., Masset, E., Satija, A., Burke, M., & Ebrahim, S. (2013). The impact of health insurance schemes for the informal sector in low-and middle-income countries: a systematic review. *The World Bank Research Observer*, 28(2), pp. 236-266.
- Basinga, P., P. Gertler, A.L.B. Soucat, J.R. Sturdy, and C.M.J. Vermeersch. (2010). Paying primary health care centers for performance in Rwanda. *The World Bank: WPS5190*.
- Dow, W. H., Gonzalez, K. A., & Rosero-Bixby, L. (2003). *Aggregation and Insurance Mortality Estimation*.
- Ekman, B. (2004). Community-based health insurance in low-income countries: a systematic review of the evidence. *Health policy and planning*, 19(5), pp. 249-270.
- Gustafsson-Wright, E., Asfaw, A., & van der Gaag, J. (2009). Willingness to pay for health insurance: An analysis of the potential market for new low-cost health insurance products in Namibia. *Social science & medicine*, 69(9), pp. 1351-1359.
- Hailemichael, Y., Hanlon, C., Tirfessa, K., Docrat, S., Alem, A., Medhin, G., & Hailemariam, D. (2019). Catastrophic health expenditure and impoverishment in households of persons with depression: a cross-sectional, comparative study in rural Ethiopia. *BMC public health*, 19(1), pp. 1-13.

- Hsiao, W. C. (2001). *Unmet health needs of two billion: is community financing a solution?*
- Jowett, M., Deolalikar, A., & Martinsson, P. (2004). Health insurance and treatment seeking behaviour: evidence from a low-income country. *Health economics*, 13(9), pp. 845-857.
- Lei, X., & Lin, W. (2009). The New Cooperative Medical Scheme in rural China: does more coverage mean more service and better health? *Health economics*, 18(S2), pp. 25-46.
- Mensah, J., Oppong, J. R., & Schmidt, C. M. (2010). Ghana's National Health Insurance Scheme in the context of the health MDGs: An empirical evaluation using propensity score matching. *Health economics*, 19(S1), pp. 95-106.
- Miller, G., Pinto, D. M., & Vera-Hernández, M. (2009). *High-powered incentives in developing country health insurance: evidence from Colombia's regimen subsidiado*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Namomsa G. (2019). Assessing the practices and challenges of community based health insurance in Ethiopia The case of Oromia National Regional State District of Gimbich. *International Journal of Advanced Research*. pp. 734- 775.
- Nshakira-Rukundo, E., Mussa, E. C., Nshakira, N., Gerber, N., & Von Braun, J. (2019). Determinants of enrolment and renewing of community-based health insurance in households with under-5 children in rural south-western Uganda. *International journal of health policy and management*, 8(10), pp. 593.
- Preker, A. S., Carrin, G., Dror, D., Jakab, M., Hsiao, W., & Arhin-Tenkorang, D. (2004). Rich-poor differences in health care financing. *Health Financing for Poor People—Resource Mobilization and Risk Sharing*, 3-52.
- Preker, A. S., Carrin, G., Dror, D., Jakab, M., Hsiao, W., & Arhin-Tenkorang, D. (2002). Effectiveness of community health financing in meeting the cost of illness. *Bulletin of the World Health Organization*, 80, pp. 143-150.
- Snyder, H. (2019). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. *Journal of business research*, p. 104; pp. 333-339.
- Sosa-Rubí, S. G., Galárraga, O., & López-Ridaura, R. (2009). Diabetes treatment and control: the effect of public health insurance for the poor in Mexico. *Bulletin of the World Health Organization*, 87, pp. 512-519.
- Spaan, E., Mathijssen, J., Tromp, N., McBain, F., Have, A. T., & Baltussen, R. (2012). The impact of health insurance in Africa and Asia: a systematic review. *Bulletin of the World Health Organization*, 90, pp. 685-692.
- Thornton, R. L., Hatt, L. E., Field, E. M., Islam, M., Solís Diaz, F., & González, M. A. (2010). Social security health insurance for the informal sector in Nicaragua: a randomized evaluation. *Health economics*, 19(S1), pp. 181-206.
- Wagstaff, A., Lindelow, M., Jun, G., Ling, X., & Juncheng, Q. (2009). Extending health insurance to the rural population: an impact evaluation of China's new cooperative medical scheme. *Journal of health economics*, 28(1), pp. 1-19.
- Wang, H., Yip, W., Zhang, L., & Hsiao, W. C. (2009). The impact of rural mutual health care on health status: evaluation of a social experiment in rural China. *Health Economics*, 18(S2), pp. 65-82.
- Wang, H., Yip, W., Zhang, L., & Hsiao, W. C. (2009). The impact of rural mutual health care on health status: evaluation of a social experiment in rural China. *Health Economics*, 18(S2), pp. 65-82.
- Woldemichael, A., Gurara, D., & Shimeles, A. (2019). *The impact of community based health insurance schemes on out-of-pocket healthcare spending: evidence from Rwanda*. International Monetary Fund.
- Xu, K., D. Evans, K. Kawabata, R. Zeramdini, J. Klavus, and C. Murray. (2003). Household catastrophic health expenditure: pa multi-country analysis. *The Lancet* 362 (9378): pp. 111–7.

The current development of e-government in Malaysia

Abdul Wahi, Nur Syuhaini¹

Abstract

Governments all over the world have been rapidly digitalising public services in response to citizens' demands for greater efficiency and transparency. The advantages of digitalization have been recognized, as indicated by the United Nations E-Government Development Index (EGDI), which shows that more than 84 percent of countries now provide online transactional services. In Malaysia, the government is making a huge effort and investment to ensure e-government is on the right track to improve the performance of the public sector. Thus it raises the question of does the development of e-government in Malaysia are on the right track?. Despite a lot of investment made in this field, some argued that e-government implementation and impact in Malaysia is still inadequate and limited. Therefore, this paper aims to analyze Malaysia's e-government development and performances over the last ten years (2010-2020) based on UN E-government Development Index (EGDI) published by United Nations. Moreover, this paper also highlighted some of the challenges faced by the Malaysian government in this field. The result indicates that based on the E-government Development Index (EGDI) 2020, Malaysia ranked 47th place out of 193 countries, only a slight improvement from 48th place in 2018. Malaysia's performance is also relatively behind other top Asian countries such as South Korea (2nd), Singapore (11th), and Japan (14th). Malaysian ranking shows the need to continuously invest and improve the e-government services to provide citizens with the best and latest e-government services. In the future, it is expected that overcoming challenges faced in this field can help Malaysia to advance in the digital area, thus following the footstep of other Asian countries that ranked high in e-government ranking and becoming the global leader in e-government.

Keywords

Malaysia, E-government, E-Government Development Index (EGDI), E-government adoption, National ranking

1. Introduction

E-government, without a doubt, is one of the most critical advancements in government information over the last several decades that can promote democracy, minimize fraud, increase government efficiency, and encourage citizen participation (Whitmore, 2012). E-government uses and applies information and communication technology (ICT) to streamline and integrate workflows and processes, effectively manage data and information, improve public service delivery, and expand communication channels for citizen engagement and empowerment (Lněnička, 2015). E-government provided an enormous potential in delivering outstanding public services to the citizen, which involved accountability and openness of government institutions in the policy-making process and promoted an integrated approach for countries around the world. Nations, notably developing countries, recognized the importance of e-government to enhance the countries' economic growth, citizen participation in policy-making, and address current environmental challenges (Bakon et al., 2020).

¹ University of Public Service Faculty of Public Governance and International Studies, Doctoral School of Public Administration Science. Budapest 1083, Ludovika tér 2., nani_mashmallow@yahoo.com

However, the establishment and development of e-government have not occurred equally in all countries. Many developing countries have failed to implement e-government (Aminah & Saksono, 2021; Khalid & Lavilles, 2019). Heeks (2003) discovered that most e-government projects in developing nations have failed, with 35% total failures, 50% partial failures, and only 15% successful projects. A project is categorized as failed if it is finished over time or the client's project result is not used (Guntur et al., 2018). Despite the hype of e-government, it is best to examine the unique challenges faced by developing countries, sometimes advanced systems may not work in a developing country, and it should be modified to fit the context of the country (Abdelsalam et al., 2012).

Although there are various programs and initiatives for digitalization of public services in Malaysia, the progress made in this field is still modest so far. Ramli (2017) viewed that even though e-government has been established for almost 20 years, implementation is still inadequate, and the overall impact is still limited. Malaysia is still lagged behind other Asian countries, including Japan, Singapore, and South Korea. Based on United Nations E-government Development Index (EGDI) 2020, Malaysia ranked 47 out of 193 countries. Meanwhile, Japan ranked 14, Singapore ranked 11, and South Korea made a remarkable e-government development index and ranked 2nd out of 193 countries.

Therefore, this study's main objectives is to highlight Malaysia's e-government achievement and development over the last ten years based on E-government Development Index (EGDI), compares the performances with other ASEAN countries and top-ranked Asian digital governments, and identifies some of the challenges that developing countries like Malaysia face in this field. There are two questions formulated based on the study's objectives: (i) what are the current development in e-government in Malaysia based on UN EGDI and others indexes ranking such as World Digital Competitiveness Ranking and (ii) what are the challenges that Malaysia faces to surge ahead in this field.

2. History of E-government in Malaysia

Malaysia is a Southeast Asian, democratic country, with a total population of 32.7 million, comprising a multi-race population of Malay, Chinese, Indian, and others (Department of Statistics Malaysia, 2020), of whom 89.6% are internet users (Department of Statistics Malaysia, 2021). E-government is one of the mega projects under Multimedia Super Corridor (MSC) initiation and a part of Malaysia's aspiration to become one of the developed nations by 2020. The journey of ICT development in Malaysia started in the 1960s with the introduction of the Data Processing Era, followed by the Computer Era (1970-1980) and Multimedia Super Corridor (MSC) Era in the 1990s, and e-government was introduced in 1996.

After the Asian Financial Crisis in 1997, economic recovery in Malaysia was at a slower pace. Thus, the government has decided to take one step ahead and reinvent itself by embarking on the digital economy. Since then, the government has actively invested in developing ICT, and significant investment was made to improve ICT and e-government initiatives in government agencies (Hazam et al., 2019). The goals of e-government in Malaysia are to create a high-quality service, improve the efficiency and effectiveness of public sectors, create a knowledge-based society, and improve information flow through multiple channel delivery (Abdullah et al., 2013).

Since the establishment of MSC, the journey of e-government has brought a dramatic change in Malaysia public service delivery, and this includes the implementation of e-government applications such as Generic Office Environment (GOE), Electronic Procurement (EP), Human Resource Management Information System (HRMIS), Project Monitoring System (PMS), Electronic Services Delivery (E-Services), Electronic Labour Exchange (ELX), and e-Syariah, e-Zakat, e-Kasih, and BRIM 2.0 (Shuib et al., 2019). The e-government initiative was

implemented and monitored by Malaysia Administrative Modernization and Management Planning Unit (MAMPU), a central agency in Malaysia Government (Alias et al., 2011).

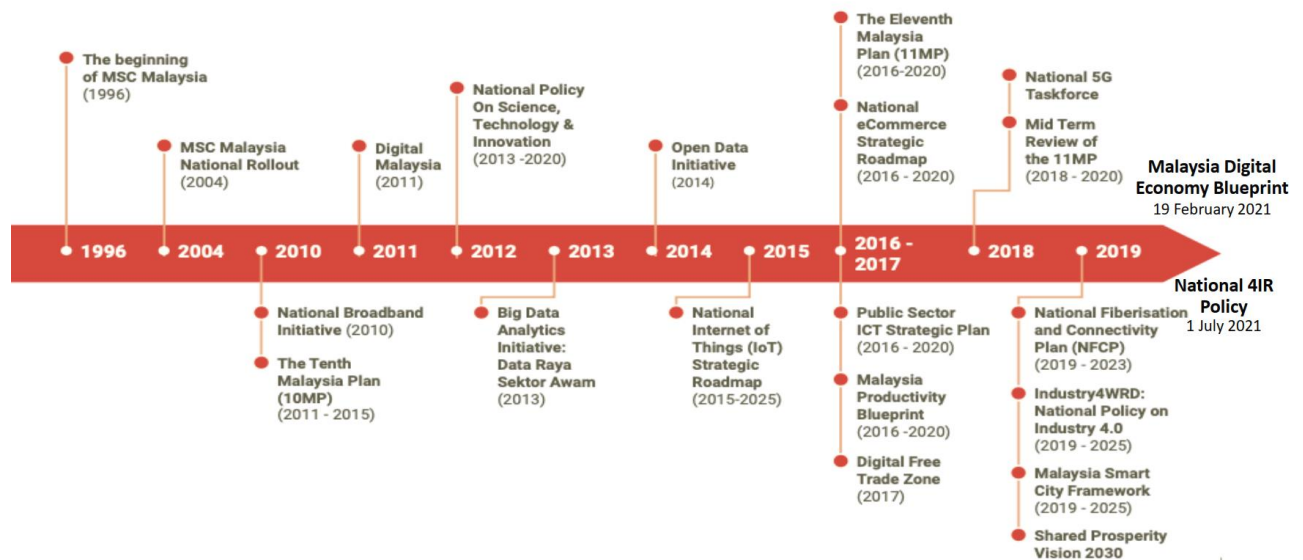


Figure 1: Journey of e-government in Malaysia
Source: Economic Planning Unit (2021)

Nowadays, the digitalization agenda is still progressively pursued through Eleventh Malaysia Plan (see Figure 1) and the latest development through the announcement of the Malaysia Digital Economy Blueprint as a part of the Twelfth Malaysia Plan (2021-2025) by the Prime Minister of Malaysia, Tan Sri Muhyiddin Yassin. Through Malaysia Digital Economy Blueprint, the Malaysia government aspires to achieve a significant digital transformation of public services, including:

- 100% of civil servants possess digital literacy;
- 100% cashless payment platforms on all ministries and agencies by 2022;
- 80% usage of cloud storage across government by 2022;
- 80% of end-to-end online government services provided.

3. Literature Review

3.1. Definition of E-government

E-government refers to technology to improve the access and delivery of government services by citizens, businesses, and employees. E-government has power in creating new ways of public service delivery. Services delivered in a modern, integrated, and seamless manner enable the partnership between government and citizens (Silcock, 2001). E-government encompassed four significant areas of development which includes:

- Government-to-Customer (G2C);
- Government-to-Business (G2B);
- Government-to-Employee (G2E);
- Government-to-Government (G2G).

E-government utilizes information technology such as wide area networks, the internet, and mobile computing to transform the relationship with citizens (G2C), business (G2B), employees (G2E), and other arms of government (G2G) (Zhao, 2011).

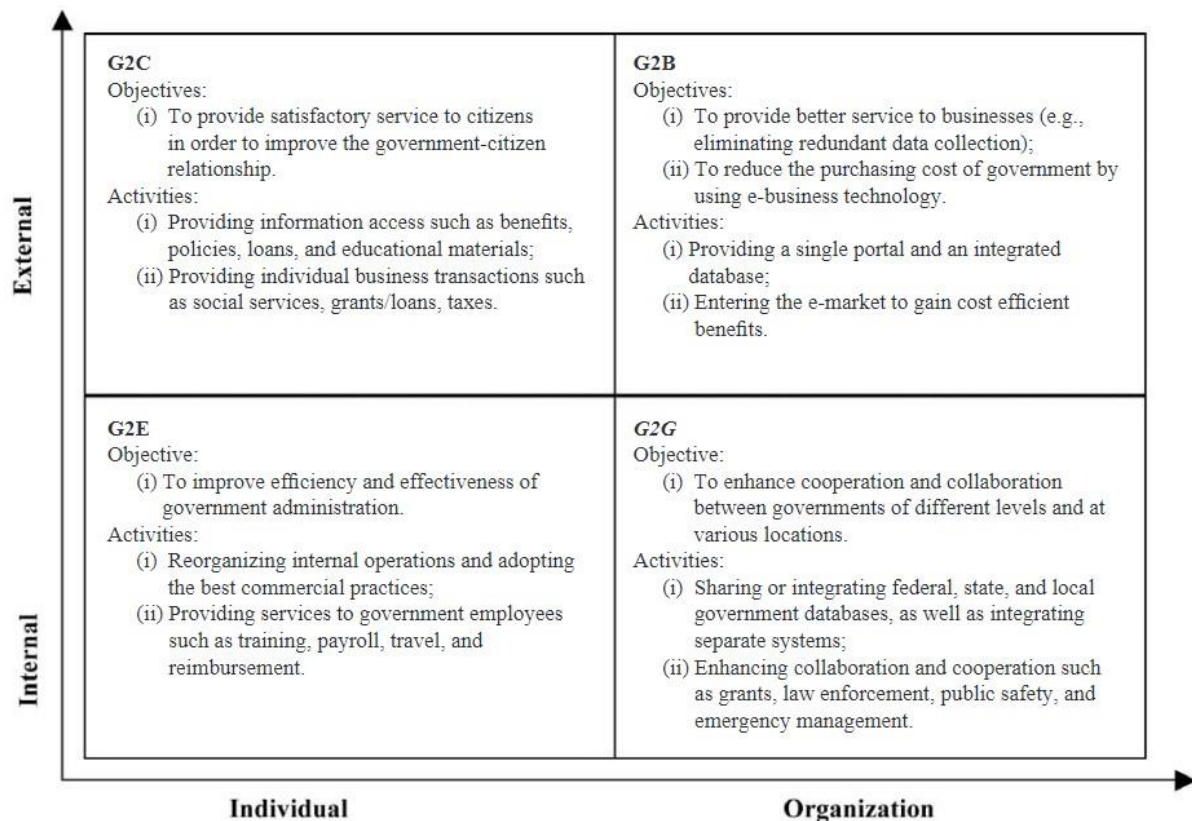


Figure 2: E-government portfolios
Source: Siau & Long (2009)

With successful implementation, e-government can create helpful and highly effective links between government and citizens (G2C), businesses (G2B), workers (G2E), and other government entities (G2G) (Siau & Long, 2009) as shown in Figure 2. Every four areas emphasize cooperation and interaction; for instance, G2C and G2E comprise interaction and cooperation between government and individuals, while G2B and G2G are concerned with the interaction between government and organizations. Moreover, G2C and G2B indicate the external interaction and collaboration between government and outside institutions. At the same time, G2E and G2G reflect internal interactions and collaborations between government and government personnel and between governments at various levels and places.

3.2. E-government Development Index

The UN Member States' E-Government Development Index depicts the current state of E-Government Development. The E-Government Development index integrates access criteria, such as infrastructure and educational levels, and website development patterns to represent how a country employs information technologies to improve the access and participation of its people. The EGDI is a composite measure that takes into account three components of e-government:

- Provision of online services;
- Telecommunication Connectivity;
- Human Capacity.



Figure 3: Component of EGDI
Source: United Nations (n.d.)

All the surveys have three sub-indexes with which calculated the EGDI. These sub-indexes are taken based on a consideration that e-government has to include different dimensions to ensure people benefit from online services and information. The first dimension is the online services, the second dimension is the correct telecommunication infrastructure in which the online services are supported, and the final dimension is the education of the citizens to allow the use of ICT. These dimensions are reflected in the three EGDI sub-indexes, the Online Service Index (OSI), the Human Capital Index (HCI), and the Telecommunication Infrastructure Index (TII) as shown in Figure 3. They are weighted in the same way to obtain the final result of the EGDI (Torres-Porras & Duarte-Amaya, 2018).

3.3. Challenges of E-government

Despite the desire of governments worldwide to move forward with e-government, many governments continue to face challenges due to various contextual factors, including resource constraints, a lack of digital infrastructure, and insufficient capacities or capabilities, particularly in developing countries or countries in a particular situation (United Nations, 2020). Based on the literature review, various challenges were identified in various developing countries, as shown in Table 1.

The government faces enormous issues and challenges implementing digital transformation, such as inadequate technical infrastructure, slow speed connection, outdated regulation, lack of funding, and lack of skill and expertise (Ramli, 2017). Among challenges in digital transformation in local government is lack of expertise, leadership, and lack of readiness among public servants to adopt digitalization in the working process.

Table 1: Challenges of e-government

Sources	Countries	Challenges
Samsor, 2021	Afghanistan	• Cost of telecommunication. • Delivery of government e-services to remote areas. • Lack of technical and human resources for e-government coordination and implementation. • Literacy and acceptance of e-government in the public sector and society. • Privacy of information and freedom of information issues. • Lack of electricity. • Presence of outdated and bureaucratic procedures in organizations • Resistance to change.

Sources	Countries	Challenges
Sarrayrih & Sriram, 2015	Oman	• Improper planning and management. • Public should be trained to use ICT and they should be motivated and educated about such technologies. • Lack of training of ICT and IT staffs. • Lack of job opportunities in the ICT field. • Not improving internet services. • Enhanced policies and strategies of implementation, which includes security, legal, social, organizational, and technological perspectives.
Furuholt & Wahid, 2008	Developing countries	• Management factors such as strong political leadership are essential to ensure successful e-government implementation and efficient change management. • Infrastructure factors have to be improved to ensure services provided through e-government are accessible. • Human factors discussed on IT training among public servants and hiring IT-related professionals to fill in IT positions.
Mutula & Mostert, 2010	South Africa	• Poverty • Inequality • Corruption • Insecurity • Illiteracy • Skill shortage • Lack of internet connectivity • Shortage of ICT skills • State's limited capacity to deliver the necessary task • Digital divide
Mohammed et al., 2016	Iraq	Politics: • Limited budget • Law framework • Slow process of decision making • Bureaucracy • Transparency • Monitoring Organizational: • Organizational structure • Trust • Support from the top management Human capability: • Lack of technical person • Resistance to new technology • Incompatibility of technician staff • Illiteracy computer and internet • Threat to personal freedom Technical factors: • Lack of devices and infrastructure while under security includes loss of privacy

Sources	Countries	Challenges
Nkwe, 2012	Botswana	• Low level of the internet penetration • Telecommunications infrastructure constraints • Lack of institutional framework supporting e-government • Lack of allocated budget for e-government deployment • Digital divide • Privacy and security concerns • Limited IT skills and training • Culture • Lack of citizen awareness and participation
Khan et al., 2010	Pakistan	• Lack of proper institutional, regulatory, monitory, and financial policy for e-government implementation at national and provincial levels. • Lack of government information structure (GII) which is a network to connect all government agencies to ensure that citizens fully enjoy the full benefit of e-government. • Low telecommunication infrastructure • Low human capital index • Lack of online service availability.

Source: Own compilation from different sources

4. Research Methodology

This study can be divided into two phases. In the first phase, this study analyzes secondary survey data from United Nations on E-government Development Index (EGDI) for ten years period between 2010 to 2020. The EGDI consists of the following components such as Online Service Index (OSI), Telecommunication Infrastructure Index (TII), and Human Capital Index (HCI). In addition, this study also conducts a comparison of EDGI between ASEAN countries and top-ranking Asian countries in EGDI.

In the second phase, analysis of Malaysia's performances based on other surveys and indexing includes Digital Competitiveness Survey published by IMD World Digital Competitiveness in 2015-2019 consists of 3 elements: knowledge, technology, and future readiness. In addition, data on The Competitiveness Index published by the World Economic Forum, the Ease of Doing Business Index published by the World Bank, the Corruption and Perception Index, and the Government Effectiveness Index will also be discussed.

5. Results

E-government development in Malaysia has shown a significant achievement over ten years from 2010 to 2020, as shown in Table 2. The UN E-Government Development Index (EGDI), published every two years, ranks 193 member states of the United Nations (UN).

There are three dimensions of performance measured in EGDI, including the Online Service Index (OSI), the Telecommunication Infrastructure Index (TII), and the Human Capital Index (HCI). Malaysia's e-government has been ranked relatively high out of 193 countries in these indexes. Table 2 shows that Malaysia's EGDI ranking in 2020 is 47th place, a little improvement from 48th place in 2018. Table 2 also indicates the ranking improved from 60th in 2016 to 47th in 2020.

Table 2: Malaysia's Performance in the United Nations E-Government Development Index (EGDI)

Year	Rank	Index
2010	32	0.61014
2012	40	0.67031
2014	52	0.61152
2016	60	0.61749
2018	48	0.71740
2020	47	0.78920

Source: United Nations E-Government Survey 2010-2020

Malaysia was ranked 32nd in the global ranking in 2014, and in 2016, the country experienced its worst performance, dropping to the 60th position. In 2018, it has moved up more than twelfth position reaching 48, and improved one position in 2020, ranked 47th out of 193 countries.

Table 3: E-government Development Index and the Malaysia Position Among ASEAN Countries Ranking 2010-2020

No.	Country	2010	2012	2014	2016	2018	2020
1	Singapore	11	10	10	4	7	11
2	Malaysia	32	40	59	60	48	47
3	Thailand	76	92	54	77	73	57
4	Brunei	68	54	179	83	59	60
5	Phillipines	78	88	51	71	75	77
6	Vietnam	90	83	65	89	88	86
7	Indonesia	109	97	110	116	107	88
8	Cambodia	140	155	137	158	145	124
9	Timor Leste	162	170	186	160	142	134
10	Myanmar	141	160	172	169	157	146
11	Laos	151	153	137	148	162	167

Source: Aminah & Saksono (2021)

Although Malaysia placed behind Singapore, Malaysia's performance is relatively better than other ASEAN countries such as Thailand, Brunei, Philippines, Vietnam, Indonesia, Cambodia, Timor Leste, Myanmar, and Laos, as shown in Table 3. In 2020, except Laos, all ASEAN Countries' e-government rankings increased significantly. It means that these countries have been maintaining and are continuously working to improve their e-government system (Aminah & Saksono 2021). In 2020, when Malaysia's EGDI rank rose one position higher from 48th to the 47th position, other ASEAN countries ranking also rose as well, Indonesia's EGDI rose progressively 19 positions from 107th to 88th, while Thailand's EGDI ranking also increased more than 15 positions from 73rd to 57th. Singapore remains at the top rank of EGDI in ASEAN, followed by Malaysia, Thailand, Brunei, Philippines, and Vietnam.

Table 4: E-government Development Index and the Malaysia Position Among Top Ranking Asia Countries 2010-2020

No.	Country	2010	2012	2014	2016	2018	2020
1	Republic of Korea	1	1	1	3	3	2
2	Singapore	11	10	3	4	7	11
3	Japan	17	18	6	11	10	14
4	Malaysia	32	40	59	60	48	47

Source: United Nations E-Government Survey 2010-2020

However, despite Malaysia's remarkable achievement among ASEAN countries, Malaysia is relatively left behind compared to the top Asia countries such as Korea, Singapore, and Japan for e-government. In 2020, the Republic of Korea ranked 2nd out of 193 countries, followed by Singapore at 11th, and Japan on 14th. Malaysia is positioned in 47th, relatively low compared to the other four top e-government Asian countries, as shown in Table 4. Moreover, the Republic of Korea, Singapore, and Japan maintained their top position for ten years.

Table 5: EGDI Index, Components and Malaysia position on the world

No.	Description	2010	2012	2014	2016	2018	2020
1	E-government Development Index (EGDI) Ranking	32	40	52	60	48	47
2	E-government Development Index (EGDI)	0.61014	0.67031	0.61152	0.61749	0.71740	0.78920
3	Online Services Index (OSI)	0.63174	0.79084	0.67716	0.71739	0.88890	0.85290
4	Telecommunication Infrastructure Index (TII)	0.34375	0.45098	0.44546	0.43975	0.56470	0.76340
5	Human Capital Index (HCI)	0.85426	0.76911	0.71190	0.69534	0.69870	0.75130

Source: United Nations E-Government Survey 2010-2020

Based on Table 5, it can be observed that from 2010-2016 Malaysia's EDGI ranking declined from 32 in 2010 to 60 in 2016 but improved tremendously starting from 2016-2020. However, despite the inconsistency ranking, the EDGI Index improved and increased from 0.6101 in 2010 to 0.7892 in 2020. Meaning that Malaysia is actually not backsliding, but other countries are moving fast in this field. From 2010 to 2020, the TII index showed a significant rise from 0.3438 in 2010 to 0.7634 in 2020, above the world average, region average, and sub-region average. In 2020, Malaysia recorded a reasonably good score on OSI, which is 0.8529, above the world average and region average (Republic of Korea), which is 1.0000, and sub-region average (Singapore), which is 0.9647. However, for HCI, Malaysia had shown a deteriorating trend from 0.8543 in 2010 to 0.6987 in 2018, but improvement can be observed from 2016 to 2020.

Table 6: Malaysia's Digital Competitiveness Ranking and Factors from 2017-2021

No.	Description	2017	2018	2019	2020	2021
1	Digital Competitiveness Ranking	24	27	26	26	27
2	Knowledge	17	17	19	19	22
3	Technology	18	22	19	20	26
4	Future Readiness	27	29	28	32	29

Source: Compiled from IMD WDC Survey 2017-2021

World Digital Competitiveness Ranking published by IMD World Competitiveness Centre, which measures the readiness and capacity of 64 countries towards digital transformation, revealed that Malaysia positioned in 27th place out of 64 countries in 2020, as shown in Table

6. This index encompassed three factors: knowledge, technology, and future-readiness. These three factors are then divided into sub-factors: knowledge: talent, training and education, scientific concentration, technology: regulatory framework, capital, technological framework, and future-readiness: adaptive attitudes, business attitude, and IT integration.

Table 7: World Digital Competitiveness Ranking and Malaysia Position among the ASEAN Countries

No.	Country	2017	2018	2019	2020	2021
1	Singapore	1	2	2	2	5
2	Malaysia	24	27	26	26	27
3	Thailand	41	39	40	39	38
4	Phillipines	46	56	55	57	58
5	Indonesia	59	62	56	56	53

Source: Compiled from IMD WDC Survey 2017-2021

From Table 7, it can be observed that Malaysia placed second after Singapore but positioned relatively better than Thailand, the Philippines, and Indonesia. In 2020, Malaysia was in 27th place, while Thailand was in 38th, Indonesia 58th, and the Philippines 58th out of 64. Meanwhile, Singapore remained at the top of the ranking from 2017 to 2020.

Table 8: World Digital Competitiveness Ranking and Malaysia Position among the Asia Countries

No.	Country	2017	2018	2019	2020	2021
1	Hong Kong	7	11	8	5	2
2	Singapore	1	2	2	2	5
3	South Korea	19	14	10	8	12
4	China	31	30	22	16	15
5	Malaysia	24	27	26	26	27
6	Japan	27	22	23	27	28

Source: Compiled from IMD WDC Survey 2017-2021

However, Malaysia is positioned at a lower rank than other top Asia countries such as Hong Kong, Singapore, South Korea, and China. In 2020, Hong Kong was in 2nd place, followed by Singapore in 5th place, South Korea in 12th place, and China in 15 places. However, Japan's position dropped to 28 places, Malaysia's slightly higher rank than Japan in this index as shown in Table 8.

6. Competitiveness Index, Easy Doing Business Index, Corruption Perception Index, and Government Index Malaysia Position among The ASEAN Countries

Table 9: The Competitiveness Index, Easy Doing Business Index, Corruption Perception Index, and Government Index, and Malaysia Position among The ASEAN Countries

Country	Global Competitiveness Index (2019)		Ease of Doing Business (2020)		Corruption Perception Index 2019 (180 countries)		Government Effectiveness Index 2017	
	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score
Singapore	1	84.8	2	86.2	4	85	1	100
Malaysia	27	74.6	12	81.5	51	53	51	76.44
Thailand	40	68.1	21	80.1	101	36	71	66.83
Indonesia	50	64.6	73	69.6	85	40	98	54.81

Brunei	58	62.8	66	70.1	35	60	-	84.13
Vietnam	67	61.5	70	69.8	96	37	99	52.88
Philippines	64	61.9	95	62.8	113	34	101	51.92

Source: Aminah & Saksono (2021)

From Table 9, it is portrayed that Malaysia ranks fairly good on the global competitiveness index and ease of doing business. However, Malaysia is positioned a bit worst in the corruption perception index with scores of 53 compared to Singapore 85 and Brunei 60. Malaysia's position on the government effectiveness index published by World Bank indicated a low ranking of 51 out of 204 countries. Singapore is in first place with a score of 100, while Brunei scores 84.13, higher than Malaysia.

7. Discussion

Malaysia's performance in the E-government Development Index (EGDI) has shown a significant achievement and improvement over ten years period from 2010 to 2020. This condition reflected Malaysian government commitment and efforts to maximize and utilize the e-government agenda and digitalization plan throughout all levels of a governmental institution. In addition to this effort is the introduction of the National Digital Economy Blueprint, a blueprint that highlights the digitalization plan and action until 2030. This blueprint promoted that the current digitalization efforts have shown much promise for the future. Malaysia's Information and Communication Technology (ICT) sector has amassed RM289 billion, accounting for 19.1 percent of the country's GDP in 2019.

In 2018, about 83 percent of government services were available online. Malaysia showed significant achievement, especially in the telecommunication infrastructure, and the government is continuously increasing its investment in technology infrastructure, with 91.7 percent of households in Malaysia having internet connection in 2020, 135.7 percent mobile cellular penetration in 2021, 40th place in Speed test Global Index with fixed broadband in 2020, and 66 percent Malaysian are the users of mobile banking.

Meanwhile, in 2020, the household access to mobile broadband in urban areas is 88.8 percent and in rural areas is 82.1 percent, while access to fixed broadband in urban areas is 39.2 percent and 12.9 percent in rural areas (Economic Planning Unit, 2021). According to the human capital index, based on Shared Prosperity National Plan 2030, with the motto of "No one left behind" embedded inside the mind of every action implemented by the government, including allowing those from low-income parts of society to have access to technology thus they can use e-government services available. By allowing the bottom B40 group, which refers to low-income society, to have access to technology will help the country in reducing the digital divide.

However, despite Malaysian high performances compared to other ASEAN countries such as Thailand, Indonesia, Vietnam, Brunei. Nevertheless, Malaysia lags behind other top Asia countries such as the Republic of Korea, Singapore, and Japan on EGDI and Digital Competitiveness Ranking. Malaysia also scores poorly in the corruption index and government effectiveness index. This country aspires to become among the top 10 countries for World Competitiveness Index, top 15 countries for EGDI, and top 30 countries for Corruption Perception Index (Economic Planning Unit, 2021). It is indicated that there is a need to continue investing in e-government services to ensure citizens are provided with the latest e-government services.

To surge ahead of the game, Malaysia needs to overcome some of the challenges pertaining to e-government. There are still some shortcomings in this field, including low utilization of e-government modes within government and between government, citizens, and business in

Malaysia (Abdullah et al., 2013). Ramli (2017) summarized the challenges of e-government in Malaysia into six factors as shown in Table 10, which include:

Technical infrastructure

1. Legislative structure
2. Financial constraints
3. Government's role
4. Human infrastructure
5. Conditions of organizations

Table 10: Challenges of E-government in Malaysia

No.	Factors	Sub-factors
1	Technical infrastructure	1. Lack of quality technical infrastructure 2. Slow speed connection 3. Unstable connectivity 4. Lack of internet access in rural areas
2	Legislative structure	1. Outdated regulations 2. Restrictive laws and regulations 3. Redundant act 4. Privacy and security concerns
3	Financial constraints	1. Insufficient fund 2. Need to improve public-private partnership
4	Government's role	1. A great leader with great vision but lack in political will 2. Vague policy and strategy 3. Government's role as an indirect facilitator (strategist)
5	Human Infrastructure	1. Individualistic culture 2. Public officials and citizens slowed to adapt 3. Public officials reluctant to change in the early phase of implementation 4. Lack of skills and expertise 5. Lack of motivation and change management training
6	Conditions of organizations	1. Lack of coordination and integration 2. Federal-state power issues slowing down the pace of implementation

Source: Ramli (2017)

8. Conclusion

This paper highlighted the development level of e-government in Malaysia over the last ten years. Identifying the development of e-government in Malaysia based on the data released by the UN EGDI report and identifying the challenges faced in this field is a crucial first step for my ongoing research on the utilization of e-government in Malaysia. According to the National digital blueprint, it is accounted that in the next decade, technology will help to increase the Gross Domestic Product (GDP) of the country. Thus as a continuation of this research, it will be important to look at the relationship between the country's development on e-government and GDP growth.

Several implications resulted from this study. Although Malaysia's position is considered high among ASEAN countries, Malaysia's performances still did not surpass other top-ranking Asia

countries such as South Korea, Japan, and Singapore. Therefore, strategies to enhance online services, technological infrastructure, and human capital should be investigated by future researchers. In this study, we can conclude that there are still some shortcomings faced by Malaysia in this field, such as technical infrastructure, legislative structure, financial constraint, government's role, human infrastructure, and condition of an organization. This situation will provide future opportunities for governmental agencies, private sectors, NGOs, or other related parties to assist government and citizens and overcome these issues, thus enabling the country to improve and build a more sustainable and resilient e-government effort for the future.

According to this study, several recommendations were identified. First, more research needs to be conducted by future researchers to understand how to improve Malaysia's performances in this field based on the components of e-government surveys such as online services delivery, technological infrastructure, and human capital. Second, this study was conducted based on a comparison of Malaysia's performances and other ASEAN and Asia countries. Future scholars can consider comparing Malaysia with other top 10 above Malaysia or with other continents such as Europe to look at their best practices in this field. Third, future studies can be conducted on the usage and adoption of e-government services by citizens and civil servants as the e-government services are available extensively in Malaysia.

Some limitations were identified in this study. This study was conducted solely based on the analysis of secondary data from the United Nations survey on the E-government Development Index (EGDI) of 193 countries, including Malaysia, which does not grant a rigorous understanding in this field. Future studies can consider conducting empirical studies to study more depth on issues related to e-government, such as the usage and adoption of e-government among citizens/employees. An appropriate theoretical framework also can be developed to enhance the understanding of issues in this field.

9. References

- Abdelsalam, H. M., Reddick, C. G., & El Kadi, H. A. (2012). *Success and failure of local e-government projects: Lessons learned from Egypt. Managing E-Government Projects: Concepts, Issues, and Best Practices*, pp. 242–261.
- Abdullah, N. R. W., Mansor, N. B., & Hamzah, A. (2013). Keeping ahead of the game: Innovations and challenges in e-government in Malaysia. *Economic and Labour Relations Review*, 24(4), pp. 549–567.
- Alias, E. S., Mohd Idris, S. H., Ashaari, N. S., & Kasimin, H. (2011). Evaluating e-government services in Malaysia using the EGOVSAT model. *Proceedings of the 2011 International Conference on Electrical Engineering and Informatics, ICEEI 2011*, July, 1–5.
- Aminah, S., & Saksono, H. (2021). Digital transformation of the government: A case study in Indonesia. *Jurnal Komunikasi: Malaysian Journal of Communication*, 37(2), pp. 272–288.
- Bakon, K. A., Elias, N. F., & Abusamhadana, G. A. O. (2020). Culture and digital divide influence on e-government success of developing countries: A literature review. *Journal of Theoretical and Applied Information Technology*, 98(9), pp. 1362–1378.
- Department of Statistics Malaysia. (2020). Current Population Estimates, Malaysia, 2020. Retrieved from: https://www.dosm.gov.my/v1/index.php?r=column/cthemByCat&cat=155&bul_id=OVByWjg5YkQ3MWFZRTN5bDJiaEVhZz09&menu_id=L0pheU43NWJwRWVSZklWdzQ4TlhUUT09 Retrive time: 12. 12. 2021.
- Department of Statistics Malaysia. (2021). *ICT Use and Access By Individuals and Households Survey Report Malaysia 2020*. Retrieved from:
- Economic Planning Unit. (2021). *Malaysia's Digital Transformation: Malaysia Digital Economy Blueprint And The National 4IR Policy*. Retrieved from: https://www.skmm.gov.my/skmmgovmy/media/General/DOS_2021/Session-1_S2_MyDIGITAL.pdf Retrive time: 12. 12. 2021.
- Furuholt, B., & Wahid, F. (2008). *E-government challenges and the role of political leadership in Indonesia: The case of Sragen. Proceedings of the Annual Hawaii International Conference on System Sciences*, 1–10. Retrieved from: <https://doi.org/10.1109/HICSS.2008.134> Retrive time: 12. 12. 2021.
- Guntur, M., Purwandari, B., Raharjo, T., Solichah, I., & Kumaralalita, L. (2018). *Critical success factors for information systems development: A case study in e-government. ACM International Conference Proceeding Series*, 29–33. Retrieved from: <https://doi.org/10.1145/3278252.3278288> Retrive time: 12. 12. 2021.

Hazam, S. R. T., Mansor, N., & Bahari, A. (2019). Integrated reporting and ePBT system implementation in Malaysia local authorities. *International Journal of Accounting*, 4(22), pp. 90–100.

Heeks, R. (2003). Most e-government for development projects fail: How can risks be reduced? *IGovernment Working Paper Series*, Institute for Development Policy and Management: Manchester, UK., pp. 1–19.
<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/-E-Government-Development-Index> Retrive time: 12. 12. 2021.

https://www.dosm.gov.my/v1/?r=column/cthemByCat&cat=395&bul_id=OWUvVnV5SHI2WFU2VFhnQ2ZjTm1Bdz09&menu_id=amVoWU54UTl0a21NWmdhMjFMMWcyZz09 Retrive time: 12. 12. 2021.

IMD World Competitiveness Centre. (n.d). *World Digital Competitiveness Ranking*. Retrieved from <https://www.imd.org/centers/world-competitiveness-center/rankings/world-digital-competitiveness/> Retrive time: 12. 12. 2021.

Institute for Management Development. (2021). *Country Profile World Competitiveness Ranking 2021*. Retrieved from: <https://worldcompetitiveness.imd.org/countryprofile/overview/TH> Retrive time: 12. 12. 2021.

Khalid, S. A., & Lavilles, R. Q. (2019). Maturity assessment of local e-government websites in the Philippines. *Procedia Computer Science*, p. 161; pp. 99–106.

Khan, F., Khan, S., & Zhang, B. (2010). *E-government challenges in developing countries: A case study of Pakistan. Proceedings - 2010 International Conference on Management of e-Commerce and e-Government, ICMecG 2010*, pp. 200–203.

Lněnička, M. (2015). E-Government development index and its comparison in the EU member states. Scientific Papers of the University of Pardubice, *Series D: Faculty of Economics and Administration*, 22(34), pp. 75–87.

Mohammed, M., Burhanuddin, MA., Ibrahim, H., Ali, M., Jaber, M., & Shawakt, A. (2016). E-government and its challenges in developing countries case study Iraqi e-government. *Social Sciences*, 11(17), pp. 4310–4319.

Mutula, S. M., & Mostert, J. (2010). Challenges and opportunities of e-government in South Africa. *Electronic Library*, 28(1), pp. 38–53.

Nkwe, N. (2012). E-government: challenges and opportunities in Botswana. *International Journal of Humanities and Social Science*, 2(17), pp. 39–48.

Ramli, R. M. (2017). E-government implementation challenges in Malaysia and South Korea: A comparative study. *Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, 80(1), pp. 1–26.

Samsor, A. M. (2021). Challenges and prospects of e-Government implementation in Afghanistan. *International Trade, Politics and Development*, 5(1), pp. 51–70.

Sarrayrih, M. A., & Sriram, B. (2015). Major challenges in developing a successful e-government: A review on the Sultanate of Oman. *Journal of King Saud University - Computer and Information Sciences*, 27(2), pp. 230–235.

Shuib, L., Yadegaridehkordi, E., & Ainin, S. (2019). Malaysian urban poor adoption of e-government applications and their satisfaction. *Cogent Social Sciences*, 5(1), pp. 1–18.

Siau, K., & Long, Y. (2009). Factors impacting e-government development. *Journal of Computer Information Systems*, 50(1), pp 98–107.

Silcock, R. (2001). What is e-government? *Parliamentary Affairs*, 54(1), pp. 88–101.

Torres-Porras, A., & Duarte-Amaya, H. (2018). *E-Government development index analysis in South America Region: Challenges and improvement opportunities. 2018 5th International Conference on EDemocracy and EGovernment, ICEDEG 2018, CI*, pp. 275–280.

United Nations. (2020). E-Government Survey 2020 - Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development: With addendum on COVID-19 Response. In *United Nations E-Government Surveys Vol. 1, Issue 1*, Retrieved from: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020> Retrive time: 12. 12. 2021.

United Nations. (n.d). *About E-Government Development Index (EGDI)*. Retrieved from:

United Nations. (n.d). *E-Government Development Index (EGDI) Country Data*. Retrieved from: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center> Retrive time: 12. 12. 2021.

Whitmore, A. (2012). A statistical analysis of the construction of the United Nations E-Government Development Index. *Government Information Quarterly*, 29(1), pp. 68–75.

Zhao, F. (2011). Impact of national culture on e-government development: *A global study. Internet Research*, 21(3), pp. 362–380.

The Shanghai Cooperation Organization 20th anniversary summit meeting - Challenges and Prospects

Madina Igibayeva¹

Abstract

Over the past 20 years, the Shanghai Cooperation Organization (SCO) has gradually developed and grown, becoming an important international organization in the Eurasian region and even in international affairs. Since the beginning of its creation, the SCO has fought against 3 forces of evil, such as terrorism, extremism, and separatism, as its main goal, and successfully ensured stable development in Central Asia. Great success has also been achieved in the field of economics, politics and in the humanitarian sphere. Although the international situation has witnessed unforeseen changes during its existence, especially after the outbreak of the new coronavirus epidemic, the SCO has been able to meet the political, economic and security challenges. The Summit held in Dushanbe on 17 September 2021 discussed results and the problems they have faced in the last two decades since the establishment of the SCO. The enlargement policy has been continued, as Iran was invited to join the SCO. The article analyzes the most important decisions of the summit and presents its possible effects on the development of the organization and the management of future challenges. The study concludes that the Shanghai Cooperation Organization is indeed a very promising structure on both a regional and global scale.

Keywords

SCO, new member, Afghanistan, 20th anniversary, Summit meeting

1. Introduction

2021 is a landmark year for the Shanghai Cooperation Organization (SCO) - June 15 marked twenty years since its formation. The past two decades have confirmed that the strategic choice to create the SCO, made in June 2001 by the heads of the founding States, turned out to be correct and far-sighted. Since its establishment in a short period by historical standards, having passed a long and glorious path of its formation and development, the SCO, having withstood the test of time, has become one of the world's largest systems of regional cooperation with an emphasis on guaranteeing political stability, strengthening security and expanding trade and economic cooperation, firmly guided by the principles of the "Shanghai Spirit", which has proved its relevance, vitality and international attractiveness. In 2002, the SCO Charter was signed at the St. Petersburg Summit of Heads of State, which entered into force on September 19, 2003. The Charter is a basic document defining the goals, objectives, principles, structure, and main activities of the Organization.

The predecessor of the Shanghai Cooperation Organization was the organization of the so-called "Shanghai Five", established back in 1996 based on the "Agreement between the Russian Federation, the Republic of Kazakhstan, the Kyrgyz Republic, the Republic of Tajikistan and the People's Republic of China on confidence-building in the military field in the border area." Subsequent years have shown the viability of such an organization and, moreover, the expediency of expanding its functions at a new qualitative level. (Pan, 2020).

¹ Ludovika – University of Public Service, Faculty of Military Sciences and Officer Training, Doctoral School of Military Sciences, Budapest 1101, Hungária krt. 9-11., madina.igibayeva@gmail.com

In 2017, India and Pakistan joined the organization, and on September 17, 2021, at the anniversary meeting in honor of the 20th anniversary, the participants of the Shanghai Cooperation Organization (SCO) summit, which was held in Dushanbe, signed a package of several dozen documents. One of the most important points was the decision of the Council of Heads of SCO member states to start the procedure for Iran's admission to the organization (BBC, 2021). Formally, this decision does not yet make Tehran a full member of the SCO, but only launches the process of joining the organization. Full acceptance involves signing several agreements, which usually takes about two years. However, in fact, a fundamental decision has been made, and the Islamic Republic can already be called a full member of the organization (Xue and Makengo 2021).

Currently, the SCO consists of 9 member states - India, Kazakhstan, China, Kyrgyzstan, Pakistan, Russia, Tajikistan, Uzbekistan, and Iran. The SCO observer States are Afghanistan, Mongolia, and Belarus. The official partner states are Turkey, Sri Lanka, Armenia, Azerbaijan, Cambodia, Nepal. Qatar, Egypt, and Saudi Arabia have also received invitations to become dialogue partners (BBC, 2021).

Today, the SCO has achieved significant results in its activities and has earned wide international recognition as an authoritative and influential intergovernmental regional organization, is perceived in the international arena as a reliable and predictable partner. The creation of the SCO was, first, the result of profound changes in the international landscape caused by the collapse of the bipolar system, the emergence of independent states in the center of Eurasia, non-traditional challenges and threats to regional and international security. Much attention around the world is also paid to the SCO as an organization that really builds cooperation between states on mutually beneficial principles, showing stable development trends and increasing authority.

Indeed, the Shanghai Cooperation Organization contains a particularly constructive potential, which in the future can determine the vector of geopolitical development throughout the world. It is also noteworthy that within the framework of the SCO, issues of countering external and internal threats, socio-economic and humanitarian development are already being successfully resolved. More and more countries are showing interest in cooperation with the SCO.

The Declaration on the Establishment of the SCO of 2001 states that the cooperation of states within the framework of the new Organization will contribute to a more effective joint use of the opening opportunities and to countering new challenges and threats in the conditions of dynamic development of the processes of political multipolarity, economic and information globalization in the 21st century. For the first time in the vast geopolitical space – the Eurasia region – a political structure has emerged in the form of a multidisciplinary international association, whose work is based on the principles of partnership, equality, and consensus decision-making. The Organization has set a unique precedent for a stable unification of states that radically differ in military and political potential, financial and economic power, and socio-cultural traditions. This became possible since the founding States were able to form a common denominator that meets mutual interests and approaches, the cornerstone of which is consideration of interests and mutual respect, rejection of interference in internal affairs, forceful methods and claims to dominance. In a short period of time, the Organization managed to solve complex tasks on its institutional and ideological design, create a solid legal framework and effective mechanisms of interaction.

The principles of the "Shanghai Spirit", which are at the heart of the Organization's activities, have defined the ideological and political essence of the SCO as an equal partnership of small and large states and serves as an important guideline in resolving international differences through peaceful political and diplomatic means. For two decades, the Organization's activities have been aimed at strengthening good-neighborliness, mutual trust and mutual respect for the cultural and civilizational diversity of the Member States, constructive partnership, expanding

comprehensive political and economic cooperation, jointly ensuring and maintaining peace, security and stability in the region, advancing towards the creation of a democratic, just and rational new international political and economic order based on equal, joint, indivisible, comprehensive and sustainable security, ensuring the interests of each and every State in accordance with the norms and principles of international law (EEC, 2021).

Today, the SCO is entering its third decade, a fundamentally new period of its development, due to serious changes in the region and the world. Currently, international relations are going through a stage of deep transformation, strengthening of new political and economic centers of influence, the formation of a world order based on the principles of multipolarity, strengthening the regional level of global governance and strengthening the positions of developing countries. Under these conditions, the SCO makes a significant contribution to the construction of a new type of international relations embodying mutual respect, justice, equality. and mutually beneficial cooperation.

Reaffirming their firm support for the efforts of the UN as a universal multilateral organization that plays a central and coordinating role in maintaining international peace and security, stimulating global development, promoting, and protecting human rights, the SCO stands for preserving the key place of the UN Security Council in the system of maintaining international peace and security provided by the UN Charter.

2. The results of 20 years of cooperation

On the agenda of the summit were extremely topical issues: maintaining stability and security, including preventing the spread of coronavirus, combating global and regional threats, given the aggravated situation in Afghanistan. According to the Charter of the Shanghai Cooperation Organization of 2002, most of the paragraphs of the document are devoted specifically to ensuring security and stability, as well as countering threats and challenges. A special role for China, as well as for Russia, is played by ensuring security in Central Asia, the fight against terrorism, separatism, uncontrolled drug trafficking and extremism. For two decades, the SCO has become a platform for discussing and solving not only regional, but also global problems. The expansion at the expense of India and Pakistan, which became full members of the Shanghai Cooperation Organization in 2017, was marked by the SCO reaching a qualitatively new level of development, making the Organization the world's largest trans-regional association in terms of total area, population, and economic potential (SCO, 2021).

The member countries of the Organization are focused on the consistent implementation of the SCO Member States' Cooperation Program on Food Security and the Plan for its Implementation. In order to ensure uninterrupted supplies of agro-industrial complex products, which is a key factor of food security and socio-economic stability in the SCO space, the organization's member countries focus on the development and implementation of joint transport infrastructure projects, in particular in the field of multimodal transportation optimization, the formation of logistics centers for cross-border electronic commerce, as well as the expansion of the use of digital technologies and intelligent systems in transport.

The Republic of Tajikistan, as one of the founding countries of the SCO, has made a great contribution to the development of the Organization. During its chairmanship, the Tajik side initiated 80 events. Based on the Plan of the Tajik Chairmanship and the proposals of the parties, at the beginning of this year, a Plan of major events for 2021 was developed and approved by the member states, which included 153 different meetings and meetings of SCO bodies and a meeting of the Council of Heads of Government in November this year in Kazakhstan. The pandemic has made its own adjustments to the dynamics of joint work. Nevertheless, in the jubilee year, under the chairmanship of Tajikistan, it is possible to consistently implement all the points of the SCO's Main Activities Plan. The process of approving documents planned to

be submitted to the heads of state for consideration, as well as signing on the sidelines of the SCO Council of Heads of State meeting, is at the final stage. All the mechanisms are involved – the Council of National Coordinators and special expert working groups. Since the beginning of the year, over 100 meetings have been held at various levels (Discred.ru, 2021)

A solid list of documents planned to be signed during the meeting of the SCO Council of Heads of State was prepared, of which three quarters were signed at the level of heads of state, the rest at the level of heads of ministries, departments, and international organizations. The list of documents which were signed at the summit (Khalil, 2021):

- The Dushanbe Declaration on the twentieth anniversary of the Shanghai Cooperation Organization.
- The decision to approve the Program of Cooperation of the SCO member states in countering terrorism, separatism, and extremism for 2022-2024.
- The decision to approve the Work Plan (2021-2023) for the implementation of the points of the Action Program for the Implementation of the Anti-Drug Strategy of the Shanghai Cooperation Organization Member States for 2018-2023.
- The decision to approve the Plan of Interaction of the SCO member states on issues of ensuring international information security for 2022-2023.
- The decision to approve the Plan of Joint Measures of the SCO member states to overcome the negative socio-economic consequences of the COVID pandemic for 2021-2023.
- The decision on the Secretary General of the Shanghai Cooperation Organization and on the Director of the Executive Committee of the Regional Anti-Terrorist Structure of the Shanghai Cooperation Organization.
- The decision to approve the Regulations on the Anthem of the Shanghai Cooperation Organization. The decision to approve the Green Belt Program of the Shanghai Cooperation Organization.
- The decision to approve the Action Plan for the implementation of the Concept of Cooperation of the SCO member states in the Field of Environmental Protection for the period 2022-2024.
- The decision to approve the Regulations on the Tourist and Cultural Capital of the Shanghai Cooperation Organization. Agreement on cooperation in the field of protection of cultural heritage objects.
- The decision to approve the Concept of the Economic Forum of the Shanghai Cooperation Organization.
- The decision to sign a Memorandum of Understanding between the Secretariat of the Shanghai Cooperation Organization and the United Nations Industrial Development Organization.
- The decision to sign a Memorandum of Understanding between the Secretariat of the Shanghai Cooperation Organization and the General Secretariat of the League of Arab States.
- The Agreement between the authorized bodies of the Shanghai Cooperation Organization Member States on cooperation in the field of youth work.
- The Memorandum of Cooperation between educational organizations of higher and secondary vocational education in the field of culture and art of the member States of the Shanghai Cooperation Organization.

The main document of the summit is the Dushanbe Declaration on the twentieth anniversary of the SCO, which reflects the main results of the SCO's twenty-year activity, and which contains consolidated assessments of the heads of the SCO member states of the current situation in the region and in the world and the common position of the SCO member states on key issues of

regional and global policy, as well as it outlines the fundamental directions of the organization's work for the near future.

The leaders of the Organization's countries made decisions to expand the SCO family to accept new dialogue partner countries and launch the negotiation process for full membership in the SCO. This is clearly confirmed by the principle of openness of the Organization and the firm intention to follow it in practice (Discred.ru, 2021).

Significant progress has been made in improving the mechanisms for countering new challenges and threats to the security of the SCO member states, considering the relevant initiatives of the parties. The summit approved the planned documents on combating the three "forces of evil", ensuring international information security, and implementing an Anti-Drug Strategy.

The leaders of the SCO countries have approved several documents aimed at further development of trade and economic relations in the SCO space. The summit approved a Plan of joint measures to overcome the negative socio-economic consequences of the pandemic, the Concept of the SCO Economic Forum, the SCO Green Belt Program, as well as the adoption of a Statement on Food Security (Discred.ru, 2021).

In addition, the heads of state approved the candidacy of the People's Republic of China for the post of SCO Secretary General and the candidacy of Uzbekistan for the post of Director of the SCO Regional anti-terrorist structure (RATS) Executive Committee for a period of three years, as well as the Consolidated Report "SCO - 20 years: state and prospects".

Decisions were signed regarding the establishment of SCO partnerships with *the League of Arab States (LAS)*, *the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO)*, *the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)* and *the International Narcotics Control Board (INCB)*. The heads of the SCO Secretariat and the Eurasian Economic Commission signed a Memorandum of Understanding (Discred.ru, 2021).

According to established tradition, following the results of the summit, a decision was made on the next presiding state in the SCO. According to the SCO Rules of Procedure, it will be transferred to the Republic of Uzbekistan, which, being one of the SCO founders, chaired this organization three times, i.e., in 2003-2004, 2009-2010 and 2015-2016. Uzbekistan will chair the Shanghai Cooperation Organization for the fourth time in 2021-2022, each time making a significant contribution to further development, strengthening the role and increasing the prestige of the Organization on the world stage. Uzbekistan has begun preparations in advance for its upcoming chairmanship in the SCO. In February this year, President of the country Shavkat Mirziyoyev signed a resolution on preparations for the SCO summit in Uzbekistan, which will be held in 2022 (Taylor, A. K. and Schullman D., 2021). The document approves the composition of the Organizational Commission for preparation for the main events within the Organization. It is planned to launch a special website that will be updated with information related to Uzbekistan's chairmanship in the SCO. The leader of Uzbekistan at the Dushanbe summit announced the priorities of the chairmanship, the implementation of which will involve the SCO mechanisms involved.

After 20 years, we can confidently state the significant stabilizing role of the Organization in the region, despite the existence of several hotbeds of protracted armed conflicts near its borders. In this context, we can note the effective work of the SCO Regional Anti-Terrorist Structure, with the coordinating role of which systematic measures are being taken to eradicate the causes, sources and manifestations of terrorism, separatism, and extremism in our countries. Initially, cooperation in the security sphere of the SCO member states was directed specifically against the problems in Central Asia. The SCO became the first international organization to make the idea of combating terrorism the core of its activities. A year after its creation, in 2002, an agreement on the Regional Anti-Terrorist Structure (RATS) was signed, providing for the following:

- coordination and interaction of the competent authorities of the participating countries in the fight against terrorism, extremism, anti-terrorist exercises,
- participation in the preparation of international documents on the fight against terrorism,
- formation and replenishment of the RATS data bank, collection and analysis of information on the fight against terrorism (EEC, 2018).

At the same time, the SCO is not a military organization, and its activities are not aimed exclusively at military protection. Nevertheless, the participating countries regularly conduct bilateral and multilateral anti-terrorist exercises within the framework of the organization, for example, the "Peace Mission". Another area of joint efforts of the law enforcement agencies of the SCO member states is the fight against illegal drug trafficking. Those produced in Afghanistan and transported through the Central Asian states, which today, with the exception of Turkmenistan, are all members of the organization. Including the observer State of Afghanistan, which, through the efforts of the American occupation authorities, has become the world's main supplier of drugs.

The fact that between the summits of the organization in 2005 and 2006, more than 450 terrorist attacks were prevented on the territory of the participating countries by the efforts of the RATS shows how effective anti-terrorist activities within the SCO are. In 2018, the Regional Anti-Terrorist Structure stopped the preparation of more than 360 terrorist attacks, seized more than 170 improvised explosive devices, restricted access to 165 thousand sites containing extremist content (EEC, 2018).

Considering the growing scale of international terrorism, with the emergence of the possibility to conduct military operations in the full sense of the word, defense departments have joined the anti-terrorist cooperation within the SCO, and a Meeting of Defense Ministers of the member states has been established as a statutory body of the SCO. Regular anti-terrorist exercises by law enforcement agencies and the armed forces of the Member States - the "Peace Mission" - have entered practice. At the same time, it should be emphasized that the SCO is devoid of any attributes of a military alliance: it does not and cannot have supranational command or at least coordination structures in the defense sphere, especially multinational military contingents. In addition, the special border operations "Solidarity – 2019-2021", the joint anti-terrorist exercises of the competent authorities "Sary - Arka–Anti-Terror – 2019" and the joint anti-terrorist exercises of the competent authorities of the SCO member states to identify and suppress the use of the Internet for terrorist and separatist purposes "Xiamen - 2019" are of particular importance (Discred.ru, 2021). Considering the continuing danger of terrorism and extremism merging with transnational criminal groups, the use of proceeds from drug trafficking to finance terrorist activities, the efforts of the Organization's member countries are focused on countering drug trafficking, prevention and treatment of drug addiction. In the fight against drug trafficking on the territory of the SCO countries, the international anti-drug operation "Web", jointly conducted in the Organization's space, plays a special role in the practical field.

A new important area of cooperation has become joint work to ensure international information security, the main content of which is formulated in the Statements of the Council of Heads of State of the SCO on countering the spread of terrorist, separatist and extremist ideology, including on the Internet and on cooperation in the field of international information security 2020. The SCO, without exaggeration, is the engine of international efforts to develop rules, norms, and principles of responsible behavior of states in the information space with the key role of the UN. In other words, the Organization has become an initiative, constructive and creative player not only on regional but also global platforms.

The political situation in the world and, especially, around the countries of the Shanghai Organization at this stage continues to be turbulent. In addition, there is a tendency for tensions to escalate in the regions adjacent to the SCO space, where new hotbeds of international

instability have appeared. In the current conditions of the complete withdrawal of foreign troops from Afghanistan, the role and importance of the SCO in normalizing the situation in this country has significantly increased. The SCO member States consider it important to responsibly restore the legitimacy of State power in Afghanistan through inclusive peaceful dialogue, considering the interests of all social, political, ethnic, and religious groups of the country. They appeal to all political forces of this country to take the necessary measures to normalize the situation, restore peace, economic development, counter terrorism, extremism, and drug crime.

At the same time, the SCO member States confirm their intention to assist Afghanistan in becoming a peaceful, stable, and prosperous country free from terrorism, war, and drugs. They are ready to participate in international efforts to stabilize and develop Afghanistan with the central coordinating role of the UN. The Foreign Ministers of the Organization's member countries in July 2021, at a meeting in Dushanbe within the framework of the SCO-Afghanistan Contact Group, stated that they would support the SCO in fulfilling its important role in achieving peace and reconciliation in Afghanistan, and reaffirmed their commitment to strengthening coordination and cooperation at the regional and international levels to promote lasting peace and sustainable development in Afghanistan. The SCO countries are currently considering a Plan of practical measures to promote the socio-economic reconstruction of Afghanistan (SCO, 2021).

The SCO space is a colossal platform for mutually beneficial trade and economic cooperation, the implementation of joint projects covering almost all sectors of the economy. The total GDP of all countries of the Organization in 2020 reached 23% of the total world figure, by 2030 it is expected to grow to 35-40% of the world GDP. The foreign trade turnover of the SCO member states amounted to more than \$6.3 trillion (SCO, 2021). To realize the huge potential to ensure the growth of the economy of our countries, targeted programs and other documents have been adopted, there are good practices in the fields of economic cooperation, industry, food security, transport, interregional measurement, digitalization, energy, high technologies, development of remote territories, transition to mutual settlements in national currencies. Since the establishment of the SCO, the scale of mutual trade between the member states has increased significantly, as shown in

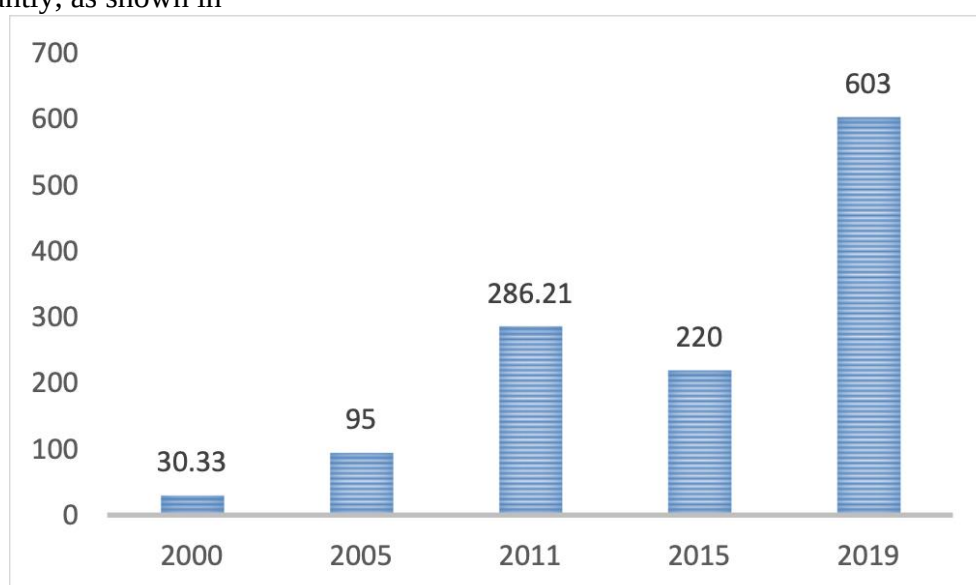


Figure 1: Dynamics of the volume of mutual trade between the SCO member states (Billion US dollars)
Source: UN Comtrade Database

Currently, for the implementation of the adopted documents, specific project activities are being carried out with the participation of interested SCO member states, observers, and dialogue

partners. In addition, proper prerequisites have been created for reaching a fundamentally new level in economic cooperation. There are reasons to expect a qualitative breakthrough also in innovative areas, such as green energy, digital economy. At the same time, the development of the digital economy and modern IT technologies can play a decisive role in overcoming the negative consequences of the COVID-19 pandemic and creating new sources of growth in the SCO space, which is a huge market for the implementation of relevant innovations. The SCO has withstood the coronavirus test, the Member States have shown a high level of solidarity, mutual support, and cohesion throughout the Organization. Currently, the SCO member states face a common task - the fight against the epidemic, the restoration and development of the economy, the fight against poverty and ensuring an adequate standard of living for people (SCO, 2021).

Russia and China remain the most significant players, despite the process of transformation of the Organization. The admission of large new countries into its ranks remains an important strategic direction for the SCO. In addition, China and Russia are holding back US dominance in the region. Despite the common goals and assurances of friendly relations, there are contradictions between Russia and China within the SCO (SCO, 2021). Membership in the SCO has allowed China to expand its zone of influence in Central Asia, because of which Russia and China compete mainly in the economic and energy spheres in the region. In part, the Government of the People's Republic of China has made progress in creating a free trade zone thanks to the signing of the free trade agreement between the EAEU and the People's Republic of China in 2018 within the framework of the Chinese initiative "One Belt, One Road" (Agreement dated May 17, 2018 "On Trade and Economic Cooperation between the Eurasian Economic Union and its member States, on the one hand, and the People's Republic of China, on the other hand") (Motamedi, 2021). The energy vector in the foreign policy strategy of the SCO member states serves mainly as a tool of "soft power", thanks to which states can strengthen their positions in the Greater Eurasia. In order to promote energy projects, the SCO "Energy Club" was created, which, however, is more declarative today. Moreover, the accession of new members to the SCO has become a challenge for Russian - Chinese cooperation. The border conflicts that have become more frequent recently between China and India, India, and Pakistan, have a negative impact on cooperation between the SCO member states. However, Russia strives to remain neutral, not supporting any of the SCO member states in border disputes.

It is the intensification of multilateral trade and economic cooperation that should become the main strategic task of the coming decade of the SCO's activities. The SCO is an effective and efficient platform for combining the national interests of the member states with regional ones, implementing transcontinental and regional initiatives such as "Belt and Road", "North-South", "the Greater Eurasian Partnership", "the SCO Green Belt" and others (Asia-Plus, 2021). Within the framework of the "Belt and Road" initiative, China welcomes the efforts of all countries to combine national development strategies and regional integration initiatives with subsequent accession to the global partnership of interconnectedness. Together with all partners, they will increase the capacity of China-Europe container trains and ensure the regular operation of the China-Tajikistan-Uzbekistan highway in the near future. We intend to consolidate cooperation for the sustainable development of practical cooperation in the region within the framework of the launched second phase of the target credit program of the interbank association.

Without exaggeration, the Organization has become an effective "center of attraction" for many countries of the world. The SCO member states consistently build non-aligned, non-confrontational and constructive partnerships that are not directed against "third" parties. Guided by and implementing the principle of openness of the SCO, in accordance with the Charter and other regulatory documents, the Organization develops cooperation with the UN and its specialized bodies, as well as the CIS, CSTO, ASEAN, ECO, CICA and others.

A substantive part of the summit was also rich in cultural and humanitarian components. The Heads of State submitted for approval a Regulation on the SCO Anthem, an Action Plan for the implementation of the Concept of Cooperation in the Field of Environmental Protection; a Regulation on the SCO Tourist and Cultural Capital, as well as a Statement on strengthening cooperation in the field of science, technology and Innovation.

At the summit, the heads of ministries signed an Agreement on Cooperation in the Field of Youth Work, an Agreement on Cooperation in the Field of Protection, Preservation and Restoration of Historical Monuments and Cultural Heritage Objects, as well as a Memorandum of Cooperation between Higher and Secondary Specialized Educational Institutions of Culture and Art.

In 2008, the SCO University was founded. It unites already existing universities in China, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, and Russia. In total, the USOS includes 79 educational institutions (EEC, 2021). Students are trained in priority areas of SCO cooperation, among them: energy, ecology, mechanical engineering, metallurgy, construction, and transport.

Another project in the field of humanitarian cooperation is the "Eight Wonders of the SCO". Each country has offered one of its national attractions for priority visits, which will become part of the SCO unified tourist space. We have something to offer tourists - there are 143 UNESCO World Heritage Sites on the vast territory of the organization's states. The project has already been presented in Beijing, Helsinki, St. Petersburg, and other cities.

3. The new member of the SCO

One of the landmark events at the SCO summit, timed to coincide with its 20th anniversary and held on September 16-17 in Dushanbe, along with the approval of a three-year cooperation program to combat terrorism, separatism and extremism, a plan to implement an anti-drug strategy, an information security cooperation plan, was the officially adopted decision to launch the procedure for Iran's accession to the Shanghai Cooperation Organization. Thus, Iran will become the ninth permanent member of the SCO along with India, Kazakhstan, Kyrgyzstan, China, Pakistan, Russia, Tajikistan, and Uzbekistan.

Over two decades, the Shanghai Cooperation Organization has demonstrated steady progressive development even in the face of various contradictions between its member countries on certain issues, sometimes important. For example, if now most of the SCO members, including the newly accepted Iran, treat the first steps of the Taliban who seized power in Afghanistan with restraint or criticism, then Pakistan and China in these circumstances expressed their readiness to cooperate with the Taliban (Xue and Makengo 2021).

It will take some time before Iran's membership in the organization is finalized, since the documents that Tehran signed at the summit are subject to ratification in Iran. For comparison, the process of accession of India and Pakistan after their accession to the SCO in 2017 took two years.

Tehran received observer status at the SCO back in 2005, after which it applied for full membership in 2008. But until 2015, Iran could not be admitted to the association because of the international sanctions in force against it. According to the rules of the SCO, a country under the sanctions of the UN Security Council cannot become a member, and a number of restrictive measures have been applied against Iran. The sanctions were lifted in 2015 when Tehran agreed to limit its nuclear program. But even this did not open the door to the SCO for her. Unexpectedly, the Iranian application was blocked by Tajikistan, which previously had perhaps the warmest relations with Iran among all the SCO countries. Dushanbe accused Tehran of supporting the Islamic Renaissance Party of Tajikistan (IRPT, banned in Tajikistan) and of indirect involvement in the organization of terrorist acts. Today, relations between the two

countries have returned to a friendly channel, and its new President Ebrahim Raisi attended the fateful summit for Iran in Dushanbe.

The approval of Tehran's application to join the SCO was the first significant foreign policy victory of the new Iranian president, conservative Ebrahim Raisi. One of the key tasks of the new head of government in the Islamic Republic is to demonstrate his own achievements as opposed to the failures of his predecessor, the reformer Hassan Rouhani. The latter repeatedly advocated expanding cooperation with the SCO, but during his presidency, Tehran did not have time to join the organization.

Iran's accession to the SCO is very organic. According to the statistics of the Customs Administration of Iran, in the first four months of the current fiscal year, Iran's trade turnover with the member countries of the Shanghai Cooperation Organization reached 15.76 million tons worth \$ 9.82 billion. Exports to eight member countries of the organization for the same period amounted to 13.37 million tons worth \$ 5.64 billion. Iranian imports from the SCO during the same time: 2.39 million tons worth 4.18 billion dollars (Xuanzun, 2021).

For the SCO members, Tehran's accession is obviously associated with their expansion of both trade and economic and geopolitical regional influence. The geographical position of Iran plays a special role here — at the crossroads of many roads. As an example, it is enough to mention the Iranian strategic port of Chabahar in the south-east of the country, capable of connecting India with Central Asia, the Caucasus, and the coastal states of the Persian Gulf. Iran is a major producer of energy resources, which means a natural addition to the potential already existing in the countries of the alliance. Iran's accession to the SCO will expand its regional reach, providing operational access to the Middle East region, and strengthen the organization's capabilities in the military aspect.

In turn, membership in the Shanghai Cooperation Organization gives Iran additional diplomatic arguments in the whole complex of complex relations with the West in the negotiations on the nuclear program and the lifting of sanctions. And this is especially important because sanctions slow down the development of the country. It is no coincidence that Iranian President Ebrahim Raisi said during the summit that membership in the SCO can help Tehran in the fight against sanctions. "The SCO is not a choice; it is a necessity. Iran can become a link between the east and the west of Eurasia," Raisi expressed his wish.

The presence in the SCO opens new horizons for Iran for economic cooperation with the countries of this alliance. The Iranian leadership is betting on the growing multifaceted potential of the SCO, given its recent expansion at the expense of India and Pakistan. Under the auspices of the SCO, as Tehran clearly understands, a giant market has been formed, represented by dynamically growing world economies. At the same time, the Iranian leadership assigns a high role to joint military exercises conducted within the framework of the SCO and the exchange of military knowledge, experience, information, and technology.

For Iran, permanent participation in such a powerful regional alliance, the role of which is greatly enhanced by the two permanent members of the UN Security Council (Russia and China), is of particular importance. Iran would like to see the SCO as an organization that opposes the penetration of US influence into the Central Asian region in terms of its goals and purpose. And, at least, Iran is quite capable of trying to play on such a sensitive factor.

Iran, which has been under unprecedented pressure from the United States for a long time, is in solidarity with the leading SCO players that the region should independently ensure its stability and security without interference from external forces. The coincidence of interests creates certain prerequisites for cooperation in this strategic area. The status of a full-fledged SCO member will allow Iran to make full use of the organization's summits to indicate its principled approaches to the formation of a regional security system. Clear: Tehran not only hopes that its accession to the alliance will strengthen the priorities of independent national-state self-

identification in the SCO but will also try to use the Shanghai Cooperation Organization as much as possible to criticize the United States on a global scale.

Iran, as a member of the authoritative SCO, will be able to more effectively resist attempts to introduce the United States into the region, discredit American aspirations for the "democratization" of Asia according to the Washington template. Now Iran will be engaged in establishing a confrontation with the United States through regional relationships formed with the participation of other members of the organization. In any case, this is most likely put in Tehran.

In short, for Iran, joining the SCO should be a fundamental step towards integrating its sovereign course into world geopolitics. For the same purpose, Tehran signed a 25-year strategic cooperation agreement with Beijing on March 27, 2021. Iran's accession to the SCO is taking place against the background of a growing demand for the creation of new mechanisms for international cooperation among the organization's member countries. For a significant part of its history, the Shanghai Cooperation Organization looked like a showcase alternative to the Western order, but today, in several areas, the alternative is turning from an option into a need. Finally, a key prospect for the SCO can be called its transformation into a platform for dialogue between states with different views to develop new international approaches. The extremely broad mandate of the organization allows it to deal with a huge range of issues and realize the potential of becoming a system integrator of the work of various international players.

Iran in this way turns out to be a unique test for the entire structure. A country with a completely different worldview and specific goals will be forced to talk and negotiate with the largest states of the entire macro region on a regular basis. As a full-fledged participant, Tehran cannot simply observe the course of the meetings — from now on it must take a position on issues that will be put on the SCO agenda. As for Iran's own interest, in the short term, the organization is more in line with its political interests. Rather, bilateral agreements of the countries serve as the basis for the development of trade relations, and the role of the SCO as an economic driver remains at a rudimentary level. This structure will promote Tehran's security cooperation and political rapprochement. However, the development of economic cooperation may also be an indirect consequence of this.

In any case, Iran's accession can be called an important stage in the formation of the SCO as a more mature international institution. Until today, the organization has focused on the fight against terrorism, separatism, and extremism, although its mandate allows it to solve a much wider range of issues. The expansion of the membership increases the legitimacy of the SCO. However, along with this, expectations from this organization as a global force are also growing. To justify them, the Shanghai Cooperation Organization should take on greater responsibility and not be limited to security issues.

4. "Peace Mission – 2021" exercises

A special, no less important topic in the development of the Shanghai Cooperation Organization is ensuring security and stability in its space, as well as the "Peace Mission – 2021" exercises, which doubled the scope of previous such maneuvers held in 2018. These areas in the Organization's activities are extremely important and have their own specific features. It should be especially noted that the SCO Charter does not contain any obligations related to joint defense. The organization has absolutely no attributes of a military bloc, and, accordingly, there are no command or coordination structures in the defense sphere in its organizational structure. At the same time, the modern world is developing in the context of growing conflicts and threats that need to be responded to jointly, which is quite obviously realized in the SCO.

The "peaceful mission" was not limited only to live firing and practicing troop movements. A meeting of the chiefs of the general staffs of all nine participating countries of the maneuvers

was held behind closed tent canopies at the Dognuz training ground in Orenburg region. They had discussed many issues, as the situation had changed radically in the three years since the previous exercises under this name. Even at the opening of the exercises, the representative from Tajikistan, Colonel Fatkhullo Idoyatullozoda, said that cooperation had become especially relevant due to the events in Afghanistan. Among the SCO member states, Uzbekistan, China, Pakistan, and India also have a common border with this country. Even geographically remote from the problem region, Belarus has taken a more active position. The words were confirmed by the deed. For the first time, not only observers, but also a small military contingent arrived on the "Peace Mission".

On the eve of the organization's summit in Dushanbe, the procedure for accepting Iran into full-fledged members of the alliance began. It is possible that at the next large-scale maneuvers of the SCO it will be possible to see representatives of the impressive armed forces of the army of this country.

According to the Russian Defense Ministry, about 5.5 thousand people and over 1.2 thousand units of military equipment and weapons took part in the "Peace Mission". But these are not all the forces that have trained to counter threats. For three months now, an almost continuous chain of exercises has been consistently taking place in Central Asia. They were both bilateral with the participation of Russia, and simultaneously with several countries of the Collective Security Treaty Organization (CSTO).

A series of the largest-ever Russian-Tajik maneuvers "Border-2021" started back in July. At the "Peace Mission – 2021", many of the participants in this chain of exercises stood shoulder to shoulder again. But this time they were joined by other influential states from the SCO. China was the largest foreign contingent. Its Ministry of Defense reported that more than 550 military and 130 pieces of equipment from this country overcame a record 6.3 thousand km by rail. Thus, the military airfield near Orenburg saw not only Indian Il-76MD, but also new Chinese military transporters Y-20. The advance group and the headquarters arrived at them.

The Taliban movement, which has established control over Afghanistan, is still trying to demonstrate a peaceful foreign policy. But the conflict between ISIS and the Taliban is growing in the country. Clashes are particularly intense in the vicinity of Jalalabad. The new authorities of the country respond to attacks and terrorist attacks by radical extremists with raids and detentions. Experts note that if successful in the conflict, the Taliban may force ISIS to retreat and seek refuge in neighboring states, as it has already been in Iraq. When the situation there became critical for the banned Islamic State in 2016, large detachments of militants in armed pickups, armored vehicles and even tanks crossed the border of Syria.

5. Conclusion.

Currently, the Shanghai Cooperation Organization is one of the most important centers of geopolitical development. It is based on the ideas of the "Shanghai Spirit" or peaceful coexistence, which allows the Organization's countries to develop on the principles of good neighborliness and mutually beneficial cooperation, non-interference in each other's internal affairs. The socio-economic cooperation of the SCO region states is self-sufficient in terms of the availability of raw materials, markets for industrial goods and skilled labor, which makes it potentially especially economically promising. To a certain extent, the SCO is an alternative to modern economic models that have historically exhausted themselves. In the SCO space, it is quite realistic to create a "common economic market" based on modern principles of innovative development in the near foreseeable future.

In modern conditions, the SCO countries, like the whole world, are concerned about new challenges and threats, the need to create new systems of collective security. In this regard, the Organization already has experience in combating organized crime, drug trafficking, in solving

tasks to protect the rights and dignity of citizens of each of the participating countries. The SCO is increasingly involved in solving socio-political problems, as evidenced by issues related to the settlement of the Afghan crisis. At the same time, the region is not developing in the direction of isolation of the bloc, but is open, offering a system of similar openness for application to other countries, based on its own principles and values that do not contradict the UN Charter and international law in general.

Currently, the process of developing mechanisms aimed at protecting against epidemiological, biological, informational, food and several others is underway. The modern era puts issues related to the development of science, culture, and education in one of the key places. These problems probably need to be addressed more effectively. The SCO has every opportunity to become a modern international leader in solving these problems, which, I believe, have not yet received their effective and complementary development. In the SCO space, the humanitarian environment can really develop according to the formula "freedom of everyone is a condition for the free development of all" or "prosperity in unity" on deeply scientifically grounded principles.

Changing Iran's status from an observer to a member of the SCO, at first glance, changes little in terms of the likelihood of an attack on it by the United States. The SCO is still a purely political not a military alliance. However, the gradual increase in the geopolitical weight of the Organization, albeit insignificant, nevertheless increases the risk of serious trouble for the aggressor. The anniversary meeting of the SCO Council of Heads of State in Dushanbe was the final event of the successful chairmanship of the Republic of Tajikistan in the SCO in 2020-2021. The Dushanbe Summit, without a doubt, became an important historical event at which the heads of State summed up the results of the Organization's 20-year activity and determined the prospects for its further development. The decisions taken by the leaders of the countries have opened a new page in the progressive development of the Organization, will multiply its contribution to maintaining peace and stability in the region and in the world, ensuring sustainable development and strengthening cultural and humanitarian cooperation in the vast space of the SCO.

6. References

- A press conference on priorities during Uzbekistan's 2021-2022 SCO rotating chairmanship was held in Tashkent, Retrieved from: <http://chn.sectesco.org/news/20211026/790384.html>. Retrieve time: 30. 10. 2021.
- Agreement signed on trade and economic cooperation between EAEU and PRC. Retrieved from: <http://www.eurasiancommission.org/en/nae/news/Pages/17-05-2018-5.aspx>. Retrieve time: 18. 01. 2021
- Asia-Plus: The military delegation of Tajikistan will take part in the exercises of the SCO "Peace Mission". Retrieved from: <https://asiaplustj.info/en/news/tajikistan/security/20210921/the-military-delegation-of-tajikistan-will-take-part-in-the-exercises-of-the-sco-peace-mission> Retrieve time: 28. 09. 2021.
- Giles S. (2020), The Shanghai Cooperation Organisation and New Forms of Regionalism. In: Hosli, M.; Selleslaghs, J. (Eds.) *The Changing Global Order*. Springer. pp. 177-191.
- Iran in the SCO: a Forced "Look East" strategy and an alternative world order. Retrieved from: <https://moderndiplomacy.eu/2021/10/20/iran-in-the-sco-a-forced-look-east-strategy-and-an-alternative-world-order/> Retrieve time: 30. 10. 2021.
- Iran to join Shanghai Cooperation Organization., Retrieved from: <https://www.tehrantimes.com/news/464001/Iran-to-join-Shanghai-Cooperation-Organization>. Retrieve time: 15. 08. 2021.
- Iran's Trade with SCO Tops \$9.8b. Retrieved from: <https://financialtribune.com/articles/domestic-economy/110237/irans-trade-with-sco-tops-98b>. Retrieve time: 30. 09. 2021.
- Khalil, A. B.: Afghanistan and the Shanghai Cooperation Organization. Retrieved from: <https://thediplomat.com/2021/07/afghanistan-and-the-shanghai-cooperation-organization/>. Retrieve time: 30. 08. 2021.
- Motamedi M.: Iran and China sign 25-year cooperation agreement. Retrieved from: <https://www.aljazeera.com/news/2021/3/27/iran-and-china-sign-25-year-cooperation-agreement-in-tehran>. Retrieve time: 28. 03. 2021.

Pan G.: There is another turmoil in Central Asia, thinking of the past when the “Shanghai Five” resolved the border issue after the collapse of the Soviet Union. Retrieved from: https://www.guancha.cn/PanGuang/2020_10_12_567776.shtml. Retrieve time: 15. 08. 2021.

SCO Secretary-General speaks at the international conference “Central and South Asia: Regional Connectivity. Challenges and Opportunities” Retrieved from: <http://eng.sectsco.org/news/20210716/769240.html> Retrieved time: 20. 09. 2021.

SCO Secretary-General Vladimir Norov’s report at the 2020 Global Energy Interconnection Conference (Asia Energy and Power Conference). Retrieved from: <http://eng.sectsco.org/news/20201102/688470.html>. Retrieve time: 30. 09. 2021.

Taylor, A. K., Schullman D.: Navigating the deepening Russia-China partnership. Retrieved from: <https://www.cnas.org/publications/reports/navigating-the-deepening-russia-china-partnership>. Retrieved time: 18. 02. 2021.

The "Shanghai spirit" of cooperation, or 20 years is not a term. Retrieved from: <https://www.discred.ru/2021/08/14/112812/>. Retrieve time: 30. 09. 2021.

The EEC and the Secretariat of the SCO signed a memorandum of understanding within the framework of the SCO anniversary summit, Retrieved from: <https://eec.eaeunion.org/news/eeek-i-sekretariat-shanhajskoj-organizatsii-sotrudnichestva-podpisali-memorandum-o-vzaimoponimanii-v-ramkah-yubilejnogo-sammita-shos/> Retrieve time: 30. 09. 2021.

The history and current situation of the important mechanism of the Shanghai Cooperation Organization, China and Russia joining forces to counter the United States, Retrieved from: <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world-58596692>. Retrieve time: 15. 08. 2021.

Xuanzun L.: Chinese troops start joint anti-terrorism drill in Peace Mission, 'displays capability to safeguard regional peace'. Retrieved from: <https://www.globaltimes.cn/page/202109/1234029.shtml> Retrieve time: 28. 09. 2021.

Xue, Y. and Makengo, B. (2021) Twenty Years of the Shanghai Cooperation Organization: Achievements, Challenges and Prospects. *Open Journal of Social Sciences*, 9, pp. 184-200.

From the right of self-determination to secession

Ekaterina Kosiuk¹

Abstract

Secession, as the desire of a group of people to secede from their 'parent' state is known, is a politically sensitive topic. Many international lawyers try to bypass it, being careful not to be misunderstood. The question of secession in international law is related to the right of peoples to self-determination. Originally, such a right was intended for the colonies as an instrument for their struggle for independence from the colonial powers. However, after decolonization other peoples also saw in those provisions justification for their territorial claims and separation from the 'parent' state. Various discourses of leading scholars and practicing lawyers about the collision between the territorial integrity of the state and the right of peoples to self-determination have appeared. Such discussions could remain in classrooms or on the pages of scientific journals if they were not directly intertwined with politics. For international law, it is essential to find answers to the following questions. First of all, does international law recognize additional categories of peoples apart from colonial? Does self-determination entail a right to secession? And finally, can the Kosovo Advisory Opinion be seen as a precedent for remedial secession? The purpose of this study is not to give a fully-fledged answer to the abovementioned questions, as it would be too ambitious, but to review international legislation regarding the right to self-determination and secession.

Keywords

Right to self-determination, Theories of secession, Remedial secession, Kosovo Advisory Opinion

1. Development of the principle to self-determination and the recognition of the right to self-determination in international law

The demands of some peoples for their own state have been the cornerstone of politics for centuries. This idea is not new, as it is in human nature that people strive to be ruled by someone of their kind (Gellner, 1983, p.12). Perhaps if the world consisted of states belonging to one people speaking the same language, the world would face a smaller number of problems. However, world history has developed irrationally, not taking into account the principle that it might be better for each nation to have its own state and not considering how the system of states will develop in the future. History shows a huge number of conquest wars, the building of empires over large territories, colonization, the creation of confederations and other ways for states to expand their territories. As a result, states today are surprising with their variegation and polyethnicity. In some states, different peoples have learned to coexist harmoniously on the same territory whereas in other states people demand the right to secede and to found their own state. In some cases, their claims are based on the fact that they had their own statehood previously. At the beginning of the 20th century, representatives of different ends of the global political spectrum, Vladimir Lenin and Woodrow Wilson were reasoning about the right of peoples or nations to self-determination in various formulations. Lenin went even further and in his writings argued that the right to self-determination includes secession, if the people desire

¹ University of Public Service, Ludovika tér 2., 1083 Budapest, Hungary. Ekaterina.kosiuk@gmail.com

so (Lenin, 1914). In the early years of its existence, the Soviet Union was the first state in the world to establish the practice of positive discrimination for national minorities (Martin, 2001). In 1945, the UN Charter stated that one of the goals of the UN is “to develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace”. Later in 1966, the principle of self-determination was mentioned in the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR). In both documents, the first article states that “all peoples have the right of self-determination; by virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development”. The Declaration on Principles of International Law also mentions the principle of equal rights and self-determination of peoples. By adopting these conventions, the international community has responded to the acute issue of the right of peoples to self-determination. This was especially true during decolonization when the former colonies desperately needed legal instruments to defend their independence.² Thus, there might be only a few scholars who would doubt that the two above-mentioned covenants refer to the right of colonial peoples to self-determination.

Currently, there are no longer any colonies that exist but the provisions on the right of peoples to self-determination have not been cancelled in international law. This fact, together with the theory of the principle of self-determination, gives hope to certain nations and peoples for secession from states where they do not wish to remain. The right to self-determination in the form in which it exists in UN documents leaves many unanswered questions. The UN bodies are silent about the exact interpretation of the right of peoples to self-determination. There is not a single official clarification to this wording in the official UN comments to the ICCPR or to the ICESCR, which would resolve disputes about the exact content of the right to self-determination. In 1984, the UN Human Rights Committee issued CCPR General Comment No. 12: Article 1 - The Right to Self-determination of Peoples. The document does not provide an explanation of the right of peoples to self-determination, but confirms that “the right of self-determination is of particular importance because its realization is an essential condition for the effective guarantee and observance of individual human rights and for the promotion and strengthening of those rights”. Moreover, it is confirmed in the document that “states parties having responsibility for the administration of Non-Self-Governing and Trust Territories, shall promote the realization of the right of self-determination, and shall respect that right”.

With the absence of the UN clarifications, academics, lawyers and some governmental and non-governmental organizations are trying to give their own definition of the content of the principle of peoples to self-determination. Usually, such interpretations start with the fundamental question of what the term ‘peoples’ may mean. Some disputes about whether peoples or nations were entitled to the right to self-determination started from the idea of the right to self-determination before this provision was reflected in the official documents of international organizations. In the discussions in the 1950s that led to the drafting of the Covenants of 1966, at times both the right of self-determination ‘of peoples’ and ‘of peoples and nations’ were used, in particular by the Soviet Union and its allies. According to Osborne, the concept of ‘peoples’ has a regional nature and reflects the interests of a number of peoples of a particular region. The concept of ‘nation’ is based on the circumstance of the historical residence of a particular people and has ethnic significance in a given territory (Osborne, 1993). Traditionally, the terms ‘peoples’ and ‘nation’ are often used interchangeably and primarily have ethnic significance depending on the regions.

² More examples are: *Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples* (1960) and *Basic principles of the legal status of the combatants struggling against colonial and alien domination and racist regimes* (1974).

Virtually all international lawyers agree that whatever else the term ‘peoples’ may mean, it incorporates the colonial categories of trust territories and non-self-governing territories. Then the question follows whether the term ‘peoples’ can mean additional categories of people? Canadian researcher Karen Knop introduces two approaches when reasoning about the definition of ‘peoples’. One way is to establish a general definition of ‘peoples’ that makes sense of the colonial identity (the coherence approach), and the other is to demonstrate that international law has recognized additional categories of ‘peoples’ (the categories approach). According to Knop, in the coherence approach lawyers resort to the colonial definition of the term ‘peoples’. Nevertheless, they do not deny that this term is wider than just a colonial population, and essentially their definition is based upon the colonial idea. In contrast to the coherence approach to expanding the interpretation of ‘peoples’ beyond trust territories and non-self-governing territories, the categories approach treats colonies as a legal artifact (Knop, 2002, p.55). Rather than abstracting a new definition of peoples from some feature of colonial identity or formulating a new definition that encompasses that feature, the categories approach establishes new categories of peoples independent of the old colonial categories. Thus Knop made a reasonable distinction between two groups of scholars who either consider the term ‘peoples’ only in the colonial context, or others who assume it exists outside the colonial context.

Christine Griffioen rightly notes that post-colonial state practice indicates that the term ‘peoples’ may also apply to ‘the highest constituent units of federal states in the process of dissolution’, at least if these units have been formed on an ethnic basis (Griffioen, 2010, p.81). Her reasoning is interesting since it recalls the principle of *Uti possidetis*, however that norm refers to the administrative division of states during disintegration whereas Griffioen's definition emphasises the ethnic division of the state. Administrative and ethnic divisions within states often differ. As Fisch highlighted, “if the boundaries between peoples and those between states were identical everywhere in the world, then the problem of the right of self-determination of peoples would not arise at all”. If, however, states and peoples are not coterminous, then conflicts easily arise from the differences (Fisch, 2015, p.31). Perhaps this is one of the main challenges of the 21st century, which is incarnated in the ambiguous right of peoples to self-determination. As Gellner emphasized, a nation without a state turns into tragedy (Gellner, 1983, p.6).

Hence, the problem of defining the subjective part of the right of peoples to self-determination has existed practically from the time this right appeared in international law as a peremptory norm. Despite many attempts to define this term, the global community has not found a consensus. Therefore, an abstract definition of peoples, although technically possible, has not proven achievable in practice. In his book, Fisch raises the question of whether one should refrain from speaking of a right to self-determination of peoples until one has come to an agreement on the definition of ‘peoples’ (Fisch, 2015)? The answer would appear to be ‘no’.

2. Internal and external self-determination in international law

Another important issue to be discussed is the essence of the right of peoples to self-determination. The right to self-determination can be internal and external. A reasonable definition of these two expressions of self-determination and the differences between them can be found in the Report of the Venice Commission on Self-Determination and Secession in Constitutional Law. According to this document, the ‘internal aspect’ defines the right of peoples freely to determine their political status and to pursue their cultural, social and economic development. The ‘external aspect’ refers to the right of peoples to freely determine their place in the international community of states (Venice Commission, 1999, p.10). Some scholars agree that the UN documents implied the internal right of peoples to self-

determination.³ Internal self-determination may be exercised by the assertion of specific fundamental rights, with a collective character for example in the cultural sphere, or even by federalism, regionalism or other forms of local self-government within the state with due regard to territorial integrity. The right to self-determination is enshrined in the constitutions of some countries. For instance, 'self-determination of the peoples in the Russian Federation' is regarded as one of the foundations of the federal structure, on a par with its 'state unity'. Other examples include Switzerland and Moldova.

The right of certain people to take part in political life within internal self-determination looks natural and inherent. It seems that if states which have non-titular nations would provide other nationalities or peoples with autonomy or a greater degree of participation in the political life of the country and guarantee that their voice will be heard during political decisions, then why should these peoples insist on external self-determination? Following this logic, the self-determined actions are in fact taken on a democratic basis. According to Koskeniemi, minority protection has provided a helpful tool for states to deal with the 'tension' that exists between self-determination and territorial integrity (Koskeniemi, 1994, p.256). For example, Woodrow Wilson meant 'self-government' when reasoning about self-determination. However, this option is only possible under certain conditions. The constitutional system of the country should permit the existence of autonomies, and/or the state should have a developed democracy and transparency in the decision-making process. The solution to the problem may also be a quota in parliament for representatives of different peoples or the participation of their representatives in important political decisions. The more democratic a state, the more self-determined its decisions are. A good example is Chechnya as part of the Russian Federation. After the dissolution of the Soviet Union, that region wished to secede from Russia and establish its own state. Russia considered such a desire of the Chechen people as nothing more than separatism, which resulted in two Chechen wars taking place. At the beginning of the 2000s, a compromise was found when Chechnya confirmed itself as part of the Russian Federation. Such a compromise became possible because Chechnya was granted broad powers to participate in the political life of the country and one might even say a special status within the Russian Federation. This region has broad powers including the existence of its own constitution, which does not contradict the constitution of the Russian Federation. However, not all countries are ready to provide some kind of special political rights for non-titular nationalities, and it is one of the reasons that such peoples develop separatist sentiments. Another scenario is possible when a special status of territories where non-titular nationalities live is enshrined in the country's legislation but in reality, the peoples do not have any special political rights. It is possible to conclude that in states where the rights of peoples to self-determination are not only enshrined in law but also observed in practice, problems with the desire for external self-determination might be minimized. Nevertheless, a few exceptions to this statement should be mentioned which are Scotland and Catalonia.

3. Contradiction between territorial integrity of a state and the right to self-determination

The issue of external self-determination would not be so acute in international law if it were not in contradiction with the principle of territorial integrity. On the one hand, there is the right of peoples to self-determination which can be interpreted in completely different ways depending on what is meant by the term 'peoples', as well as whether self-determination can be internal or external. Only under certain conditions can self-determination be understood as secession, which contradicts another principle of international law that is the territorial integrity of states.

³ This view is taken by Griffioen (2010).

When reasoning about the problem of the collision of these two principles of international law, scientists can be divided into two groups. Some believe that there is no tension because the principles of self-determination and territorial integrity have completely different content that does not intersect. Other scientists believe that a collision exists and then analyse which of these two principles prevails.

- 1) The first group of scholars reason that the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples was adopted by the UN General Assembly in 1960 with a specific goal, to resolve the problem of colonial dependence.⁴ At that time, the issue of territorial self-determination was discussed within the framework of determining the status of dependent states. It did not refer to the issue of self-determination of peoples in an already existing state. Thus, the right of peoples to self-determination applies only to trust territories and non-self-governing territories. This group includes all those who adhere to the coherence approach defining the term 'peoples' and argue that 'peoples' mostly means colonial people.⁵
- 2) The second group of scientists recognises that the term 'peoples' may be interpreted not only as a colonial people, therefore a collision between these two principles of international law exists.
 - In turn, there are those who are certain that the principle of the territorial integrity of the state has an undoubted advantage, and self-determination can only be internal. For instance, the President of the International Tribunal for the former Yugoslavia, Antonio Cassese, argues that international law means internal self-determination, which does not contradict the territorial integrity of the state. According to him, self-determination “pre-supposes freedom of opinion and expression, freedom of association, the right to vote, and more generally the right to take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives (Cassese, 1981, p.97). Whenever these rights are recognized for individuals, the people as a whole enjoy the right of internal (political) self-determination; whenever these rights are trampled upon, the right of the people to self-determination is infringed.
 - There are also scholars who argue that the right of peoples to self-determination prevails over the principle of territorial integrity. According to this approach, the principle of territorial integrity refers to the sphere of interstate relations and is designed to protect the territorial integrity and national unity of states from invasion by foreign states. This assumption can be confirmed by the following provision of the UN Charter, “All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations”. Thus, the UN Charter does not contain the concept of territorial integrity as it deals with territorial inviolability, and it is not at all connected with the self-determination of peoples but with the non-use of force between states (Stupishin, 1994, p.109). From this point of view, the UN Charter places the principle of territorial integrity together with relations between states, but not within states. Vladimir Stupishin, a prominent Soviet and Russian academic and diplomat argued that those who insist that the norms of modern international law “clearly stipulate that the territorial integrity and political unity of a state cannot be questioned even by the right of the people to self-determination are deeply mistaken”. He

⁴ For example, Bukhanova, (2011).

⁵ This view is taken by eminent international lawyers: Alain Pellet, Christian Tomuschat, Rosalyn Higgins, Malcolm Shaw and Thomas Franck.

added that “there are no such norms of international law, otherwise at least someone would have remembered about them when the USSR, the SFRY and the CSFR collapsed” (Stupishin, 1994, p.108).

In 1992, UN Secretary General Boutros Boutros-Ghali raised the conflict between self-determination and territorial integrity in his report ‘An Agenda for Peace’ when he stated that “if every ethnic, religious or linguistic group claimed statehood, there would be no limit to fragmentation, and peace, security and economic wellbeing for all would become ever more difficult to achieve” (Report of the Secretary-General, 1992). The Badinter Commission stated in the Opinion No. 3 and Opinion No. 2 that ‘the right to self-determination must not involve changes to existing frontiers’ (Conference on Yugoslavia Arbitration Commission: Opinions on Questions Arising from the Dissolution of Yugoslavia, 1992).

In this context, the appearance of unrecognized entities within the former territory of the recently disintegrated states (the Soviet Union and Yugoslavia) was a ‘world record’, according to the British expert Thomas de Waal. De Waal argues that this was primarily a consequence of the systemic crisis of the Yalta-Potsdam world order, which was based on a contradiction between the principles of territorial integrity and inviolability of post-war borders on the one hand and the right to self-determination stipulated in the UN declarations and covenants (De Waal, 2002).

The collision between the right to self-determination and territorial integrity became of particular importance after the collapse of the Soviet Union and the emergence of unrecognized states on the territory of the post-Soviet space. In 2000, Moscow hosted a conference of independent legal experts from the Commonwealth of Independent States (CIS) on the issue of self-determination and secession in modern international law. Even though the conclusions were drawn at a non-governmental level, it is worth considering them. A range of independent experts concluded that self-determination presupposes the possibility of choosing the content of internal self-determination (acquiring the status of a subject of a federation, autonomy or other forms of self-determination within an existing state). Furthermore, when separation is allowed on certain conditions, this implies a choice of political status including the choice of the form of state (form of government, state structure, political regime). Analysing the right of peoples to self-determination and secession, the experts emphasized that modern international law does not emphasize or encourage any actions that would lead to the dismemberment or violation of the territorial integrity or political unity of states acting in compliance with the principle of equality and self-determination of peoples. The final document states that secession is not an obligatory stage in the progress of the realization of the right to self-determination, it should not be realized outside the limits of the right to self-determination.

4. Secession in political philosophy

Since in current legal terms the right to secession is expressed in extremely vague and contradictory provisions, its development in the scientific literature often proceeds from a moral perspective. The most famous author dealing with the philosophical feature of the right to secession is the American Political Scientist Allen Buchanan. He developed several groups of secession theories which are Remedial Right Only Theories and Primary Right Theories (Buchanan, 2017). The diagram below illustrates these theories and also briefly explains their content.

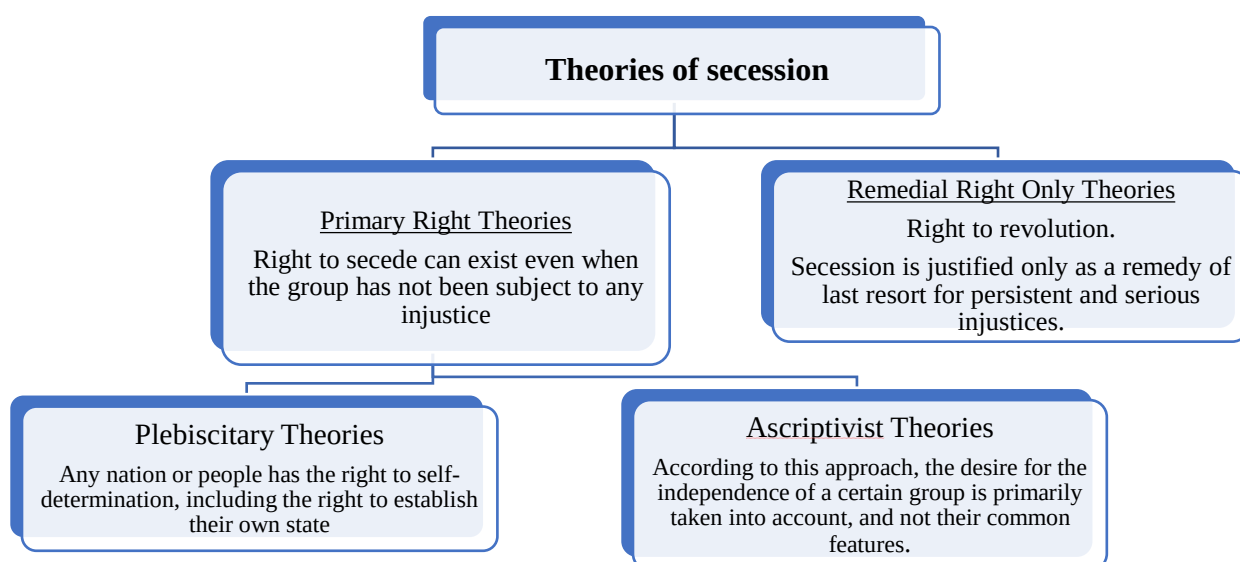


Figure 1. Theories of secession.
Source: Compiled by the author

Thus, Buchanan identifies two main types of secession theories: Primary Right Theories and Remedial Right Only Theories. The most interesting from a philosophical point of view are Primary Right Theories. According to this group of theories, peoples may have the right to secession not only as a means of last resort in violation of fundamental human rights, but also in cases when these people were not subjected to any discrimination. There are two types of Primary Right Theories. Ascriptivist theories argue that secession is possible since any nation or people has the right to self-determination, including the right to establish their own state. Plebiscitary theories argue that the right to secession exists if the majority living in any part of the state chooses to secede and establish their own state, regardless of whether this group of people has any common characteristics (for example, ethnicity). With this approach, the desire for the independence of a certain group is taken into account first and not their common features. These theories are interesting because they are based primarily on theories of liberalism and human rights, rather than taking into account political realities. Such theories can be considered utopian and far from reality, although theoretically persuasive. However, these theories have disadvantages. Potentially, the process of disintegration might never end as there would always be some minorities in each newly created state that might like to secede (Higgins, 1993, p.35).

5. Remedial secession

Unlike the right to self-determination, which academics have been writing about for several decades, the theory of remedial secession is still relatively new as there is not much scientific literature related to it. Some remedialists such as Norman and Buchanan, insist that compared to all other theories of secession, it is remedial secession that is closest to reality and claims to be enshrined in international law (Norman, 2006, ch. 6). According to the theory of remedial secession, secession is possible only if there are grave violations of human rights or systematic discrimination and there is no other way to change the prevailing reality. Research on remedial secession started to appear frequently in the late 1980s – 1990s. That was primary due to the consequences of the collapse of the colonial system, as well as the dissolution of such large multinational states as the USSR and Yugoslavia. The doctrinal theory of remedial secession began to be actively developed by German and American academics. According to these scholars, remedial secession might be invoked when all attempts to achieve internal self-determination had been frustrated by the state administration, this being clear from the lack of

representation and infringements of human rights.⁶ According to Burke-White, “these would be exceptional circumstances in which self-determination would also constitute an exceptional remedy going beyond legitimate humanitarian intervention, which in many cases may be an undertaking hard to perform” (Burke-White, 2014, p.77).

In the Declaration of Principles of International Law, a ‘protective clause’ is fixed, according to which the principle of territorial integrity was tied to the representative nature of government. In Espinosa’s view, with this text the international community consolidated a clear opinion in recognizing an exception and had provided a basis for the theory of remedial secession (Espinosa, 2018, p. 160). Nevertheless, the task of defining the subjects to which the principle of territorial integrity applies, and, therefore, defining the scope of the exclusion is quite controversial.

At the moment, there are several examples of attempted secession in the history of international relations. Van den Driest highlights the following examples: Bangladesh, Eritrea, Croatia and Slovenia, the Baltic Republics, South Sudan and Kosovo (Van den Driest, 2013). However, the examples of the Baltic Republics, Croatia and Slovenia are not so straightforward. All these states were the result of the collapse of larger states, so one can argue whether there really was remedial secession in these cases. Bangladesh and Kosovo are more unambiguous examples of the theory of remedial secession. While Bangladesh has international recognition, the situation with Kosovo is much more complicated even though Kosovo is recognized by 51% of UN members. Some authors have argued that Kosovo’s case is not unanimously accepted as an instance completely fulfilling the requirements for remedial secession (Cismas, 2010, p.582). The situation in 1998 might have justified remedial secession, but changes subsequent to NATO bombings made it questionable in 2008 whether such a secession could be legitimate (Van den Driest, 2013, p.273). Several other territories attempted remedial secession such as Transnistria, Nagorno-Karabakh, Abkhazia and South Ossetia. They justify their claims to secession and establishing their own state by the impossibility of existing as part of their parent state and the infringement of their rights as minorities or even violations of their fundamental human rights. However, these state formations have not achieved international recognition and are currently either unrecognized or partially recognized states. Therefore, the international community is faced with the problem of de facto states that do not exist on the world map and without the possibility to conduct dialogue with them as independent actors internationally, even though they possess many state symbols.

One of the most important questions of international law can be formulated as follows: is it possible to find provisions on remedial secession in international law? Two cases of widespread recognition of states following a remedial secession may prove the fact that the world community apparently accepted remedial secession when confirming their recognition. Ryngaert and Griffioen claim that “the presence of such a strong *opinio juris* would make up for the relative absence of practice” (Ryngaert & Griffioen, 2009, p. 584). According to Espinosa, “the majority of the international community eventually sanctioned independence by recognizing the new entity in the international arena” (Espinosa, 2018, p. 173). Nevertheless, even though Kosovo was recognized as a unique case which demanded a unique solution, it is not so clear whether it created a precedent for other similar conflicts. Thus, in international law, the question of a broad discussion about remedial secession in the arena of a world international organization has really matured. The task is also to develop certain criteria for remedial secession, for instance as it was during the emergence of the norm Responsibility to Protect at the 2005 World Summit when the states discussed this acute problem and reached a consensus.

⁶ Some authors who were developing the theory of remedial secession are: Buchanan, Buchheit (1978), Corten (2008), Crawford (2007), Hannum (1990), Hilpold (2009), Kemoklidze (2009), Raič (2002), Ryngaert and Griffioen (2009), Schaller (2008), Tancredi (2006), Thürer (1984), Vidmar (2009), Van den Driest (2013).

It is worth citing several examples when international organizations indirectly gave their opinion about remedial secession. For instance, the Report of the Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia in which was stated “the law does not permit arguing that other states have violated international law and then taking the rule created by the alleged violation as a new rule and to apply it (selectively) to other cases”. Another example is when the Venice Commission concluded “in brief, the possibility of secession is accepted in extreme situations” (Venice Commission, 2014).

In order to enforce remedial secession in international law, it would be necessary to establish some requirements in which a territory would be able to demand a secession. Such requirements must characterize this right as a right of last resort and be linked to violations of fundamental human rights. Many authors dealing with the theories of remedial secession have highlighted in their writing some of these requirements.⁷ They can be formulated as follows:

- There must be circumstances involving serious, massive, systematic violation of fundamental human rights;
- The claim must come from a people representing the majority in the particular territory;
- Political participation in government must be persistently denied to the group, creating circumstances of domination, subjugation or exploitation verging on a colonial situation.

It can be added to the above list of mandatory requirements that the procedure of investigation into the presence of all these requirements in controversial cases should be started only if all forms of negotiation have been exhausted.

The conclusion would appear to be that remedial secession is a *de facto* matter which international law neither prohibits nor recognizes. However, if the international community does not recognize remedial secession, are they ready to offer something better to protect some peoples when their fundamental rights are violated? Clearly there is a concept of humanitarian intervention, but it is more relevant for a different category of cases. Moreover, the international community is extremely cautious about humanitarian interventions. In the literature on secession, the concept of humanitarian secession is introduced. According to Espinosa, humanitarian secession analogous to humanitarian intervention constitutes a limitation of sovereignty in those circumscribed contexts in which grave violations are directed against a group that can be characterized as a people (Espinosa, 2018, p. 171). Kosovo was subject of humanitarian intervention by the international community and the UN mission. Even though the UN Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) did not have a goal to keep Kosovo as a part of Serbia or build an independent state, Kosovo finally initiated secession. It can be concluded that humanitarian intervention, United Nations Peacekeeping missions and remedial secession still have different aims.

6. The case study of Kosovo

In 2008, the International Court of Justice (ICJ) issued the Kosovo Advisory Opinion, which is one of the most important documents in international law at the moment for the analysis of secession, although it deliberately left open the hot issue of a right to secession. It is important to note that, while advisory opinions often only deal with issues related to the participants involved in the conflict, in the case of the Kosovo Advisory Opinion the decision could impact on the entire international community. Therefore, the most precise and careful wording has been chosen in the document. On the other hand, clearer wording could cause widespread

⁷ For example, Ryngaert and Griffioen (2009), p. 575-576; Jaber (2011), p. 935; Van den Driest (2015), p. 351; Espinosa p.166-167.

controversy in the international community and open Pandora's box. Even though advisory opinions have a non-binding character, the law-making function of advisory opinions seems to be broadly accepted (Oellers-Frahm, 2010).

The ICJ was tasked to give its expert opinion regarding the accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo. The most important conclusions of the court decision regarding the issue of secession were that the ICJ decided not to consider the issue of the limits of the right to self-determination or the possibility of the right to secession as a remedy as being outside the scope of the question posed (§ 83). The ICJ decided that general international law contains no applicable prohibition of declarations of independence (§ 84). As Christian Walter stressed, “the Court’s finding that the Declaration of Independence ‘does not violate international law’ mainly operates on a political or psychological level, because the Court does not address the substantive issue of the legality of Kosovo’s independence at all” (Walter, Ungern-Sternberg & Abushov, 2014, p.18).

It might be useful to consider the Written Statements that states gave on the Kosovo Advisory Opinion in order to get a more accurate impression of the position of the international community towards secession. There are 36 such statements on the ICJ’s website⁸ which reflect the country's position on secession and self-determination, and the Kosovo case in particular. Although the position of each country is important, an analysis of the written comments of all countries would be the subject of a different article. Therefore, states that are permanent members of the UN Security Council were selected for the analysis. That choice might be explained by the fact that these countries have the right to veto important political decisions, and their position can directly affect world politics. Analysis of the documents paid close attention to the paragraph ‘Declarations of Independence in International Law’ because most Written Comments include a paragraph with a similar title (the exceptions are China and France), as well as to the ‘conclusion’ paragraph.

1) Russian Federation

- The question asked by the General Assembly is a legal one, the Court therefore has the jurisdiction to render an advisory opinion on it.
- ‘Internal self-determination’ is in fact preferred in the post-colonial world.
- The primary purpose of the ‘safeguard clause’ is to serve as a guarantee of territorial integrity of States, however the clause may be construed as authorizing secession under extreme circumstances (including an outright armed attack by the parent State, threatening the very existence of the people in question).
- Outside the colonial context, international law allows for secession of a part of a State against the latter’s will only as a matter of self-determination of peoples, and only in extreme circumstances, when the people consumed is continuously subjected to most severe forms of oppression that endangers the very existence of the people.⁹

2) People's Republic of China

- The exercise of the right of self-determination shall not undermine the sovereignty and territorial integrity of the State.
- The exercise of the right to self-determination, the territorial integrity of a sovereign State should be respected rather than undermined.

⁸ See: <https://www.icj-cij.org/en/case/141>

⁹ The unilateral Declaration of Kosovo independence is not in accordance with general international law and with Resolution 1244. Because the situation does not even begin to come close to the ‘extreme circumstances’ under which the right to secession may be invoked.

- The self-determination in international law is different in nature from secession from a sovereign State by its part. Secession is not recognized by international law and has always been opposed by the international community of States.
- 3) United States of America
- The fact that international law does not generally seek to regulate the act of declaring independence means that this declaration must be deemed to be in accordance with international law.
 - Although declarations of independence do not by themselves violate international law, they are at times conjoined with other events or acts in combination with which they might be characterized as serious international law violations.
 - The rule that declarations of independence are simply facts, neither specifically authorized nor prohibited under international law, therefore applies in this case.
 - Principles of territorial integrity do not preclude the emergence of new states on the territory of existing states.¹⁰
- 4) French Republic
- The Court should decline to answer the request for an opinion. In the alternative, should the Court nonetheless decide to answer the question that has been put to it.
 - France believes, it possesses the attributes of a State, then Kosovo constitutes a State; if it does not possess those attributes, it is not a State, regardless of whether or not the declaration of 17 February 2008 was lawful.
 - Whether – or not – the Kosovo’s declaration of independence is compatible with international law can have no effect on that entity’s existence as a State, as that is a simple matter of fact.
 - In the absence of a material rule of international law, the declaration of independence cannot be subject to a theoretical test of legality, and, therefore, cannot be adjudged incompatible with international law.¹¹
- 5) The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland
- International law does not prohibit declarations of independence.
 - International law (leaving aside special cases, such as aggression and apartheid) does not regulate declarations of independence as such the Declaration of Independence by Kosovo is not incompatible with international law.
 - State practice is long-standing and consistent in the matter of declarations of independence: States have long acted on the basis that a declaration of independence is a fact not governed by international law.
 - To find a general international law prohibition against such declarations would cast doubt upon the processes by which many modern States established their independence. Predecessor States will no doubt take the view that such declarations breach their own law; but international law has never contained such a prohibition.
 - There are certain cases where declarations of independence have been treated as internationally unlawful.
 - The principle of territorial integrity does not exclude declarations of independence adopted by the inhabitants of the State.

¹⁰ Kosovo's Declaration of Independence is in accordance with international law.

¹¹ France considers that the Court should conclude that the Kosovo declaration of independence is not contrary to any rule of international public law.

- International law contains no rule (outside the colonial context) giving secession precedence over preservation of the existing boundaries of States. But territorial integrity is not a guarantee against internal division, and separation has continued to occur since 1945, as it did in earlier times.
- The concern of the Charter with respect to territorial integrity was to protect States against threat or use of force in international relations.
- To observe that international law has always favoured the territorial integrity of states and, correspondingly, the government of a state was entitled to oppose the unilateral secession of part of a state by all lawful means is not the same as saying that international law contains a rule prohibiting secession.
- Separation – though it is an act not preferred by international law and one which will be subject to considerable scrutiny – is not prohibited or excluded by international law.
- The United Nations itself, while never having adopted a —principle of secession, does not reject entities that have established themselves as States (including by means of secession).¹²

The shortest comment was provided by China whose position is that secession is contrary to international law. Other countries provided longer reports divided into several chapters and paragraphs. In most of the reports, the authors confirmed their opinions and interpreted international law citing the scientists and lawyers who dealt with the issues of the principle to self-determination, as well as judges and the UN officials. It should be noted that in most of the Written Comments of the selected countries Kosovo is noted as a unique case. Based on this fact, it can be concluded that the declaration of independence is consistent with international law. Moreover, it should be emphasized that among all the permanent members of the UN Security Council, the most distinct position was provided by China, which is against secession without any exceptions. Besides, the positions of countries may differ on the issue of secession in general and the Kosovo case in particular. Walter insists that “the judicial minimalism chosen by the Court in its Kosovo Advisory Opinion was the right approach for this thorny issue” (Walter et al., 2014, p.15).

7. Conclusion

In spite of the fact that many countries have expressed their position regarding remedial secession directly or indirectly, it is not possible to find general consensus on remedial secession in international law. Moreover, such an issue has never been set as the agenda at the UN. Even those countries that confirm the right to remedial secession emphasize that each case is individual and the right to secession should be considered on a case-by-case basis. The problem of the lack of clear wording in international law on remedial secession exists not because it is indefinable or because the participants cannot define it, but rather because they do not want to define it.

Conversely, if remedial secession were be legalized by international law, might it trigger other types of secession such as the varieties of secession coming from Primary Right Theories, which Buchanan refers to? If the right to secession were be granted without a massive violation of human rights and only according to the will of the people, then this could lead to an endless fragmentation of the world system of states.

After the Advisory Opinion was delivered, many questions of self-determination and secession remain unanswered, and therefore the Kosovo Advisory Opinion could hardly have an impact on the perception of secession in international law. Some academics speculate about how the

¹² The Declaration of Independence by Kosovo was in accordance with international law.

theory of secession will develop. For example, according to Yengibaryan and Krasnov, in the future it will be easier for national minorities to create independent states and in a quarter of a century the world might consist of up to 500 countries (Engibaryan & Krasnov, 2008). Michael Ignatieff adheres to the opposite view, believing that as sovereignty becomes more transparent and controllable, minorities will feel more confident and their interest in secession will weaken (Ignatieff, 2001, p.70). The main conclusion regarding the right to secession can certainly be formulated that international law contains no provisions that would legitimize secession, although there are also no provisions in international law that would prohibit it. Thus, the current situation may resemble an old philosophical dilemma about whether “everything which is not forbidden is allowed or everything which is not allowed is forbidden?”.

8. References

- Buchanan, A. (2017). Secession. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Retrieved from: <https://plato.stanford.edu/archives/fall2017/entries/secession> Retrieve time: 2021. 12. 01.
- Bukhanova, A. (2011). Collision between principle of self-determination of peoples and territorial integrity of states, and possible ways to resolve it. *The Journal of Law and Administration*, 21(4), pp. 67–71.
- Burke-White, W. W. (2014). Crimea and the International Legal Order. *Survival*, 56(4), pp. 65–80.
- Cassese, A. (1981). The Self-Determination of Peoples. *The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights*, New York: Colombia University Press.
- Cismas, I. (2010). Secession in Theory and Practice: The Case of Kosovo and Beyond. *Goettingen Journal of International Law*, 2(2), pp. 531–587.
- Commonwealth of Independent States. (2000). Conclusions and Recommendations of the Regional Conference of the Commonwealth of Independent States. Secession and International Law.
- Conference on Yugoslavia Arbitration Commission: *Opinions on Questions Arising from the Dissolution of Yugoslavia*. (1992). Retrieved from: https://www.pf.uni-lj.si/media/skrk_mnenja.badinterjeve.arbitrazne.komisije.1_10.pdf Retrieve time: 2021. 12. 01.
- Council of the European Union. (2009). Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, Report, Volume I, p. pp. 1–33, Retrieved from: https://www.mpil.de/files/pdf4/IIFFMCG_Volume_I2.pdf Retrieve time: 2021. 12. 01.
- De Waal, T. (2002). Ugrozy bezopasnosti na Yuzhnom Kavkaze [Security Threats in the South Caucasus]. *Vestnik Evropy*. No. 7–8, 35–38.
- Engibaryan, R. V., & Krasnov, Y. K. (2008). Ethnos in the modern world. *The Journal of Law and Administration*, 2, pp. 5–8.
- Espinosa, E. J. F. (2018). *Self-Determination and Humanitarian Secession in International Law of a Globalized World: Kosovo v. Crimea*. Springer
- Fisch, J. (2015). *The Right of Self-Determination of Peoples: The Domestication of an Illusion (Human Rights in History)*. (1st ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Gellner, E. (1983). *Nations and Nationalism*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Griffioen, C. (2010). *Self-determination as a Human Right*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Higgins, R. (1993). *Postmodern Tribalism and the Right to Secession*. In *Peoples and Minorities in International Law*, ed. C. Brolmann, R. Lefebvre, and M. Zieck, pp. 29–35. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Ignatieff, M. (2001). *Human Rights as Politics and Idolatry*. Princeton: Princeton University Press.
- International Court of Justice. (2010). Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion. Retrieved from: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/141/141-20100722-ADV-01-00-EN.pdf> Retrieve time: 2021. 12. 01.
- Knop, K. (2002). *Diversity and Self-determination in International Law*. (1st ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Koskeniemi, M. (1994). National Self-Determination Today: Problems of Legal Theory and Practice. *International and Comparative Law Quarterly*, 43(2), pp. 241–269.
- Lenin V.I. (1914) The Right of Nations to Self-Determination pp. 393–454. Moscow, *Lenin's Collected Works*, Volume 20, Progress Publishers.
- Martin, T. (2001). *The Affirmative Action Empire: Nations and Nationalism in the Soviet Union, 1923–1939* (1st ed.). Cornell University Press.
- Norman, W. (2006). *Negotiating Nationalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Oellers-Frahm, K. (2010). Problematic Question or Problematic Answer? Observations on the International Court of Justices Advisory Opinion Concerning Kosovo's Unilateral Declaration of Independence. *German YIL* 53. pp. 793–830.

Osborne, R. G. (1993). National self-determination and the state integrity. *Social Sciences and Modernity*, 122–125. Retrieved from https://ecsocman.hse.ru/data/674/221/1217/013_Osborn.pdf Retrieve time: 2021. 12. 01.

Ryngaert, C., & Griffioen, C. (2009). The Relevance of the Right to Self-determination in the Kosovo Matter: In Partial Response to the Agora Papers. *Chinese Journal of International Law*, 8(3), pp. 573-587.

Stupishin, V. (1994). Self-determination of peoples: traditions and relevant law. *National Relations*, pp.107–113.

United Nations. (1945). *United Nations Charter*. Retrieved from <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text> Retrieve time: 2021. 12. 01.

United Nations. (1976). *International Covenant on Civil and Political Rights*. Retrieved from <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx> Retrieve time: 2021. 12. 01.

United Nations. (1976). *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Retrieved from <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx> Retrieve time: 2021. 12. 01.

United Nations. (1984). *CCPR General Comment No. 12: Article 1 (Right to Self-determination) The Right to Self-determination of Peoples*. Retrieved from <https://www.refworld.org/docid/453883f822.html>

United Nations. (1992). An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council, paras. pp. 17-19.

Van den Driest, S.F. (2013). *Remedial Secession. A Right to External Self-Determination as a Remedy to Serious Injustices?* Cambridge: Intersentia.

Venice Commission. (1999). *Self-Determination and Secession in Constitutional Law*. Retrieved from [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2000\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2000)002-e) Retrieve time: 2021. 12. 01.

Venice Commission. (2014). Opinion on ‘Whether Draft Federal Constitutional Law No. pp. 462741–6. European Commission for Democracy Through Law.

Walter, C., Ungern-Sternberg, V. A., & Abushov, K. (2014). *Self-Determination and Secession in International Law* (1st ed.). Oxford: Oxford University Press.

The Nuclear Threat nowadays

Öze Zoltán¹

Abstract

Throughout the decades following the Cold War, the threat posed by weapons of mass destruction (WMD) has significantly reduced all around the world. In 1996, the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT) was adopted by the United Nations General Assembly in New York on 10 September 1996. This international treaty was supposed to prevent further proliferation of nuclear weapons so that the world can rest and no longer has to worry about nuclear weapons. However, this idyllic picture has now radically changed. The nuclear threat is changing and although the number of nuclear weapons has declined globally, the number of nuclear powers has increased since the Cold War, with North Korea having carried out 6 nuclear test explosions since 2006. Nuclear weapons remain a backbone of nuclear powers' national security strategies, its deterrent value is undisputed for the future. The proliferation of nuclear weapons have highlighted the fragility of the security guarantees provided by international non-proliferation treaties. With the denunciation of the Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty, a new nuclear arms race is emerging (Péczei, 2021). There is then a need to reassess the nuclear threat and identify new types of threats.

Keywords

nuclear weapons, CBRN Defense, Nuclear Proliferation

1. Introduction

In the middle of the 20th century, at the end of the Second World War, a super-weapon literally detonated into history, and its destructive power has remained world-beating ever since: on 6 August 1945, Hiroshima was destroyed by an atomic bomb. Before then, the road to achieve the strategic goal was through successful operations won by victorious military combats. The atomic weapon itself became the guarantee of achieving the strategic goal, a tool capable of winning wars on its own.

2. Stopping the race for the ultimate weapon

Initially, only the United States of America possessed the technology (during the development of which many scientists of Hungarian origin participated), but as the years passed, first the Soviet Union, Great-Britain, France and then China acquired nuclear weapons. In the 1960's, a situation gradually developed in which the interests of a group of nuclear powers and most non-nuclear-weapon states coincided in the need to prevent the further spread of nuclear weapons and the emergence of new nuclear powers. To prevent the proliferation of nuclear weapons, the Non-Proliferation Treaty (United Nations Office of Disarmament Affairs, 2021) was opened for signature in 1968, which prohibits nuclear-weapon states from transferring their nuclear weapons to other states and from aiding other states in their production. While the treaty has undoubtedly done much to promote a more peaceful world, it is still being criticized for making it morally objectionable for some countries to possess nuclear weapons, while for others it is

¹ National University of Public Service, Faculty of Military Science and Military Officer Training, e-mail: ozezoltan@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4959-0294>

morally acceptable to possess them and even to further modernize their capabilities. The treaty cannot be described as an impenetrable wall of granite hardness, as the nuclear club has continued to expand in the more than five decades since its entry into force. A glance at the world map (1. figure) reveals that 4 more countries have nuclear weapons, although 90% of nuclear warheads remain in the hands of the US and Russia. Around 9,600 warheads are ready for deployment, the rest waiting for dismantlement.

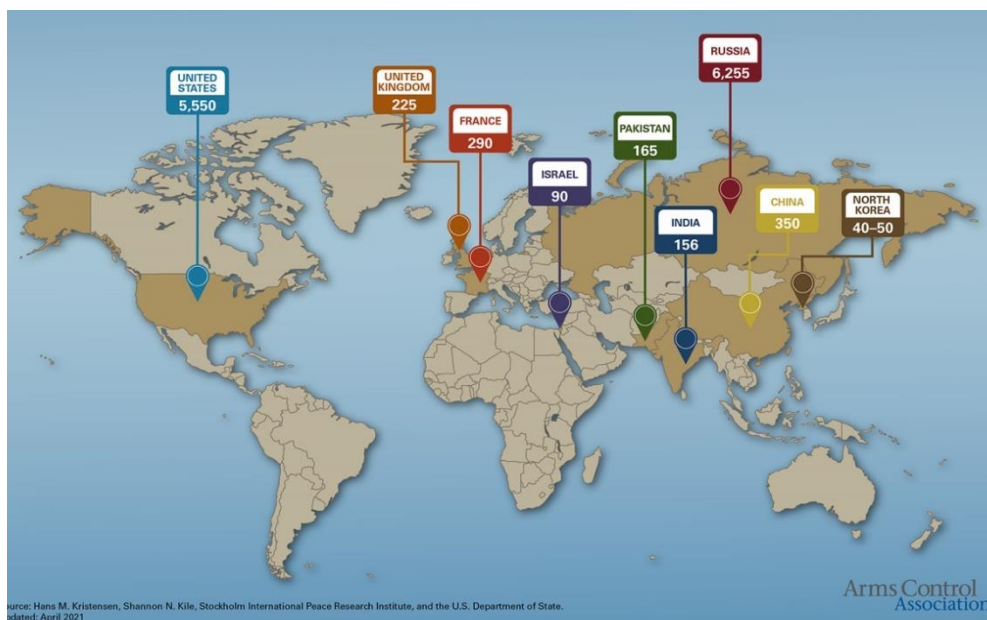


Figure 1: Estimated global nuclear arsenals in 2021.
Source: Davenport & Kingston, 2021.

Although the treaty has greatly slowed the spread of the most coveted weapon of mass destruction, nuclear weapons tests had continued, more than 2,000 nuclear bombs (2. figure) have detonated on the Earth till now (Ending Nuclear Testing, 2021).

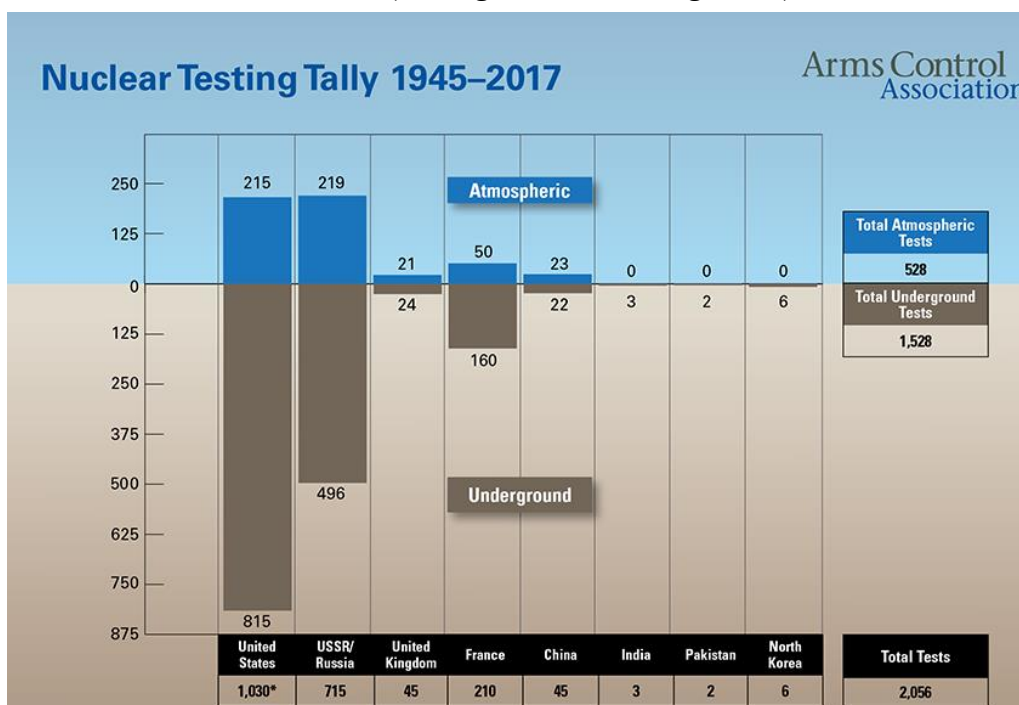


Figure 2: All nuclear tests till 2021.
Source: Kimball, 2020.

To remedy this problem, the Non-Proliferation Treaty was born in 1996. All 44 States specifically listed in the Treaty — those with nuclear technology capabilities at the time of the final Treaty negotiations in 1996 — must sign and ratify before the CTBT can enter into force. Of these, eight are still missing: China, DPRK, Egypt, India, Iran, Israel, Pakistan, and the USA. DPRK, India and Pakistan have yet to sign the CTBT. Even though the agreement is still has not entered into force, its importance lies in the fact that an organization was born with a global monitoring network, consists of 337 monitoring stations located in 89 countries around the world (3. figure). The stations are equipped with different type of sensors: seismic, infrasound, hydroacoustic and radionuclide. Also, there is a satellite system consist of 5 satellites capable of transmitting data within seconds to the data center in Vienna.

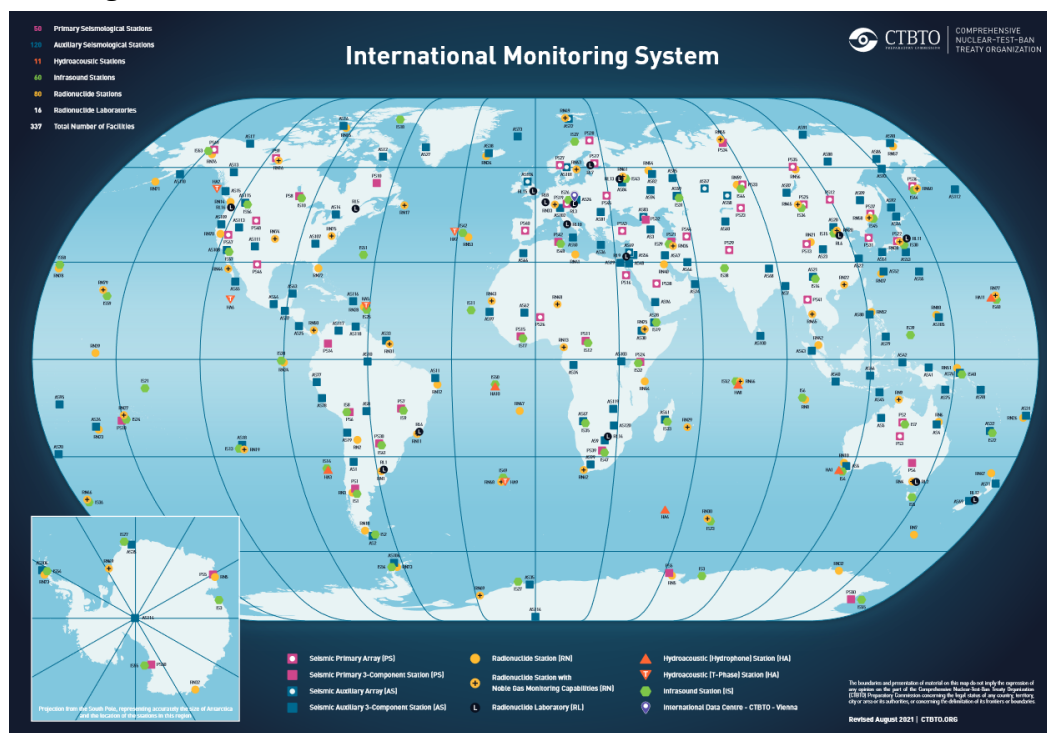


Figure 3: Global network of sensors detecting nuclear detonations.
Source: CTBTO, 2021.

3. New nuclear armament starts

On 2 August 2019, after a six-month grace period, the United States finally denounced the Cold War-ending treaty on the elimination of intermediate-range and short-range nuclear missiles, signed by Ronald Reagan and Mikhail Gorbachev in December 1987.

The Treaty required the United States and the Soviet Union to eliminate and permanently disown all their nuclear and conventional ground-launched ballistic and cruise missiles with ranges of 500 to 5,500 kilometers armed with conventional and nuclear explosive charges. The treaty, which was a milestone in ending the Cold War, banned the testing, production, and possession of such devices.

Under the Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty (INF Treaty), which came into force in June 1988 with Soviet ratification, the US and the Soviet Union destroyed a total of 2,692 weapons (846 American and 1,846 Soviet) in 1991 under the supervision of international inspectors. The treaty also stipulated that the two countries could regularly inspect each other's nuclear arsenals and prohibited the two sides from stationing ground-launched missiles in Europe (NATO, 2019).

The INF (Intermediate-Range Nuclear Forces) acronym is deceptive, because the treaty covers a wider and narrower range of weapons. Two types of weapons: ballistic and cruise missiles; not only medium range, but short-range (i.e., everything within a range of 500 to 5,500 kilometers); and not only nuclear, but also conventional warheads (NATO and the INF treaty, 2019). However, only ground-launched ones, i.e., those that can be launched from a ship, submarine, or aircraft, are not at all, and these have been under development for decades. The contract set a three-year deadline of 1 June 1991 to destroy existing stocks. In addition, both parties destroyed their means of launching and transporting weapons. The 1991 Strategic Arms Reduction Treaty (START), and its successors, the INF, which further limited nuclear weapons, including intercontinental ballistic missiles, played a key role in ending the nuclear arms race. The treaty originally applied only to the US and Soviet armed forces, but after the ending of the Soviet Union in 1991, the treaty was extended to several other successor states, and today Belarus, Kazakhstan and Ukraine are also parties to the treaty (Turkmenistan and Uzbekistan, however, remain absent from the meetings with the agreement of the other states.) Although no other countries have joined the treaty, Germany, Hungary, Poland and the Czech Republic disarmed their weapons covered by the treaty in the 1990s. Slovakia did so only in October 2000, under US pressure, and Bulgaria was the last to destroy its missiles in 2002, with US funding (Arms Control Association, 2019).

4. Reasons for denouncing the treaty

For several years now there are accusations that the Russian side has been secretly developing new weapons in violation of the treaty. The US first expressed its concerns about Russia's ground-launched drone tests in 2013, during the Obama administration. Although the accusation was repeatedly raised in joint talks in the following years, Russia has consistently denied it. The 2017 US report identifies the device it believes is in violation of the treaty: the SSC-8 (presumed Russian designation 9M729) ground-launched cruise missile, which has a range that the US estimates to be below the 5,500-kilometre limit of the treaty (Congressional Research Service, 2019).

The accusations have only grown stronger over time: „For years, Russia has violated the terms of the Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty without remorse.” – said The US Secretary of State. Michael Pompeo stated that by violating the treaty Russia „puts millions of Europeans and Americans at greater risk”, therefore „we can no longer be restricted by the treaty while Russia shamelessly violates it” (Pompeo, 2019).

Reacting to the events, NATO declared in a statement that the US NATO allies fully support the US decision to suspend Washington's obligations under the Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty because of Russia's violation of the agreement. NATO stressed in its statement that responsibility for the termination of the agreement rests solely with Russia (NATO, 2021). In fact, Russia is conducting missile tests at full speed (Tennis, 2019).

Moscow, however, considers the US deployment of "Aegis Ashore" air defense systems in Romania and Poland, which it believes can be easily adapted for offense, to be a breach of the treaty (Kingston & Bugos, 2018). On the other hand, the massive US fleet of unmanned air vehicles developed since the signing of the INF is also pricks the Russians eye, with drones such as the Predator, Avenger and Reaper. Even if no explicit breach of the treaty has been committed, according to the available information, it is certain that the US side is also keen to find loopholes in the treaty.

While there have been ongoing negotiations over alleged violations of the agreement in recent years, the Trump administration was still planning to put some pressure on Russia. In the beginning of 2019 withdrawal from the treaty was so far off the agenda that Ambassador Jon Huntsman in Moscow said the INF was “one of history’s most successful security agreements”

(Huntsman, 2019). Thus, the real reason for the denunciation is probably that the treaty prevented the United States from effectively competing with China's arms build-up in the Pacific, which is set to become the most important geopolitical region in the coming decades. Nor do the US and Russia think it is fair that while they limit their arsenals, China is free to arm itself. In addition to Russian treaty violations, the US was also concerned about China's arms development in Asia. Since China was never part of the treaty, it has been able to develop (5. figure) unhindered in the 30 years since it was concluded in a category of weapons that the Americans and Russians have virtually eliminated from their arsenals (Yeo, 2019).

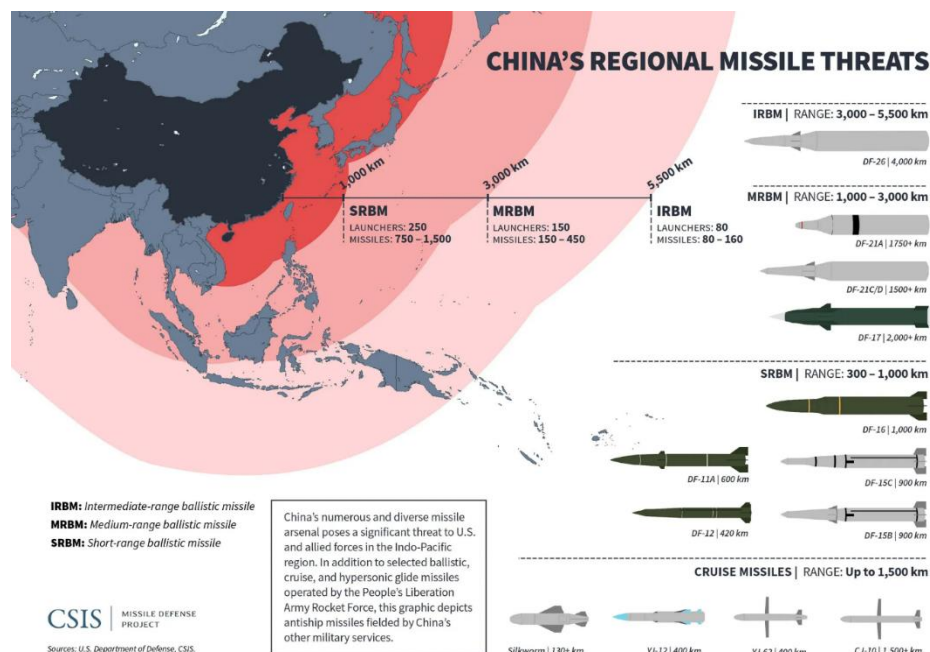


Figure 4: China's ballistic missile types and their range
 Source: *Missiles of China*, 2021.

The world-class capability of China's People's Liberation Army Missile Forces is best described by a statement made by Admiral Harry Harris, former Commander of the US Pacific Forces, at a Senate audition in 2017. According to him China has “the largest and most diverse missile force in the world” (Statement of Admiral Harry B. Harris Jr., U.S. Navy Commander, U.S. Pacific Command before the Senate Armed Services Committee on U.S. Pacific Command Posture, 2017). It has prioritized the fielding of intermediate-range ballistic missiles (IRBMs), with maximum ranges between 3,000-5,000 kilometers (km).

This arsenal consists of more than two thousand ballistic and cruise missiles and, 95 per cent of which would be violation of the INF Treaty, if it were to apply to China. Moreover, despite the slowing economy, they are increasing the defense budget: between 2007 and 2016, they spent an average of 8.5 percent more on armaments each year (Defense spending China, 2019). Another important consideration, according to those in favor of abolishing the treaty, is that ground-launched missiles are much cheaper to maintain and move than air and naval weapons, which are also developed alongside the INF. Both warships capable of deploying drones and modern fighter-bombers are much more expensive than mobile launchers, which are relatively easy to deploy.

By the elimination of the INF, only one nuclear arms limitation agreement left between the two countries, the New Strategic Arms Reduction Treaty (START), signed in 2010 by Barack Obama and Dmitry Medvedev. It has roughly halved the number of intercontinental and submarine-launched ballistic missiles and heavy bombers and cut the stock of warheads by a third to a quarter capped at 1 550. Even if the New START expires in 2026, for the first time

since 1972 there will be no restrictions on the missile armaments of nuclear-armed states (Borger, 2018).

5. Boundaries are always questioned

There is always a country on Earth that is trying to acquire nuclear weapons technology. Now Iran is knocking on the door of the nuclear club: it recently announced that it has accelerated its uranium enrichment (6. figure) program, despite its 2015 nuclear commitment, thanks to the US withdrawal from the nuclear deal and the reimposition of sanctions against the Middle Eastern state (Selján, 2020). Nuclear weapons are fundamentally based on the principle of deterrence, which is why, if one more state was to join the nuclear powers, their opponents would also arm themselves. Several Arab states have made it clear that if Tehran acquires a nuclear weapon, they too will have to respond to the threat (Tálas, 2011).



*Figure 5: uranium centrifuges in Iran.
Source: Golshiri & Kaval, 2019.*

6. Summary

The nuclear threat is evolving, although the number of nuclear weapons has decreased globally, thanks to the US-Russia agreement, China, India, Pakistan have increased their nuclear arsenals, although slightly. What's more, Britain sees nuclear deterrence as such a pillar of its security that it has set a target for increasing the number of nuclear warheads in its latest national security strategy (Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy , 2021). The number of nuclear powers is growing, with North Korea having carried out 6 nuclear test explosions since 2006, the last one was in 2017.

The other problems of the world - climate change, the coronavirus, social inequalities - may now seem bigger than the fear of nuclear weapons, but the possible scenarios are frightening enough (Figure 6).

Risks by likelihood are climate change, pandemic etc., but Risks by impact are definitely Weapons of Mass Destruction, and especially nuclear weapons.

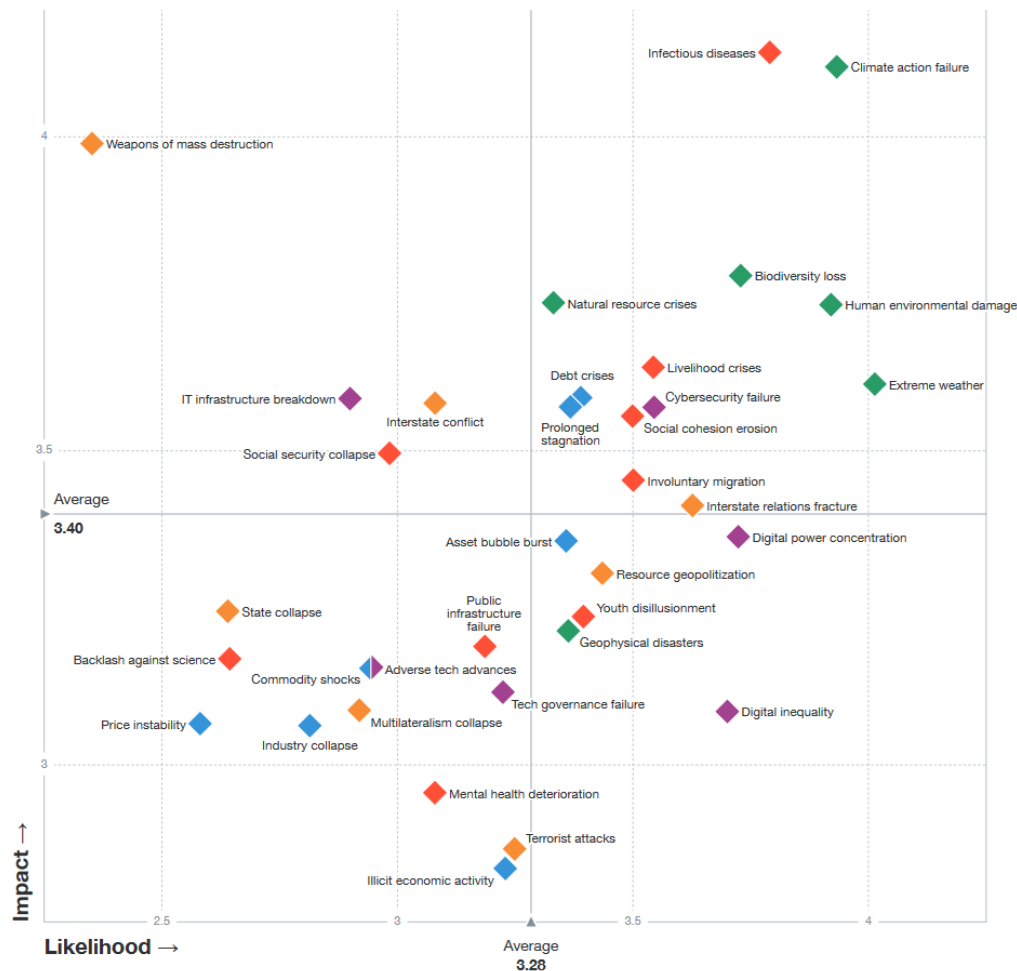


Figure 6: Global Risks Landscape.
Source: World Economic Forum, 2021.

The situation can only be addressed in a comprehensive approach. Cooperation must be made more effective, both at regional and international level, because addressing the nuclear weapons challenge requires international cooperation, as the threat does not stop at national borders.

7. References

- Borger, J. (2018. 04 17). US and Russian nuclear arsenals set to be unchecked for first time since 1972. Retrieved from: The Guardian: <https://www.theguardian.com/world/2018/apr/17/us-russian-nuclear-arsenals-treaty-expire-unconstrained> Retrieve time: 2022. 02. 02.
- Congressional Research Service. (2019. 08 02). Russian Compliance with the Intermediate Range Nuclear Forces (INF) Treaty: Background and Issues for Congress: Retrieved from: <https://crsreports.congress.gov/search/#/?termsToSearch=R43832&orderBy=Relevance> Retrieve time: 2022. 02. 02.
- Davenport, K., & Kingston, R. (2021. 10). Nuclear Weapons: Who Has What at a Glance. Retrieved from: <https://www.armscontrol.org/factsheets/Nuclearweaponswhohaswhat> Retrieve time: 2022. 02. 02.
- Ending Nuclear Testing. (2021. 11 25). United Nations, Retrieved from: <https://www.un.org/en/observances/end-nuclear-tests-day/history> Retrieve time: 2022. 02. 02.
- Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy. (2021). Great- Britain.
- Golshiri, G., & Kaval, A. (2019. 09 09). Nucléaire iranien: l'escalade graduée de Téhéran reprend malgré les efforts français. Retrieved from: La Monde: https://www.lemonde.fr/international/article/2019/09/09/nucleaire-iranien-l-escalade-graduee-de-teheran-reprend-malgre-les-efforts-francais_5508167_3210.html Retrieve time: 2022. 02. 02.

Huntsman, J. (2019. 02 04). Op-Ed by Ambassador Jon Huntsman for RBC. Forrás: US. Embassy and Consulates in Russia, Retrieved from: <https://ru.usembassy.gov/op-ed-by-ambassador-jon-huntsman-for-rbc/> Retrieve time: 2022. 02. 02.

Kimball, D. (2020. 07). The Nuclear Testing Tally. Forrás: Arms Control Association, Retrieved from: <https://www.armscontrol.org/factsheets/nuclear-test-tally> Retrieve time: 2022. 02. 02.

Kingston, R., & Bugos, S. (2018. 10). Arms Control Association. Forrás: Russia, China Criticize U.S. Missile Test, Retrieved from: <https://www.armscontrol.org/act/2019-10/news/russia-china-criticize-us-missile-test> Retrieve time: 2022. 02. 02.

Missiles of China. (2021. 04). Retrieved from: <https://missilethreat.csis.org/country/china/> Retrieve time: 2022. 02. 02.

Péczeli, A. (2021). A tömegpusztító fegyverek és hordozóeszközök proliferációja. In D. Berzsenyi, G. Csehi, Csiki T., Varga, A., Deák G., Etl, A., Felméry A., Varga G. *A globalizált világ kihívásai*, pp. 255-278. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó.

Pompeo, M. (2019. 02 01). US Embassy and Consulates In France. Forrás: Remarks by Michael R. Pompeo, Secretary of State on INF Treaty, Retrieved from: <https://fr.usembassy.gov/remarks-by-michael-r-pompeo-secretary-of-state-on-inf-treaty/> Retrieve time: 2022. 02. 02.

Selján, P. (2020). A 2017–2020-as Trump-adminisztráció Közel-Kelet-politikája. *Nemzet és Biztonság: Biztonságpolitikai Szemle*, pp. 45-65.

Statement of Admiral Harry B. Harris Jr., U.S. Navy Commander, U.S. Pacific Command before the Senate Armed Services Committee on U.S. Pacific Command Posture. (2017. 04 27). Retrieved from: https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Harris_04-27-17.pdf

Tálas, P. (2011). Az iráni feladvány. *Nemzet és Biztonság*, pp. 2-2.

Tennis, M. (2019. 08 12). Arms Control Association. Forrás: U.S.-Russian Arms Control At Risk: An Assessment and Path Forward, Retrieved from: <https://www.nytimes.com/2019/08/12/world/europe/russia-nuclear-accident-putin.html> Retrieve time: 2022. 02. 02.

United Nations Office of Disarmament Affairs. (2021. 11 30). Retrieved from: <https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/> Retrieve time: 2022. 02. 02.

World Economic Forum. (2021). The Global Risks Report 2021. Retrieved from: https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2021.pdf Retrieve time: 2022. 02. 02.

Yeo, M. (2019. 10 01). China unveils drones, missiles and hypersonic glide vehicle at military parade. Forrás: Defense News, Retrieved from: <https://www.defensenews.com/global/asia-pacific/2019/10/01/china-unveils-drones-missiles-and-hypersonic-glide-vehicle-at-military-parade/> Retrieve time: 2022. 02. 02.

A 2020-as örmény-azeri háború okainak, indokainak elemzése

Szücs Lotti¹

Absztrakt

Kötődés vagy bosszúvágy? Ez a kérdés merül fel bennem a 2020-as örmény-azeri háború kirobbanásának elemzése során. 2020. szeptember 27-én az örmény kormány szükségállapotot hirdetett, így az azeri konfliktus határháborúvá változott. Hogyan jutott el a terület az örmény társadalmi válságtól addig, hogy a nemzetközi közösség hivatalosan Azerbajdzsán új állama részeként ismerte el az enklávét? Az örmény identitású lakosság a területhez való kötődésükre és a jelenlegi etnikai viszonyokra hivatkozva akarja a jogát érvényesíteni. Az azeri nép ragaszkodása a térséghez a bosszúvágyból fakad, ugyanis erősen érzik még a kilencvenes években lezajlott hegyi-karabahi háború okozta sebeket: egymillió menekült és több tízezer halott azeri emléke, valamint a nemzetközileg elismert területeiknek 20 százalékának elvesztése. Emellett meg kell említeni a harcok lehetséges globális terjeszkedését is: Törökország Azerbajdzsánt, míg Oroszország Örményországot támogatja. Vajon a szövetséges országok mennyire befolyásolják a hosszú éveken keresztül tartó ellenségeskedés végső kimenetelét? Valóban a konfliktusok alapja az etnikai különbségek vagy a területszerzés? Vagy a katonai szövetségeket megmozgató nyílt konfrontációval végződhet ez az eseménysorozat? Ezen kérdéseket taglalva szándékozom felfedni az előzmények kihatásait a 2020-as konfliktus eseményeire.

Kulcsszavak

hegyi-karabahi konfliktus, Azerbajdzsán, Örményország, tűzszünet, 1988-1994-es háború

1. Bevezetés

Hegyi-Karabah, a Dél-Kaukázus térségében, Azerbajdzsán délnyugati részén, Alsó-Karabah és Zangezur között, a Karabah-hegység keleti oldalán, közvetlenül az örmény határ mellett elhelyezkedő, többségében az örmény nép által lakott különleges autonóm státusszal rendelkező enklávét a nemzetközi közösség 1991 óta az olajban gazdag, s egyre nagyobb gazdasági hatalommá növvő Azerbajdzsán részeként ismeri el. Árcáh Köztársaság vitatott hovatartozása miatt „puskaporos helyzet” alakult ki az elmúlt harminc évben az örmény és az azeri állam között, aminek okán 2020 júliusában Árcáh Köztársaság, Örményország és Azerbajdzsán között határvillongások mentek végbe. Ennek következményeként 2020. szeptember 27-én az örmény kormány szükségállapotot hirdetett, így a „befagyott” örmény-azeri konfliktus határháborúvá változott. Ez a „befagyott konfliktus” a legrosszabb pillanatban érkezett az olvadáshoz, a koronavírus-járvány idején. Ezért a körülmények vizsgálatán kívül a két harcoló félnek a menekültek lakhatási viszonyainak, és a kivándorlás jelenségének problémáján kívül a COVID-19 okozta súlyos gazdasági, társadalmi és egészségügyi válságot is kezelniük kellett. Ennek a szituációnak a kezelésén túl az okok, indokok vizsgálata is kiemelt jelentőségű a konfrontáció kapcsán (Varga, 2020; Coffey, 2020; Yousefi-Kóbor, 2013).

A kutatásom során több hazai és nemzetközi forrást is megvizsgáltam a témával kapcsolatban és ezek elemzése során a következő kérdésekre kívánok választ adni:

¹ Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar; Budapest 1083, Ludovika tér 2., lottiszucs27@gmail.com

- Mi lehet az oka e vérengzéseknek?
- Hogyan is jutottunk el a konfliktusig, amely a katonák mellett civil áldozatokat is követelt?
- Mi lehet az oka a nagy pusztításokkal járó fegyveres konfliktusnak?

Vlagyimir Putyin 5000 főre becsülte nagyjából az áldozatok számát, a karabahi hatóságok szerint több mint 1740 katonájuk esett el a harcok alatt. Hogyan jutott el a nézeteltérés idáig?

Ezen kérdésekre kerestem a választ. A kutatásom során az a célom, hogy egy széleskörű értelmezést adjak a konfliktus okaira, indokaira.

2. Előzmények és a felek álláspontjai

2.1. Hegyi-Karabah a XX.században

Elsőként az alábbi kérdéskört kell megvizsgálnunk az ellentét kapcsán: Hogyan is jutottunk el a konfrontációig, amely katonai és civil áldozatokat is követelt? A kérdés megválaszolásához vissza kell térnünk a XX. századi Örményország helyzetének a vizsgálatához, ugyanis az örmény etnikum helyzete ebben az időszakban kritikussá vált. Meg kell említeni, hogy az örmények keleti letelepedési körzetei már a XIX. század végére orosz fennhatóság alá kerültek, ami viszonylagos biztonságot nyújtott az ifjútörökök megsemmisítő politikája ellen. Ebből is kiviláglik, hogy Oroszország fennhatósága Örményország felett már korábbra visszavezethető (Yousefi-Kóbor, 2013). A cári Oroszország – hogy ellenőrzése alatt tarthassa e területeket az 1905-ös forradalmi megmozdulásoknál – kijátszotta egymás ellen az etnikai kisebbségeket. Ez az esemény véres konfliktusokhoz vezetett Bakuban, Nahicsevánban és Susában az azerbajdzsáni törökök és az örmények között. Törökország és az Orosz Birodalom egymással szemben léptek be az első világháborúba, amelynek során a harci események főként a keleti és a kaukázusi frontokon zajlottak. A törökök a háborúba lépést követően folyamatosan nyomultak előre a Kaukázusi térségben, ennek következményeképpen 1914 decemberében az Orosz Birodalom és Örményország jelentősebb területeit, többek között Sarikamist is elfoglalták, az elfoglalt civil területeken nagy pusztítás zajlott (W.E.D, 1953). Az örmény túlélők egy része Oroszországba menekültek, másokat Szíriába deportáltak vagy az iszlám vallásra kényszerítettek (Wagner, 2020). A népiirtásnak a Sztálin vezette szovjethatalom vetett véget az 1920-as évek elején. A kommunista Vörös Hadsereg ellenőrzése alá vonta a területet, amelynek fölsoztása nem a nemzetiségi problémák megoldását, hanem az ott élők engedelmisségre kényszerítését szolgálta. A Szovjetunió területszervezése által Azerbajdzsán területén létrejött a Hegyi-Karabahi Autonóm Régió, mely Örményországgal lett határos terület, de teljesen a kommunista erők befolyása alatt állt (Yousefi-Kóbor, 2013). A Szovjetunió 1991-es megszűnése előtt 1988-ban feléledt a területen az örmény és az azeri nacionalizmus, emiatt a gazdasági válság mellett egy társadalmi válság ment végbe a térségben. Ezen okok mellett még ki kell emelni, hogy a rendszerváltás előtt nem csupán Karabah területén, hanem Bakuban és Jerevánban is etnikai összecsapásra került sor, amely hozzájárult a hegyi-karabahi háború kirobbanásához. A karabahi örmények Örményországhoz kívántak csatlakozni területileg és tüntetések indultak ennek elérésére, viszont Bakuban válaszul ellentüntetések kezdődtek. 1988 februárjában már megszavazták Karabah vezetői az Örmény Köztársasággal való egyesülést, azonban ezt a kérelmet a szétbomló Szovjetunió elutasította és a határok tiszteletben tartására kötelezte a kisebbséget. Ennek hatására az ellentétek nem szűntek meg és mindkét oldalról egy „pogrom-háború” indult a különböző etnikumok ellen. Ennek a nézeteltérésnek a tovább gyűrűzését Moszkva 1991-ig tudta visszaszorítani az orosz békefenntartók kirendelésével, de 1991 végére a szovjet térség szétesésével a két állam, Örményország és Azerbajdzsán is nyíltan egymás ellen fordult. A háború során inkább az örmény csapatok győzedelmeskedtek az azeri erőkkel szemben. Az örmények 1992-ben Susát,

majd 1993-ban Árcáh területét körülvevő azeri támaszpontokat is elfoglalták. A 1990-es években lezajlott háborút Azerbajdzsán elveszítette és az azeri illetve a hegyi-karabahi területekből létrejött Árcáh Köztársaság de jure Azerbajdzsán, de facto Örményország része lett. Ez a fegyveres konfliktus rengeteg áldozatot követelt², amit a Szovjetunió örökébe lépő Oroszország 1994. május 16-án szüntette meg a tűzszüneti megállapodás létrejöttének elősegítésével. A harcok örmény győzelemmel zárultak, mivel Moszkva fegyverekkel támogatta a csapatokat, a tűzszünet után Hegyi-Karabah és hét szomszédos megye kikerült Baku ellenőrzése (Csernus, 2020, Rác, 2020).

2.2. Az örmény-azeri ellentét a XXI. században

A tűzszünet megkötése óta több mint huszonöt év telt el, közben a két ellenséges oldal rendszeresen megsértette a tűzszüneti megállapodást és 2016. április 2.-án az azeriek megtámadták az örményeket és lezajlott a „négynapos” háború. Ennek a „rövid” háborúnak inkább politikai, mint katonai eredményei voltak, ugyanis az azeriek csak pár települést és néhány magaslatot foglaltak vissza a jerevániaktól, viszont 2016-ban az alacsony olajárak és a magas infláció miatt komoly belpolitikai problémái adódtak a politikai vezetésnek, emiatt „figyelemelterelőként” használták ezt a fegyveres fellépést. Viszont ennek az összecsapásnak egyes elemzők szerint nagyobb jelentősége volt, mivel sikerült a szakadárokat kimozdítani a több évtizedes védelmi vonalukból és elősegíteni a későbbi katonai előre nyomulást. Ennek a konfrontációnak az értékelésekor felmerült még nemzetközi szinten az a gondolat, hogy nem is Azerbajdzsán, hanem Oroszország mozgatta a háttérben a szálakat az ukrán válság és a szíriai beavatkozása miatt, de végezetül megállapították, hogy a nagyhatalomnak nem volt szerepe a támadás megszervezésében. A „négy napos” fegyveres konfliktus után 2018-ban a békés forradalom keretei között eltávolított Szerzs Szargszjan egykori hegyi-karabahi harcos és örmény miniszterelnök helyére érkező Nikol Pasingjának kezdetben nagy célja volt, hogy csökkentse a nézeteltérések mértékét az örmény és az azeri nemzet között. Viszont Nikol Pasingján, miniszterelnök egy év után gyökeresen más álláspontot kezdett képviselni az azeri kérdéssel kapcsolatban, 2019-ben a miniszterelnök egy beszédében³ már úgy fogalmazott, hogy Árcáh Köztársaságra úgy kell tekinteni, mint Örményország egy részére. Ezen események már közvetlen előzményei voltak örmény oldalról a 2020 júliusában végbemenő határvillongásoknak. A 2020 júliusában végbemenő eszkaláció hatására nem csupán a karabahi területeken, hanem az örmény-azeri határokon is kirobbantak a harcok, melyek a lakott környezet pusztításához és a civil lakosság meggyilkolásához vezetett (Rác, 2020; Wagner, 2016; Ács, 2020).

2.3. Azerbajdzsán álláspontja

Ilham Alyjev által stabil autoriter formában vezetett Azerbajdzsán a háború kirobbanásának „indokaként” arra hivatkozott, hogy az 1988-94-es háború előtt a hegyi-karabahi terület lakosságának több mint 20%-a volt azeri, viszont a háborúban a karabahi csapatok nem csupán a területről, hanem a szomszédos azeri járásokból is kiűzték az azeri lakosokat. A kilencvenes években kötött megállapodásokból a kisebb védelmi erőforrásokkal rendelkező örmény oldal került ki győztesként, emiatt a visszavágásra készülő bőséges kőolaj és földgáz lelőhellyel

² Mintegy 30 000 ember halt meg, és a harcok, valamint az etnikai tisztogatások miatt 230 000 örmény és 800 000 azeri menekült el. Elérési útvonal: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/aj.html#Issues> Letöltés ideje: 2022. 02. 02.

³ Nikol Pashinyan: Armenia is today unequivocally a democratic country. Elérési útvonal: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/nikol-pashinyan-armenia-is-today-unequivocally-a-democratic-country> Letöltés ideje: 2022. 02. 02.

rendelkező Azerbajdzsán folyamatosan növelte a 2000-es években a védelmi kiadásait, ennek hatására 2020-ra már megközelítőleg a fegyverkezési és védelmi kiadásokra 2,27 milliárd dollárt költött, amely több mint a fele Örményország 2020-as teljes állami költségvetésének (Coffey, 2020; Ács, 2020).

2.4. Örményország és Hegyi-Karabah álláspontja

Ebben a háborúban mindig kérdéses Örményország szerepe, ugyanis formálisan a két szemben álló fél Árcáh Köztársaság és Azerbajdzsán, de a jereváni kormány máig nem ismeri el Hegyi-Karabahot külön köztársaságként, ugyanis az ország a karabahi területek jövőjét sajátjaként kezelve tárgyalta a „két állam” nevében az azeri erőkkal szemben is. Hegyi-Karabahi Köztársaság vezetése már a kezdetektől Örményország politikai és anyagi támogatásától függött, valamint ki kell emelni, hogy az utóbbi évtizedekben az örmény elnökök mind a Karabahhoz való kötődésüknek köszönhetik a politikai karrierjüket. Hegyi-Karabah és Örményország a harcok megkezdésével kapcsolatban arra hivatkozott, hogy a terület lakossága 95%-ban örmény identitású, mégis a terület de jure Azerbajdzsán része. A területen élő népesség a keresztény vallást és kultúrát vallja magáénak az örményekhez hasonlóan, emiatt Hegyi-Karabah Örményországhoz jobban kapcsolódik közös identitás, történelem miatt, mint a muszlim vallású Azerbajdzsánhoz. Mind Hegyi-Karabah, mind Nikol Pasinján által irányított Örményország a keresztény kultúra utolsó bástyájaként fennálló terület a térségben Grúzia és Oroszország mellett. Nem is véletlen, hogy az Oroszországgal való szövetség a korábbi történelmi kapcsolatra és a közös vallási-kulturális jellegre épül (Varga, 2021; Rácz, 2020).

3. Nemzetközi vonatkozás

3.1. Törökország szerepe

A fegyveres ellentét nemzetközi vonatkozását is érdemes megvizsgálni, ugyanis a törökök illetve az oroszok szerepe is jelentős a háborús esemény kapcsán. Recep Teyyip Erdogan által vezetett Törökország Azerbajdzsán oldalán lépett fel a harctéren, ezért a török-örmény ellentét előzményeit vizsgálnám meg. Az örmények őshazája a mai Északkelet-Törökország és az Örmény Köztársaság területére esik, lakossága mintegy 3,8 millió. A törökök a 11. században meghódították az örmények földjét, ettől kezdve az örmény nemzet élet-halál harcot vív a nála sokkalta hatalmasabb Törökországgal (Mikovic, 2020; Csernus, 2020). A leigázott örményeknek különadót kellett fizetniük és megkülönböztető ruhát viseltek. Az örmény nőket és gyerekeket rabszolgának adták el, és iszlámra kényszerítették őket. Viszont a törökök a XX. században is nyomást gyakoroltak az örmény etnikum felett, ennek következményeként 1915 és 1917 között bekövetkezett egy örmény népirtás, ahol 600–800 ezren veszítették életüket. Az örmény genocídiumra széles körben tekintenek úgy, mint az egyik első modern, szisztematikus népirtásra. A genocídium, amelyet a mai napig legalább huszonnégy ország ismert el hivatalosan népirtásnak, bizonyára a második legrészletesebben tanulmányozott ilyen jellegű eseménysorozat a történelemben. Törökország kormánya a mai napig visszautasítja, hogy az eseményeket genocídiumként jellemezzék. Vajon mi lehet Törökország célja a konfliktusba való becsatlakozással? E kérdéskör vizsgálatakor arra jutottam, hogy Törökország elsődleges céljai közé tartozik az örmény területek egy részének a megszerzése, az iszlám vallás terjesztése és a kereszténység vallás visszaszorítása Aliyev, 2020.

3.2. Oroszország szerepe

Vlagyimir Putyin által irányított Oroszország szerepe szintén kiemelt jelentőségű a fegyveres konfliktus végbemenetelének és vizsgálatának kapcsán. Ki kell hangsúlyozni, hogy az orosz oldal részéről a nyílt konfrontáció elkerülése volt a cél, amit a harcok kirobbanásával nem sikerült elérni. Ennek ellenére 2013-tól kezdve Oroszország Baku fő fegyverexportőre volt, miközben az örményekkel is diplomáciai kapcsolatot tartott. A fenti előzmények áttekintéséből kiviláglik, hogy az oroszok mindig nagy befolyással bírtak az örmény területeken és ez a fajta szoros kapcsolat a Szovjetunió felbomlása után is megmaradt a múltbeli események, valamint a vallási összetartozás miatt. Ehhez hozzá kapcsolódik még, hogy a térségben az oroszok egyik fő célja a török terjeszkedés visszaszorítása, ugyanis a muzulmán törökök ma is uralkodó népek tartják magukat. Az 1992. október 1.-jei pántörök csúcstalálkozón Szulejmán Demirel, akkori török miniszterelnök kijelentette: „A török világ számára, amely [...] az Adriai-tengertől Kínáig terjed, ez kézzelfogható valóság. 100 éves álmunk megvalósulása.” Ehhez hasonló török kijelentésektől tartanak az oroszok és emiatt is céljuk a törökök nagyhatalmi státuszának csökkentése és terjeszkedésük visszaszorítása. Mindemellett ki kell emelni, hogy Oroszországnak Örményország energetikai szempontból is fontos, mivel az állam nagyon közel fekszik a Baku–Tbiliszi–Ceyhan (BTC)/Dél-Kaukusz energiafolyosóhoz. Amíg fegyveres konfliktusok vannak az azeriek és az örmények között, addig a Bakuból Európába tartó gáz- és olajszállítás akadózása miatt félt Oroszország, emiatt is a szövetséges állam minél hamarabb rendezni akarta a háborús helyzetet (Mikovic, 2020).

3.3. Nemzetközi szervezetek szerepe

3.3.1. Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO) és a Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezete (KBSZSZ)

A 2020-as örmény-azeri háború elején felmerült a katonai tömbök lehetséges összeecsapása, mivel Azerbajdzsán legfőbb szövetségese Törökország az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének (NATO) tagja, míg Örményország az orosz vezetésű Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezetének (KBSZSZ) tagja. E tényekre rápillantva felvetődhet bennünk a kérdés, hogy a két ország és a szövetségeseinek fegyveres konfrontációja egy nemzetközi szintű, katonai tömböket érintő nagyobb területeket felölelő háborúvá bontakozhatott volna ki.



1. ábra: Örmény-azeri konfliktus 2020-ban
Forrás: Heritage Foundation Research

Azért is merülhetett fel ez a gondolat az összecsapás elején, mivel Oroszországnak két katonai bázisa is van örmény területen, Gyumriban és Erebusban, emiatt az orosz haderőt gyorsan lehetett volna mozgósítani. Ilyen eseményekre viszont nem került sor, de nemzetközi ok-okozatosság vizsgálatában nem lehet elkerülni a katonai tömbök esetleges szerepkörét (Aliyev, 2020)

3.3.2. EBESZ Minszki csoportja

A nemzetközi közösség fellépése is nagy hatással volt a konfrontáció kimenetelére, az ENSZ már a háború elejétől kezdve felszólította az örményeket a csapataik kivonására, de ez nem vezetett gyakorlati eredményhez. Az Amerikai Egyesült Államok és Franciaország társelnöklésével az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet által létrehozott Minszki Csoport már 1994-től hosszú távú nemzetközi béketeremtő akcióba kezdett. 2020. október 1.-jén kiadott egy nyilatkozatot a Minszki Csoport, melyben felszólította a harcoló feleket a tűzszüneti megállapodás megkötésére. Ez a nyilatkozat a 2007 novemberében az Egyesült Államok, Oroszország és Franciaország miniszterei által Madridban bemutatott alapelvekhez is illeszkedett, ugyanis ezen alapelvek Örményországgal és Azerbajdzsánnal kapcsolatos konfliktusos helyzet rendezésére szolgáló előzetes tervdokumentáció volt, mely egy kompromisszumra való törekvést tükrözött a nagyhatalmak részéről. Többek között a Helsinkii Záróokmányban foglalt „egyetemesnek” mondható erőszak tilalmának, területi integritás tiszteletben tartásának, valamint a népek egyenlő jogainak és önrendelkezésnek az alapelveihez is illeszkedik. A madridi alapelvek közé tartozik a Hegyi-Karabahot körülvevő területek visszaadása Azerbajdzsánnak; Árcáh Köztársaságnak a biztonságot nyújtó különleges területi autonómiai státusz biztosítása; a gazdasági és kereskedelmi „folyosó” biztosítása Hegyi-Karabah és Örményország között és a nemzetközi biztonsági garanciák vállalása (L'auquila, 2009; Coffey, 2020).

A Minszki Csoporton belül az USA kezdeményezte leginkább a harcok beszüntetésének elősegítését, ugyanis a hegyi-karabahi területen folyó konfliktusok még inkább destabilizálhatják a régióban lévő viszonyokat. Az Egyesült Államok a 2017-es Nemzeti Biztonsági Stratégiájában foglaltak szerinti útmutatást követte azzal, hogy a „forrongó Kaukázusban” lévő eseményekkel szemben fellépett a Minszki Csoporton keresztül, ugyanis a régióban Oroszország és Irán befolyását vissza kellett az USA-nak szorítania a nagyhatalmi status quo megtartása miatt. Valamint kiemelt jelentőségű, hogy Európa és Ázsia közötti kereskedelem három útvonalon keresztül zajlik: Iránon, Oroszországon és Azerbajdzsánon át. De a nyugati nagyhatalmak és Moszkva, valamint Irán közötti kapcsolatok az utóbbi időben megromlottak, ennek hatására az egyetlen „biztonságos” kereskedelmi útvonal az azerbajdzsáni maradt. Azerbajdzsánon keresztül áthaladó nemzetközi kereskedelem és tranzit útvonalak gördülékeny fenntartása miatt is elsődleges volt az Egyesült Államok, valamint Európa számára is a konfrontáció mihamarabbi rendezése (Coffey, 2020; Wagner, 2016).

4. A konfliktus lezárása

3.1. Tűzszüneti megállapodás

A szemben álló felek fegyverszüneti megállapodása 2020. november 10.-én lépett érvénybe. A konfliktusban Oroszország egyfajta döntőbíróként lépett fel, ezért az egyezség alapján a vitatott régióba orosz békefenntartók vonultak be. A tűzszüneti megállapodásban lefektették, hogy 2020. november 20.-ig az Agdami Körzet visszakerül Azerbajdzsánhoz. İlham Alijev, az azeri elnök elmondása szerint „nagy terveik” vannak a most átadott agdami régióval. Ez azoknak a családoknak a visszatelepítését jelenti, akik a 1990-es években elmenekültek.

Örményországban heves vitákat váltott ki, hogy a kormány elfogadta a másik oldalnak kedvező tűzszünetet, ezért a nép Nikol Pasinján kormányának lemondását követelte. Ez a megállapodás nem rendezte teljesen a térségben uralkodó ellenséges viszonyokat, viszont a háború okainak vizsgálata elengedhetetlen, ugyanis az ilyen jellegű konfliktusok több eseményből álló láncolatok eredménye (Aliyev, 2020).

3.2. A konfliktus hatása

A háború visszhangjaként az Európa Tanács részéről felmerült, hogy a konfliktust emberi jogi jogsértésként vizsgálja, ugyanis az atrocitások Európai Emberi Jogi Egyezmény egyes cikkeibe ütközik. A kérdés csupán az, hogy emberi jogi vagy hadi jogi érdeket sértettek-e a felek, amikor a lakott környezetet megtámadták és civil áldozatok is lettek a fegyveres összeütközés során? Ennek megválaszolására az általános és a különleges jogrend kapcsolatát kell megvizsgálni az örmény-azeri háború kapcsán. Az Európa Tanács vizsgálja a történeteket az emberi jogok tekintetében, de sok szempontból a nemzetközi szerv is kötve van nemzetközileg elismert dokumentumokhoz, mint az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, amely a 15. cikkében kimondja, hogy az élethez való jogot abszolútnak kell tekinteni és e rendelkezéstől tilos eltérni, kivéve a jogszerű háborús eseményeknél bekövetkező halálesetknél. A következő kérdéskör az lesz a szerv vizsgálati mechanizmusa során, hogy az adott konfliktus jogszerű háborús cselekménynek lehet-e tekinteni? (Coffey, 2020; Gönczi, 2021)

Egy érdekes momentumra hívta fel az Al-Jazeera újságírója a figyelmet. Ugyebár a konfliktus végkimeneteléből kiviláglik, hogy Azerbajdzsán és Törökország határozottan győzelemként könyvelheti el a 2020-as örmény-azeri konfliktust, de Borut Grgic szerint a konfrontáció legnagyobb vesztese nem Örményország, hanem az Európai Unió. Az EU csupán „háttér-megfigyelőként” vett részt az eseményekben, ennek pedig lehetnek következményei, ugyanis a szintén nagy mennyiségű azeri gázt vásárló Unió kereskedelmét szintén orosz, illetve török békefenntartók fogják ellenőrizni. Emellett ki kell emelni azt is, hogy az Unió vezetősége semmilyen normális megoldást nem tudott kitalálni harcok megszüntetésére: Josep Borrell, az Európai Unió külügyi- és biztonságpolitikai főképviselője az Európai Biztonsági Együttműködési Szervezet Minszk Csoportjával történő konzultációt, Emmanuel Macron francia elnök a törökök (NATO-szövetségesük) harcokon kívül maradását, Merkel pedig egy telefonos konzultációt követelt a küzdő felektől. Az újságíró kiemelte, hogy az Unió „szereplő” kíván maradni a dél-kaukázusi térségben, többek között azzal a cselekedetével, hogy szövetséget köt a keresztény Grúziával, még ha ezzel Oroszország ellenszenvét is váltja ki. (Gönczi, 2021; Akhmetova, 2021; Aliyev, 2020).

Azerbajdzsánban a konfliktus társadalmi hatása a migráció megnövekedése a térségen belül, ugyanis a harcok miatt rengeteg lakó hagyta el az otthonát. Ezzel az a probléma vetődött fel, hogy a menekültek számára épült lakókomplexumok több alapvető infrastrukturális hiányosságokkal rendelkeznek, mint a vezetékes víz, a tömegközlekedés, a munkalehetőségek hiánya vagy a szűkös élettér. Vagyis olyan ellátási hiányosságokkal küzd a bakui kormány, amelyeket egy fegyveres konfliktus után még nehezebben tud majd kezelni. Az azeriek célja a menekültek integrálása és pozitív diszkrimináció által könnyebb munkához juttatása, vagyis a kormányzat a menekültek kollektív tudatának fenntartása érdekében egységesítve szegregálja őket a társadalom egészétől. Emellett az újonnan szerzett területekre való betelepítéssel kapcsolatos problémákat is meg kell oldania az azeri kormányzatnak. (Varga, 2021; Gönczi, 2021; Aliyev, 2020).

5. Összefoglalás

A kutatási kérdésekre válaszolva a következőket állapítottam meg a 2020-as örmény-azeri

konfliktus elemzése során: Az események bekövetkezése a múltban elkezdődő ellenségeskedésnek és veszteségeknek a tovagyűrűző hatása, ahol a területszerzés, az etnikai különbségek és a nagyhatalmi befolyásolás játszik kiemelkedő szerepet. Az örmény genocídium, a nagyhatalmak játszmái, az 1990-es években lezajlott háború okozta veszteségek, a vallási ellentétek kiéleződése mind-mind hozzájárultak a háború kitöréséhez. Emellett a gazdasági érdekek, mint a BTC vezeték szerepe, Árcáh Köztársaság nyersanyagai is központi jelentőségűek az ellentét vizsgálata során (Akhmetova, 2021; Csernus, 2020). A tűzszüneti megállapodás nem egyenlő az ellentét lezárásával, ugyanis újabb ellenséges hangulat alakult ki Örményországban. Reméljük, nagyobb konfrontációra újabb huszonöt esztendőig nem kerül sor a térségben, mivel a fegyveres viszályok nagyszámú emberáldozatokat követeltek az előző konfliktusok során is.

6. Hivatkozott irodalom

- Ács N. (2020). Forrongó Kaukázus? A hegyi-karabahi konfliktus, Elérési útvonal:
 Akhmetova T. A. (2021). Armenia-Azerbaijan Wars: Looking for Nagorno-Karabakh Conflict Resolution, Elérési útvonal: https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/ISR/student-papers/AY21-22/Armenia_AzerbaijanWarsNK_Akhmetova.pdf Letöltés ideje: 2021.12.18.
- Allan W.E.D. (1953). Caucasian Battlefields: A History Of The Wars On The Turco-Caucasian Border 1828-1921
 Blakemore, E. (2020). How the Nagorno-Karabakh Conflict has been Shaped by Past Empires. Elérési útvonal: <https://www.nationalgeographic.com/history/2020/10/hownagorno-karabakh-conflict-shaped-by-past-empires/> Letöltés ideje: 2021.08.24.
- Coffey, L (2020). Azerbaijan and Armenia: A Regional Conflict with Global Implications, Elérési útvonal: <https://www.heritage.org/sites/default/files/2020-10/BG3542.pdf> Letöltés ideje: 2021.09.04.
- Csernus Sz. (2020). Mi vezetett az örmény népirtáshoz? Elérési útvonal: <https://mult-kor.hu/egy-evszazad-utan-sincs-egyetemes-konszenzus-az-ormeny-nepirtas-krul-20200424?pIdx=3> Letöltés ideje: 2021.12.10.
- Gönczi R. (2021). A hegyi-karabahi konfliktus és annak migrációs következményei (Migrációkutató Intézet) Horizont 2021/2 Elérési útvonal: https://www.migraciokutato.hu/wpcontent/uploads/2021/02/20210210_HORIZONT_2021_2_gonczy_robert_a_h_egy_karabahi_konfliktus_es_anna_migracios_kevetkezmenyei.pdf Letöltés ideje: 2021.12.10.
- <https://biztonsagpolitika.hu/egyeb/forrongo-kaukazus-a-hegyi-karabahi-konfliktus> Letöltés ideje: 2021.02.10.
- Jeyhun A. (2020). Armenia-Azerbaijan Conflict: New Horizons After 3 Decades. Elérési útvonal: <https://www.aa.com.tr/en/azerbaijan-front-line/armenia-azerbaijan-conflictnew-horizons-after-3-> Letöltés ideje: 2021.02.01.
- L'aquila (2009): Statement by the OSCE Minsk Group Co-Chair countries, Elérési útvonal: <https://www.osce.org/mg/51152> Letöltés Ideje: 2021.09.04.
- Nikola M. (2020). The Nagorno-Karabakh Conflict: Will Russia Lose Armenia? Elérési útvonal: <https://towardfreedom.org/story/admin/the-nagorno-karabakh-conflict-willrussia-lose-armenia/> Letöltés ideje: 2021.09.19.
- Rácz A. (2020). Újabb háború Hegyi-Karabahért, Elérési útvonal: <https://www.ludovika.hu/magazin/aula/2020/09/30/ujabb-haboru-hegyi-karabahert/> Letöltés dátuma: 2021.09.23.
- Varga R. (2020). A Hegyi-Karabahban folyó konfliktus: nemzetközi jogi minősítés és a magyar álláspont, 2020/11 Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Elérési útvonal: https://plwp.eu/images/2020/PLWP_2020-11_Varga.pdf Letöltés ideje: 2021.09.04.
- Wagner P. (2016). A „négynapos háború” Hegyi-Karabahban, Külügyi és Külgazdasági Intézet tanulmány T-2016/5.
- Welt, C. & Bowen A. S. (2021). Azerbaijan and Armenia: The Nagorno-Karabakh Conflict, Elérési útvonal: <https://sgp.fas.org/crs/row/R46651.pdf> Letöltés ideje: 2021.12.12.
- Yousefi V. & Kóbor J. (2013). A Kaszpi-tengeri olaj hatása Azerbajdzsán politikai és gazdasági fejlődésére, pp. 10-11 Elérési útvonal: https://epa.oszk.hu/02900/02924/00003/pdf/EPA02924_valosag_2013_3_013-037.pdf Letöltés ideje: 2021.09.04.

Rendészettudomány szekció

A muszlimok helyzete Ausztriában

Suhajda Attila¹

Absztrakt

Az előadás és a tanulmány célkitűzése az ausztriai muszlimok társadalmi helyzetének bemutatása. A téma aktualitását adja, hogy az iszlamizáció és muszlimok helyzete különösen az 2015-ös irreguláris migrációs válságot követően erőteljesen foglalkoztatja az európai és az osztrák közvéleményt is. Jelen tanulmány célja, hogy ezt a témakört a tudományosság igényével mutassa be. Természetesen a társadalmi csoport mérete, a témakör sokrétűsége és a terjedelmi korlátok miatt csak egy-egy aspektusra lehet kitérni. Így a tanulmány a muszlimok Ausztriában való jelenlétéhez kapcsolódó fő eseményeket tekinti át, emellett kitér a társadalmi integráció működésére és a muszlimokhoz kapcsolódó biztonságpolitikai aspektusokra. A társadalmi integráció működése során bemutatásra kerül a muszlimok vallási és kulturális sokszínűsége. Emellett a tanulmány röviden ismerteti az integráció teológiai megközelítéseit és annak problematikáját a muszlim vallásban. A társadalmi integrációval kapcsolatban a tanulmány kitér a különböző vallási szervezetek társadalmi integráció érdekében végzett tevékenységére. A bűnelkövetéssel kapcsolatban a külföldi állampolgárok által elkövetett bűncselekmények tartózkodási cím szerinti megoszlását vizsgálom. Evvel kapcsolatban a tanulmány kéziratának lezárásakor legfrissebb bűnügyi statisztikát használom fel. A bűnözéssel kapcsolatban még kitérek a közelmúlt egyik legmegrázóbb ausztriai terrortámadásnak társadalmi integrációhoz kapcsolódó aspektusaira. A kutatás és a tanulmány egyik fő eredménye, hogy képet ad az ausztriai muszlimok társadalmi integrációjának helyzetéről és bemutatja az ezzel kapcsolatos pozitív és negatív tendenciákat, valamint az ehhez kapcsolódó biztonságpolitikai aspektusokat.

Kulcsszavak

Ausztria, muszlimok, migráció, társadalmi integráció, biztonság politika, rendészet

1. Bevezető

Napjainkban a közbeszéd egyik gyakori témája az iszlám európai jelenléte és annak hatása a kontinens és az egyes országok biztonságpolitikai és kulturális jövőjére. Ez a téma Ausztriában több évtized óta jelen van a közbeszédben, a lakosság és politikai pártok véleménye meglehetősen széles skálán mozog. A téma aktualitását adta a 2015-ben csúcsosodó irreguláris migrációs válság és az azt követő iszlamista szállal (is) rendelkező terrortámadások Európában. A téma aktualitása, jövőre gyakorolta hatása miatt fontos, a muszlimok helyzetének tárgyilagos nyomon követése Európa valamennyi országában, így Ausztriában is.

2. A muszlimok Ausztriában

A muszlimok Ausztriai jelenléte a török időkre vezethető vissza. Elsősorban a hadifoglyok és a kereskedők jelentették kiindulópontot, majd az egyre nagyobb szerepet betöltő diplomácia is növelte a létszámot. A Török Birodalom balkáni és magyar területeken való jelenléte és visszaszorulása generált migrációs folyamatokat. Fontos állomás volt a Bosznia okkupációja

¹ Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Kar, Rendészettudományi Doktori Iskola, Budapest 1083, Ludovika tér 2., suh.attila@gmail.com

1878-ban, amikor egy döntően muszlim lakosságú terület került az Osztrák-Magyar-Monarchia fennhatósága alá. A terület irányítása során kiemelt figyelmet fordítottak a muszlimok helyzetére: a vallásos rituálékat engedélyezték, szokványostól eltérő katonai egyenruhát viselhettek, katonai mecsetet építettek, teológiai intézményt hoztak létre (Dalul, 2016 pp. 11-20). Az 1908-as annexiót követte az 1912-es iszlám törvény, mely a muszlim vallásúak helyzetét tisztázta. A törvény más vallásokkal való egyenjogúságot szavatol, engedélyezi a vallási közösséghez kapcsolódó intézmények kiépítését, a hit gyakorlását a hanafita ritusra korlátozza, a hitoktatók kinevezését állami hatáskörbe sorolja, bejelentés kötelezettség mellett engedélyezi az anyakönyveztetést („keresztelés”, esküvő, halálozás), a vallás gyakorlóit kötelezik az állami szervekkel való együttműködésre, és a mindenkor kultusz-, belügy- és igazságügy miniszterek felügyelete alá rendeli az muszlim vallású közösséget (Kreisky, 2009 pp. 12-14).

Az ausztriai muszlimok történetének következő nagy állomása a 60-as évek, amikor az osztrák kormány több olyan országból (Törökország, Jugoszlávia, Marokkó) toborzott munkaerőt, melyben a muszlimok aránya magas (Demokrácia Központ, 2021). A beérkező munkavállalókat előzetes ellenőrizték, és nem gondoltak arra, hogy tartósan az országba maradnak. Ez a szemlélet idővel megváltozott, egyrészt a munkáltatók számára kényelmetlen volt a folyamatos munkaerő cserélődés, és a termelékenység növelése miatt egyes munkáltatók éltek az egyedi engedélyek beszerzésével. Emellett tényező volt az a kérés a munkavállalók oldaláról, hogy a családtagokat ne válasszák szét, illetve később bejött a családdegyesítés lehetősége és folyamatosan jelen volt az illegális migráció. Szintén a 60-as években települt Bécsbe az ENSZ és az OPEC több központi feladatot ellátó épülete, melyben számos muszlim vallású ország képviseltette magát diplomatain keresztül. Ennek következtében kezdődött meg 1968-ban az első bécsi mecset építése, mely 1979-re fejeződött be. Szintén 1979-ben jött létre a mai napig fennálló Iszlám Hitűek Ausztriai Közössége (továbbiakban osztrák megfelelője alapján IGGÖ), melynek a célja az országban élő összes muszlim képviselése. (Dalul, 2016 pp. 16; 84).

A muszlim vallásúak Ausztria felé irányuló áramlásának következő állomásnak tekinthető közép- és kelet-európai országokban bekövetkező politikai rendszerváltozások ideje, mely a nyolcvanas évek végétől (Jugoszlávia széthullása) a 90-es évek végéig tartott. Ennek eredményeként elsősorban a Balkánról (főleg Boszniából) és Csecsenföldről érkeztek a muszlimok Ausztria területére. A nagy amplitúdójú események ellenére muszlimok aránya Ausztriában elenyésző volt, viszont az emelkedő tendencia (1981: 1%, 1991: 2%, 2001: 4,2%) már ekkor látszott (Dalul, 2016 p. 27). 2016-ban a muszlim vallásúak aránya 8% volt, mely 700 000 főt jelentett. A 8%-os arány a 2001. évi részarány adatahoz (4%) képest kétszeres növekedést jelent (Német Szövetségi Statisztikai Hivatal, 2021).

A fent leírt folyamatok társadalmi hatásai a 2000-es évek végére csúcsosodtak ki. Az egyik ilyen hatás volt, hogy 2009-ben az IGGÖ megújította alkotmányát, ezáltal belső működését. A belső működés megújítása mellett több, sok mecsetet és kulturális intézményt tömörítő nagy szervezet került az IGGÖ „laza” befolyása alá, és az IGGÖ irányításától függetlenebb működést céloztak meg a muszlim vallás két fontos ágát képviselő síita és alevita közösségek. Ez a két közösség 2013-ban vált hivatalosan önálló szervezetté (Eberwein, 2019 p. 30). A muszlimok létszámnövekedése magával hozta a vallási épületek számának bővülését: 2003-ban minaret épült Salzburgban, 2005-ben épült meg Bécsben a második mecset, 2009-ben egy másik a főváros agglomerációjában (Bauer, 2016). A 2000-es években a muszlimok helyzetének szakmai tárgyalására is sor került, három nagy imám konferencia formájában. 2003-ban az Ausztriában élő muszlimok identitása került tárgyalásra, melynek konklúziója az volt, hogy a vallási identitás és a társadalmi identitás jól megfér egymás mellett, és kimondásra került, hogy a társadalmi integráció alapja a másik fél kölcsönös elismerése. A 2006-ban tartott konferencia szintén a muszlimok társadalmi elismerésének fontosságát hangsúlyozta ki, a 2010-es

konferencia pedig a muszlim fiatalok társadalmi életben való boldogulásáról szólt (Dalul, 2016 pp. 3-6). A következő fontos állomás az ausztriai muszlimok életében az iszlám törvény 2015. évi módosítása. A módosítás időpontjának háttérében egyértelműen tetten érhető a muszlimok arányának növekedése melynek háttérében a születési-halálozási folyamatok alakulása és a válsághelyzetet is előidéző migráció folyamata állt. A törvény módosítás kidolgozottabb formát (belső és külső képviselő, visszahívhatóság) adott a szervezeti működésnek, könnyítette a mindennapi életet (hitoktatás, imalehetőség, étkezés, ünnepnapok, temetkezés, jogérvényesítés, lelki gondozás szabályozása) a muszlimok számára, ugyanakkor a szervezetek feletti kontrollt (jelentési kötelezettség, német nyelvű fordítások kötelező benyújtása, finanszírozás kontroll) meg is erősítette (Eberwein, 2019 pp. 28-58). Régóta komoly viták tárgyát képezte a fejkendő tilalom, melyet csak 2019-ben vezettek be és érvényességét csak az oktatási intézményekben tanulóakra korlátozták. A törvény retorzióként első körben a szülőkkel való elbeszélgetést, ezt követően pedig a (440 euróig terjedő) pénzbüntetést helyez kilátásba (Oktatási Törvény, 2019). Ehhez a törvényhez kapcsolódóan az Alkotmánybíróság is támogató állásfoglalást adott ki (Alkotmány Bíróság, 2019).

A muszlimok helyzetének elemzéséhez tudni kell, hogy egyáltalán hány főről beszélünk. Erre a létszámról nehéz pontos adatot kapni, mert a jelenlegi európai adatvédelmi elvek nehezítik az ilyen adatok gyűjtését, másrészt a muszlimok számadatainak publikációja okozhat társadalmi feszültségeket. A muszlimok számbavételéhez kapcsolódó feszültségekre jó példát szolgáltat a közelmúltban történt iszlám térkép körüli polémia, melynek során a Bécsi Egyetem kutatói egy térképen² rögzítették a muszlim valláshoz köthető mecsetek és kulturális egyesületeket. Erre válaszul a készítőket és az őket erre felkérő minisztert megfenyegették, mivel a radikális iszlamisták úgy vélték, hogy a szélsőjobboldalnak adnak iránytűt a támadásokhoz. (A fenyegetett személyeket védelem alá helyezték.) Emellett vannak olyan társadalmi csoportok és politikai vélemények az osztrák gyökerű lakosság körében, melyek a muszlimok és általában a külföldiek számát sokallja, és a róluk közölt számadatok csökkenthetik a szubjektív biztonságérzetüket (Helbling, 2021).

A fent leírt nehézségek miatt a muszlim vallásúak legnépesebb csoportjaira kívánok fókuszálni így az integráció elemzésekor. A muszlimok legnépesebb csoportjait úgy választom ki, hogy az állampolgárságot szerzettek legnépesebb és a külföldi állampolgárok TOP10-es listájából választom ki azokat az országokat, ahol a muszlimok száma felülreprezentált, a 2010 és 2019 közötti időszakban.

Az állampolgárságot szerzettek számának korábbi állampolgárságát bemutató TOP10-es listáján 2010 és 2019 között állandó résztvevők az erős muszlim vallási kötődéssel rendelkező országok közül: Törökország, Bosznia, Koszovó, Észak-Macedónia. Nem minden évben vannak a TOP10-es listán a korábbi afgán, iráni, nigériai, egyiptomi állampolgárok. Ezek az állampolgárság szerzések éves szinten egy-egy kiindulási országban 1 300 fő alattiak. A fenti listából a legnagyobb értékekkel Törökország, Bosznia, Koszovó korábbi állampolgárai rendelkeznek az egyes évekből, ugyanakkor kirajzolódik a nemzetközi migrációnak a közelkeleti szála (Osztrák Statisztikai Hivatal – Állampolgárság megszerzési Statisztikák, 2021).

Az Ausztriában tartózkodó külföldi állampolgárok TOP10-es listáján 2010 és 2019 között Törökország és Bosznia képviseli az erős muszlim vallási kötődéssel rendelkező országokat, hozzájuk 2016-tól kezdődően csatlakozik Szíria és Irak. Az utóbbi két ország Ausztriában élő lakosainak létszáma egyenként nem haladja meg 50 000 főt. 2009 és 2019 között a törökök létszáma 110 000 és 120 000 fő között, a bosnyákoké 90 000 és 100 000 fő között mozgott.

A muszlimok helyzetének kontextusba helyezéséhez fontos megjegyezni, hogy az előbb említett négy külföldi kolónia mellett a Németországból, Szerbiából, Horvátországból, Romániából, Magyarországról, Lengyelországból érkezők alkotják az országban tartózkodó tíz

²Elérési útvonal: <https://www.islam-landkarte.at/> Letöltés ideje: 2022.01.25.

legnépesebb társadalmi csoportját a külföldi állampolgároknak. Figyelemre méltó, hogy a külföldi állampolgárok legnépesebb csoportja a németeké 2010 és 2019 között 136 000 főről 192 000 főre nőtt. (Osztrák Statisztikai Hivatal – Év eleji népesség állampolgárság alapján, 2021)

3. A muszlimok integrációja

Az integráció vallási megközelítése rendkívül sokszínű az iszlám valláson belül. Egyrészt egy fő teológiai kérdés, hogy élhet-e muszlim nem muszlim többségű területen vagy ki kell onnan vándorolnia. Illetve felmerül az a kérdés, hogyha egy muszlim ilyen helyzetbe kerül, akkor miként kell viszonyulnia a többségi társadalomhoz és szokásaihoz. A Koránt, és a próféta ehhez való viszonyulását magyarázó vallástudósok értelmezése széles skálán mozog. Ezen magyarázatok nagy része a muszlim vallás létrejöttének időszakában felmerülő kérdésekről, illetve az ibériai-félszigetről való kiűzést követő lehetséges viselkedés lehetőségről szólnak. Természetesen vannak későbbi időszakról is vallási állásfoglalások, viszont nincs egy egységes és minden vallási irányzat által elfogadott állásfoglalás, viszont a kérdés jelentősége egyre nő (Dévényi, 2010). A legnagyobb hatású magyarázatot szolgáltató kísérlet az Ausztriával szomszédos Svájcban született Tariq Ramadan által történt. Az általa közzétett magyarázatok felemás fogadtatásba részesültek. A felemás fogadtatás egyik oka, hogy a magánszemélyként támogató vallási vezetők, hivatalos tisztségükben nyilatkozva a népszerűségvesztéstől félve elítélően nyilatkoztak. A magyarázatait összefoglaló négy pontban kihangsúlyozza, hogy a hit gyakorlását adaptálni kell az adott élethelyzethez az egyén belátása alapján, emellett kihangsúlyozza, hogy a cselekvő társadalmi részvétel minden muszlim számára kötelező, és ez a kötelezettség egyenrangú a vallás gyakorlásának fontosságával. Természetesen a fő kérdés az, hogy a muszlimok hogyan gondolkodnak erről a kérdésről, illetve milyen gyakorlat szerint élnek mindennapjaikat (Tüske, 2010).

A muszlimok társadalmi integrációjával kapcsolatban irányadónak kell tekinteni, azt az integrációról szóló dokumentumot, melyet az összes nagy létszámmal rendelkező vallási közösség (katolikus, evangélikus, református, muszlim, zsidó, ortodox) vezetője, aláírt 2008-ban. Ebben a dokumentumban az integráció pillérének tekintik jogot a családi életre, a munkaerőpiacra való belépést, a rendezett lakhatás viszonyokat, a társadalmi biztosításban való méltányos részvételt, a politikai életben való részvétel lehetőségét és az állampolgársághoz való jutás lehetőségét (Osztrák Evangélikus Egyház, 2021).

A muszlim vallásúakat számos szervezet hivatott képviselni. A fő szervezetnek tekinthető a korábban említett IGGÖ, mely jól kidolgozott struktúrával rendelkezik. A társadalmi integrációban betöltött szerepét aláhúzza, hogy számos szervezet működését koordinálja és ellenőrzi, illetve képviseli őket az állam felé. Az IGGÖ kommunikálja az állam felé a vallásba való betérésnek, a házasságoknak és a halálozásoknak adatait. A szervezet gyakorlati integrációs tevékenységében elsősorban az hitoktatási és hitoktató képzés a meghatározó, emellett fórumot biztosít az integráció vadhajításainak (egyenlő bánásmóddal és radikalizmussal kapcsolatban) bejelentésére és az ellenük való fellépésre, valamint a szervezethez tartozó szociális kapcsolati hálók segíthetik a beérkezőket az eligazodásban (IGGÖ honlapja, 2021). Az IGGÖ 15 éve rendelkezik ifjúsági szervezettel (Muslim Jugend Österreich), amely a közösségépítésen túl, karitatív tevékenységet végez, illetve az antiszemitizmus és az erőszak elleni tájékoztató kampányokkal próbálja javítani a muszlimokról kialakított képet (Muslim Jugend, Österreich honlapja, 2021).

Az IGGÖ alá tartozik a Bécsi Iszlám Szövetség, mely a hitélet megélésén túl a harmonikus társadalmi együttélést tűzte ki céljául. Ezt a két tevékenységet kiegészíti a közösségszervező munka, melynek során a gyerekekkel, fiatalokkal, felnőttekkel a békés társadalmi együttélés megteremtéséhez számos panelbeszélgetést, fórumot és szemináriumot rendeznek. A

mindennapi életben aktívan kommentálják a politikai történeteket, szórólapoznak, virágot osztanak, a szövetség tagjai szisztematikusan törekszenek a nem muszlim szomszédságukkal való jó viszony kialakításra (Bécsi Iszlám Szövetség honlapja, 2021).

Az Osztrák Iszlám Szövetség tevékenysége nevével ellentétben Ausztria két nyugati tartományára korlátozódik. A szervezet a társadalmi integrációt a muszlim identitás egy fontos részének tartja, és ennek szellemében végez hitoktatói tevékenységet, segítenek az iskolán kívüli tanulásban és a német nyelv elsajátításában. A többi szervezethez hasonlóan a szervezethez kapcsolódó szociális hálók jó lehetőséget biztosítanak a mindennapi élethez szükséges információk átadásához. A szervezet karitatív tevékenysége kiterjed az ország határain túlra is és jellemzően a válságövezetekre koncentrálódik (Osztrák Iszlám Szövetség honlapja, 2021).

Elsősorban a törököket tudja elérni a Török-Iszlám Unió az Ausztriai Kulturális és Szociális Együttműködésért nevű szervezet, melynek tevékenysége Burgenland tartományt leszámítva a teljes országot lefedi. A szervezet szerteágazó oktatási tevékenységet végez felnőttek és gyermekek számára. A felnőttképzés során szerepet kap az adminisztratív ügyekben (közigazgatásban) való eligazodás segítése, és az állásinterjúra való felkészítés. A gyermekek számára a közösségépítésen túl, segítenek az iskolai tananyagok elsajátításában. A felnőttek és gyermekek számára is oktatnak angol, német és arab nyelvet, illetve infokommunikációs ismereteket (Török-Iszlám Unió honlapja, 2021).

Az előbbi szervezethez hasonlóan az IGGÖ alá tartozik az Iszlám Kulturális Központok Uniója, mely a temetkezési segítségnyújtáson túl lelki gondozást, és oktatást végez. Az utóbbi kettő tevékenységet rendkívül gyakorlatiasan végzik. A lelki gondozási tevékenység rezonál az egyént érő krízis helyzetekre. Az oktatási tevékenységnek része a hitoktatóképzés, szabadidő eltöltés, tanulmányokban segítség, kollégium üzemeltetés (Iszlám Kulturális Központok Uniója honlapja, 2021).

A siitákat és alevitákat törmörítő szervezetek 2013-ban jöttek létre az IGGÖ-ből való kiválást követően. A két fiatal szervezet még a szervezeti működés kialakításának fázisában van, így oktatási és karitatív tevékenysége mellett, lobbitevékenységet folytat azért, hogy a hozzá tartozók vallási szokásaikat a mindennapi életben nyilvánosan gyakorolhassák. A két szervezet a muszlimoknak alacsony részarányát képviseli.

Az ausztriai muszlimok helyzetét teljes körűen leíró elméleti munkákból nincs túlkínálat. Ennek egyik oka, a fenti szervezetek bemutatása során is jól látható, hogy az országban élő muszlimok mennyire sokfélék, így viszont nehéz egy elméleti munkának kiválasztani a reprezentatív mintát. Ezt lehet illusztrálni három olyan felméréssel, mely a teljesség igényével lépett fel. 2009-ben került kiadásra egy a törökök társadalmi helyzetét bemutató vizsgálat. A vizsgálat bemutatja az osztrák társadalomba való beilleszkedés problémáinak gyökerét (törökországi munkatapasztalat és képzettség hiánya), a török kolónián belüli szociális hálózatok fontosságát és az integráció területi különbségeit Ausztriában (Gümüşoglu et al. 2009). Kifejezetten a muszlimokra fókuszál egy 2012-ben végzett felmérés elemzését elvégző kutatás melynek egyik fő következtetése, hogy a nők és a második generációsok körében nagyobb nyitottság van az osztrák társadalmi berendezkedés iránt, mint az első generációs férfiakban (Zulehner, 2016). Egy másik 2017-es felmérés nem csak muszlimokra vetítve, hanem a teljes migrációs háttérű lakosságot górcső alá véve vizsgálja a társadalmi integrációt, és a megkérdezett válaszadók szociodemográfiai adatai alapján próbál következtetéseket levonni. Az elemzés fő következtetése, hogy a nincsenek olyan statisztikailag mérhető attribútumok, melyek determinálni tudnák az integráció sikerességét vagy épp meg nem valósulását, hanem ezek a folyamatok az egyén attitűdjétől és szociális közegétől függenek elsősorban (Aschauer et al., 2019).

A hivatalos integrációs statisztikai adatokat és az azokat kommentáló elemzéseket vizsgálva megállapítható, hogy a társadalmi integráció során sincsenek ötperces sikerek. A társadalmi

integráció elemzésénél jól látható, hogy a törökök társadalmi helyzete kevésbé közelíti meg az osztrák lakosság vagy az európai kontinensről érkezők társadalmi helyzetét (pl. a szintén muszlim bosnyákokét). A frissen érkező afgánok, irakiak, szírek társadalmi helyzete nagymértékben, negatív irányban eltér az osztrák társadalom többi rétegeitől. Emögött a friss migrációs események és az ehhez tartozó rövid adaptálódási idő áll, mind a beérkezők, mind az osztrák szociális rendszer részéről. A társadalmi integráció szubjektív megítélésében a semleges, köztes megítélések dominálnak a fogadó társadalom és migrációs háttérűek részéről is (Osztrák Statisztikai Évkönyvek 2009 és 2021 között).

4. Biztonságpolitikai aspektusok

Az Osztrák Alkotmányvédelmi Hivatal (mely a terrorelhárításért is felel) feladatkörébe tartozik az iszlamizmus elleni fellépés. Az éves jelentések figyelmet szentelnek a muszlimok fő kibocsátó területein (posz-szovjet térség, Balkán, Közel-Kelet) zajló politikai és radikalizációs folyamatoknak és azok ausztriai leágazásainak. Németországhoz hasonlóan Ausztriában is megjelenik az egyes kiinduló térségek konfliktusainak tovább élése. Radikalizációs folyamat lehetséges elindítójaként értékelik a közösségi média mellett a másod-harmadgenerációsok társadalmi elidegenedését (Osztrák Alkotmányvédelmi Hivatal, 2020). A 2020 novemberi terrortámadás körülményeit magyarázó jelentés jól mutatja a terrorizmus elleni küzdelem nehézségeit: az elkövető bizonytalan családi és szociális helyzetét, a deradikalizációért felelős intézmények cselekvésének korlátait, a rendészeti szervek közötti kommunikáció nehézségeit, és a preventív fellépésre a törvényes rend által biztosított eszközök és a fellépéshez szükséges idő szűkösségét (Zerbes et. al. 2020).

A büntetésvégrehajtási és bűnözési statisztikában a nem osztrák fogvatartottak és elkövetők részaránya növekvő tendenciát mutat az elmúlt évtizedben (Büntetés Végrehajtási Statisztikai Jelentés, 2020 p. 150). Ebben a növekedésben nemcsak muszlim valláshoz erőteljesen kötődő országok (elsősorban Bosznia és Törökország), hanem az európai kontinens állampolgárai is komoly szerepet játszottak. Az osztrák bűnözési statisztika elemzi a külföldi állampolgár elkövetők bűnelkövetését az országban tartózkodási formája alapján. Ebből az a következtetés vonható le, hogy azon országokból ahonnet jellemzően a közelmúltban érkeztek, ott a bűnelkövetők jelentős része menedékkérő, vagy épp nem része az osztrák munkaerőpiacnak és a szociális rendszernek. Azon országok esetében, ahol a migrációs folyamatok több évtizedre nyúlnak vissza, a bűnelkövetők jelentős része már aktív keresőként része az osztrák munkaerőpiacnak és szociális rendszernek (Bűnügyi Jelentés, 2020 B30 táblázat).

5. Összegzés

A muszlimok ausztriai jelenléte komoly történelmi gyökerekkel rendelkezik. Ehhez párosul egy szabályozási folyamat az állam részéről, és egy komoly társadalmi szerveződés a muszlimok részéről. A muszlimok által létrehozott szervezetek elsősorban a közösség szervezés, hitélet gyakorlás mellett, a társadalmi integráció oktatási dimenzióját mozdítják elő, emellett segítenek a beérkezőknek társadalmi eligazodásban. A muszlimok társadalmi integrációjában vannak biztató jelek és nyitott társadalmi csoportok, viszont az integráció esetükben is egy időigényes, nem látványos folyamat. Biztonságpolitikai szempontból, a muszlimok mellett számos nem muszlim kulturális gyökerekkel rendelkező külföldi állampolgár növeli a bűnözési és büntetésvégrehajtási statisztikát. A muszlim lakossághoz kapcsolódó radikalizációs folyamatok lehetősége és az ez ellen való fellépés nehézségei Ausztriában is jelen vannak.

6. Hivatkozott irodalom

- Alkotmány Bíróság: *Fejkendő tilalom az általános iskolában jogerős*, Bécs, 2019 Elérési útvonal: https://www.vfgh.gv.at/medien/Verhuellungsverbot_an_Volksschulen_ist_verfassungswid.de.php Letöltés ideje: 2022.01.25.
- Büntetésvégrehajtási Statisztikai Jelentés 2019, Elérési útvonal: https://www.bmi.gv.at/508/files/SIB_2019/4_SiB_2019_Justizteil.pdf Letöltés ideje: 2022.01.25.
- Bűnügyi Statisztikai Jelentés 2019. Statisztika és Elemzés, Elérési útvonal: https://www.bmi.gv.at/508/files/SIB_2019/3_SIB_2019_Kriminalitaetsbericht_2019_Statistik_und_Analyse.pdf Letöltés ideje: 2022.01.25.
- Dalul Abu Zahra (2016): *Österreichisch – Islamische Identität in österreichischen Schulen am Beispiel der Religionsbücher für die Sekundarstufe I*. Linz: Johann-Kepler-Universität Elérési útvonal: <https://epub.jku.at/obvulihs/download/pdf/1331717?originalFilename=true> Letöltés ideje: 2022.01.25.
- Demokrácia Központ Lexikona: *államközi munkaerőkölcsönzési szerződés szócikk*, Elérési útvonal: <http://www.demokratiezentrum.org/bildung/ressourcen/lexikon/anwerbeabkommen/> Letöltés ideje: 2022.01.25.
- Dévényi Kinga (2010): A muszlim kisebbségi lét problematikája, In: Rostoványi Zsolt, *Az iszlám Európában*. Budapest http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/bevoelkerungsstruktur/bevoelkerung_nach_staatsangehoerigkeit_geburtsland/index.html Letöltés ideje: 2022.01.25.
- Ingeborg Zerbes, Herbert Anderl, Hubertus Andrä, Franz Merli, Werner Peischl, Monika Tempkowski (2020): *Időközi jelentés a bécsi terroristámadásról*, Szövetségi Belügyminisztérium, Elérési útvonal: <https://www.bmi.gv.at/Downloads/Zwischenbericht.pdf> Letöltés ideje: 2022.01.25.
- Jan Kreisky (2009): Historische Aspekte des Islam in Österreich: Kontinuitäten und Brüche. In Alexander Janda-Matthias Vogl, *Islam in Österreich*. Bécs.
- Marc Helbling 2021.03.06.: „Islam-Landkarte“ in Österreich Soziologe: Mit dieser Karte kann man nichts anfangen, Elérési útvonal: <https://www.deutschlandfunk.de/islam-landkarte-in-oesterreich-soziologe-mit-dieser-karte-100.html> Letöltés ideje: 2022.01.25.
- Martina Eberwein (2019): *Das neue Islamgesetz eine juristische Bewertung*. Linz: Johann-Kepler-Universität Elérési útvonal: <https://epub.jku.at/obvulihs/download/pdf/3766329?originalFilename=true> Letöltés ideje: 2022.01.25.
- Német Szövetségi Statisztikai Hivatal (2021): *Anzahl der Gläubigen von Religionen in Österreich im Zeitraum 2012 bis 2020*, Elérési útvonal: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/304874/umfrage/mitglieder-in-religionsgemeinschaften-in-oesterreich/> Letöltés ideje: 2022.01.25.
- Oktatási törvény módosítása, Bécs, 2016, Elérési útvonal: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2019_I_54/BGBLA_2019_I_54.html Letöltés ideje: 2022.01.25.
- Osztály Alkotmányvédelmi Hivatal: 2019. évi jelentése, Elérési útvonal: https://www.dsn.gv.at/501/files/VSBB/VSBB_2019_Webversion_20201120.pdf Letöltés ideje: 2022.01.25.
- Osztály Evangélikus Egyház: *Megfontolások és követelések a beérkezők társadalmi integrációjával kapcsolatban*, 2008 Elérési útvonal: https://evang.at/wp-content/uploads/2015/07/04m_080118_pk_integration_pmappe_01.pdf Letöltés ideje: 2022.01.25.
- Osztály Statisztikai Évkönyv: *Migration & Integration*, Elérési útvonal: <https://www.integrationsfonds.at/mediathek/mediathek-publikationen/?category=statistik> Letöltés ideje: 2022.01.25.
- Osztály Statisztikai Hivatal – *Év eleji népesség állampolgárság alapján*, 2021, Elérési útvonal: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/einbuergerungen/024912.html Letöltés ideje: 2022.01.25.
- Osztály Statisztikai Hivatal: *Állampolgárság megszerzésének adatai 2010-től kezdődően*, Elérési útvonal: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/einbuergerungen/024912.html Letöltés ideje: 2022.01.25.
- Paul Zulehner (2016): *Muslimas und Muslimes in Österreich im Migrationstress*. Bécs: Springer Verlag
- Turgut Gümüşoglu, Murat Batur, Hakan Kalayci, Zeynep Baraz (2009): *Türkische Migranten in Österreich - Eine Querschnittsstudie der türkischen Migrantengemeinschaft zwischen transnationaler Struktur und Integration*. Bécs: Peter Land International Verlag der Wissenschaften
- Tüske László (2010): Tariq Ramadan és az európai muszlim kisebbség In: Rostoványi Zsolt, *Az iszlám Európában*. Budapest
- Werner T. Bauer (2016): *Der Islam in Österreich – Ein Überblick*. Bécs: Österreich Gesellschaft für Politikberatung und die Politikentwicklung. Elérési útvonal: http://www.politikberatung.or.at/fileadmin/_migrated/media/Der_Islam_in_OEsterreich_01.pdf Letöltés ideje: 2022.01.25.
- Wolfgang Aschauer, Martina Beham, Rabanser Otto, Bodi Fernandez, Max Haller (2019): *Die Lebenssituation von Migrantinnen und Migranten in Österreich*. Bécs: Springer Verlag

Menedékjoghoz hozzáférés a COVID-19 humán pandémia idején

Urbán Ferenc¹

Absztrakt

A nemzetközi vándorlást és különösen a menedékjoggal összefüggő vándorlásra nagyfokú sérülékenység jellemző. Társadalmi és környezeti tényezők könnyen befolyásolhatják a lehetőséget. A tanulmányban a COVID-19 humán pandémia és a menedékjoghoz hozzáférés kapcsolatát mutatom be az Európai Unió tagállamainak példáján. A COVID-19 világjárvány közvetve, illetve közvetlenül is hatással volt a menedékjogi eljárás lefolytatására.

Kulcsszavak

COVID-19, nemzetközi migráció, menekültügyi eljárás, menedékjoghoz való hozzáférés, EU ajánlások

1. Bevezetés

A menedékjoghoz való hozzáférést az 1951. évi Genfi Konvenció 1. cikkének (2) bekezdése alapján minden faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodó személy részére biztosítani kell (ENSZ Menekültügyi Főbiztossága 2021).

A tanulmányomban arra keresem a választ, hogy járványügyi vészhelyzet idején sérült-e a menedékjoghoz hozzáférés és ha igen, akkor milyen mértékben. Ennek megvizsgálásához először az elérhető nemzetközi statisztikai adatokat elemzem. Az elemzéshez a globális adatforrások felhasználásától haladok a közeli régiókban, az Európai Unióban elérhető statisztikai adatok értékelése felé.

Azt feltételezem, hogy a COVID-19 pandémia, mint a természetből származó jelenség olyan társadalmi hatásokat váltott ki, amelyek lecsapódtak a migráció alakulásában és így a menedékjogi eljárások számának változásában is. A feltételezésem az, hogy a természeti és / vagy társadalmi jelenségek változása reaktív jelleggel hatással van a migrációs folyamatokra, amelybe az irreguláris migráció alakulása is beletartozik.

A statisztikai vizsgálatot követően elsősorban az Európai Unióban a menedékjogi eljárás lefolytatása során végbement változásokat ismertetem a jogi szabályozók változása alapján, majd ismertetem, hogy az egyes tagállamokban, hogyan érintette a COVID-19 járvány az eljárás lefolytatását.

2. Az új koronavírus (SARS-CoV-2)

A vírust Kínában azonosították 2019 végén. Kezdetben 2019-nCoV (új koronavírus) névvel illették, majd az Egészségügyi Világszervezet (WHO) javaslatára SARS-CoV-2-re keresztelték a korábbi SARS-CoV-val (Severe Acute Respiratory Syndrome – súlyos heveny légúti tünetegyüttes vírusa) való rokonsága alapján. Az általa okozott betegséget COVID-19-nek

¹ Nemzeti Közszerológiai Egyetem Rendészettudományi Kar, Rendészettudományi Doktori Iskola, Budapest 1083, Ludovika tér 2, urban.ferenc@uni-nke.hu

(COVID: coronavirus disease – koronavírus okozta megbetegedés 2019) nevezik (vakcinainfo.hu). A vírus emberről emberre is terjed, még hozzá cseppfertőzéssel.

Jelenlegi tudásunk szerint 2019 év végén Kínában azonosították a járvány első fertőzöttjét, s onnan terjedt át a vírus az egész világra. A vírus elsősorban cseppfertőzéssel, emberről emberre terjed, ennek megfelelően a pandémiát minden valószínűség szerint nem a csomag- és áruszállítás - hiszen a tárgyakon egy bizonyos idő elteltével elpusztul a vírus - hanem az emberek mozgása idézte elő. Logikus tehát, hogy a vírus terjedésének megállítására hozott intézkedések között a szabad mozgás korlátozásának is meg kellett jelennie.

Az elmúlt száz évben három nagyobb pandémia volt világszerte: a spanyolnátha 1918-ban, az ázsiai nátha 1957-ben, és a hongkongi nátha 1968-ban. Azóta pandémia kialakulásáról nem beszélhettünk, noha kisebb-nagyobb fenyegetések megjelentek, mint például a sertésinfluenza 1976-ban, a madárinfluenza 1997–1898-ban, és a SARS vírus 2003-ban.

Az emberéletek megóvása és az egészségügyi rendszer túlterhelésének kiküszöbölése érdekében különböző megelőző intézkedések meghozatalára van szükség. Ilyen mértékű korlátozásokkal, szabályokkal korábban Európában nem találkozhattunk. Japánban például a téli influenzaszezonban általános a maszkviselés, így ez egy ázsiai embert annyira nem vág mellbe, mint egy – eddig ebből a szempontból, többek között a védőoltások viszonylagos elterjedtségének köszönhetően tulajdonképpen burokból élő – európaikat.

Az óvintézkedéseknek két nagyobb válfajuk van: az egyik a személyes mentálhigiénés megelőző intézkedés, amely az egyének által közvetlenül betartható, illetve a másik az állam által koordinált, a teljes országra, a gazdaságra, turizmusra vonatkozó rendelkezések. Mindkét fajta rendelkezést az egyes országok kormányai rendelik el, mérlegelve az adott ország fertőzési és halálozási mutatóit, a gazdasági helyzetet és az egészségügyi rendszer aktuális állapotát. Indokoltnak tűnik, hogy a teljes országra vonatkozó korlátozásokat az uniós és a schengeni tagországok egymással, és a közösen elfogadott szabályozókkal összhangban hozzák meg.

Az egyének által betartható rendelkezések közé tartozik – a teljesség igénye nélkül – a már említett maszkviselés, a gyakori, alapos kézmosás, a fertőtlenítőszeres használata, a gyülekezés elkerülése, a távolságtartás stb. A teljes országra vonatkozó szabályozások közé tartozik például a kijárási korlátozás és a vásárlási időszak bevezetése, a vendéglátóhelyek, éttermek, szállodák bezárása, az otthoni munkavégzés elrendelése, valamint a digitális oktatásra való átállás. Ide tartozik még természetesen a jelen tanulmány témájához kapcsolódó határellenőrzés visszaállítása is. A menedéjközi eljárás lefolytatásakor is az óvintézkedések két csoportja azonosítható: az egyik esetben az eljáráshoz hozzáférést is korlátozza a jogalkotó, míg a másik esetben alternatív csatornákon (pl. online felületen) vagy egyéb óvintézkedések bevezetése mellett történik az eljárás lefolytatása.

2.1. COVID-19 és a globalizáció

Egyre több ország nyit a világméretű együttműködések felé a gazdaság, környezetvédelem, védelmi politika és akár a migráció szabályozása terén is. A folyamatban nemcsak egyes országok, hanem országcsoporthozulások és nem állami szereplők is részt vesznek (Sassen, 2005. p. 36). Biztonsági fenyegetésként gondolatainkban a leggyakrabban valamilyen katonai fenyegetés vagy terrorcselekmény jelenik meg, és viszonylag ritkán gondolunk egy járvány által kiváltott fenyegetésre (Genschel - Jachtenfuchs, 2021 p. 352), bár kétségtelen, hogy Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája számol a járványok okozta nemzeti, regionális vagy akár globális szintű instabilitással is (Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája).

A Nemzeti Biztonsági Stratégia a migrációt és különösen az irreguláris migrációt negatív folyamatként értékeli, az irreguláris migráció jelenségét a romló biztonsági környezet egyik fő kiváltó okának tekinti. A Nemzeti Biztonsági Stratégia azon túl, hogy az irreguláris migrációt a Magyarország biztonságát fenyegető fő forrásként kezeli, összefüggésbe hozza a hazánk

biztonságát fenyegető egyéb más kihívásokkal, így például járvány- és egészségügyi kockázatok növekedésével is (Csiki - Tólas, 2020 p. 100).

A kétezres évek elejétől a terrorizmus, illetve a 2010-es évek közepétől az irreguláris migráció okozta fenyegetés erőteljes kihívás elé állította a schengeni belső határokon a határellenőrzés megszüntetésével kiteljesedett integrációt. A COVID-19 járvány megjelenése 2020 elején előtérbe hozta a biztonsági szempontokat, és magával hozta a schengeni belső határokon a határellenőrzés visszaállítását, illetve megnehezítette vagy akár lehetetlenné is tette a külső határokon keresztül való bejutást az Európai Unió területére.

A folyamat három meghatározó lépésben zajlott le: a COVID-19 járvány kitörésének kezdeti szakaszában az EU egészségügyi minisztereinek tanácsa 2020. február 13-án még csak a Kínából történő beutazások tilalmát javasolta az EU-n belüli szabad mozgás fenntartása mellett, vagyis a hosszú távú célok még győzedelmeskedtek a fertőzés megakadályozásának rövid távú célja felett. A fertőzés terjedésének megakadályozása érdekében bevezetett biztonsági intézkedések első szakasza 2020 márciusáig tartott.

A biztonsági szempontok előtérbe helyezésének időszaka 2020 márciusában kezdődött és hamar elhatalmasodott az Európai Unió tagállamain. Miután Olaszországban a helyi szintű zárás, vagyis a vírus által leginkább fenyegetett Lombardia lezárása nem bizonyult elég hatásosnak, Olaszország az olasz iskolák és az ország teljes lezárása mellett döntött, s 2020. március 7-én Ausztria is lezárta Olaszországgal közös határait. Ekkor még Németország úgy vélte, hogy a határok lezárása nem megfelelő megoldás a vírus terjedésének megakadályozására. 2020. március közepére a tagállamok többsége már a szigorú lezárások mellett érvelt² – mint a vírus terjedése megakadályozásának lehetséges eszköze, és egyben, mint saját cselekvőképességük kifejezésének megfelelő eszköze (Genschel - Jachtenfuchs, 2021 p. 352).

A Bizottság 2020 áprilisától megpróbált úrrá lenni a kialakult helyzeten, bár kétségtelen, hogy az EU joga (EUMSZ 36. cikk) lehetővé teszi a közös piac korlátozását és a belső határokon a határellenőrzés visszaállítását is (Schengeni Határellenőrzési Kódex 25–35. cikke) biztonsági és egészségügyi okokból (2004/38 EK irányelv).

A Bizottság megpróbált lépéseket tenni a belső határellenőrzések megszüntetése érdekében, de politikai párbeszéd folytatásán és esetleges elhúzódó jogi eljáráson túl a lehetőségei korlátozottak, hamar fel is adta ezt a törekvését és a belső határok lezárásától inkább a külső határokon történő határellenőrzés szigorítása felé helyezte a hangsúlyt. A Bizottság úgy igyekezett megoldani a helyzetet, hogy eszközként a külső határzárást kombinálta a belső koordináció hatékonyságának növelésével. Látható, hogy míg rendes körülmények között a legális migráció tekintetében azok a jogi eszközök, szabályok kerülnek előtérbe, amelyek a befogadó államok számára a migrációból eredő előnyök kiaknázására irányulnak (Hautzinger, 2020 p. 48.), addig vészhelyzetben a migráció szabályozásának reaktív tényezői érvényesülnek, azaz a biztonsági szempontok kerülnek előtérbe.

A 2020 márciusától eltelt közel két évben elsősorban az látható, hogy a Bizottság a harmadik országokból az EU-ba történő beutazás terén igyekezett erőteljesebb koordináló szerepet betölteni.

3. Pandémia és a menedékjogi kérelmek száma

Minden migrációs jelenségről elmondható, hogy sérülékenysége, könnyen változó mivoltának köszönhetően nem, vagy csak nehezen lehet kijelentéseket tenni jövőbeni alakulására. Az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO 2017) 2017-ben kiadott

² Ehhez lásd részletesen többek között Ritecz György írását, aki az EB ajánlásaival részletesen foglalkozik. Elérési útvonat: http://epa.oszk.hu/04200/04220/00054/pdf/EPA04220_hatarrendezeti_2021_03_035-083.pdf Letöltés ideje: 2022. 01. 27.

tanulmánya szerint a menedékjoggal kapcsolatos migráció kutatása a jelenség gyors változási képessége miatt jelentős nehézségekbe ütközik.

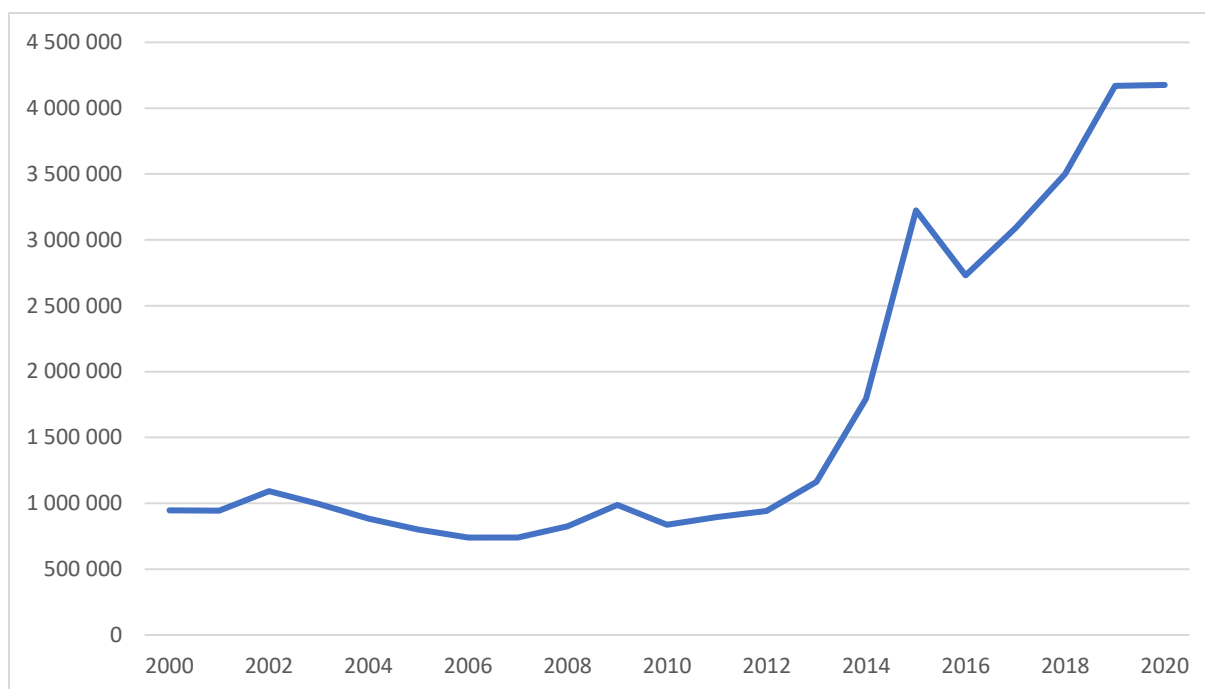
Öberg egy kötetében (Öberg 1996) azt a megállapítást tette, hogy a migrációt befolyásoló tényezők között megkülönböztethetünk ún. „kemény tényezőket” – ezek közé sorolható a természeti katasztrófa vagy valamilyen fegyveres konfliktus, amely miatt a származási országuk elhagyására kényszerülnek a potenciális menedékkérők.

A migrációt alakító tényezők között vannak azonban ún. „puha tényezők”, amelybe beletartozhatnak a kibocsátó és a származási országok gazdasági tényezői vagy akár jogi szabályozásában rejlő tényezők is. Ilyen jogi szabályozó eszköznek tekinthető a határellenőrzés visszaállítása érdekében az EU belső határain meghozott preventív intézkedések is.

A COVID-19 járvány következtében az irreguláris migráció terén kialakult jelenség tulajdonképpen egy „kemény tényező” (természeti jelenség, a koronavírus járvány) és a „lágy tényezők” (jogi szabályozás, a menedékjogi eljárások ajánlásai járvány idején) együttes hatására alakult ki.

A nyilvánosan hozzáférhető statisztikai adatok köre még viszonylag szűkös a COVID-19 járvány harmadik hullámának végén (2021 júniusában), ami legalább két tényezővel magyarázható. Egyrészt statisztikai értelemben is még egy viszonylag friss jelenségről van szó, hiszen a járvány európai mértékű kitörése 2020 márciusára tehető, ekkor hozták meg az Európai Unió és tagállamai az utazással, valamint a határellenőrzéssel kapcsolatos első intézkedéseiket. Másrészt azért van csak viszonylag kevés elérhető és uniós szinten összehasonlítható statisztikai adat, mert a statisztikai adatszolgáltatást szabályozó EU rendelet (862/2007 EK rendelet) alapján a tagállamoknak a referencia időszak végét követő meghatározott időn belül (ez általában - az adatkör jellegétől függően- a referencia időszakot követő 2 – 6 hónap) kell továbbítani az adatokat az Európai Bizottságnak és a statisztikai adatok átvételével és publikálásával foglalkozó szervezetének az Eurostatnak.

Az évente benyújtott menedékkérelmek száma az elmúlt húsz évben globálisan rendkívül változatos képet mutatott, az azonban látható, hogy egy-két év csökkenésétől eltekintve töretlen növekedés jellemzi. A 2000-es évek elején a UNHCR (2021) adatai alapján éves szinten egymillió fő körül alakult a regisztrált menedékkérők száma, ezzel az értékkel nagyjából tíz éven át leírható volt a menedékkérők száma. A globálisan regisztrált menedékkérők száma 2010 után lépte át az egymillió főt jelentő határt, majd ezt követően 2015-ig töretlen növekedés volt tapasztalható a kérelmek számában. 2015-ben jelentős kiugrást regisztrált a UNHCR, amely nem kis mértékben volt köszönhető az Európai Unióban benyújtott nagyszámú menedékkérelemnek. 2015-ben már a hárommillió főt is meghaladta a regisztrált kérelmek száma és ez az érték ezt követően tovább növekedett és 2018-ban meghaladta a négymillió főt is.



2. ábra A menedékkérelmek számának alakulása a UNHCR adatai alapján 2000 – 2020

Forrás: A UNHCR adatai alapján saját szerkesztés

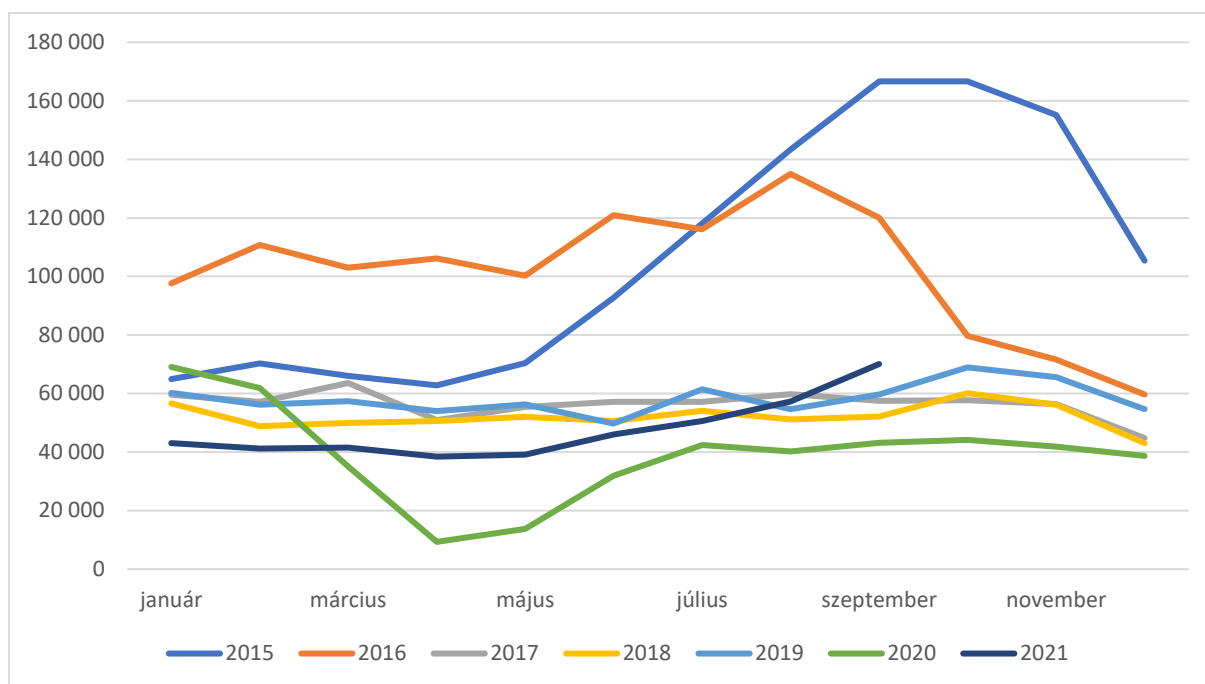
A menedékkérelmek számának alakulása szorosan leképezi a világban bekövetkező természeti és társadalmi változásokat, kirobbant fegyveres konfliktusokat. Ez kimutatható a menedékkérelmek számának globális alakulásában is, hiszen a 2000-es évek elejének viszonylag alacsony menedékkérő száma először 2002-ben mutatott növekedést, ami szoros összefüggésben van az Afganisztánban kitört fegyveres konfliktussal, majd ennek a viszonylag jelentős kérelmező számnak a szinten tartásához hozzájárult 2003-ban az Irak elleni fegyveres támadás.

Viszonylagos nyugalmat követően a Közel-Keleten kitört forradalmak, az ún. „Arab Tavasz” következtében mutatott jelentősebb növekedést a világszerte regisztrált menedékkérelmek száma. A kérelmek számában 2015-ben bekövetkezett jelentős növekedés az ISIS erősödő tevékenységére vezethető vissza, de sajnos a világ más térségeiben ettől függetlenül is nagyszámú menedékkérelmet rögzítettek. 2016 után további növekedés meghatározó része az Afrikában és Dél-Amerikában benyújtott menedékkérelmek számára vezethető vissza.

2018 után a kérelmek száma nagyjából négymillió fönnél stagnált, a COVID-19 járvány kirobbanásának évében is 4,1 millió új kérelmet regisztráltak.

A természeti és társadalmi események menedékjogi kérelmek számára gyakorolt hatása természetesen térségünkben is éreztette hatását. A globális tendenciák érvényesültek szűkebb környezetünkben, de régióink közelében bekövetkezett geopolitikai hatások érthető módon jobban érezhetőek voltak az EU-ban.

Az EU tagállamai menedékjogi kérelem számait összesítő adatok már 2007-re is rendelkezésre állnak, mivel az adatgyűjtés jogi kerete és feltételei a 2007-ben elfogadott 862/2007 EK rendelet alapján biztosítva voltak.

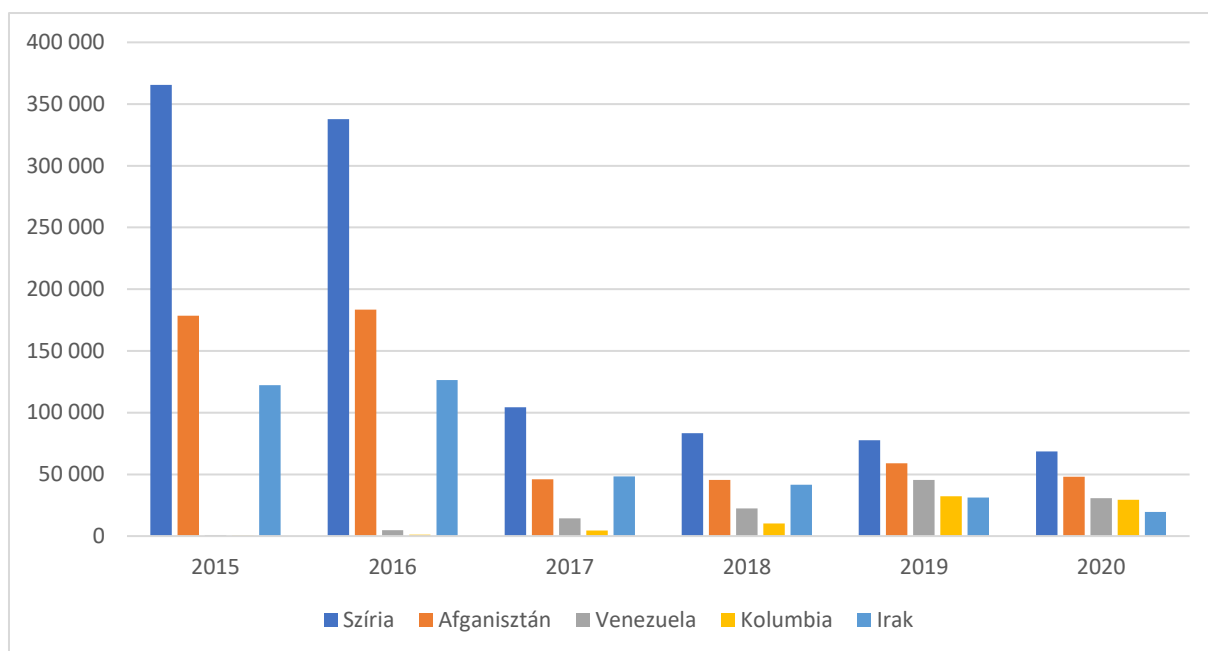


3. ábra A menedékjogi kérelmek számának havi alakulása 2015 – 2021 (EU 28 és EGT tagállamok)
Forrás: Az Eurostat adatai alapján saját szerkesztés

Az EU tagállamaiban regisztrált menedékjogi kérelmek száma 2015-ben mutatott erőteljes növekedést, ami a menekültügyi válságként nevezett jelenséggel áll kapcsolatban, illetve annak egyik kiváltó okával, a Közel-Keleten végbement forradalmi eseményekkel, az ISIS-el és a velük együtt járó társadalmi-politikai átalakulással. A kérelmek magas száma még 2016-ra is jellemző volt, de ezt követően a menedékjogi kérelmek havi száma látványos csökkenést mutatott. A 2016-ban abban a hónapban, amikor a legtöbb menedékkérelmet regisztrálták a 2015-ben legtöbb menedékkérelmet felmutató hónaphoz képest a kérelmek száma 40%-al mutatott kisebb értéket. A 2016-ot követő három évben a kérelmezők száma havi szinten csupán néhány alkalommal haladta meg a 60 000 főt, ennél sokkal jelentősebb csökkenés tapasztalható 2020-ban (az Európai Statisztikai Rendszer előnye, hogy a menedékjogi statisztikai adatok időszerűsége jobb, mint a UNHCR-é).

A 2020. évi adatok alapján megállapítható, hogy a COVID-19 járvány terjedésének megakadályozása érdekében hozott, elsősorban a határellenőrzést és a menedékjogi eljárások befogadhatóságát érintő intézkedések következtében az EU-ban előterjesztett menedékjogi kérelmek száma drasztikusan, ötödére esett vissza 2020. első negyedévében. Ez számszerűsítve azt jelenti, hogy a 2020-at megelőző három év azonos hónapjaiban, vagyis az áprilisban benyújtott kérelmek száma még 50 000 fő volt rendre, 2020-ra már alig érte el a tízezer főt. A 2021. évi menedékjogi statisztikai adatok a tanulmány írásakor (2021 decemberében), 2021. szeptemberi zárással voltak elérhetők. A menedékjogi kérelmek száma a 2021. év elején a 2020. évi szintet érte el, majd 2021 júniusától indult erőteljes növekedésnek, amely visszavezethető a COVID-19 humán pandémia harmadik hullámának enyhülésére és az ezzel összefüggésben álló határforgalom ellenőrzés lazítására. 2021 szeptemberétől a menedékjogi kérelmek száma már meghaladta a 2018. előtti szintet.

A havonta az EU tagállamaiban benyújtott menedékjogi kérelmek száma alapján kitűnik, hogy a kérelmek számának alakulása egy adott éven belül is ingadozik és igazodik az évszakok változásához, jellemzően nyár vége felé következik be a növekedés, majd ősszel ez tovább fokozódik, és végül a tél beköszöntével érthető okokból – az időjárási körülmények romlása miatt – visszaesik.



4. ábra Az Európai Unióban benyújtott menedékjogi kérelmek száma főbb állampolgárság szerint (2015-2020) (EU 28 és EGT tagállamok)

Forrás: Saját szerkesztés az Eurostat adatai alapján

Az EU-ban benyújtott menedékjogi kérelmek főbb állampolgársági kategóriáit tekintve is nyilvánvalóan a kérelmek számának csökkenése és az egyes állampolgárságok átsztruktúrázódása látható. 2015-ben még nem volt jellemző állampolgárság a benyújtott kérelmek között a venezuelai és a kolumbiai ezek a kategóriák 2018-at követően – a venezuelai forradalmi helyzet és a kolumbiai zavargások miatt - fedezhetők fel nagyobb számban a kérelmezők között. A menedékjogi kérelmet benyújtók között láthatóan mindvégig nagy számban voltak azok a személyek, akik valamilyen fegyveres konfliktus sújtotta területről származnak, így szíriaiak, afgánok és irakiak.

Természetesen látható, hogy 2020-ra az egyes állampolgársági kategóriák által az EU-ban benyújtott menedékjogi kérelmek száma is a töredékére esett vissza a 2015-ben benyújtott kérelmekhez viszonyítva, de az állampolgársági átstrukturálódásra jelentősebb mértékben volt hatással a származási ország ingatag helyzete. Az adatokból az állapítható meg, hogy a COVID-19 pandémia a kérelmek állampolgárság szerinti eloszlására kevésbé volt hatással, annak alakulását jellemzően a kibocsátó területek fegyveres konfliktusai befolyásolták.

Tulajdonképpen egy láncreakció szerű hatás áll a menedékjogi kérelmek számának drasztikus csökkenése mögött, amelynek kiváltó oka egy természeti hatás (a COVID-19) járvány volt 2020-21-ben, erre a természeti hatásra született egy reaktív intézkedés, vagyis a határellenőrzés visszaállítása a Schengeni belső határokon, illetve a harmadik országokból a Schengeni területre beutazás megakadályozása és a menedékjogi kérelmeket befogadó intézmények rövid ideig tartó leállása.

A COVID-19 járvány megelőzése érdekében meghozott intézkedések erősen ország, illetve tágabb értelemben EU központúak voltak, vagyis annak érdekében születtek, hogy egy ország biztonságát szavatolják a vírus területen kívül tartásával. Az intézkedések azonban nem feltétlenül váltották be a hozzájuk fűzött reményeket.

A vírus terjedésének megakadályozása érdekében az EU belső határellenőrzés terén meghozott intézkedései, illetve a külső határokon a beutazás erős korlátozása nem voltak kielégítőek a járvány további terjedésének megakadályozása érdekében. A pandémia uralta helyzetben az egyes tagállamok kiemelt feladatként kezelték a járvány által okozott halálozás és a gazdasági

visszaesés elkerülését és a kialakult helyzetben kevés figyelmet tudtak helyezni az országukat kényszerből elhagyó személyekre, a menedékkérőkre (Jussi 2020 p. 271).

Azokban az esetekben, amikor egy országot vagy nagyobb politikai, gazdasági entitást, mint pl. az EU valamilyen jelentősebb gazdasági vagy akár járványhelyzetből fakadó csapás ér a figyelem nem az otthonukat kényszerből elhagyókra összpontosul elsősorban.

4. A menedékjoghoz hozzáférés lehetősége pandémia idején

A különböző befogadó állomásokon élő a menekültüggyel összefüggésben álló személyek számát az UNHCR világszerte 2,6 millió főre tette 2020-ban (Libal, Harding - Popescu 2021 p. 150).

A menekülttáborokat abból a célból hozták létre, hogy nagyszámú, országát kényszerből elhagyó személynek adjon otthont és ellátást, ezért ezek a táborok különösen alkalmas terepei a különböző járványok terjedésének. Azon túl, hogy sokan zsúfolódnak össze ezekben a táborokban a higiénés körülmények sem minden esetben kielégítőek.

A COVID-19 járvány idején országukat elhagyókat nem csak az őket befogadó táborokban uralkodó rossz körülmények sújtják, hanem az egyes országok által a beutazást és a határellenőrzést szigorító intézkedések is, amelyek miatt a szokásosnál nagyobb kockázatot is vállalnak a határokon történő átkeléskor (Libal, Harding - Popescu 2021 p. 150).

A COVID-19 járvány káros hatással volt a társadalom minden szegmensére: a gazdasági hatásokon túl, összességében kedvezőtlenül befolyásolta az alapvető emberi- és szabadságjogok érvényesülését. E jogokat korlátozó intézkedések bevezetését közegészségügyi és biztonsági tényezőkkel indokolták. A korlátozó intézkedések természetesen hátrányosan érintették a menedékjogi eljáráshoz hozzáférést is számos tagállamban bezárták a menedékjogi eljárás lefolytatásáért felelős intézményeket 2020 márciusában, így: Ausztriában, Belgiumban, Franciaországban, Görögországban, Hollandiában, Romániában, Spanyolországban és Lengyelországban (EASO COVID-19 2020 p. 10). Egyes országokban, így pl. Franciaországban a járvány első hullámának kezdetekor a kérelmek rögzítését is felfüggesztették a sérülékeny csoportok kivételével.

A menedékjogi eljárás lefolytatásának feltételei szerint csoportosítva az EU tagállamok másik csoportjába azok tartoztak, amelyekben az alapvető adatok regisztrációját elvégezték, így pl. Görögországban, Olaszországban, Hollandiában, valamint Dániában is csak a kérelmezők alapvető adatait rögzítették.

A vészhelyzeti intézkedések idején a személyes interjúk lefolytatását is felfüggesztették az EU és EGT tagállamok többségében. Számos országban a menedékjogi ügyintézők távmunkában vagy rotációs munkarendben dolgoztak ezen időszak alatt. A tagállamok egy része hosszabb időintervallumot biztosított a kérelmek átvételére vagy pedig megteremtették az elektronikus kommunikáció feltételeit.

Az EU Bizottsága 2020. április 16-án a menekültügyi eljárás terén is megfogalmazott ajánlásokat és bemutatta közleményét: „COVID-19: Iránymutatás a menekültügyi és a visszatérési eljárásokra vonatkozó uniós rendelkezések végrehajtásáról, valamint az áttelepítésről” címmel (EU Bizottságának Közleménye 2020). Az iránymutatás kidolgozása az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal, az Európai Határ és Partvédelmi Ügynökség és a tagállamok érintett intézményeinek közreműködésével valósult meg.

A dokumentum tájékoztatást nyújt arról, hogy miként lehet a lehető legnagyobb mértékben biztosítani a menedékjogi eljárások folytonosságát, úgy, hogy az emberek egészségét és alapvető jogait is szem előtt tartsák. Az ajánlás felidézi azokat az alapelveket, amelyeket továbbra is alkalmazni kell. Alapvető elvárás a tagállamok menedékjogi rendszerétől, hogy a menekültügyi eljáráshoz hozzáférés a COVID-19 pandémia idején is a lehető legnagyobb mértékben biztosított legyen: minden nemzetközi védelem iránti kérelmet nyilvántartásba kell

venni és fel kell dolgozni, még akkor is, ha erre csak bizonyos késéssel kerül sor. Az ajánlás gyakorlati útmutatást is megfogalmaz a menedékjogi eljárások lefolytatására.

A menedékjogi eljárásokhoz hozzáférés is nehézségbe ütközött több tagállamban, a közösségi kontaktusok korlátozásának szükségessége és a munkaerőhiány miatt. Az országok egy részében a hozzáférést csak előzetes értesítés alapján, telefonon vagy elektronikus szolgáltatásokon keresztül engedélyezték. Egyes tagállamok úgy döntöttek, hogy a kérelmek nyilvántartásba vételét általánosan felfüggesztik, vagy csak kivételes esetekben, sérülékeny helyzetben lévő személyek esetében engedélyezi (EU Bizottságának Közleménye 2020).

Azokban a tagállamokban egy részében, ahol lehetőség volt a menedékjogi eljárás lefolytatására a kérelmezőknek egészségügyi kérdőívet kellett kitölteni esetleges COVID-19 fertőzöttségükre vonatkozóan, de több országban is, így pl. Bulgáriában, Dániában, Horvátországban és Izlandon, a kérelmezőknek önkéntes alapon karanténba kellett menniük, amelynek ideje alatt monitorozták egészségügyi állapotukat.

Az EGT tagállamok egy részében az interjú lefolytatására valamilyen online platformot alkalmaztak, az online platformon végzett interjúk során a kérelmező a befogadó állomáson tartózkodott, a tolmács pedig egy másik helyszínről kapcsolódott be a beszélgetésbe.

Természetesen nem csak a menedékjogi eljárás során a meghallgatás ütközött nehézségekbe, hanem az ügyben meghozott döntésről a kiértesítés is, ezért pl. a finn bevándorlási hivatal postán értesítette ki az döntésről a kérelmezőket (EASO COVID-19 2020 p. 15). A szigorú határellenőrzés és az utazási korlátozások bevezetése okán a Dublini átadás-átvételek lefolytatása is akadályokba ütközött, a tagállamok közül Bulgária felfüggesztette a Dublini átadásokat és átvételeket is, de a transzferek végrehajtása több másik EU tagállamban is szünetelt. Az új szabályok korlátozták az ügyintézők számára a személyes kapcsolatot a menedékkérőkkel és egyben lehetővé tették a rugalmasságot a menedékkérelmek rögzítése és feldolgozása terén. A személyes interjúkat online eszközök segítségével kell lefolytatni, ha erre lehetőség van, amennyiben erre nincsen lehetőség, akkor az interjú el is hagyható. Az online lefolytatott menedékjogi interjúkon is biztosítani kell a tanácsadók jelenlétét, továbbá biztonságos és a kérelem megvizsgálására alkalmas környezet kialakítását kell megvalósítani.

A Bizottság javasolta, hogy a menedékjogi eljárások lefolytatására rendelkezésre álló hat hónapos időtartamot a tagállamok a COVID-19 járványra tekintettel kilenc hónappal meghosszabbítsák. A tagállamok számára azért indokolt, hogy alkalmazzák ezt az átmeneti eltérési szabályt, mivel a COVID-19 okozta helyzet következtében a gyakorlatban nagyon nehéz betartani a kérelmek megvizsgálására vonatkozó hat hónapos határidőt.

5. Menedékjogi eljárásokat érintő intézkedések Magyarországon

A menedékjogi eljárásra vonatkozó jogszabályok alapvetően a rendszerváltozás óta érvényben vannak, de ezeket a jogszabályokat az elmúlt években, 2016. óta felülírták olyan kivételes rendelkezések, amelyek először a tömeges bevándorlás által kiváltott válsághelyzetre majd a járványügyi válsághelyzetre válaszul születtek meg.

A 2015. évi migrációs válság hatására meghozott menedékjogi jogszabályváltozások a teljes menedékjogi eljárást érintették, ezeket a változásokat átmeneti szándékkal hozták meg a jogszabályalkotók, de ezek mind a mai napig befolyásolják a menedékjogi eljárás lefolytatását – jellemzően szűkítik a menedékjoghoz hozzáférés lehetőségét.

A menedékjogi törvény 2015. évi módosítása vezette be a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet fogalmát, a válsághelyzetet a kormány az országos rendőrfőkapitány és a menekültügyi hatóság vezetőjének javaslatára hirdeti ki. A válsághelyzet ideje alatt a menedékjogi eljárás lefolytatását speciális szabályok határozzák meg. A tömeges bevándorlási válsághelyzetben megjelent a menedékjogi kérelem lefolytatásának szűkítése (Klenner 2021 p. 260.). Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején menedékjogi kérelmet személyesen

csak a tranzitónába beengedett meghatározott számú kérelmezőnek lehet előterjeszteni. A korábban érvényben levő menedékjogi szabályozáshoz képest ez jelentette a legjelentősebb változást, hiszen azt megelőzően az országban bárhol, gyakorlatilag bármelyik rendőrnél (hatóságnál) be lehetett adni a menedékjogi kérelmet. A hivatalos személy – a korábbi szabályok szerint – a menedékkérőt ezt követően a menekültügyi hatósághoz irányította az eljárás lefolytatása érdekében. A tranzitónákat a kormány 2020 májusában szüntette meg az EB döntése alapján, az ott elhelyezetteket az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (OIF) nyílt befogadó állomásokon helyezte el (Klenner 2021 p. 260.).

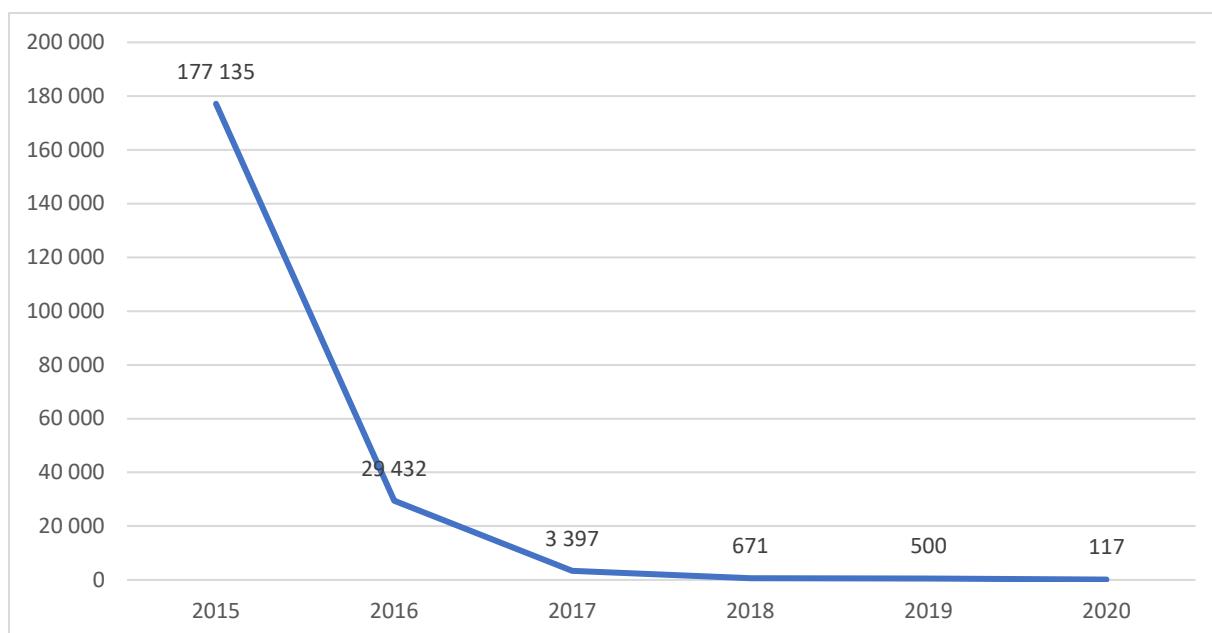
A menedékjogi eljárás lefolytatására vonatkozó jogszabályok tehát a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet hatására változtak meg jelentősen, ezt követően, 2020 márciusától – hasonlóan az Európai Unió többi tagállamához, a terjedő COVID-19 humán pandémia volt meghatározó jelentőséggel a menedékjogi eljárás lefolytatására.

Hazánkban a menedékjogi eljárás lefolytatásáért felelős OIF a többi uniós menekültügyi hatósághoz hasonlóan pandémiás tervet dolgozott ki, amelynek célja a járvány terjedésének korlátozása és a lehetséges negatív hatások szűkítése volt. A pandémiás terv ilyen módon két célt szolgált, egyrészt lehetővé tette a hivatal további működését, másrészt a menedékjogi eljárásban résztvevő esetlegesen fertőzött kérelmezők számára is biztosította az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférést. Természetesen a Főigazgatóság biztosította a védő- és fertőtlenítő eszközökhöz történő hozzáférést is.

A pandémiás tervben hasonlóan a többi uniós ország menedékjogi hatóságához az elsődleges cél az ügyféltalálkozások számának csökkentése volt, a civil szervezetek és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának képviselőinek a befogadó intézménybe történő belépésüket megelőzően nyilatkozniuk kellett a COVID-19 megbetegedés gyanújára okot adó tényező fennállásáról (Klenner 2021 p. 261.).

2020. márciusától 2020 júniusáig formálisan sem lehetett menedékjogi kérelmet benyújtani Magyarországon, kormánydöntés, majd kormányrendelet, végül pedig törvény alapján. Mivel azonban az országnak továbbra is biztosítani kell a menedékjoghoz hozzáférést, ezért egy átmenetinek szánt szabályozás született, amely értelmében a menedékjogi eljárás megindítására vonatkozó szándéknyilatkozat a Magyarországgal szomszédos harmadik országok nagykövetségén lehet benyújtani (praktikusan ez a belgrádi és a kijevei nagykövetséget jelenti). A szándéknyilatkozat benyújtásának helyét a 292/20020. (VI. 17.) Kormányrendelet, míg a hozzá kapcsolódó eljárást a 16/2020. (VI.17.) BM rendelet szabályozza. Hasonlóan a többi uniós tagállam által bevezetett menedékjogi eljárási rendhez lehetőség van a távmeghallgatásra, valamint a távtolmácsolásra, igaz azonban, hogy a távmeghallgatás szükségességét a hazai szabályozásban a pandémiás helyzeten túl a földrajzi távolság is indokolja.

A 2020. évi LVII. törvény határozza meg a vészhelyzet megszűnésével és a járványügyi készültségről szóló szabályokat és egyben a menekültügyi eljárás átmeneti szabályait is. A szándéknyilatkozatot a belgrádi és kijevei nagykövetségeken lehet előterjeszteni, ezt a szándéknyilatkozatot vizsgálja meg a menekültügyi hatóság és értesíti a nagykövetséget a Magyarországi beutazáshoz szükséges, egyszeri utazást biztosító úti okmány kiállítására ügyében.



5. ábra A Magyarországon a menekültügyi hatóságnak előterjesztett menedékjogi kérelmek száma 2015 – 2020.
Forrás: Saját szerkesztés a KSH adatai alapján

A Magyarországon regisztrált menedékkérelmek számában jól látszik a migrációs válságot követő erőteljes csökkenés és egyben a menedékjoghoz hozzáférés szűkítése a migrációs válsághelyzet miatt bevezetett intézkedések majd pedig 2020-tól a COVID-19 humán pandémia és a menedékjoghoz hozzáférést nehezítő körülmények miatt erőteljes csökkenés volt tapasztalható a menedékjogi kérelmek számában. A korábbi több tízezres számról a kérelmek száma kicsit több, mint száz főre csökkent 2020-ra. A visszaesés egybeesik az Európai Unióban a pandémia miatt tapasztalt csökkenéssel, de ennek preventív tényezőkben található okai erőteljesebben érvényesültek.

6. Záró gondolatok

A tanulmány eredményeképpen megállapítható, hogy egyértelmű kapcsolat mutatható ki a COVID-19 humán pandémia és a menedékjogi kérelmek számának alakulása között. Bizonyítható volt az a feltételezés, hogy a természeti, társadalmi jelenségek hatással vannak a menedékjogi kérelmek számának alakulására.

Az ismertetett statisztikai adatok alapján látható, hogy az EU tagállamokban regisztrált menedékjogi kérelmek száma csökkenést mutatott a pandémia első hullámának idején, vagyis 2020-ban. A csökkenés két tényezőre vezethető vissza, egyrészt a határellenőrzést és a nemzetközi utazásokat érintő szigorítások miatt csökkent jelentős mértékben az EU-ban benyújtott kérelmek száma, másrészt a legnagyobb csökkenést elkönyvelő hónapban a kérelmek előterjesztésére több országban nem, vagy csak késve volt lehetőség, mivel a kérelmek elbírálásáért felelős hivatalokban is szünetelt a munkavégzés.

A pandémia első hullámát követően – vagyis a 2-3 hullám közben is – visszatért a kérelmek benyújtása a korábbi szintre, vagyis a 40 ezer feletti havi benyújtott kérelemre – a járvány időszakban is képes volt normál üzem módban működni

A hazai folyamatok hasonlóan alakultak az Unió többi tagállamában tapasztaltaknak, de a jogszabályokban bekövetkezett változások, illetve a COVID-19 humán pandémia miatt hazánkban a menedékjoghoz hozzáférés lehetősége erősen beszűkült, amely a menedékjogi kérelmek számának alakulásában is látható.

7. Hivatkozott irodalom

Csiki Varga T. - Tóth P. (2020.): Magyarország új nemzeti biztonsági stratégiájáról. *Nemzet és Biztonság*, 3. pp. 89-112.

Genschel, P., Jachtenfuchs, M. (2021): Postfunctionalism reversed: solidarity and rebordering during the COVID-19 pandemic. *Journal of European Public Policy*, 28(3), pp. 350-369.

Hautzinger Zoltán (2020): A migráció szabályozásának reaktív tényezői. *Belügyi Szemle* 68(9). pp. 47-62.

Jussi S. Jauhiainen, Biogeopolitics of COVID-19: *Asylum-Related Migrants at the European Union Borderlands*. Elérési útvonal: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/tesg.12448> Letöltés ideje: 2021. 12. 17.)

Klenner Zoltán: A koronavírus-járvány hatásai a hazai menekültügyi szabályozásra, In Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk.). *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XXIII., Rendészet a rendkívüli helyzetekben*, Pécs 2021.

Libal, K., Harding, S., Popescu, M. et al. (2021). Human Rights of Forced Migrants During the COVID-19 Pandemic: An Opportunity for Mobilization and Solidarity. *J. Hum. Rights Soc. Work*.

Öberg S (1996). Spatial and Economic Factors in Future South-North Migration, In: Lutz, W. (Ed.). *The Future Population of the World: What Can We Assume Today?* London: Earthscan.

Quantitative Assessment of Asylum Related Migration, EASO 2017. Elérési útvonal: [https://easo.europa.eu/sites/default/files/publications/Quantitative assessment of asylum related migration 1.pdf](https://easo.europa.eu/sites/default/files/publications/Quantitative%20assessment%20of%20asylum%20related%20migration%201.pdf) Letöltés ideje: 2021. 12.16.

Sassen, S. (2005). Regulating immigration in a global age: A new policy landscape. *Parallax*, 11(1), pp. 35-45.

EUMSZ, Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés Egységes Szerkezetbe Foglalt Változata

Az Európai Parlament és a Tanács 862/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a migrációra és a nemzetközi védelemre vonatkozó közösségi statisztikákról, valamint a külföldi állampolgárságú munkavállalókra vonatkozó statisztikák összeállításáról szóló 311/76/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve, az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről

EASO, COVID-19 Emergency measures in asylum and reception systems

Iránymutatás a menekültügyi és a visszatérési eljárásokra vonatkozó uniós rendelkezések végrehajtásáról, valamint az áttelepítésről. Elérési útvonal: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0417\(07\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0417(07)) Letöltés ideje: 2021. 12. 18.

2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről

1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról

292/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a menedékjogi kérelem benyújtására irányuló szándéknyilatkozattal kapcsolatban nagykövetségek kijelöléséről

Schengeni határ-ellenőrzési kódex. Elérési útvonal: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2016.077.01.0001.01.HUN&toc=OJ%3AL%3A2016%3A077%3AFULL Letöltés ideje: 2021. 12. 18.

Közigazgatás- és jogtudomány szekció

A Bárdossy László volt magyar királyi miniszterelnök és külügyminiszter ellen lefolytatott népbírószági eljárás mint koncepciósz per

Újhelyi János Ábel¹

Absztrakt

A Dr. Bárdossy László (1890-1946) volt magyar királyi miniszterelnök és külügyminiszter ellen a népbíráskodás tárgyában kibocsátott kormányrendeletek törvényerőre emeléséről szóló 1945. évi VII. tv. alapján meghatározott háborús és népellenes bűncselekmények vádjával 1945-ben lefolytatott és halálos ítélettel záruló népbírószági eljárásnak igen jelentős szakirodalma van. Ennek oka alapvetően az, hogy a Bárdossy-per megítélése korántsem egyszéges, sőt, igen komoly, sokszor már ideológiai felhangokat pedzegető és a személyeskedésig fajuló, a politikai életbe is tovább gyűrűző vitákat generált a hazai történész-, illetve jogász társadalom tagjai között. A polémiák kereszttüzében elsősorban Bárdossy László bűnösségének kérdése állt, és csupán másodlagos problémaként kezelték azt, hogy az egykori miniszterelnök ellen lefolytatott eljárás jogszerűnek vagy koncepciósznak tekinthető-e. Kutatásomban éppen ezért ennek a kérdéskörnek a vizsgálatával foglalkoztam, és arra a megállapításra jutottam, hogy mivel az eljárás részben egy politikai koncepció jegyében, a büntetőjog és büntetőeljárásjog számos, akkor érvényes alapelvének és szabályának megsértésével zajlott, az koncepciósz pernek tekinthető.

Kulcsszavak

Bárdossy László, háborús bűnök, koncepciósz per, népbírószág, kirakatper

1. A koncepciósz per fogalma, típusai és azok alapvető jellemzői

A Bárdossy-per koncepciósz voltának vizsgálatához első körben mindenképpen tisztáznunk kell azt, hogy mit is értünk a „koncepciósz per” fogalma alatt. A történetkutatás és a Legfelsőbb Bíróságnak e perek felülvizsgálata során követett gyakorlata alapján jogi értelemben koncepciósz pernek tekinthetők mindazok a büntetőeljárások, melyek elszakadva a büntetőeljárásnak a büntetőeljárás törvénybe foglalt céljától, vagyis az igazságszolgáltatástól, különböző politikai célok elérését szolgálják (Kahler, 1993, p. 140).

A szakirodalomban különböző módon szokás az idetartozó pereket tipizálni. Jellemük szerint Horváth Attila például négy csoportba sorolja őket: konstruált perek, valamint igazságtalan, méltánytalanul súlyos és amorális jogszabályok alapján hozott ítéletek (Horváth, 2015, pp. 31-33). Kahler Frigyes jellemük alapján a koncepciósz perek két fő- és négy alkategóriáját határozta meg, melyeket aztán tovább differenciált. Különbséget tett ily módon konstruált (azon belül valótlán tényálláson és a valósz tények torzításán alapuló) és tendenciósz (azon belül az anyagi jogszabályok sérelmével és az eljárásjogi szabályok sérelmével megvalósuló) koncepciósz perek között (Kahler, 1993, pp. 141-142; Kahler, 2008, pp. 27-30). Fontos kiemelnünk, hogy egy-egy per akár többféle típushoz is tartozhat (például lehet egy procedúra egyszerre konstruált és tendenciósz).

A valótlán tényálláson alapuló konstruált eljárások legfőbb jellemzője az, hogy kitalált tényekre épülnek, melyet hamis bizonyítékokkal és sokszor erőszakkal kikényszerített beismerő

¹ Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 1053 Budapest, Egyetem tér 1-3., ujhelyijanosabel@gmail.com

vallomásokkal próbálnak meg alátámasztani (Kahler, 1993, p. 141; Kahler, 2008, pp. 27-28). Ehhez a kategóriához sorolható például az 1949-es Rajk-per. A valós tények eltorzításán alapuló konstruált perek esetében a valóság elemiből állítják össze a tényállást, de úgy, hogy azokat tendenciózus módon átcsoportosítják az adott politikai célnak megfelelően (Kahler 1993, p. 141; Kahler, 2008, p. 28). Idetartozik például az 1948-as MAORT-per.

Az anyagi jogi alapelvek és szabályok sérelmével megvalósuló tendenciózus perek tekintetében Kahler további kisebb csoportokat állított fel, melyek a következők: nyílt törvényszegésen alapuló, amorális jogszabályokon nyugvó, az állampolgári jogegyenlőséget megsértő és a háborús (illetve népellenes) bűntettek felelősségre vonására vonatkozó szabályokkal visszaélő perek. A nyílt törvényszegésen alapuló ügyeket olyan jogszabályok alapján folytatják le, melyek értelmét megfordították, vagy amelyek megalkotásánál a jogforrási hierarchiát felrúgták. Az amorális jogszabályokon nyugvó perek esetében nem történik nyílt törvényszegés, de a megalkotott joganyag szinte teljes mértékben szemben áll a társadalom többsége által elfogadott normarendszerrel. Az állampolgársági jogegyenlőséget semmibe vevő ügyek során valamiféle diszkriminációt (például osztálydiszkriminációt) alkalmaznak, vagyis a büntetés mértékének meghatározásánál más nagyságrendű büntetést szabnak ki attól függően, hogy a terhelt melyik társadalmi csoporthoz tartozik. A háborús és népellenes bűntettek felelősségre vonására vonatkozó szabályokkal visszaélő perek esetében az azokat megalapozó jogszabályok számos tekintetben megsértették a jogbiztonság elvét a kollektív bűnösség alkalmazásával és a minősítések torzítása révén (Kahler 1993, p. 141; Kahler, 2008, pp. 17-19, 28-29).

Az eljárásjogi alapelvek és szabályok degradálásával folyó tendenciózus perek esetében a legtöbbször a következő, törvényben rögzített alapelveket hagyják figyelmen kívül a bíróságok: törvény előtt egyenlőség elve, fegyverek egyenlőségének elve, ártatlanság vétele, bírói függetlenség követelménye, bizonyítékok szabad mérlegelésének joga, az alaki igazság mellett az objektív igazság feltárására való törekvés, nyilvánosság elve. Az alapelvek elvetése mellett a konkrét eljárásjogi szabályok közül is számosat megszegnek a hatóságok az ilyen típusú koncepciók perek során a politikai koncepció mind teljesebb érvényesítése, megvalósítása végett (Kahler 1993, p. 141; Kahler, 2008, pp. 29-30).

Végül szokás még a koncepciók eljárásokat formai szempontból is tipizálni. Ez alapján beszélhetünk a nyilvánosság kizárásával megvalósuló titkos eljárásokról és látvány-, vagy más néven kirakatperekéről. Előbbiek elsődleges célja a titkolózásból fakadó misztikus félelem felkeltése, fokozása, illetve a vádlott és a közvélemény közötti kapcsolat megszüntetése. Ezzel szemben a látványperek lényege pont arra helyeződik, hogy az állampolgárok nagy tömegei felé tudják közvetíteni a politikai koncepció üzenetét, ezért általában az ilyen ügyeket óriási sajtóhadjárat előzi meg és kíséri, illetve a tárgyalásokat válogatott közönség előtt, mintegy színházi rendezésben folytatják le (Kahler, 2008, p. 30).

2. A Bárdossy László volt magyar királyi miniszterelnök és külügyminiszter ellen háborús és népellenes bűntettek, illetve vétségek vádjával lefolytatott népbírósi eljárás rövid áttekintése

A Bárdossy László volt magyar királyi miniszterelnök és külügyminiszter elleni Nb. I. 3557/1945-20. sz. népbírósi eljárás elsőfokú, nyilvánosan zajló tárgyalására 1945. október 29. és november 3. között került sor a Budapesti Népügyészség által a Budapesti Nép bírósághoz 1945. október 15-én benyújtott Nü. 5552/1945. sz. vádirat alapján. A tanácsvezető bírói tisztséget Dr. Major Ákos töltötte be, a delegált népbírák pedig a következők voltak: Miskolczi János a Független Kisgazdapárttól (FKgP), Apró Antal a Magyar Kommunista Párttól (MKP), Nagy István a Nemzeti Parasztpárttól (NPP), Dr. Révész Sándor a Polgári Demokrata Párttól (PDP), Mérő József a Szociáldemokrata Párttól (SZDP) és Bíró Mihály a Szakszervezeti

Tanácsból. A vádat Dr. Fenesi Ferenc néppügyész és Dr. Szalai Sándor politikai ügyész képviselték, a védelmet Dr. Berend Béla hivatalból kirendelt védő látta el (Jaszovszky, 1996, pp. 59-376; Pritz, 1991, pp. 75-314).

A Néppügyészség a következő okokból kifolyólag vádolta Bárdossy Lászlót (Pritz, 1991, pp. 77-117):

- a) az 1945. évi VII. tc. 11. § 2. pontjába ütköző háborús bűntett miatt, melyet azáltal követett el, hogy miniszterelnöksége idején és az ő aktív közreműködésével kapcsolódott be Magyarország 1941-ben a Jugoszláviával szembeni katonai akcióba, valamint a Szovjetunió, illetve az USA elleni háborúba;
- b) az 1945. évi VII. tc. 11. § 3. pontjába ütköző háborús bűntett miatt, melyet azáltal követett el, hogy a fegyverszünet megkötését befolyásának kihasználásával megakadályozni igyekezett;
- c) az 1945. évi VII. tc. 11. § 4. pontjába ütköző háborús bűntett miatt, melyet azáltal követett el, hogy a nyilas mozgalom hatalomra jutásában aktív szerepet játszott;
- d) az 1945. évi VII. tc. 11. § 5. pontjába ütköző háborús bűntett miatt, melyet azáltal követett el, hogy az 1942-es újvidéki vérengzést nem akadályozta meg, illetve a Vezérkari Főnökség Bíróságának délvidéki működését eltúrte;
- e) az 1945. évi VII. tc. 13. § 1. pontjába ütköző háborús bűntett miatt, melyet azáltal követett el, hogy nyilvános beszédeiben a háború fokozottabb mértékben való folytatására izgatott;
- f) az 1945. évi VII. tc. 15. § 1. pontjába ütköző népellenes bűntett miatt, melyet azáltal követett el, hogy a nép érdekeit súlyosan sértő jogszabályokat kezdeményezett és azok meghozatalában tudatosan részt vett;
- g) az 1945. évi VII. tc. 17. § 1. pontjába ütköző népellenes vétség miatt, melyet azáltal követett el, hogy az 1941-ben Magyarországról Galíciába kitoloncolt nem magyar illetékességű zsidók deportálását nem igyekezett megakadályozni.

A Budapesti Népbíróság Major-tanácsa Bárdossy Lászlót az ellene felhozott vádakban – az 1945. évi VII. tc. 11. § 5. pontjában foglalt háborús bűntett kivételével – bűnösnek találta és ezért kötél általi halálra ítélte (Jaszovszky, 1996, pp. 296-297; Pritz, 1991, pp. 238-240). A néppügyész az 1945. évi VII. tc. 11. § 5. pontjában foglalt bűncselekmény vádja alól történt felmentés miatt súlyosbításért fellebbezéssel élt, melyhez a kirendelt védő is csatlakozott enyhítés végett. (Jaszovszky, 1996, pp. 374-376; Pritz, 1991, pp. 313-314).

Az ügyben másodfokon a Népbíróságok Országos Tanácsának I. számú (a továbbiakban: NOT I.), Dr. Bojta Béla (SZDP) vezette tanácsa járt el zárt tárgyaláson 1945. december 20-22-én, illetve 28-án. A tanács tagja volt még Dr. Sömjén Pál (MKP), Dr. Berend György (FKGp), Dr. Szabó Mihály (NPP) és Dr. Sacher Róbert (PDP) (Pritz, 1991, p. 319, 369; Szerencsés, 2009, p. 153). A NOT I. a védő és az ügyész fellebbezését is ítéletében elutasította és az elsőfokú bíróság ítéletét szótöbbséggel (3:2 arányban) fenntartotta. Felmentette azonban a tanács a vádlottat az 1945. évi VII. tc. 11. § 4. és 5. pontjában foglalt háborús bűntettek, illetve részben a 15. § 1. pontjában foglalt népellenes bűntettek alól (Jaszovszky, 1991, pp. 415-431; Pritz, 1991, pp. 354-369; Szerencsés, 2009, pp. 153-155). Az ítéletet a Nemzeti Főtanács kegyelemből golyó általi halálra változtatta. Bárdossy kivégzésére 1946. január 10-én került sor Budapesten.

3. Egy politikai koncepció jegyében?

„A per egésze, de főleg az elsőfokú ítélet nagyon határozott törekvést mutat egy akkoron teljesen újszerű történelemszemlélet meggyökereztetésére. E szemlélet jegyében nem csupán Bárdossyról mondtak megsemmisítő ítéletet, hanem az 1919-1944 közötti negyedszázadról is” – írja Pritz Pál (Pritz, 1991, p. 16). Más szavakkal: a perben Bárdossy László személyén

keresztül az egész Horthy-korszakot kívánták felelősségre vonni a hatóságok (Jaszovszky, 2001, p. 711; Schmidt, 1998, pp. 218-219; Zinner – Rónai I., 1986, pp. 101-102), és e cél elérése érdekében az eljárás alapjául szolgáló tényállás számos helyen történő elferdítésétől, adott esetben meghamisításától sem riadtak vissza. Fontos azonban hangsúlyoznunk, hogy ez a fajta konstruálás korántsem volt olyan mértékű, mint a klasszikus, 1948 és 1956 közötti koncepciók perекben. Arra viszont épp elegendőnek bizonyult, hogy a koncepcióval szemembenő tényeket – köztük a vádlott számára mentő vagy enyhítő körülmények egy jelentős részét is – a bíróság figyelmen kívül hagyja, illetve az elítélni kívánt rezsím hiányosságait a vádlott terhére írja. Továbbá, mivel politikai okokból a koncepciót mindenképpen érvényre kellett juttatni, a vádlott elítéléséhez nem férhetett kétség, az ítélet tehát determinálva volt (Pritz, 1991, p. 17; Schmidt, 1998, p. 220; Szerencsés, 2009, p. 127., 129).

A Horthy-korszakkal és azon keresztül Bárdossy Lászlóval szemben megfogalmazott koncepció tartalma az elsőfokon hozott ítéletből, valamint a tárgyalás anyagából jól rekonstruálható. A teljesség igénye nélkül emelünk ki a továbbiakban néhány erre utaló elemet. Fenesi Ferenc népbügyész például rögtön vádbeszéde elején Bárdossyra úgy utalt, mint aki egy „*azok közül a legmagasabb és legelőkelőbb közjogi méltóságot betöltő férfiak közül, akik az egész országot, az egész népet pusztulásba döntötték.*” (Jaszovszky, 1996, p. 221). Szalai Sándor politikai ügyész még ennél is konkrétabban fogalmazott: „*nem kétséges, hogy mindez cselekedetekben, amelyekről itt szó van, Bárdossy László nagyon sokadmagával bűnös és ő vele együtt elítél az ítélet [...] egy egész sereg más embert: egy egész garnitúrát, egy egész magyarországi, - nyugodtan mondhatnám uralkodó réteget.*” (Jaszovszky, 1996, p. 244). Ennek jegyében kihangsúlyozta, hogy Bárdossy és majd a későbbiekben sorra kerülő miniszterterátsái személyében „*felelősségre vonjuk itt a Bárdossy-kormányt megelőző egész rezsímet. Bárdossy miniszterelnöksége egésze alatt a rezsímet képviselte és a népbíróság az egész rezsímről fogja kimondani az ítéletét.*” (Jaszovszky, 1996, p. 248). Szalai aztán magáról a Horthy-korszakról részletesebben is beszélt. Rámutatott arra, hogy annak elején „*a világhasizmus előfutára*”, a szegedi gondolat állt, melynek jegyében „*itt Magyarországon internáló és koncentrációs táborok voltak 14 évvel Dachau előtt; numerus clausus másfél évtizeddel a nürnbergi fajtörvények előtt; Gömbös megjósolta a berlin-római tengelyt és így tovább. [...] Bethlen Mussolinivel paktál. Azután jön Janka-pusztá.*” (Jaszovszky, 1996, p. 250).

Az elsőfokú ítélet aztán még ennél is következetesebben és pontosabban igyekezett érvényre juttatni a koncepciót. A határozatnak rögtön a bevezetőjében helyett kapott egy olyan fejezet, melyben Dr. Major Ákos a „*történelmi és politikai háttér*” vázolta fel egészen 1919-től kezdve. Alapállítása a következő volt: „*a magyar kormányzati rendszer Szegeden 1919 nyarán állt be abba az irányba, amelyen egyenes vonalban vezette a nemzetet a második világháborúba.*” (Pritz, 1991, p. 242). Major ezután számos ferdítéssel élve vázolta fel röviden Horthy Miklós hatalomra kerülését, a Bethlen-féle konszolidációt, majd Gömbös Gyula regnálását. Közben minduntalan rámutatott arra, hogy ez a rendszer feudális berendezkedésű volt, és elnyomta a magyar népet. A kommunista történelemszemlélet jegyében került ebbe a részbe a következő kijelentés is: „*a magyar ellenforradalom teremtette meg az első fasizta diktatúrát Európában.*” (Pritz, 1991, p. 244). Az ítélet további indoklása aztán hosszasan ecsetelte, hogy Bárdossy László ennek a gonosz rendszernek a szellemében járva el hogyan vett részt Magyarország háborúba sodrásában és háborúban tartásában.

Azt, hogy a részben a politikai szempontok mentén és a kommunista történelemszemlélet alapján a bíróság által felvázolt történeti tényállás mennyire volt megalapozatlan már mélyrehatóan feltárta és elemezte a korábbi szakirodalom. A továbbiakban így csak néhány nagyon is szembetűnő, nyilvánvaló és tudatos, eddig nem igazán étékelt, más eljárásjogi alapelvet és szabályt közvetlenül nem sértő ferdítésre, hamisításra mutatunk rá, és elsősorban

azt vizsgáljuk, hogy ezek mennyiben, milyen mértékben degradálták a vádlott védekezési lehetőségeit.

A egyik legfontosabb ilyen tényező az, hogy bíróság a tárgyalás során, majd az ítéletben is a marxista, dialektikus történelemszemlélet jegyében Magyarországnak a tengelyhatalmak oldalán történő háborúba sodródását elsősorban a társadalmi problémákkal (egészen pontosan a Horthy-rezsim osztálypolitikájával) magyarázta. Ebből kifolyólag azt elkerülhetőnek tüntette fel, lerontva ezzel a vádlott védekezésének legfontosabb szegmensét, vagyis azt, hogy az ország főleg geopolitikai helyzetéből adódóan nem tudott kimaradni a konfliktusból. A másodfokú ítélet konkrétan így fogalmazta ezt meg: *„A magyar nép sorsát a második világháború és az azt előző évek alatt sem egyedül, sem döntően nem földrajzi fekvés határozta meg, hanem társadalmi berendezkedése. [...] Ha történelmünk oly sokszor mutatja népünket idegen erők szenvedő eszközének, úgy ennek okát nem kívül fekvő, mintegy természeti, minden emberi akaratot lenyűgöző jelenségekben kell keresni, hanem egy belső és a magyar nép érdekeivel szembehelyezkedő elenyésző kisebbség uralmi politikájában.”* (Pritz, 1991, pp. 360-361). Igaz ugyan, hogy az elsőfokú ítéletbe bekerült egy olyan kitét, miszerint *„az ítélőbíróság enyhítő körülményként vette figyelembe azt a politikai konstellációt, amely vádlott miniszterelnöksége alatt az egész közép-európai helyzetet uralta”,* azonban ezzel szemben a határozat kimondta, hogy súlyosbító körülményként kell azt figyelembe venni, hogy *„vádlott nem népi, sőt nem is nemzeti, hanem osztálypolitikát folytatott, amikor [...] nyilván osztályvédelemből sodorta háborúba nemzetét.”* (Pritz, 1991, p. 309). Ennek ellenére a történettudomány mai álláspontja szerint, az ország háborúba sodródása elsősorban hazánk geopolitikai helyzetéből adódóan elkerülhetetlen vagy legalább is nehezen elkerülhető lett volna – a társadalmi problémáktól szinte teljes mértékben függetlenül. (Lásd például: Jaszovszky, 1996; Perjés, 2000; Perjés, 2001.) Súlyosbítja a helyzetet az is, hogy mint arra többek között Pritz Pál is rámutatott, maga a bíróság is tisztában volt ezzel a ténnyel, de a *„politikai indítékok miatt ennek konzekvenciáit a perbe fogottakra vonatkozóan [esetünkben Bárdossyra nézve – a szerző] nem volt hajlandó elismerni.”* (Pritz, 2011, p. 33).

Ahogy azt később maga Major Ákos is megvallotta, a bíróság a revíziós politika jogosságával is tisztában volt (Major, 1988, pp. 213-214), mely tény mind a délvidéki bevonulás kapcsán, mind pedig Bárdossynak a német elvárásoknak való megfelelési politikájának értékelésénél enyhítő körülményként lett volna értékelhető. Azonban a bíróság nem így tett, hanem igyekezett a revizionizmust, illetve az irredentizmust hazaárulásként, illetve az osztálypolitikai célok érvényesítésének és a belső szociális feszültségek elfedésének eszközékként feltüntetni, és enyhítő körülmény helyett súlyosbító tényezőként a vádlott rovására írni (Jaszovszky, 1996, p. 251; Major, 1988, pp. 214-215; Pritz, 1991, pp. 131-132).

Az elsőfokú népbíróság ítéletében számos olyan nemzetközi szerződést felsorolt, mely a támadó háborút jogellenesnek minősítette, és melyekről a bíróság állásfoglalása szerint a vádlottnak tudnia kellett (Pritz, 1991, pp. 288-289). A felsorolt dokumentumok egy része azonban Magyarországra nézve egyáltalán nem volt hatályos. Például az 1928-as amerikai értekezleten 21 amerikai köztársaság által hozott határozat csak az annak létrehozásában részt vevő 21 állam tekintetében bírt kötelező erővel, ahogy Henry L. Stimson amerikai külügyminiszter 1932-es nyilatkozata sem lehetett mérvadó a Briand-Kellog-paktum értelmezésére nézve. Ezenkívül az 1924-es genfi jegyzőkönyvre is alaptalanul hivatkozott a bíróság, ugyanis az sohasem lépett hatályba (Halmosy, 1983, pp. 221-230). Elvi élel mutatott rá erre maga a vádlott is a másodfokú bíróság előtt elmondott védőbeszédében, azonban a NOT I. nem javította ki ezeket a nyilvánvaló ferdítéseket sem (Pritz, 1991, pp. 323-324).

Fontos eleme volt a koncepciónak az is, hogy Bárdossy Lászlónak és elődjének, Teleki Pálnak a külpolitikai koncepciója közötti különbségeket minél jobban kidomborítsák, hiszen *„a bíróság nem akart szembeszállni Teleki emlékével, mert az azzal összefonódott legenda alkalmasnak tűnt Bárdossy elítélésére.”* (Pritz, 1991, p. 334). Ezért az elsőfokú ítéletben a

bíróság kijelentette, hogy Teleki Pál ellene volt a délvidéki katonai akciónak (Pritz, 1991, pp. 255-257 309-310). Ez a tárgyalás folyamán felvonultatott bizonyítékok alapján sem volt azonban igaz, és még maga a bíróság is nyilvánvaló ellentmondásba keveredett a kérdés kapcsán. A Legfelsőbb Honvédelmi Tanács 1941. április 1-jei ülését értékelve ugyanis az ítélet elismerte, hogy Teleki Pál is támogatta azt az elképzelést, hogy Magyarország a Tanács által meghatározott feltételek bekövetkezése esetén korlátozott erővel részt vegyen a Jugoszlávia elleni katonai akcióban a délvidéki magyarok védelme érdekében. Azonban egy bekezdéssel később már az a megállapítás került a határozatba, hogy Teleki az 1941. április 2-ai koronatanácson is „*ellene volt a jugoszláv akciónak*”, úgy, hogy egyébként április 2-án nem is ült össze a koronatanács (Pritz, 1991, pp. 255-256).

A vádlott közvetett bűnösségét állapította meg az ítélet amiatt, hogy Magyarország az Egyesült Királysággal 1941 decemberében háborúba keveredett. Ezt a bíróság azzal indokolta, hogy „*a tényállásból köztudomású, hogy Nagy-Britannia azért üzent hadat Magyarországnak, mert figyelmeztetése ellenére nem vontuk vissza csapatainkat az oroszországi hadműveleti területről.*” (Pritz, 1991, p. 303). Ezzel szemben a bíróságnak itt alapvetően arra kellett volna helyeznie a hangsúlyt, hogy ezúttal nem Magyarország üzent hadat, hanem az Egyesült Királyság, így a vádlott ebben a pontban nem lehetett bűnös, hiszen elvileg csak a támadó háború minősült jogellenes cselekménynek. A népbíróság tehát mindenképpen tévesen tette felelőssé Bárdossyt ebben a kérdésben (Jaszovszky, 1996, pp. 38-39).

A tények elferdítésének egyik módja volt egyes események túlzott kihangsúlyozása, ezzel szemben pedig más tények jelentéktelennek történő beállítása. Így például az 1942-es délvidéki razzia kapcsán a bíróság meglepően pontos adatokat közölt az áldozatok számáról: „*Újvidéken 3309 polgári egyént végeztek ki, közöttük 144 csecsemőt és 294 aggot.*” (Pritz, 1991, p. 150). Az 1941. június 26-ai kassai bombázás esetében azonban a bíróság 5 halottban adta meg a bombázás áldozatainak számát (Pritz, 1991, pp. 97, 267), ami a valóság súlyos elferdítése, hiszen valójában 32 halottja, illetve 60 súlyosabb és 220 könnyebb sebesültje volt a tragédiának és igen jelentős anyagi károk is keletkeztek. A hatóságoknak minden bizonnyal rendelkezésére állt számtalan korabeli újság mellett a légitámadás okozta károkról szóló számos jelentés is, melyek kisebb eltérésekkel ugyan, de részletesen közölték a támadás áldozatainak számát. (Pataky et al. 1992, pp. 249-260). Az, hogy ennek ellenére a bíróság nem a valós adatokat adta meg, feltételezhetően azt a célt szolgálta, hogy ily módon is csökkentse a Magyarország háborúba lépésére ürügyet adó bombázás jelentőségét.

Rá kell mutatnunk arra is, hogy az ítélet igyekezett elfedni minden olyan, a második világháború során a nemzetközi szintén bekövetkező eseményt, mely olyan analógiaként szolgálhatott volna, ami a vádlott bűnösségét enyhíthette volna. Ezért aztán a bíróság igen gyakran érvényesített kettős mércét, kettős erkölcsöt, hasonlóan a Nürnbergben ülésező Nemzetközi Katonai Törvényszékhez (Zayas, 1993, pp. 210-211). Az elsőfokú ítélet például a következőket tartalmazta: „*köztudomású, hogy ebben a háborúban a szövetséges nemzetekkel szemben Németország volt a támadó fél.*” (Pritz, 1991, p. 288). Ez természetesen nem teljesen igaz, hiszen a szövetséges országok közül a Szovjetunió és az Egyesült Királyság is lépett fel agresszorként a háború során. A bíróság azért is megtett minden tőle telhetőt, hogy a Szovjetuniót egy békeszerető, Magyarország iránt barátságos magatartást tanúsító és háborús bűnökkel nem terhelt országgént mutassa be a tárgyalás során, és ha kellett, emiatt a vádlott védekezési lehetőségeit is korlátozta.

4. A Bárdossy-per alapjául szolgáló anyagi jog kritikája

A Bárdossy-perben az anyagi jogi szabályok sérelme elsősorban azáltal valósult meg, hogy Bárdossyt olyan (egyébként részben szovjet mintára született) jogszabályok alapján vonták felelősségre, amelyek súlyosan sértették a büntetőjog számtalan, a magyar jogrendszerben már

akkora meggyökerezett alapelvét. Az eljárás alapjául szolgáló anyagi jog kritikájának viszonylag széles körű szakirodalma van (beleértve egy AB határozatot is), (lásd például Bernáth, 1991; Fogarassy, 2011; Jaszovszky, 1996; Kahler, 2008; Schmidt, 1998), így mi most csak néhány főbb visszásságra hívjuk fel a figyelmet.

A népbírószági rendeletek, valamint az azokat törvényerőre emelő 1945. évi VII. tc. legsúlyosabb hibája az volt, hogy elvetette az akkor hatályos magyar büntetőjogi kódexben, a büntetőtörvénykönyvről szóló 1878. évi V. tc.-ben rögzített „*nullum crimen sine lege*” elvét, melynek értelmében senkit sem lehetett olyan bűncselekményért elítélni, amit a cselekmény elkövetése után nyilvánítottak büntettnak vagy vétségnek. Nem létezett ugyanis korábban a magyar jogban háborús és népellenes büntett, illetve vétség. Megsértette a népbírószági joganyag a „*nulla poena sine lege*” elvet is, melynek értelmében senkit sem lehetett olyan büntetéssel büntetni, amit törvény a bűncselekmény elkövetése után állapított meg.

További problémát jelentett az, hogy a népbírószági jogszabályokban deklarált tényállások egy része ún. gumitényállás volt, vagyis „*erőteljes fújás esetén tekintélyes nagyságú labdára tágható, az esetben viszont, ha kimegy belőle a levegő, összeesik.*” (Bernáth, 1993, p. 37). Kicsit közérthetőbben fogalmazva: a joganyag sok esetben úgy definiált egyes tényállásokat, hogy azokat oly mértékben tágan írta körül, hogy a bíróságok szinte mindent belemagyarázhattak. Ez a fajta túlzott rugalmasság igen komoly visszaélésekre adott lehetőséget egyes cselekmények minősítésénél. Erősen korlátozták a népbírószági jogszabályok a fellebbezést is, hiszen csak az öt évet meghaladó szabadságvesztést kimondó ítélet esetében engedélyezték a jogorvoslatot, és lehetővé tették, hogy bizonyos helyzetekben az elsőfokon hozott halálos ítélet nyomban végrehajthatóvá váljon (Bernáth, 1993, pp. 37-38). Olyan új büntetések is behoztak a rendeletek és a törvény, mint például a kényszerintézkedés és az internálás – és tették ezt szovjet mintára, nagymértékű idegenkedést váltva ki az akkori magyar jogász társadalom egy jelentős részéből (Bernáth, 1993, p. 37). Komoly problémák voltak az elévülési szabályokkal is. Végül pedig erőteljesen csorbították ezek a rendelkezések a bírók függetlenségét is, mint arra majd később részletesebben is rámutatunk.

A népbírószági jogszabályok jogellenességével a rendszerváltás után maga az Alkotmánybíróság is foglalkozott és azok megvizsgálását követően 2/1994. (I. 14.) AB határozatában a következő döntést hozta: „*Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az 1945. évi VII. törvénnyel törvényerőre emelt, az 1440/1945. (V. 1.) ME rendelettel, valamint az 1947. évi XXXIV. törvénnyel módosított és kiegészített 81/1945. (II. 5.) ME rendelet (a továbbiakban: Nbr.) 11. §-ának 1-4. pontja és 6. pontja, továbbá 13. §-ának 1. és 3-7. pontja alkotmányellenes, ezért azokat a határozat közzétételének napjával megsemmisíti.*” Itt kell visszautalnunk arra, hogy Bárdossy Lászlót az ítélet végül az 1945. évi VII. tc. 11. § 2-3., 13. § 1., a 15. § 1., illetve a 17. § 1. pontjában mondta ki bűnösnek, melyek közül a 11. § 2-3., valamint a 13. § 1. pontot az AB alkotmányellenesnek nyilvánította. Mindezek alapján csak a 15. § 1. és a 17. § 1. pont esetében tekinthető anyagi jogi szempontból jogszerűnek a Bárdossy-perben hozott döntés.

5. A büntetőeljárás szabályok sérelme a Bárdossy-per során

A Bárdossy László elleni eljárás során az anyagi jogi szabályok sérelme mellett a büntetőeljárás számtalan alapelvét is figyelmen kívül hagyták. Az egyik ilyen semmibe vett alapelv a független bíró követelménye volt. A Bárdossy-perben nemcsak a pártok által delegált népbírák, hanem az elsőfokú eljárást vezető tanácsvezető bíró, dr. Major Ákos sem volt független. Major a Horthy-korszakban hadbíróként működött, szolgálataiért többször is kitüntették. A rendszer bukása után azonban helyzete instabillá vált, hiszen számíthatott arra, hogy esetleg őt is felelősségre vonják majd azért, mert hűséggel szolgálta a korábbi rezsimet. Így tehát már a szovjet Vörös Hadsereg újpesti bevonulásának napján jelentkezett az MKP helyi szervezeténél, felajánlva szolgálatait a pártnak. A kommunisták a már kézre került háborús bűnösök

felelősségre vonását bízták rá (Bernáth, 1993, pp. 21-34). Major igencsak buzgón fogott neki feladatának. Mint visszaemlékezésében leírja, már első népbíróági ítéletével elkötelezte magát a kommunista pártnak. 1945-ben kérelmezte is felvételét az MKP-be, azonban Rákosi Mátyás tanácsára e szándékáról letejt (Major, 1988, pp. 157-158). Major a Bárdossy-per folyamán is készségesen eleget tett a kommunisták elvárásainak. Ezt jól bizonyítja az is, hogy az első fokú tárgyalás idején Rákosi magához hívatta egy alkalommal és instrukciókkal látta el a tárgyalás vezetésére vonatkozóan (Major, 1988, p. 215). Ténykedésével valószínűleg elégedett lehetett az MKP vezetése, hiszen néhány évvel később a Budapesti Felsőbíróság MDP szervezetének 1948-as jelentésében ezt írták róla: „*Kiszolgál bennünket.*” (Major, 1988, p. 5). A másodfokon eljáró tanács elnöke, Dr. Bojta Béla titokban szintén az MKP embere volt (Bernáth, 1993, pp. 41-43).

A per során nem tartották tiszteletben az ártatlanság vélelmét, és ehhez kapcsolódóan a prejudikáció gyakorlatilag az elsőfokú tárgyalás kezdetétől végigkísérte az eljárást. Ennek oka elsősorban az volt, hogy a népügyészség és a bíróság tagjai tisztában voltak azzal, hogy Bárdossyt mindenképpen el kell ítélniük a koncepció jegyében. Az, hogy a vádlottat az elsőfokú bíróság már eleve bűnösnek tekintette, jól tetten érhető például a tanácsvezető bírónak a szóhasználatában, hiszen Major a terheltet már a tárgyalás megnyitásakor elmondott beszédében „*háborús főbűnösnek*” nevezte (Pritz, 1991, p. 75). Szintén Major fenyegette meg egy alkalommal a következőképpen Bárdossyt: „*Várja meg az ítéletet, hogy akkor is hangsúlyozni fogja-e az örömet.*” (Pritz, 1991, p. 158).

Volt azonban az eljárás során egy, a prejudikációt az előbbieknél jóval inkább megvalósító momentum. A másodfokon eljáró NOT I. tagjait elsősorban a tanács vezetője, Dr. Bojta Béla válogatta össze. Bojta régi barátját, Réczei Lászlót is szerette volna a tanácsba bevenni. Réczei így emlékezett vissza a dologra egy interjújában: „*Bojta Béla, aki szintén szegedi ügyvéd volt és nekem régi barátom [...] egy nap jött hozzám, hogy beletenne engem a tanácsba, ha én vállalnám a halálos ítélet meghozatalát.*” (Zinner – Rónai I., 1986, p. 230). Jól látszik tehát, hogy Bojta már a tárgyalás előtt eldöntötte (vagy utasították rá), hogy Bárdossyt halálra kell ítélni, és ennek jegyében igyekezett kialakítani a tanács névsorát.

A bünvádi perrendtartásról szóló 1896. XXXIII. tc. 9. §-a kimondta, hogy „*az eljáró hatóságok és hatósági közegek kötelesek a terhelő és súlyosító, valamint az enyhítő és mentő körülményeket egyenlő gondossággal figyelembe venni.*” Ennek ellenére a Bárdossy-per során a hatóságok a bizonyítékokat alapvetően vádcentrikusan válogatták és kezelték. Ez egyfelől megmutatkozott abban, hogy még a nyomozó szervek és a népügyészség tagjai a vádlott bűnösségét alátámasztó információkat igen alaposan összegyűjtötték, (Zinner – Rónai I., 1986, p. 94) addig a bűnösséget kizáró, vagy enyhítő anyagokkal alig foglalkoztak, és olyanokra nem is igazán igyekeztek felhívni a bíróság figyelmét. Másfelől pedig maga a bíróság sem jeleskedett az enyhítő, illetve mentő körülmények figyelembevétele terén és ráadásul a vádlott számára kedvező bizonyíték többségét a per szempontjából érdektelennek nyilvánította.

Az in dubio pro reo elv is sérelmet szenvedett a Bárdossy-per során, hiszen a népbíróság számos esetben írt a vádlott terhére olyan cselekményeket, melyeket nem sikerült teljes mértékben alátámasztani megfelelő bizonyítékokkal. Jó példa erre például az, hogy Bárdossynak a nyilasokkal való kapcsolatát, illetve az 1944-es szélsőjobboldali és a német kormánytervekben való szereplését elsősorban a Hungarista Mozgalom Naplója alapján vélte a bíróság bizonyítottnak. A tárgyalás során azonban a Naplóval kapcsolatban annak írója, vagyis maga Szálasi Ferenc szögezte le: „*Olyan napló ez, amelyben mese is előfordul. Minden naplóval így van.*” (Pritz, 1991, p. 158). Ezzel arra utalt, hogy az abban foglalt adatok egy része nem feltétlenül valós és hiteles. Ennek ellenére a bíróság a naplót mozgalmi naplóként és nem magánnaplóként kezelte, és az abban foglaltakat hivatalos adatoknak tekintette.

A fegyverek egyenlőségének elve a tisztességes eljárás egyik legfontosabb eleme, lényege, hogy a perbeli felek lehetőségei és esélyei között egyensúly álljon fenn, a perben a felek azonos

lehetőségekkel vegyenek részt. Ez az elv elsősorban ott szenvedett sérelmet a Bárdossy-perben, hogy a védelem által a tárgyalás szakában tett bizonyítási indítványnak részben önhibából nem tett eleget a bíróság, továbbá a védelemnek a tárgyalás során tett bizonyításkiegszítési indítványt is végzésében elutasította. Ily módon a vádlott és védője számos állítását nem tudta bizonyítani, szemben a váddal, mely bőven vonultathatott fel bizonyítékokat a tárgyaláson. Egészen pontosan: míg a védelemnek csupán 2 tanúja állt a bíróság elé, addig a vád részéről 11 tanú lett meghallgatva és 70 irat ismertetve.

Nem fér hozzá kétség, hogy az elsőfokú bíróságon a pártok által delegált ítések nem voltak képzett szakbírák. Ez alapvetően még nem lett volna gond, hiszen a laikus tanácsstagokra számos korábbi és jelenkori példát találhatunk. A probléma abból adódott, hogy a tanácsvezető bíró sem rendelkezett megfelelő végzettséggel, ugyanis mivel eredetileg hadbíróként ténykedett, nem volt egységes bírói és ügyvédi vizsgálja, így tehát civil ügyekben nem járhatott volna el (Szerencsés, 2009, p. 128). Ezt a tényt a védő, Dr. Berend Béla a másodfokú eljárásban abszolút hatályon kívül helyezési okként jelölte meg semmisségi panaszában. Amennyiben ennek a panasznak a NOT I. helyt adott volna, akkor nem csak a pert kellett volna megismételni, hanem Dr. Major Ákos egész addigi működése is bűncselekménynek minősült volna (Major, 1988, pp. 236-237). A kérdés tisztázása végett a NOT I. a baloldali pártok befolyása alatt álló Szakszervezeti Tanács Büntetőjogi Bizottságához fordult, mely az 1945. évi VII. tc. 42. §-a alapján arra a döntésre jutott, hogy a hadbírói képesítés megfelelő a népbíróági eljárás lefolytatásához (Major, 1988, p. 237). A Major által a pervezetés során elkövetett számos hiba azonban ékes bizonyítéka volt annak, hogy az egységes bírói és ügyvédi képesítéssel nem rendelkező tanácsvezető bíró nem tudja kellőképpen ellátni a népbíróági eljárás vezetését. Nem véletlenül kapott szárnyra Budapesten a következő elmés mondás: „*ez a Major egészen jól védekezik Bárdossyval szemben.*” (Major, 1988, p. 198).

A bírótól alapvetően elvárható, hogy a lehető legobjektívebben és elfogulatlanul, nyugodt, hideg vérmérséklettel és mindenféle önkényeskedés nélkül ítélkezzen. A Bárdossy-perben főleg Dr. Major Ákos részéről azonban a bírói önkény megannyi megnyilvánulásának lehetünk tanúi. Major számos alkalommal szándékosan sértegette, gyalázta a vádlottat (Pritz, 1991, p. 158), többször kiabált is vele (Major, 1988, pp. 216-218) és rendre félbeszakította még az utolsó szó jogán elmondott beszéde során is (Jaszovszky, 1996, p. 271, 273, 282; Perjés, 2000, pp. 785-786; Pritz, 1991, pp. 119, 124, 131-133, 138). A legmesszebb azonban akkor ment, amikor így rivallt rá Bárdossyra: „*Hallgasson, mert ha így folytatja, megbilincseltetem és eltávolítom a tárgyalóteremből. A bizonyítást a maga távollétében folytathatjuk tovább. Megértette? Fogja be a száját! Őrszemélyzet! Bilincseljék meg és kísérik ki a várakozó szobába!*” (Major, 1988, p. 222) Az 1896. évi XXXIII. tc. 297. §-a alapján a bíró rendreutasíthatta vagy akár ki is vezethette a vádlottat a teremből – meghatározott esetekben. Azonban Major ezúttal túllépte a hatáskörét, és jelentősen degradálta a bíróság tekintélyét is – olyannyira, hogy ezért még dr. Ries István igazságügy miniszter és a SZEB egyik angol ezredese is szemrehányást tett neki. Nemcsak a vádlottnak jutott ki azonban a tanácsvezető bíró önkényeskedéséből. Major a tanúkat is többször félbeszakította vallomásuk során, egyeseket közülük pedig irányítani próbált, és voltak olyanok is, akikkel kiabált.

6. Az eljárás mint kirakatper

A Bárdossy Lászlóval szemben lefolytatott népbíróági eljárás koncepció voltát támasztja alá az a tény is, hogy a per formai szempontból kirakatpernek minősíthető, ugyanis a politikai vezetés és a hatóságok az ügyet már a kezdetektől fogva látványszernek szánták, melyen keresztül, mint azt már korábban részletesebben is taglaltuk, azt akarták kommunikálni a társadalom felé, hogy a Horthy-rendszer és annak képviselői az abszolút felelősek a háborúért.

Azért, hogy ez az üzenet minél több emberhez juthasson el, a pert óriási sajtókampány előzte meg és kísérte végig, mely során az újságok igyekeztek minél sötétebb képet festeni a vádlottról (Szerencsés, 2009, p. 130). A média természetesen már előre bűnösnek kiáltotta ki az egykori miniszterelnököt, és a legsúlyosabb büntetés kiszabása mellett foglalt állást. A tárgyalást a nyomtatott sajtó mellett a rádió is közvetítette, erősen megrostálva az annak során elhangzottakat, a vádlott védekezésének a hatalomra nézve kényes részleteinek, valamint a bíróság baklövéseinek, illetve eljárási hibáinak részbeni vagy egészbeli elfedése végett (Major, 1988, p. 195). Emiatt nem értesülhetett például a közvélemény Major kifakadásairól sem (Major, 1988, p. 224). Az újságok és a rádió mellett nagyszámú közönség kísérhette élőben a tárgyalást, hiszen a Zeneakadémia nagytermében került sor az elsőfokú eljárásra. Kifejezetten azért ezt a hatalmas épületet választották a per konstruktőrei, hogy minél több néző vehessen részt rajta (Pritz, 1991, p. 75).

7. Összegzés

Mindent összevetve megállapíthatjuk, hogy a Bárdossy-per során – a háborús és népellenes büntettek és vétségek miatti felelősségre vonásán túl – egy, nagy tömegek felé közvetíteni kívánt politikai koncepciót jutatott érvényre a bíróság, a hatályos magyar büntetőjoggal szembemenő anyagi jogi szabályokra alapozva és az eljárásjogi alapelvek, illetve rendelkezések megszegése útján. Ebből kifolyólag tehát a procedúra jellegét nézve részben a valós tények elferdítésén alapuló konstruált, tendenciózus eljárásnak és formai szempontból kirakatpernek tekinthető, tehát koncepció per.

8. Hivatkozott irodalom

- Bernáth Z. (1991). *Justitia tudathasadása. Népbíróság a nép nélkül, a nép ellen*. Budapest: Püski Kiadó.
- Fogarassy E. (2011). *Igazságtétel és rendszerváltozás, különös tekintettel a visszamenőleges igazságszolgáltatásra*. Miskolc.
- Halmosy D. (1983). *Nemzetközi szerződések 1918-1945*. Budapest.
- Horváth A. (2015). Koncepció per a szovjet típusú diktatúrákban. *Rubicon*, 2015/10. sz.
- Jaszovszky L. (szerk.). (1996). *Bűnös volt-e Bárdossy László?* Budapest: Püski Kiadó.
- Kahler F. (1993). *Joghalál Magyarországon 1945-1989*. Zrínyi Kiadó.
- Kahler F. (2008). *Jogállam és diktatúra II. Tanulmányok a koncepció perek világáról*. Kairosz Kiadó.
- Major Á. (1988). *Népbíráskodás – forradalmi törvényesség. Egy népbíró visszaemlékezései*. Budapest: Minerva.
- Pataky I., Rozsos L., Sárhidai Gy. (1992). *Légi háború Magyarország felett. I-II*. Debrecen: Zrínyi Kiadó.
- Perjés G. (2000). Bárdossy László és pere. *Hadtörténelmi Közlemények*, 2000/4. sz.
- Perjés G. (2001). Viszontválasz Pritz Pálnak. *Hadtörténelmi Közlemények*, 2001/4. sz.
- Pritz P. (2011). Népbírói perek a horthysta elittel szemben. *Rubicon* 2011/7. sz.
- Pritz P. (szerk.) (1991). *Bárdossy László a népbíróság előtt*. Maecenas Könyvkiadó.
- Schmidt M. (1998). *Diktatúrák ördögsekerén*. Budapest: Magvető Könyvkiadó.
- Szerencsés K. (2002). „Az ítélet halál”. *Magyar miniszterelnökök a bíróság előtt*. Budapest: Kairosz Kiadó.
- Zayas, A. M. (1993). A nürnbergi per (1945-1946). In Demandt, Alexander, *A történelem nagy perei. Törvény és hatalom*. Holnap Kiadó.
- Zinner T. – Róna P. (szerk.). (1986). *Szálasiék bilincsből I-II*. Budapest: Lapkiadó Vállalat.

A magyar-csehszlovák lakosságcsere és a reszlovakizáció, valamint annak hatásai napjainkban

Korcsik Kristóf Máté¹

Absztrakt:

Kutatásom célja a magyar-csehszlovák lakosságcsere és a reszlovakizáció történetének, valamint ezen két esemény a szlovákiai magyar kisebbségre gyakorolt, mai napig velünk élő hatásainak bemutatása. A kutatás során először megvizsgáltam a lakosságcsere és a reszlovakizáció eseményeit, különös tekintettel annak nagyhatalmi összefüggéseire, majd a szlovákiai magyarság mai napi helyzetét vizsgáltam, különös keresve annak összefüggéseit a lakosságcserevel és reszlovakizációval. A kutatás során egyértelműen kimutathatóvá vált, hogy az imént említett két történelmi esemény jelentősen hozzájárult a felvidéki magyarság lélekszámának csökkenéséhez, egyrészt a lakosságcsere keretein belül és azon kívül történő áttelepítésekkel, másrészt az asszimilációs törekvésekkel. Ugyancsak jelentős hatás, hogy a Szlovákia területén élő kisebbségek nyelvhasználati, kulturális és egyéb jogait mai napig nem élhetik meg teljesen, hiszen a lakosságcsere alapját adó kisebbségellenes gondolkodásmód a szlovák vezetők részéről manapság is megtalálható, jóllehet korlátozott mértékben. A kutatás segítséget nyújthat a mai szlovákiai kisebbségi folyamatok megértéséhez a történelmi „alapok”, indítatások leírásán keresztül, hiszen a történelem a megalapozója a napjainkban is tapasztalható történéseknek.

Kulcsszavak

lakosságcsere, reszlovakizáció, kisebbség, nyelvhasználat, kisebbségi jogok

1. Bevezetés

A kisebbségek helyzete Trianon óta szakadatlanul a magyar politikai és közélet hatványozott figyelmét élvezi, hiszen hazánk határa mentén és a szomszédos országokban manapság is rendkívül jelentős számú magyar kisebbség él, az ő védelmüknek és kollektív jogaiknak a biztosítása pedig a mindenkor magyar kormányok hathatós feladatai közé tartozik.

A magyar-csehszlovák lakosságcsere egyezmény megkötése és annak végrehajtása a mai napig egy olyan jelentős eseménynek tekinthető, mely alapjaiban meghatározza a Szlovákia területén élő magyar kisebbség helyzetét.

2. A lakosságcsere és a reszlovakizáció

Tanulmányom e szakaszában bemutatom a kérdés felmerülésének előzményeit, különös tekintettel a csehszlovák tervekre, majd górcső alá veszem az egyezmény megkötését megelőző tárgyalásai folyamatot. Kitérek a lakosságcsere szünetelésére, majd újra indulására is, valamint foglalkozom a reszlovakizáció kérdéskörével is. Végül a lakosságcsere és a reszlovakizáció következményeit és hatásait mutatom majd be.

¹ Nemzeti Közszerológái Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar, Budapest, 1083, Ludovika tér 2., korcsik18kristof@gmail.com

2.1. Előzmények

A második világháború utáni évek egyik legmeghatározóbb kérdése Csehszlovákiában a német és magyar kisebbségek kérdése volt. A szlovák és cseh politikai elit az ország német és magyar lakosságát nevezte meg Csehszlovákia 1938-1939-ben bekövetkezett felbomlásának fő okozójaként, ezzel mintegy „feledve” saját felelősségüket. Az említett körök a két kisebbséget olyan társadalmi csoportnak tekintették, amely az állam területi épségét és szuverenitását fenyegeti (Vadkerty, 2007). Az egyoldalú kitelepítések, a lakosságcsere és a reszlovakizáció eszközeihez folyamodva egy nemzetiségek nélküli államot szerettek volna létrehozni, melyben az újjáalakuló Csehszlovákia stabilitásának és jövőjének biztosítását látták.

A csehszlovák külpolitikai vezetés már a háború alatt felismerte a Szovjetunió térségben gyakorolt szerepét. Felismerték azt a tényt, hogy a kelet-közép-európai térségben meghatározó tényezőként és nagyhatalomként kell számolni a Szovjetunióval, aminek a hozzájárulása és a legalábbis elvi beleegyezése nélkül semmilyen nagyobb horderejű kérdésnek az eldöntése nem lesz megvalósítható (Szalai, 2021). A Szovjetunió támogatásának későbbi, Csehszlovákia által történt elnyerését nagyban segítette a szovjet vezetés Magyarországról kialakult képe. A szovjet vezetőkben a Moszkvában tartózkodó magyar kommunista emigránsok nem túl kedvező képet alakítottak ki az országról, mely szerint Horthy Miklós minden tekintetben Hitler hűséges csatlósa, kiszolgálója és szövetségese volt. Az ország német megszállásának hírére is kétkedve fogadták a Szovjetunióban, a szovjet sajtó szerint inkább egy Horthy és Hitler közötti megegyezésről volt szó, semmint megszállásról (Fülöp, 2018). Érthető módon az imént vázolt, hazánkról kialakult kép nem túl pozitív hozzáállást váltott ki a Szovjetunió vezetőségében, mely Magyarország későbbi jövőjét rendkívül negatívan befolyásolta.

Sztálin kelet-közép-európai térség államai iránt tanúsított hozzáállása diverzifikáltnak volt tekinthető. A térség egyes államainak, mint például Romániának, vagy Tiso Szlovákiájának, „megbocsátott”, ezáltal nem sorolta őket a „kollektíve bűnös népek” kategóriájába, jóllehet ezen országok is részt vettek a Szovjetunió elleni háborúban. Ezzel szemben a magyar kisebbségre kiterjesztette a németekre kialakított kollektív bűnösség elvét, ezzel a „bűnös nép” kategóriájába sorolva őket. Románia a sikeres kiugrási kísérletének köszönhetően került más besorolási kategóriába Sztálin gondolkodásmódjában, valamint azt a tényt sem érdemes elfelejtenünk, hogy Románia rendelkezett olyan területekkel, melyeket fel tudott ajánlani Sztálinnak (Fülöp, 2018).

1943 tavaszán és nyarán Beneš és londoni kormányának diplomatai tisztázni szerették volna, hogy a nyugati szövetséges államok hajlandók-e a szudétanémetek teljes kitelepítésére, lakosságcserét és transzfereket elfogadni a közép-európai térségből, és ezért nagy nyomást fejtettek ki a nyugati államok képviselőire. 1943. május végére sikereket könyvelhettek el, ugyanis a szövetségesek hajlandónak mutatkoztak a németek kitelepítésének támogatására, sőt a népszövetségi kisebbségvédelmi rendszer felszámolását is elfogadták. Kijelenthetjük, hogy ezzel a nyugati szövetséges hatalmak támogatását elnyerték Beneš elképzelései. Feltételezhették a szovjetek támogatását is, hiszen a Szovjetunió még a háborút megelőzően végrehajtotta német etnikumú lakosságának belső áttelepítését. Hivatalosan Sztálin a tanulmányom során később tárgyalt szovjet-csehszlovák barátsági tárgyalások előtt megtartott díszvacsora alkalmával, 1943. december 11-én adta személyes beleegyezését a németek kitelepítéséhez (Fülöp, 2018).

1943 októberére vált Edvard Beneš, a későbbi Csehszlovákia elnöke kisebbségek kitelepítésére irányuló szándéka egyértelművé. Az angol kormánynak átadásra került Csehszlovákia első konkrét terve a kitelepítésekről, amelyek 400 000 magyart és 2 millió németet érintettek volna (Szalai, 2021). Benes ugyanakkor pontosan tudta azt a tényt, hogy tervei végrehajtásához szüksége lesz a szövetséges nagyhatalmak hozzájárulásához. E hozzájárulás megszerzése érdekében pedig mindent latba vetett társaival.

2.2. Beneš moszkvai tárgyalásai

Beneš erőfeszítéseinek egyik legjelentősebb sikerét az 1943 decemberében Moszkvában folytatott szovjet-csehszlovák barátsági tárgyalások során érte el, amikor is megszerezte Sztálin elvi beleegyezését terveihez. Ezen egyeztetési folyamat három hivatalos tárgyalást foglalt magába, 1943. december 14-én, 16-án és 18-án (Fülöp, 2018).

December 14-én Molotovnak átadásra került Beneš részéről egy memorandum, mely a „Csehszlovákia lakossága egy részének kitelepítése” címet viselte, és tíz pontot tartalmazott. Ezen dokumentumban Beneš kifejti a nemszláv lakosság kitelepítésének tervét, melyet 5 év alatt kívánt megvalósítani, pontosan meghatározva a távozók számára a magukkal vihető ingóság mennyiségét és összetételét.

Csehszlovák részről a moszkvai tárgyalássorozat befejezéséül egy záróokmány aláírását javasolták, melynek tervezetét összegző jegyzőkönyv formájában a csehszlovák fél el is készítette. A tervezet kitér többek között a lakosság áttelepítésének és a fegyverszünet kérdéseire, valamint Ausztriára, Jugoszláviára, Franciaországra és Lengyelországra is. A jegyzőkönyv aláírására végül szovjet javaslatra nem került sor, hiszen aláírás esetén tájékoztatni kellett volna róla Nagy-Britanniát, valamint az Egyesült Államokat is (Fülöp, 2018).

2.3. A magyarok jogfosztásának megkezdése

Az ún. kassai kormányprogramban több téma mellett a kisebbségek kérdése is megemlítsésként került. A dokumentum egyértelmű célul tűzte ki az etnikailag homogén Csehszlovákia megteremtését. Megállapításra került, hogy az állam területén található magyar és német kisebbség a külső hódítás eszközeként szolgáltak, így csak az említett etnikumok azon tagjait illette meg a csehszlovák állampolgárság, akik 1938 előtt is rendelkeztek csehszlovák állampolgársággal, valamint antifasisztáknak voltak tekinthetőek. Ezen indoklásból kifolyólag a magyar és német nemzetiségűek állampolgársága érvénytelenítésre került, így ezek a személyek illegálisan tartózkodtak Csehszlovákia területén, hiszen külföldi állampolgárnak számítottak. A magyarok és németek állampolgárságának megvonásáról a 33. számú elnöki rendelet rendelkezett, melyet 1945. augusztus 2-án hirdettek ki. Az állampolgárság megvonásának következményeként az érintettek elestek nyugdíjuktól, valamint egészségügyi ellátásban sem részesülhettek az ország területén. Ugyan a magyar nemzetiségűek kérvényt adhattak be állampolgárságuk megújítása érdekében, az állam hivatalai minden egyes kérvényt egyénileg bíráltak el (Szalai, 2021).

Beneš 1945. február 16-a után néhány nappal kiadta az SZNT 4/1945. sz. rendeletét. Ez a rendelet a német, a magyar és a szlovák áru- és ingatlanbirtokosok 50 holdnál nagyobb birtokainak elkobzását írta elő. Ezután sorozatos atrocitások és erőszakos cselekedetek következtek, amelyek a magyarság fokozatos jogfosztásával is együtt jártak. Többek között elbocsátották állásukból a magyar nemzetiségű közalkalmazottakat majd a magánalkalmazottakat, emellett megtiltották a magyarok részvételét a helyi községi tanácsokban. A magyarokat itt is fokozatosan táborokba gyűjtötték össze, ahol az állapotok embertelenek voltak. Ezután egyes menekültek 1945 tavaszától a hazai sajtót is tájékoztatták a szlovákiai eseményekről, és a magyar szervek közbenjárásért kérték. Az Ideiglenes Nemzeti Kormány 1946 júliusáig több mint 184 jegyzékben fordult a Szövetséges Ellenőrző Bizottsághoz a csehszlovákiai magyarok ügyében és hívta fel a szervezet figyelmét a csehszlovákiai jogsértésekre, de ezek a próbálkozások mind eredménytelenek maradtak (Szalai, 2018).

2.4. A magyarok deportálása

1945. július 17. és augusztus 2. között zajlott a potsdami konferencia a szövetséges nagyhatalmak részvételével. A konferencia során megvitatták a csehszlovák kitelepítési terveket is. A nagyhatalmak, főleg az Amerikai Egyesült Államok határozott elutasítása miatt elvetették a magyarok egyoldalú kitelepítésének csehszlovák tervezetét, ugyanakkor a Csehszlovákia területén élő mintegy 3 millió német kitelepítését elfogadták. A magyarok egyoldalú kitelepítésének elutasítása érthető módon csalódottságot keltett a csehszlovák vezetőkben, ez a kérdés le is került a napirendről. Ugyanakkor a konferencia beleegyezett a magyarországi németek kitelepítésébe, ezeket a fejleményeket pedig nagy örömmel fogadta a csehszlovák vezetőség, hiszen remélték, hogy a magyarországi németek kitelepítésére való hivatkozással a magyarok áttelepítését könnyebben el tudják majd érni.

A potsdami konferencia után a csehszlovák vezetők választás elé kerültek, és úgy döntöttek, hogy a csehszlovák kormányhivatalok saját hatáskörükben megkezdik a reszlovakizációt és a csehszlovákiai magyarok Csehországba történő deportálását, ezzel nyomást gyakorolva a lakosságcsere ötletétől elzárkózó Magyarországra. A csehszlovákiai magyarok deportálására hivatalosan a mintegy hárommillió szudétanémet kitelepítése következtében Csehországban előállt munkaerőhiány miatt volt szükség (Fülöp, 2018).

A deportálás jogi alapját Edvard Beneš általános munkakötelezettségről rendelkező 88/1945. számú elnöki dekrétuma szolgáltatta, mely legalábbis elvi szinten mindenféle nemzetiségi megkülönböztetés nélkül volt alkalmazandó. Ennek keretében a háború által okozott károk helyreállítására lehetőség nyílt közmunkára kötelezni minden 16 és 55 év közötti férfit, valamint 18 és 45 év közötti nőt. A munka időtartama a rendelet szerint egy évre szólt, ugyanakkor ez az időtartam indokolt esetben meghosszabbítható volt fél évvel. A deportálás két hullámban zajlott, ebből az első hullám eszközei tekintetében valamelyest humánusabbnak volt tekinthető, hiszen ekkor csak munkaképes férfiakat köteleztek munkára, és ezek az emberek is hazatérhettek a karácsony közeledtével. Az első hullám 1945. október 25-től december 4-ig tartott. Ezalatt a másfél hónapos időszak alatt 9 247 magyar került átszállításra Cseh- és Morvaországba a csehszlovák adatok szerint. A deportálások első hullámának leállítására a Prágában december 3-án megkezdődött, lakosságcsere-egyezmény megkötését célzó tárgyalások miatt került sor. Kijelenthető tehát, hogy a deportálás elérte célját, a magyar felet tárgyalásra kényszerítette, méghozzá az 1945. december 3-6 között Prágában zajló tárgyalások képében (Fülöp, 2018).

2.5. A prágai tárgyalások

A csehszlovák vezetők köreiben a Potsdamban megszületett döntés hatására az egyoldalú kitelepítés elvét felváltotta a lakosságcsere ötlete, jóllehet ez a megoldás jóval kevesebb figyelmet kapott csehszlovák részről Potsdamot megelőzően. A csere elvét Beneš arra a feltételezésre alapozta, hogy véleménye szerint Csehszlovákia területén magyarok és Magyarország területén szlovákok nagyjából egyenlő számban élnek (Szalai, 2021).

A magyar vezetők a nemzetiségi elvet tartották irányadónak. Véleményük szerint a probléma megoldásának legegyszerűbb módját a határok kiigazítása jelenthette volna, méghozzá a területen élő lakosság akaratát is figyelembe véve. A kiigazítás keretében a határok úgy módosultak volna, hogy azok a területek, ahol a nemzetiségek egy tömbben éltek az adott nemzetiség anyaországához kerüljenek vissza. Az imént felvázolt elvhez kapcsolódóan vetette fel Gyöngyösi János külügyminiszter az „embert földdel” koncepcióját. Véleménye szerint jóval egyszerűbb lett volna a magyar-csehszlovák határt valamelyest északabbra tolni, hiszen a magyar nemzetiség Szlovákia déli részén, a határhoz közel, tömbökben élt (Szalai, 2021).

A csehszlovák kormány ezzel szemben a magyarok és szlovákok fentebb tárgyalt módon történő cseréjét tartotta volna a kérdés megoldásának, kiegészítve a csere után fentmaradó magyarok egyoldalú áttelepítésével. A csehszlovák és a magyar álláspont tehát összeegyeztethetetlen volt.

A Prágában megkezdődött tárgyalások kezdetén a csehszlovák fél az imént említett módon szervezett lakosságcsere ötletét vetette fel a magyar félnek, melyben a lakosságot számarányosan cserélte volna ki, kiegészítve a fennmaradó magyarság áttelepítésével, és e terv végbemenetele esetén be is szüntette volna a magyarok áttelepítését. A lakosságcsere és a kitelepítés után Csehszlovákiában maradt magyarok pedig a többi csehszlovák állampolgárral egyenlő jogokban részesülhettek volna, kisebbségi jogok nélkül. A magyar delegáció válaszában kifejtette, hogy a szervezett lakosságcsere módszerét elveti, de egy önkéntes lakosságcsere ötlete elől nem zárkozik el. A fennmaradt magyarság kitelepítését szisztematikusan elutasította, ugyanakkor a Csehszlovákiában maradt magyarok sorsának megnyugtató rendezése mellett hajlandó lett volna elfogadni a lakosságcsereát. A két fél álláspontjai nem kerültek közelebb egymáshoz, így a tárgyalások megszakadtak (Szalai, 2021). Az eredménytelen tárgyalásokat követően az is nyilvánvalóvá vált, hogy a magyar kormány nem számíthat a szövetséges nagyhatalmak közbenjárására ebben az ügyben, ugyanis mind az USA, Anglia és a Szovjetunió is kifejtette azt az álláspontját, hogy szerintük ezt a kérdést a két félnek egymás között kell rendeznie.

A fent említettek miatt a magyar kormány ismét tárgyalóasztalhoz kényszerült, és 1946 elején Prágában sikeres tárgyalást folytatott a csehszlovák féllel, amelynek eredményeképpen létrejött a magyar-csehszlovák lakosságcsere egyezmény, melyet 1946. február 27-én írtak alá Budapesten. Ennek lényegeként a csehszlovák kormány annyi szlovákiai magyart telepíthet át ahány szlovák Magyarországon önkéntesen áttelepítésre jelentkezik. Ezenfelül Csehszlovákiából paritáson felül áttelepíthettek a szlovák népbíróóságok által háborús bűnösnek minősített magyarokat is.

Nagy szerepet játszott az a tény a magyar kormány hajlandóságában a lakosságcsere egyezmény megkötésében, hogy az egyezményhez csatolt jegyzőkönyv ígéreteket tartalmazott csehszlovák részről az egyoldalú kitelepítések és a belső széttelapítás felfüggesztéséről, a korábban említett egészségügyi ellátás megtagadásának felfüggesztéséről, az elbocsátott közalkalmazottakról a nyugdíjasokról való gondoskodásról és a vagyonelkobzások leállításáról (Szalai, 2021).

2.6. A lakosságcsere szünetelése, majd újraindulása

A Csehszlovák Áttelepítési Bizottság 1946. március 4-én kezdte meg munkáját Magyarország területén. E bizottság tagjai szlovák falvakban előadásokat tartottak, propagandaanyagokat terjesztettek. A bizottság munkája ellenére ugyanakkor a Csehszlovákiában remélt több százezer áttelepülni vágyó szlovák helyett alig hatvanezer áttelepülővel tudtak csak számolni. Az áttelepülni kívánczók meglepően alacsony száma egyértelmű csalódást okozott Csehszlovákia vezetői számára, hiszen láthatták, hogy a lakosságcsere önmagában nem lesz elegendő Csehszlovákia szláv nemzetállammá alakításához.

Újabb ellentétek a csehszlovák-magyar kapcsolatokban a nyár folyamán jelentkeztek, amikor kiderült annak a ténye, hogy a csehszlovák kormány az egyezményben foglaltakon kívül további 200 ezer magyar egyoldalú kitelepítését, valamint a maradó 300-400 ezer magyar lakos reszlovakizációját tervezte. A csehszlovák vezetők ugyanakkor pontosan tudták, hogy az egyoldalú kitelepítéshez szükség volt a szövetséges nagyhatalmak hozzájárulására. Ebből az okból kifolyólag a csehszlovák kormány jegyzéket adott át a londoni külügyminiszter-helyettesi értekezlethez, melyben azt kérték, hogy a nagyhatalmak kötelezzék Magyarországot a békeszerződés aláírásától számított három hónapon belüli egyezménykötésre 200 ezer magyar

áttelepítéséről. A nyugati hatalmak azonban elutasító véleménnyel voltak a kérésről (Szalai, 2021).

A párizsi békekonferencia 1946. július 29-én látott munkához. Csehszlovákia indítványa természetesen itt is tárgyalásra került. Terjedelmi okok miatt e tárgyalások menetét nem fejthetem ki, így ezek lényegi részét igyekszem összefoglalni. Csehszlovákia az eddigiekhez megszokott módon Magyarországot is megjelölte a rárontó agresszorok között, és újra közölte egyoldalú kitelepítési javaslatát. Magyarország ezzel szemben továbbra is az „embert földdel” koncepció mellett foglalt állást, vagyis újfent a határok kiigazításában jelölte meg a kérdés megoldásának legegyszerűbb módját (Fülöp, 2018). Csehszlovákia számára a határmódosítás, Magyarország számára a kitelepítés elve volt elfogadhatatlan, így az álláspontok nagyon távol álltak egymástól.

A patthelyzeten az segített, hogy az USA, Nagy-Britannia és Ausztrália képviselője kijelentette, hogy a kitelepítés és a pozsonyi hídfő kérdését együtt óhajtja tárgyalni. Csehszlovákia korábban Pozsonnyal szembeni három magyar falu átengedését kérte a békekonferenciától. A csehszlovák delegáció az említett kijelentések miatt számolt azzal, hogy ha a kitelepítésről szóló indítványát fenntartja, akkor az angolszász hatalmak nem fognak beleegyezni a Pozsonnyal szembeni magyar falvak átadásába sem. Emiatt Csehszlovákia visszavonta indítványát, elfogadásra pedig Desmond Patrick Costello új-zélandi küldött ötlete került, melyben azt javasolta, hogy a két fél folytasson tárgyalásokat a lakosságcsere után Szlovákiában maradó magyarokról, ha pedig nem sikerülne e tárgyalások alatt konszenzust elérni, akkor Csehszlovákiának joga lesz a Külügyminiszterek Tanácsa elé terjeszteni az ügyet és a testület segítségét kérni a kérdés megoldásában (Szalai, 2021).

A folyamatban lévő párizsi békekonferencia fejleményei érthető módon jelentős mértékű csalódottságot váltottak ki Csehszlovákiában. Ekkor a csehszlovák kormány újra az erőszak eszközéhez folyamodott, és ismét megkezdtek a magyar lakosság deportálását korábban németek által lakott területekre.

A kényszeráttelepítések jogi alapját ismét az 1945. őszi intézkedések jelentették, melyek arról rendelkeztek, hogy minden állampolgárságát elveszített csehszlovákiai lakos kötelezhető volt közmunkára. A deportálások 1946. november 19-én kezdődtek újra és mintegy 393 községet érintettek, főleg magyarok által lakott vidékeken. A deportálások ezen, második szakasza jóval erőszakosabban zajlott le az elsőnél. A deportáltak száma meghaladta a 40 ezer főt, az erőszak, illetve fagy miatt elhunytak száma pedig az ezer főt (Szalai, 2021).

A tervek szerint a deportálások e szakasza majd 250 ezer magyart érintett volna. Megindítására amiatt került sor, mert a magyar kormány nem egyezett bele sem a párizsi békekonferencián felvetett csehszlovák ötletbe, mely 200 ezer magyar egyoldalú áttelepítéséről szólt volna, sem a lakosságcsere 1946. szeptemberi megkezdéséhez (Fülöp, 2018).

Az akció érhető módon hatalmas megdöbbenést váltott ki Magyarországon, hiszen e lépésével Csehszlovákia nyíltan és egyértelműen megszegte a lakosságcsere-egyezményben foglalt kötelezettségeit. A magyar kormány a közhangulatnak megfelelően tiltakozó jegyzéket adott át Prágában, valamint a nagyhatalmakhoz is eljuttatta panaszait. Mivel Csehszlovákia semelyik tiltakozásra nem reagált, a magyar kormány 1946. december 16-án beszüntette a lakosságcsere-egyezmény végrehajtását célzó előkészületeit. A sorozatos külföldi és magyar tiltakozások miatt végül 1947. február 25-én a csehszlovák kormány beszüntette a szlovákiai magyarok deportálását, ezzel a lépéssel pedig folytatódhattak a magyar-csehszlovák tárgyalások.

A megbeszélések Prágában zajlottak 1947. március 2-7. között. A deportáltak kérdésében nem alakult ki konszenzus. Gyöngyösi külügyminiszter azt kérte az üggyel kapcsolatban, hogy a deportáltak térhessenek vissza volt lakóhelyükre, a történelemért kapjanak kártalanítást, elkobzott vagyonukat pedig kapják vissza. A különböző nézetek ellenére a tárgyalások alacsonyabb szinten folytatódtak Pozsonyban, ahol a felek megegyeztek a lakosságcsere egyhetes, próbaidő jellegű megkezdéséről, a függőben lévő kérdések, mint például a deportáltak

jövőjének alakulásától függetlenül. Az első transferek 1947. április 11-én indultak el, majd az egy hetes „próbaidő” lejártá után újabb egy héttel meghosszabbították a lakosságcsere végrehajtását, mely e séma szerint zajlott egészen 1948 decemberéig, a lakosságcsere lezárultáig (Szalai, 2021).

2.7. A reszlovakizáció

Jóllehet nem közvetlenül a lakosságcsere része, ugyanakkor mindenképpen ahhoz kapcsolódó téma a reszlovakizáció eseménye. Tanulmányomban szeretnék említést tenni róla, hiszen a lakosságcsere mellett a mai napig e jelenség határozta és határozza meg a Szlovákiában élő magyar lakosság számát és helyzetét.

A reszlovakizáció, vagy más néven a „visszaszlovákosítási” kampány Július Viktory szlovák belügyi megbízott 1946. június 17-i hirdetményével indult útnak. Ez az akció egyértelműen a felvidéki magyarság számának csökkentését célozta meg. Időzítése is pontosan tervezett volt, hiszen a párizsi békekonferenciát megelőzően indult meg. A reszlovakizáció eredményeit aztán a csehszlovák vezetőség egyfajta indokként szerette volna felhasználni a békekonferencián, ezzel bizonyítva, hogy a reszlovakizáció és a lakosságcsere után Csehszlovákia területén nem lesz több mint 200 ezer magyar nemzetiségű ember, ezzel pedig egy kedvezőbb pozíciót kívántak létrehozni a tanulmány során már tárgyalt csehszlovák egyoldalú kitelepítési indítvány jóváhagyásának (Fülöp, 2018).

A reszlovakizációs folyamat hivatalosan arra a feltevésre alapult, hogy a Szlovákia területén élő magyarság nagy része valójában csak elmagyarosított vagy elmagyarosodott szlovák, akik számára a reszlovakizáció keretében nyújtott Csehszlovákia lehetőséget szlovák nemzetiségükhöz való visszatérésre (Popély, 2002).

A reszlovakizációs kampány 1946. június 17-e és július 1-je között zajlott le. A kampány eredménye minden csehszlovák előzetes várakozást felülmúlt. A reszlovakizálásra jelentkezők száma jelentősen meghaladta az előzetesen prognosztizált 177-200-250 ezer főt, mivel olyan területekről is nagy számban érkeztek kérvények, amelyek reszlovakizálásával nem is számoltak a csehszlovák szervek, tekintve, hogy e területeket túl nagy arányban lakta magyar lakosság. Az akció 4 északkelet-szlovákiai járást kivéve teljes Szlovákia területére kiterjedt. Az akció koordinálását végző Reszlovakizációs Bizottság 1949-es zárójelentése szerint 449 914 személy kérelmét bírálta el. Ebből a számból 83 739 személyt gyorsított eljárással, soron kívül szlováknak minősítettek és nem is sorolták a reszlovakizáláson átesettek közé, hiszen e személyek az 1930-as csehszlovák népszámláláson szlováknak, az 1941-es magyar népszámláláson magyarnak vallották magukat, ezért úgy tekintettek rájuk, mint akik a reszlovakizáción keresztül újra demonstrálni szerették volna szlovákságukat. Végül az így kiszámított 366 175 személy közül 284 814 személyt nyilvánítottak szlovák nemzetiségűnek (Fülöp, 2018). Az adatok szerint az 1930-ban csehszlovák állampolgárság birtokában lévők 62%-a vallotta magát szlováknak (Popély, 2002).

Feltehetnénk a kérdést, hogy miért volt ennyire, még a vártnál is magasabb a magukat szlováknak vallók száma. E jelenség okát egyértelműen a további üldöztetések alóli mentesülé reménye szolgáltatta, és nem az illető személyek valós szlovák származása, legalábbis az esetek túlnyomó többségében. Maguk a reszlovakizáció legfőbb szervezői sem titkolták annak a tényét, hogy aki a reszlovakizáció során hajlandó magát szlováknak vallani, az mentesül a további üldöztetés, vagyonek Kobzár és áttelepítés veszélye alól, sőt csehszlovák állampolgárságát is visszakapja, azonban aki továbbra is kitart magyarsága mellett, az ezzel a döntésével együtt vállalja a további üldöztetések és hátrányos megkülönböztetések veszélyét. E nyílt nyomásnak tudhatóak be a vártnál jóval magasabb részvételi számok, amelyekre jó példa, hogy az előzetesen tervezett 280-300 reszlovakizálandó község helyett 830 településről érkeztek be kérelmek (Popély, 2002).

1947 őszén kezdődött meg a szlovák nemzetiséget igazoló végzések átadása azok számára, akiknek a reszlovakizációs kérelmét elfogadták. E végzéseket általában az egyes települések főterén vagy kultúrházában adták át ünnepélyes keretek között, szlovák politikusok jelenléte mellett. Az ünnepség keretében a reszlovakizált személyeknek szlovák nyelven kellett hűségfogadalmat letenniük, melyben megfogadták, hogy önként tértek vissza szlovák nemzetiségükhöz, valamint, hogy a szlovák nemzethez és a Csehszlovák Köztársasághoz hűek maradnak (Fülöp, 2018).

A városi polgárság mellett igen nagy mennyiségben reszlovakizált az a már említett, kétnyelvű, kettős identitású, kiforrott nemzettudattal nem rendelkező lakosság, amely magyar népszámlálások alkalmával magyarnak, csehszlovák népszámlálások alkalmával szlováknak vallotta magát. Ez a jelenség leginkább a Kassa környéki és a Tőkeberes és Sátoraljaújhely közötti településeken, falvakban mutatkozott meg, hiszen e területeken a reszlovakizáltak száma a többszöröse volt a magukat 1930-ban magyarnak vallóknál.

Jóllehet a kérvények leadási határideje 1946. július 1-je volt, a határidő lejártá után is nagy számú kérvény érkezett be a reszlovakizáció végrehajtásáért felelős Reszlovakizációs Bizottsághoz, ebből kifolyólag a bizottság úgy határozott, hogy ezeket is számontartja és elbírálja, így a leadott kérvények száma 60 ezerrel nőtt meg (Popély, 2002).

2.8. A lakosságcsere és a reszlovakizáció hatásai

Végül a lakosságcsere 1947. április 11-én indult meg és a fentebb tárgyalt módon, kisebb megszakításokkal egészen 1948. decemberéig tartott. A lakosságcsere keretében 55 487 magyar került áttelepítésre Magyarország területére a Szlovák Telepítési Hivatal zárójelentése szerint, ezen felül további 34 173 fő az egyezmény keretein kívül távozott, tehát összesen 89 660 magyar települt át vagy került áttelepítésre Magyarországra. A zárójelentés alapján a lakosságcsere keretében 59 774 szlovák települt át Csehszlovákiába, továbbá 13 449 személy a lakosságcsere keretein kívül települt át az ország területére, eszerint összesen 73 273 fő hagyta el Magyarországot, és helyezte át lakhelyét Csehszlovákiába (Popély, 2002).

Kimondhatjuk, hogy a lakosságcsere a legnagyobb célját, a magyar kisebbség teljes felszámolását nem érte el, hiszen a Felvidéken élő magyarság 15%-át sikerült „csak” kitelepíteni vagy elűzni az előzetesen tervezett 30-31% helyett. Ugyanakkor a külföldi és belföldi szlovákok nagyszámú letelepítésének következtében sikeresen megbontották a két világháború között még homogén magyar etnikai területet. Az egykor még zártnak tekinthető magyar tömb szinte valamennyi térsége vegyes lakosságúvá vált a kitelepítés és a reszlovakizáció következtében, emellett több új szlovák nyelvsziget is létrejött, valamint a szlovák-magyar nyelvhatár is délebbre tolódott, mi több, egyes helyeken meg is szűnt (Popély, 2002).

3. A szlovákiai magyarság helyzete napjainkban

Tanulmányom további részében a szlovákiai magyarság jelenkori helyzetével szeretnék foglalkozni, melynek során érintem a lakosságcsere és reszlovakizáció további, mai napig velünk élő hatásainak kérdéseit is. Naivitás lenne azt gondolnunk, hogy ennek a több mint 70 éve történt eseménynek ne lennének hatásai a Szlovákiában élő magyar kisebbség életére, nyelvhasználati, kisebbségi, kulturális jogaira. A szlovákiai magyar kisebbség helyzetét főként nyelvhasználati jogaik szempontjából szeretném vizsgálni, ugyanis véleményem szerint az anyanyelv használatának joga, az, hogy valaki önmagát anyanyelvén fejezhesse ki akár informális akár hivatalos kommunikáció során, pláne, ha e személy egy olyan jelentős számú kisebbség tagjának számít, mint a szlovákiai magyar kisebbség, alapvető fontosságú egy kisebbség tagjainak identitásának megélése szempontjából.

3.1. A szlovákiai kisebbségi nyelvhasználat mai helyzete

A magyar nyelv használatának módjai a rendszerváltást követően meghatározó mértékben átalakultak Szlovákia területén, ugyanis a nyelv szerepe reprezentációs eszközként, jelképként és szimbólumként is átalakult. Ennek nyilvánvalóan sokrétű okai vannak. A rendszerváltás után a Szovjetunióhoz hasonló módon Szlovákiában a korábban szőnyeg alá söpört nemzetiségi feszültségek újra megjelentek, valamint a magyar nyelv használata is szélesebb körben zajlott a magyar társadalmi és politikai mozgalmaknak köszönhetően, ezzel pedig a magyar nyelv is jóval nagyobb figyelmet élvezett az országon belül. Ez a megnövekedett figyelem a frissen létrejött Szlovákia nacionalista vezetését ellenszenvvel töltötte el, a magyar nyelv használatának kérdése pedig politikai és asszimilációs eszközzé vált. A szlovák nyelvpolitikában sokszor volt tapasztalható magyarellenesség, bár a hivatalos retorika Mečiar kormányzása után kissé megváltozott. A kisebbségi nyelvhasználati törvény bizonyos területeken pozitív eredményekkel járt, ugyanakkor sem annak elfogadása, sem módosítása nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Összességében elmondhatjuk, hogy a kisebbségek általi nyelvhasználat kérdése a mai napig folyamatos politikai és társadalmi viták alapját képezi Szlovákiában, a kérdés még mindig tartós rendezésre vár.

3.1.1. A nyelvhasználat szabályozása a rendszerváltás előtt

Csehszlovákiában az 1920. szeptember 20-án hatályba lépett alkotmányt követően fogadták el a nyelvtörvényt. A nyelvtörvény három fő területet szabályozott: az eljárások nyelvét, a fegyveres erők használati nyelvét és az állami bankjegyeket. Ez a nyelvtörvény már ekkor alkalmazza az azóta a szlovákiai kisebbségi nyelvhasználat egyik ismertetőjegyévé vált 20%-os területi arányt, melynek értelmében, ha egy területen a kisebbségek aránya a 20%-ot eléri, akkor az eljárás az adott ügyfél nyelvén is elindítható. Jóllehet a nyelvtörvényben foglalt rendelkezések elvben kedvezőek a kisebbségekre nézve, a tényleges gyakorlati megvalósulást a járási határok meghúzása és a közigazgatási átszervezések megakadályozták, hiszen e változásokkal csak kevés területen érte el a kisebbségek aránya a törvényben meghatározottat. Kétségünk pedig nem lehet afelől, hogy a közigazgatási változtatások célja egyértelműen a kisebbségek arányának csökkentése volt (Vass, 2013).

3.1.2. Nyelvpolitika a rendszerváltás után

A már önállóvá vált Szlovákiában a kisebbségi nyelvhasználatot jogilag szabályozzák. A nyelvpolitika céljai még Csehszlovákia szétválása előtt meghatározásra kerültek az 1990-ben elfogadott, hivatalos nyelvről szóló törvényben, melynek keretében az egyik cél a kisebbségi nyelvek használatának szabályozása a másik a szlovák nyelv előtérbe hozatala volt. Fontos megemlíteni, hogy az 1990-es nyelvtörvény azokon a településeken, ahol a nemzeti kisebbségekhez tartozók aránya eléri a lakosság 20%-át, lehetővé teszi, hogy a hivatalos szóbeli ügyintézéskor használhatják anyanyelvüket.

Az 1995-ben elfogadott nyelvtörvény a szlovák nyelvet nemcsak államnyelvvé, hanem a szlovák nemzet egyik jelképévé tette, melyet védeni kell és előnyben kell részesíteni. Bár Mečiar kormányzása idején a nyelvpolitika alapvetően magyar- és kisebbségi nyelvhasználatellenes volt, olyan törvények kerültek elfogadásra, melyek egy bizonyos mértékben a kisebbségi nyelvhasználati jogok bővülését hozták. E törvények elfogadása viszont nem a Mečiar-kormánynak volt köszönhető elsősorban, hanem e törvények elfogadása Szlovákia Európa Tanácshoz történő csatlakozásának voltak a feltételei. Jóllehet Szlovákia valamennyi, a témában releváns nemzetközi dokumentumot ratifikált és a kisebbségi

nyelvhasználat jogilag szabályozott, azonban számos jog korlátozása és szűkített értelmezése figyelhető meg (Vass, 2013).

A kisebbségi nyelvhasználati törvény 1999. szeptember elsején lépett hatályba. E törvény keretében a kisebbségek 20%-os részarányát elérő településeken a kisebbségi magánszemélyek saját nyelvükön fordulhatnak bizonyos közigazgatási hivatalokhoz írásban, az a kérdés viszont nem tisztázott megfelelően, hogy mely hivatalokra terjed ki a törvény hatálya az önkormányzatokon kívül, valamint a megfelelő űrlapok sem állnak rendelkezésre. Összességében elmondható, hogy a törvény nem megfelelő mértékben ró a hivatalokra kötelezettségeket.

A 20%-os arányszám számos kérdést felvet; a mai napig vita tárgya, hogy sok vagy kevés-e, ugyanakkor 2021-re ez az arányszám 15%-ra módosult. Az eredeti 20%-os aránnyal 2001-ben 503 szlovákiai településen a magyar, 54 településen a roma, 83-ban a ruszin, 6-ban pedig az ukrán nyelv volt használható. A fő problémát az jelenti, hogy a különböző statisztikákban az anyanyelv és a nemzetiségi hovatartozás nem feltétlenül esik egybe, hiszen megfigyelhető a tendencia, miszerint az adott nemzetiséghez tartozók száma alacsonyabb, mint az adott anyanyelvűek száma (Vass, 2013).

Összességében elmondható, hogy a kisebbségi nyelvhasználat kérdése lényegében a rendszerváltás óta nem talált megoldásra, habár a kérdés maga folyamatos politikai viták tárgyát képezi. A problémát szabályozó jogszabályok Szlovákiában a mai napig ellentmondások, tényleges megvalósulásuk mértéke pedig a hivataloktól függene.

4. Összegzés - A szlovákiai kisebbségek helyzete

A szlovák alkotmány kimondja, hogy saját nemzetiségéről minden személy szabadon határozhat, és tilos az elnemzetietlenítésre irányuló nyomás minden módja. Azokon a területeken, ahol főként szlovákok laknak sok esetben a magyarul tudó vagy magyar anyanyelvű személyek sem beszélnek már magyarul, szinte teljes asszimiláció figyelhető meg köreikben. Éppen emiatt figyelhető meg e területeken az a jelenség, hogy a szlovákul megszólaló emberek jelentős hányada ért, sőt beszél is magyarul. A főként magyarok lakta területeken mind az írásbeli, mind a szóbeli hivatalos kommunikáció szlovákul zajlik, valamint e területeken is jelentős asszimiláció figyelhető meg.

Megfigyelhető a magyarok számának erőteljes csökkenése; ez a szám 1991-ben 568 000 fő körül volt, 2001-re viszont már csak 458 000 fő (Varga, 2017). A fogyás okai közül, a legfontosabbnak a nagymértékű asszimiláció tekinthető, ez a fogyás fő oka a természetes fogyás valamelyest másodlagos.

A választási adatok figyelembevételével megállapítható, hogy a magyar nemzetiségi pártok sikeressége Szlovákia déli és északi járásai területén nem tér el jelentősen, jóllehet az etnikai határ mentén valamelyest sikeresebbek.

Végezetül a 2011-es kisebbségi nyelvtörvény módosításról is érdemes szólnunk. A módosítás jelentős, hiszen már szankciókat szab ki a jogok be nem tartása esetére, ami mindenképpen pozitív lépésnek tekinthető, ugyanakkor a módosítás magában nem oldja meg a kisebbségi nyelvhasználat fentebb kifejtett problémáit (Varga, 2017).

5. Hivatkozott irodalom

Fiala-Butora J. (2012). A magyar nyelv jogi helyzete Szlovákiában. In Eplényi Kata, *Térvesztés és határtalanítás: a magyar nyelvpolitika 21. századi kihívásai*, pp. 144–171. Budapest: Lucidus Kiadó- Nemzetpolitikai Kutatóintézet.

Fülöp M. (2018): *Az elfelejtett béke. Tanulmánykötet a párizsi magyar békeszerződés életbelépésének 70. évfordulójára*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó.

Gulyás L. (2008): *Edvard Beneš. Közép-Európa koncepciók és a valóság*. Máriabesnyő-Gödöllő: Attraktor Kiadó.

- Hamberger J. (2008): A magyar kisebbség jogi-politikai helyzete Szlovákiában 1989 novembere után. In Bárdi N. & Fedinec Cs. & Szarka L., *Kisebbségi magyar közösségek a 20.században* pp. 340-345. Budapest: Gondolat Kiadó-MTA Kisebbségkutató Intézet.
- Popély Á. (2002): Lakosságcsere és reszlovakizáció, *Demográfia*, 45(4), pp. 468-491.
- Szalai G. (2021): A csehszlovák-magyar lakosságcsere egyes külpolitikai összefüggései. *Közép-Európai Közlemények*, 13(4), pp. 207-230.
- Tóth Á. (1993): *Telepítések Magyarországon 1945-1948 között*. Kecskemét: Bács-Kiskun Megyei Önkormányzat Levéltára.
- Vadkerty K. (2007): *A kitelepítéstől a reszlovakizációig. Trilógia a cseh-szlovákiai magyarság 1945-1948 közötti történetéről*. Pozsony: Kalligram Könyvkiadó.
- Varga Cs. (2017): A szlovákiai kisebbségek helyzete napjainkban, *Regio*, 25(1), 188-194.
- Vass Á. (2013): A kisebbségi nyelvhasználat helyzete Szlovákiában. *Létünk, Különszám*, pp. 72-91.

A család és a házasság, a vallási és nem vallási alapú jogrendszerek kontextusában

Ujlaki Anikó¹

Absztrakt

Mára kivételessé vált, hogy az állam a házasság intézményének szabályozását teljes egészében vallási közösségekre hagyja, de jól ismert kivételt jelent e tekintetben például Izrael állam. Ugyanakkor a modern európai állami házassági szabályok mellett természetesen a vallási-egyházi normák is fennmaradtak, és e két jogrendszer egymás mellett élése is sajátos kérdéseket vet fel. A magánélet sokféle társadalmilag elismert, vagy legalábbis elfogadott életformában valósul meg. Mindezen opciók egy-egy rendszerben való megjelenése sok különbséget hordoz, és nagyon eltérő képet rajzol ki az elérhető partnerkapcsolatok terén, továbbá alapvetően befolyásolja a házasság helyét az adott rendszerben. Jelen írásban néhány kiválasztott vallási és nem vallási alapú jogrendszer részét képező ország példáján keresztül láthatjuk a jogrendszerek családdal és házassággal kapcsolatos sajátos jegyeit és e rendszerek esetleges egymásra hatását. Feltehető a kérdés, hogy a házassági jog területén, a modern jogrendszerek között megjelenhet-e a verseny?

Kulcsszavak

család, házasság, vallási alapú és modern jogrendszerek

1. Bevezetés

A „család” kifejezést – mint magától értetődőt – számos nemzetközi egyezmény, hazai jogszabály használta és használja máig is anélkül, hogy meghatározná a család konkrét és egyetemes fogalmát. A különböző európai országokban a családjogi rendelkezések differenciái mögött az eltérő jogi felfogás, a kulturális megközelítés, a hagyományok, mélyen gyökerező szokások állnak (Szeibert, 2014, p. 20).

A házasság intézménye és fogalma, természetjogi intézményként megelőzi a modern állami jog kialakulását, mindemellett a család és a házasság a tételes alkotmányjog alanya és egyben alkotmányos védelem tárgya is. A házasság fő elemei – mind életre szóló, mind monogám volta, továbbá szoros kapcsolata a családalapítással – a történelmet megelőző kortól adottak, akkor is, ha egyes kultúrák bizonyos mértékben eltérést engedtek és engednek az ideálisnak tartott házasságélményből (Schanda, 2020, p. 681).

Azt a kérdést, hogy valójában mi a család, elsősorban szociológiai oldalról lehet megközelíteni. A családjog szabályozza a családtagok egymás közti viszonyait, az alkotmányjog pedig azt, hogy a család mint társadalmi alapintézmény milyen állami védelmet élvez (Csink, 2018).

Az államhatárokat átlépő családjogi kapcsolatok a nemzetközi magánjogi viszonyok egyik leggyakrabban előforduló esetcsoportját képezik. Az Európai Unióban például kb. minden ötödik házasság „nemzetközinek” tekinthető, mivel a házastársak állampolgársága különböző, vagy közös szokásos tartózkodási helyük eltér állampolgárságuktól (Mádl, 2014, p. 267). Ehhez hasonló arányt, nagyjából 16%-ot tesznek ki a „nemzetközi” házasságok az Európai Unió bontási statisztikájában, továbbá több mint 15 millió olyan házasság létezik az Európai Unió

¹ Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, Budapest 1083, Ludovika tér 2., aniko.ujlaki@gmail.com

államaiban, amelyekben a házastársak állampolgársága különböző; s ezek száma folyamatosan nő.

A 2015 nyara óta tartó európai migrációs válság következtében történő bevándorlásra tekintettel, nem mehetünk el amellett, hogy az iszlám vallás különbözőségéről is ejtsünk néhány szót, amely főként a házasság (a megengedett többnejűség, vagy a házassági korhatár, a nők jogai tekintetében) és a családjog terén mutat jelentős különbségeket az ún. nem vallási alapú modern jogrendszerekhez képest.

2. Nem vallási alapú modern jogrendszerek kontextusa

Egyes európai országokban a polgári házasság joghatásait kifejezetten csak polgári házassággal lehet elérni, ellenben vannak olyan államok, ahol a házasságot kötő felek választhatnak a polgári ceremónia és az egyházi szertartás között. Ez utóbbi ún. fakultatív polgári házasságot (Weiss, 2004, p. 14.) jelent, amelyet alkalmazó országok vannak többségben. Ez annyit jelent, hogy a házasulandó felek választhatnak a két ceremónia között, de a kialakított rendszer alapján mindkét esetben beállnak a polgári házasság joghatásai. Ahol csak a polgári házasságkötés lehetséges, ott nem egységes az álláspont az egyházi házasság megkötésének lehetséges időpontját illetően: számos ország tilalmazza azt, hogy a polgári házasságkötés előtt kerüljön sor az egyházi szertartásra. Franciaországban például a polgári és az egyházi házasságkötés között tett éles különbség egyben az állam és az egyház elválasztásának markáns jele is. (Szeibert, 2014, pp. 37-38).

Egy lehetséges megközelítés szerint, a jogrendszerek egymásra hatása megjelenhet az egyes országok joga, tehát az állami jogok között, valamint érthetjük alatta az állami és egyházi jog megkülönböztetését is (Bojnár & Schanda, 2016, p. 172).

A hagyományos nukleáris család körül kialakult családformák egyre inkább elterjedtek. Az ilyen jellegű változások először a nyugat-európai országokban jelentkeztek és – bizonyos késleltetésekkel – a többi európai országban is elterjedtek. E folyamaton belül új elem a kelet- és dél-európai országok felzárkózása a nyugat európai trendekhez. Az Európában egyre inkább elterjedő folyamat mellett is még mindig érvényes, hogy az európai országok többségében a családalapítók továbbra is azt a tradicionális utat választják, amelyet a házasságkötésen alapuló, válás útján többnyire nem felbontott, nukleáris családként ismerünk (főleg a dél-európai országokban, Írországban, de Németországban is). Az európai kultúrákban tehát egy alapvetően keresztény kultúrkörből adódó és elsősorban egy férfi és egy nő kapcsolatán alapuló családmódel a főszabály. A nukleáris család mellett azonban most már Európa-szerte az egyéb családszerkezeti formák is egyre jobban elterjednek, így például az élettársi kapcsolatokon alapuló család, az egyszülős család, a válás utáni család (mozaikcsalád vagy patchwork család), a gyermeket adoptáló család, a szivárványcsalád (azonos nemű szülők és gyermekeik), stb. Ez a tendencia a családformák további horizontális differenciálódását eredményezi (Vaskovics, 2014, p. 12). Az élettársi kapcsolat a házasságnál például vagyoni jogi szempontból is lényegesen nehezebben határolható be, miután sem a kezdő, sem záró időpontja nem formális (Szeibert, 2012. p. 343).

Az Európai Unió Bírósága a C-490/20. sz. ügy V. M. A. kontra Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo” [az Administrativen sad Sofia-grad (Bulgária) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem]² ügyben 2021. december 14-én meghozott mérőföldkönek számító ítéletében leszögezte, hogy ha egy ország elismeri a szülői kapcsolatot egy gyermekkel, akkor minden tagállamnak ezt kell tennie a gyermek szabad mozgáshoz való jogának biztosítása

² Elérési útvonat

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=251201&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=HU&cid=644485> Letöltés ideje: 2021.12.19.

érdekében. Ez azt jelenti, hogy az azonos nemű szülőket és gyermekeiket minden tagállamban családként kell elismerni.

Unió polgársággal rendelkező olyan kiskorú, akinek a fogadó tagállam által kiállított születési anyakönyvi kivonata a gyermek szüleiént két azonos nemű személyt tüntet fel: a kiskorú állampolgársága szerinti tagállam anélkül köteles a kiskorú számára személyazonosító igazolványt vagy útlevelet kiállítani, anélkül, hogy megkövetelné, hogy a saját nemzeti hatóságai előzetesen születési anyakönyvi kivonatot állítsanak ki. A tagállam szintén köteles elismerni a fogadó tagállamtól származó azon dokumentumot, amely lehetővé teszi az említett gyermek számára, hogy e két személy mindegyikével gyakorolja az Unió területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát.³

Az elmúlt bő egy évtizedben az élettársi kapcsolatok különösen Észak-Európában és Franciaországban terjedtek el, Svédországban részarányuk már meghaladja a házasságon alapuló partnerkapcsolatokat. Ezzel szemben Dél-Európában az élettársi kapcsolatok száma csak lassan emelkedett vagy stagnált.⁴ Az északi országokban az élettársi kapcsolatok hosszú időtartamúak, ellenben Németországban többségében csak átmeneti jellegűek (az élettársi kapcsolatban élők előbb-utóbb többségükben megházasodnak, ha gyermekük születik).⁵ A családformák sokféleségének pluralizálódása az észak- és a nyugat-európai országok többségében befejezett folyamatnak tekinthető (Vaskovics, 2014, pp. 14-15). A különböző együttélési formák vonatkozásában Európa országaiban – de akár említhetnénk a világ országait is – ma nagyon eltérő szabályozások figyelhetők meg, amely különösen igaz az azonos nemű párok együttélését rendező szabályokra. Ma már egyik ország sem tiltja vagy rendeli büntetni az ilyen jellegű együttéléseket Európában, azonban a szabályozás sokrétű. Egyes országok semmilyen jogot nem biztosítanak az azonos nemű pároknak, míg más államok például a házasságkötés lehetőségét is megnyitják előttük.

Előfordul az is, hogy ugyan lehetővé tették az azonos neműek közötti házasságkötést, azonban az nem eredményez családi köteleket (például Hollandiában). Némely országok pedig köztes megoldásként vezették be a bejegyzett élettársi kapcsolat intézményét. Az országok gyakorlata változó a tekintetben is, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolatot a házasság alternatívájaként kizárólag az azonos neműeknek biztosítják, vagy akár a heteroszexuális párok is élhetnek ezzel a lehetőséggel (Hátori, 2008, p. 27). A házasságkötés lehetősége sem feltételez azonos gyakorlatot, ugyanis nem minden ország biztosít a külön nemű párokéhoz hasonló jogállást. Különbségek vannak többek között az örökbefogadás, a névviselés, vagy a humán reprodukciós eljárásban való részvétel területén (Bojnár & Schanda, 2016, pp. 171-172). Az azonos neműek párkapcsolatán alapuló család intézményesítése⁶ tehát eltérő az egyes európai országokban⁷ abban a tekintetben is, hogy az azonos nemű párok a házaspárokhoz képest azonos vagy kevesebb joggal és kötelezettségekkel rendelkeznek. Az azonos neműek jogviszonyának kérdése az elmúlt években Európa-szerte heves vitát váltott ki, és országonként eltérő jogszabályok születtek. Lengyelország alkotmánya például kifejezetten tiltja az azonos nemű párok közötti kapcsolat jogi intézményesítését. Horvátország és Olaszország ellenben az azonos

³ Lásd bővebben az Európai Unió Bírósága 221/21. sz. Sajtóközleményét. Elérési útvonal: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-12/cp210221hu.pdf> Letöltés ideje: 2021.12.19.

⁴ Franciaországban a 2001-ben született gyermekek 44 százalékának a szülei élettársi kapcsolatban éltek, Svédországban 55%, Norvégiában 50%, Dániában 45%, Finnországban 40%, Németországban 25%, Olaszországban pedig 10%.

⁵ Lásd bővebben SCHNEIDER NORBERT: *Az európai családok sokfélesége. A családmodellek és a munkaerőpiac hatásai a családsszerveződésre*. In: Demográfia, 2009. 52. évf. 4. szám, Kiadó: KSH Népességtudományi Kutatóintézet.

⁶ Bejegyzett élettársi kapcsolat vagy házasság formájában.

⁷ Egyes európai országok legjellemzőbb formáinak megnevezésével, de csak a kiválasztott országok példáján keresztül, röviden ismertetve.

nemű párokat nem jogi aktussal létrejött élettársi kapcsolatként ugyan elismeri, azonban nem biztosít nekik a házassághoz hasonló jogokat.

További kérdés lehet az azonos nemű párok gyermekvállalása, különösen a nem biológiai szülő és a gyermek(ek) közti kapcsolat törvényi szabályozása, az azonos nemű pár mindkét tagjának törvényes szülőként való elismerése. Vitatott, hogy miként jöhet létre a törvényesen elismert szülő-gyermek viszony a gyermek és a nem biológiai szülő között, amely az örökbefogadás mellett a biológiai szülő azonos nemű partnerének elismerő nyilatkozata alapján is lehetséges.⁸ Hevesen vitatott, hogy az azonos nemű párok örökbe fogadhatnak-e gyermeket, és így egy társadalmilag elismert és legitimált családot alapíthatnak, ha az azonos nemű pár egyik tagja sem biológiai szülője⁹ a gyermeknek (Vaskovics, 2014, pp. 15-16). Az azonos neműek számára a legtöbb európai ország nem biztosítja a közös örökbefogadás jogát. A magyar szabályozás például nem tiltja, hogy egy személy önállóan örökbe fogadjon gyermeket, amennyiben megfelel az életkori feltételeknek és alkalmas az örökbefogadásra. Ellenben a közös örökbefogadást a törvény már csak a házasoknak engedélyezi, ezzel az azonos nemű párokat kizárja e lehetőségéből. Ezzel szemben egyes európai országok, mint például Franciaország és Dánia nem zárja ki az azonos neműeket a közös örökbefogadás lehetőségéből. Mivel Európa egyes országaiban jogilag biztosított az a lehetőség, hogy azonos nemű párok közösen fogadjanak örökbe gyermeket, előfordulhat, hogy a közös gyermek után vágyó párok más országban kezdeményeznének ilyen jellegű eljárást (Bojnár & Schanda, 2016, pp. 183-184). Viszonylag új a „béranyaság” vagy „dajkaanyaság” lehetősége is. A béranyaság intézménye például Angliában és Belgiumban is elfogadott – mint a meddőség megoldási lehetősége –, ám tiltott az anyagi ellenszolgáltatás. Vitatott kérdés, hogy a megszületett gyermeknek ki az anyja. A legtöbb európai országban a jogi szabályozás azt a személyt tekinti anyának, aki kihordja és megszüli a gyermeket, ha pedig a megtermékenyített petesejt egy másik nőtől származik, akkor a megszült gyermeknek két anyja van: a szülőanya és a genetikai anyja. Ezekben az országokban ezt a konstellációt jogszabály nem ismeri el legalizált családi formának, és megoldásként a szülő nőt definiálja a gyermek „biológiai” és jogilag elismert anyjának, attól függetlenül, hogy a gyermeket melyik „anya” neveli fel. Az ebből adódó problémákat az örökbefogadás vagy az úgynevezett „szerződéses lemondás” próbálja megoldani. Nem ismert, hogy ez pontosan milyen gyakran fordul elő az egyes európai országokban, mert az esetek többsége titkolt (Vaskovics, 2014, pp. 16).

Láthatjuk, hogy színesnek mutatkozik az európai szabályozás a házasság és az élettársi közösségek jogi elismerése tekintetében. Feltételezhető, hogy azonos történelmi háttérrel rendelkező országok egymás döntéseire reagálnak, egymásra hatással vannak. Az egyes régiók közötti eltéréseket magyarázhatják például az eltérő történelmi tapasztalatokkal, azonban pusztán ezzel nehéz megindokolni, hogy a kelet-közép-európai államokhoz hasonlóan önkényuralmi múlttal rendelkező Spanyolország és Portugália miért ismeri el a homoszexuálisok házasságát. Mindemellett a földrajzi elhelyezkedés, a szomszédos országok hatása szerepet játszhat a szabályozás alakulásában. Az azonos neműek házasságát elismerő államok egyházakhoz való viszonyának elemzése, továbbá a magukat vallásosnak valló lakosok arányának vizsgálata sem ad egyértelmű választ arra a kérdésre, hogy pontosan miért ezek az országok döntöttek az azonos neműek házasságának bevezetése mellett. Egyes országokban – például Spanyolországban, Portugáliában, Belgiumban vagy Franciaországban – az állam és az egyház elválasztottsága jellemző, ellenben egyes északi országokban államegyház működik, mint például Dániában és Svédországban. Az országok egymásra hatásának további érdekessége lehet, hogy az Európai Unió az azonos neműek párkapcsolatait vonatkozásában nem tűzött ki egyértelmű jogegységesítési törekvéseket (Bojnár & Schanda, 2016, pp. 178).

⁸ Erre például Belgiumban, Dániában, Izlandon, Hollandiában, Norvégiában, Svédországban, Angliában, Spanyolországban, Finnországban és Németországban is van lehetőség.

⁹ A magyarországi példát Takács Judit és Szalma Ivett (2013) tanulmánya írja le részletesen.

Az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága 2015. június 26-i döntésében kimondta, hogy az azonos neműek házasságát tiltó szabályok ellentétesek az Egyesült Államok alkotmányának 14. kiegészítésében foglaltakkal.¹⁰ A Legfelső Bíróság – kizárólag jogi alapú érvelést követően – meghozott döntése alapvetően két kérdést vizsgált. Egyrészt, hogy egy másik államban azonos neműek által megkötött házasságot az ilyen házasságot nem szabályozó állam köteles-e elfogadni és joghatásokat fűzni hozzá. Másrészt azt, hogy házasodhatnak-e egymással az azonos nemű személyek. A bíróság válasza mindkét kérdésben támogató¹¹ volt. A döntést az alkotmány 14. kiegészítéséből vezették le, és a *due process clause*-ra, valamint az *equal protection clause*-ra alapozták (Bojnár & Schanda, 2016, pp. 178).

A Dél-Afrikai Köztársaságban is több esetben felmerült az azonos neműek párkapcsolatainak jogi elismerésének kérdése. A Satchwell-ügyben¹² a dél-afrikai alkotmánybíróság kimondta, hogy az egyenlő bánásmód megítélése szempontjából az azonos nemű párokat nem lehet azonosan kezelni a házasságon kívül élő heteroszexuálisokkal, hiszen ők nem tudnak házasságot kötni Dél-Afrikában. A bíróság véleménye szerint értelmetlen az az érv, amely szerint az azonos neműek házasodhatnak, amennyiben ellenkező nemű személyt választanak házastársul. Több országban, számos akkor megjelent tanulmányban, az azonos neműek házasságát támogatók az alábbi érveket sorakoztatták fel véleményük alátámasztására. Egyrészt megkérdőjelezhető, hogy a házasság fogalmi eleme-e a heteroszexualitás. Másrészt megkérdőjelezhető, hogy az azonos neműek házassága sérti a vallási meggyőződéseket. Harmadrészt elvetik a házasság azon célját, hogy az az utódnemzést, valamint az utódok felnevelését szolgálja. Negyedrész az az érv sem helytálló álláspontjuk szerint, hogy a házasság alanyi körének kiterjesztése gyengítené a házasság intézményét. Végül, az utolsó érv szerint a homoszexuálisoknak nincs reális választási lehetőségük házasságot kötni ellenkező nemű személlyel. Megkérdőjelezi tehát azt a megközelítést, amely szerint nem valósul meg diszkrimináció, hiszen a homoszexuális személyek is köthetnek házasságot, csak éppen tőlük ellenkező nemű személlyel. A dél-afrikai jogalkotó a fenti indokokat is latba vetve 2006-ban bevezette az azonos neműek házasságát.

Mindezekből következtethetünk, hogy az azonos neműek házasságát támogatók gyakorlatilag az azonos neműek házasságát ellenző országok érveit cáfolják meg. „Itt is megfigyelhető a jogrendszerek egymásra hatása abban a tekintetben, hogy a fent felsorakoztatott érvek a jogalkotót befolyásolják a házasság alanyi körének felülvizsgálata során. A kérdés már csak az, hogy az alanyi kör kiszélesítése melletti vagy elleni érvek bizonyulnak erősebbeknek.” (Bojnár & Schanda, 2016, pp. 181-182).

Kérdéses továbbá, hogy az egyén szempontjából „versengenek-e” bármilyen módon a jogrendszerek. Ha a nemzetközi magánjogból ismert *forum shopping* analógiájára alapozva feltételezzük, hogy az azonos neműek házasságát nem ismerő országok állampolgárai házasságkötés érdekében más tagállamban anyakönyveztetnék és ismertetnék el kapcsolatukat. „Mindez azzal a következménnyel járhat, hogy a más államban kötött, de a hazai országban el nem ismert házasság befolyásolja az érintett személyi státuszát. Ez többek között azt jelentheti, hogy egy magyar állampolgár a Hollandiában megkötött azonos neműek közötti házassága alapján házas családi állapotúnak, míg Magyarországon a házasság elismerésének hiányában továbbra is szabad állapotúnak minősül.” (Bojnár & Schanda, 2016, p. 182).

Különbség továbbá, hogy míg egyes országokban a jogalkalmazók kifejezetten figyelik a strasbourgi bíróság családdal és házasságkötéssel kapcsolatos gyakorlatát, addig máshol az ilyen típusú ítéletekben szinte kizárólag a hazai alkotmánybírósági gyakorlatra hivatkoznak. Kérdés lehet, hogy eltérés mutatkozik-e az Európa Tanács „rég” és „új” tagállamai között, a „nyugat-európai”, illetve a „közép- és kelet-európai” országok között. (Szeibert, 2016, p. 45.)

¹⁰ Az USA 50 államából 37 államban volt elfogadott az azonos neműek házasságkötése a döntést megelőzően.

¹¹ Pontosabban a kilenc fős testületben 5-4 arányban meghozott döntéssel.

¹² Kathleen Margaret Satchwell v. the President of the Republic of South Africa and Another, case CCT45/01.

Az elmúlt években hazánkban komoly erőfeszítések történtek például a házasság intézményének társadalmi megítélés általi megerősítése, és az élettársi kapcsolatok lehetőség szerinti háttérbe szorítása érdekében, ennek ellenére az tapasztalható, hogy a házassági kedvre mindez a hazai társadalomban meglehetősen csekély hatással bírt. Tény, hogy a mind divatosabb kifejezéssel „szingliként” megjelölt társadalmi réteg létszáma dinamikusan nő, akiket CSÁNYI VILMOS „egyszemélyes csoportoknak” nevez (Csányi, 2015, p. 280), de nem csak róluk lehet beszélni, hiszen máris feltűntek például a „minglik”¹³ is. Tehát tudomásul kell vennünk, hogy léteznek bizonyos társadalmi folyamatok, amelyek eredményeképpen mind többen választanak korábban szinte ismeretlen kapcsolati formákat (Grád & Novák, 2019, pp. 1-2). Addig, amíg nem születnek adekvát jogi megoldások a felsorolt – korántsem taxatív – lista szerinti speciális kapcsolatok tekintetében, addig a jogalkalmazóknak nem marad más lehetősége, mint a meglévő eszközöket néha kicsit kitekerve megpróbálják valahogy mégiscsak hatékony módon feloldani a kialakult konfliktusokat. Ezzel viselve persze annak kockázatát is, hogy az eredmény igazából sem a jogrend, sem a felek, sem pedig a valós élethelyzet szempontjából nem lesz éppenséggel tökéletes (Grád & Novák, 2019, pp. 2).

Számos mai modern állam alkotmányi szinten határozza meg a házasságra és a családra vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket és fogalmakat. Szemléletes az ír alkotmány, amely szerint „[a]z állam elismeri a családot, mint a társadalom természetes, elsődleges és alapvető közösségét, és mint elidegeníthetetlen és sérthetetlen jogokkal rendelkező erkölcsi intézményt, mely a pozitív jognál előbbvaló és felsőbbrendű” (41. cikk). A lengyel alkotmányban a következő egyértelmű meghatározás található: „A Lengyel Köztársaság védi a házasságot, mint férfi és nő szövetségét, valamint a családot, az anyaságot és apaságot” (18. cikk). Egyértelmű, hogy a házasság intézményét azonos nemű párok számára is biztosító nyugati törvényhozás vezette az alkotmányozót annak rögzítésére, hogy a házasság csak egy férfi és egy nő között állhat fenn. Az olasz alkotmány is természetes egységként ismeri el a családot, melynek alapja a házasság (29. cikk). A házasság értékét deklaráló rendelkezések a világ számos alkotmányában megtalálhatóak (Schanda, 2020, p. 681).

A fentiekben láthattuk, hogy a házassággal kapcsolatos jogi szabályozás és gyakorlat országról országra eltér egymástól. A főbb különbségek a következő területeken jelentkeznek: a házaspárok jogai és kötelezettségei – többek között a vagyonjog, a szülői szerep, a házasságkötési korhatár, illetve a névviselés tekintetében; az egyházi és a polgári házasság elismerése (egyes országok az egyházi házasságot a polgári házassággal egyenértékűnek ismerik el, más országok viszont nem); az azonos nemű párok házasságkötéshez való joga; az asszisztált humánreprodukciós eljáráshoz való hozzáférés nyitottabb vagy erőteljesebben korlátozott volta. Láthattuk továbbá azt is, hogy az egyes jogrendszerek hogyan hathatnak egymásra.

3. Vallási alapú jogrendszerek kontextusa

3.3. Az iszlám jog forrásai és főbb jellemzői

Egy *Allāh* kinyilatkoztatását alapjául vevő jogrendszerben a *Koránt* illeti meg a jogforrási hierarchiában az első hely. A Korán nem tekinthető törvénykönyvnek, annak ellenére, hogy kétségtől tartalmaz jogilag releváns verseket is. A versek egy része konkrét történeti szituációra adott válaszként jelenik meg, ezért értelmezésükhöz szükséges az aktuális környezet pontos ismerete is. A Koránban az egyes kérdések eltérő súllyal jelennek meg. Azokon a pontokon, ahol a próféta mélyrehatóbb változásokat kívánt véghez vinni, a szabályok száma és

¹³ A mingli a "mixed singles" szavakból képzett mozaikszó. Az értelmező szótár szerint olyan párkapcsolatban élők, akik nem házasodnak össze, nem adják fel saját külön lakásaikat és függetlenségüket. (vö. <https://idegen-szavak.hu/keres/mingli>)

részletezettsége nyilvánvalóan kiemelkedett a többi kérdéshez képest. A házasság, a nemi erkölcs kérdései, a nők jogállása és az öröklési jog problémái azok a területek, ahol részletesebb szabályokkal találkozhatunk. Ám ezek a térben és időben különböző körülmények között keletkezett szabályok is elszórtan találhatók az egyes szúrákban, legfeljebb, ha ezeket összerendezzük, akkor rajzolódik ki egy egységesebbnek tűnő kép (Jany, 2018).

A Koránban lefektetett szabályok nem voltak elégségesek egy alapjaiban újból építkező jogrendszer normáinak lefektetéséhez. Az így keletkezett joghézag pótlása – több évszázados vitákat követően – a *sunna* által valósult meg. A *sunna* Isten megnyilvánulásának egy másik módja, amely formájában különbözik a Korántól. A Korán Isten kinyilatkoztatását szavak formájában tartalmazza, mely recitálás útján válik az emberek számára megismerhetővé, míg a *sunna* ezzel szemben a próféta cselekedetei és mondásai útján közvetíti Isten akaratát.

Amennyiben e két forma sem ad megfelelő eligazítást, a konszenzuson (*ijmā*) nyugvó norma is jogforrási értékkel rendelkezik. Az *ijmā*-val kapcsolatosan azonban az idők során több elméleti és gyakorlati kérdés is jelentkezett.

A jogforrási hierarchiában utolsó helyet foglal el az analógia (*qiyās*), mely nem jogforrás, hanem módszer. Analógia alkalmazására abban az esetben kerülhet sor, ha olyan új esetek merülnek fel, amelyekre nézve a biztos tudást biztosító források (Korán, *sunna*, *ijmā*) nem tartalmaznak eligazítást. Ilyen helyzetben az új eset megítélése és az arra alkalmazandó jogi norma megállapítása analógia által történik (Jany, 2018).

Az iszlám jog tekintetében az elmúlt két évszázad jogi reformjai az egyes muszlim országok jogrendszerére irányultak, amelyek az iszlám jogon alapultak ugyan, de annál szélesebb spektrumot fogtak át. Vagyis a nyugatias jogi reformok elsősorban az állami jogot alakították át, ezzel szemben maga a *sari'a* szinte teljesen elzárt világ maradt. A 20. század nagy jogi modernizációs törekvései a különböző muszlim országokban (például Törökországban, Iránban, Tunéziában), tehát elsősorban a közjogra, a büntetőjogra és a polgári jog vagyoni jogi komponenseire irányultak, ellenben a családi és öröklési jogot igyekeztek érintetlenül hagyni, vagy csak nagyon óvatosan megközelítve reformálni (Jany, 2018).

E jogi reformok előképe az Oszmán Birodalom meg-megújuló reformkísérletei, melyek eleinte csak a közjogra fókuszáltak, de a sokrétű politikai és társadalmi ellenállás miatt igen felemás módon valósultak meg vagy éppen kudarcba fulladtak. Mivel a 19. század a kodifikáció jegyében telt el Európában, e gondolat a század vége felé megjelent az oszmán uralkodó elit gondolkodásában is. A Code Napóleon mintájára megalkották saját magánjogi kódexüket, mely szerkezetében, felépítésében, logikájában valóban a franciák mesterművét követte, tartalmában azonban nem, mivel kizárólag hanafita jogot tartalmazott. „Vagyis összesen annyi történt, hogy egy egészen más logika mentén született iszlám magánjog hanafita variánsán erőszakot téve a joganyagot bekényszerítették egy olyan struktúrába, mely teljesen idegen volt tőle, s ezáltal olyan öszvér megoldás született, mely lényegi jogi reformnak aligha volt nevezhető.” (Jany, 2018).

E sajátos nyugati-iszlám jogi szimbiózis eredményeképpen keletkezett az ún. *Anglo-Muhammedan Law* a gyarmati Indiában. A britek hosszú ideig fenntartották a helyi társadalom jogi autonómiáját, és csak akkor avatkoztak be, amikor az már elkerülhetetlennek mutatkozott. A 18. században egy sor visszaélés, ellentmondás és rossz tapasztalat miatt egyre aktívabb szerepet játszottak a jogéletben, így került sor a legfontosabb hindu jogi munkák angolra fordítására (például Manu törvénykönyve) és a szipoj-lázadás hatására (1857) az angol jog vált dominánssá (Jany, 2018).

Az iszlám és a nemzetközi emberi jogok kapcsolatát tekintve különféle megközelítéssel találkozhatunk. A szekuláris nézetek képviselői nem veszik figyelembe a különbségeket, és szerintük a muszlimoknak követniük kellene az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában foglaltakat, tekintet nélkül az eltérésekre. Felmerül azonban a probléma, hogy a muszlimok az iszlám joggal, a *saria*-val ellentétes előírásokat természetesen nem fogják követni, valamint

inkább az iszlám keretekhez igazodó szabályozást, mint például az Emberi Jogok Egyetemes Iszlám Nyilatkozatát fogják figyelembe venni – azonban e vonatkozásban is számos ellentmondást találunk. Az Iszlám Nyilatkozat például a válás, vagy házasság tekintetében *saría*-ra hagyatkozik, amely azonban összeütközésben áll a nemzetközi emberi jogokkal, amelyek nem tekintik a válást egyedül a férfi jogának, vagy jóváhagynák például a muszlim nők nem muszlim férfival való házasságát is. „A legjelentősebb korlát tehát, hogy *Allāh* által kinyilatkoztatott elveket nem fognak emberi szabályozó normáknak alávetni.” (Juhos, 2020, p. 1).

3.4. Házasság az iszlám világban

A házasság (*nikāh*) a muszlimok felfogásában több, mint egyszerű jogintézmény vagy szerződés, mivel a hívők számára morális kötelességet jelent (Jany, 2018). A muszlimok nem változtathatnak vallást, a házasságot a szokások és *saría* szabályozza, egyedül a férfiakat illeti meg a válás joga, továbbá, hogy milyen korlátozások, előírások érintik a gyámságot, öröklést, ideiglenes házasságot, poligámiát, valamint a nők helyzetét (Balázs, 2017, p. 89). A házasság, mint sok minden más aktus az Iszlámban valójában jogi és vallási intézmény egyszerre. Az iszlám házasság ugyanis magánjogi aktus, jöllehet az előírások államonként és az idő függvényében valamelyest változtak, de a lényegét tekintve megmaradtak az iszlám alapelvek. (Balázs, 2017, p. 89).

A *saría* még ma is engedélyezi a többnejűséget, de ennek jócskán vannak gátjai is. Részben anyagiak, hiszen a muszlim férfi nem pusztán eltartani köteles feleségét, hanem már a házasságkötés előtt bizonytságot kell tennie például jegyajándék és kaució¹⁴ formájában. Az iszlám országokban széles körű vita bontakozott ki a poligámia tekintetében. Egyik oldalról azzal érveltek, hogy a modern kor társadalma összeegyeztethetetlen a többnejűséggel, ellenben a másik oldalról azzal érveltek, hogy a nő biológiai adottságainál és női-anyai funkciójából adódóan nem mindig alkalmas arra, hogy férjének rendelkezésére álljon, így célszerű ezt a „feladatot” megosztani (Balázs, 2017, p. 89).

A férfi legális poligámiájával szemben egy nőnek egész életében csak egy férje lehet, ezért egy felbontott, korábbi házasság teljes tilalmat jelent. Egy férfinak egyszerre legfeljebb négy felesége lehet, így nem köthet érvényes házasságot egy ötödik nővel. A törvény azonban elismeri az ágyas intézményét. A válás viszonylag egyszerű, de megköveteli az elvált asszony tulajdonjogának teljes elismerését, szükség esetén helyreállítását. A férfi saját belátása szerint, egyszerű eltaszítás útján elválhat a feleségétől. A válási okot indokolnia sem kell, de a körülményeket szigorúan szabályozza a Korán egy teljes fejezetben. A feleség nem válhat el a férjétől, de kérheti a bírót, hogy az utasítsa a férjet a válásra (Balázs, 2017, p. 89).

A háremek ma már gyakorlatilag nem léteznek, ugyanakkor a többnejűség lehetővé teszi, hogy egy férfi úgy alapítson másik családot, hogy az elsővel is megmaradjon a kapcsolata. Egyiptomi gyakorlatot látva nem ritka a „második házasság”, ami jobbára a vendégmunkás rendszer terméke. Néhány évi kuvaiti, vagy más olaj országbeli munkavállalás óhatatlanul új családalapítást eredményez az „új hazában”. (Balázs, 2017, p. 90.) Bár megengedett a többnejűség, mégis a családok túlnyomó többsége egy feleséggel él. Az iszlám világban élő családok zöme monogám, illetve általában akkor egészül ki második feleséggel, ha az első inkább lenne nagymama, mint asszony. „Kivételt ez alól szinte kizárólag csak a gazdag, Öböl-menti országok olajsejkjei képeznek, ahol ma is divat két, egy fehér és egy fekete, feleség tartása. Extrém esetben a „hárem” kiegészülhet még egy távol-keletivel, vagy bármilyen egzotikus szépséggel.” (Balázs, 2017, p. 90).

¹⁴ Ez szolgál biztosítékkal a nőnek esetleges özvegyisége vagy eltaszítottatása esetén.

Általánosnak mondható gyakorlat, hogy a férfi elsőfokú unokatestvérét veszi el feleségül. Bár az Iszlám házasságot kizáró oknak tartja a vérrokoniséget, mégis ez a szokás még a fáraók korára megy vissza, amikor is nem volt ritkaság az unokatestvérek közötti¹⁵ házasság. A közeli rokonok közötti házasságban jelentős szerepet játszik a bizalom, vagy inkább a bizalmatlanság (ismeretlen családba házasodni nem garancia), így azonban sokkal nagyobb rizikót vállalnak, hiszen a rokonok közötti házasság súlyos genetikai következményekkel járhat.

Sok házasságra gyermekkorban¹⁶ 12–13 éves korban kerül sor, de néhány különösen koraérett leánygyerek 10 évesen¹⁷ megy férjhez. Csak kevés 16 éves marad férj nélkül, még az egyetemi tanulmányaikat folytató lányok is 18–20 éves korban, vagy még korábban férjhez mennek (Balázs, 2017, p. 90).

A házasság megkötéséhez vezető út első állomása a házassági ajánlat megtétele. Tilos viszont olyan nőnek házassági ajánlatot tenni, aki irányába korábban más már nyíltan házassági ajánlatot tett, kivétel, ha az első ajánlattevő ehhez hozzájárult. Amennyiben az első ajánlat nyíltan nem került elfogadásra, további ajánlatokat lehet tenni. Az ajánlatnak és az elfogadásnak kiemelkedő szerepe van a házassági jogban, tekintettel arra, hogy a muszlimok felfogása szerint a házasságkötés rendkívül egyszerű, formaságoktól és hosszú ceremóniától mentes eljárás. Minden azt jelenti, hogy az ajánlat megtétele és annak elfogadása megfelelő tanúk jelenlétében létrehozza a házasságot. A házasságról részletes, a vagyoni jogokat kiemelten szabályozó szerződést írnak. A szerződés szóbeli ismertetése a házasságkötés alkalmával a házasságkötés konstitutív eleme, melynek hiánya esetén érvényes házasság nem jöhet létre. A nyilatkozatoknak egyszerre kell elhangozniuk, a különböző időben tett nyilatkozatok nem eredményeznek érvényes házasságot. E nyilatkozatoknak kiemelkedő jelentőségük, mert a házasság főszabály szerint konszenzuális jellegű, azaz mindkét fél beleegyezésére szükség van, hasonlóan a modern jogrendszerekhez (Jany, 2018).

A házasság érvényességének további feltétele, hogy a feleségek száma ne haladja meg a Koránban lefektetett négyet. Ha valaki már rendelkezik négy feleséggel, s újabb házasságot kíván kötni, egyik feleségétől el kell válnia. A rabszolgák esetében azonban vitatott volt, hogy a négy feleség szabálya rájuk is vonatkozik-e. A házassági akadályok megfogalmazása során a vérfertőzési tabut széles körben alkalmazták, s így egy igen tág személyi kör jött létre, akik a tiltott (*mahram*) kategóriába tartoznak, tiltott például két nővért egyidejűleg feleségül venni, melyet a jogtudósok egy prófétai hagyomány alapján kiterjesztettek a feleség atyai és anyai nagynénjére is (Jany, 2018). A házasságkötésnek vallási akadályai is lehet, hiszen muszlim nő semmilyen körülmények között nem házasodhat össze nem muszlim férfival, ellenben, muszlim férfi – a legtöbb jogi iskola felfogása szerint – feleségül vehet olyan nőt, aki „engedélyezett vallású”, azaz zsidó vagy keresztény. A gyermekeket azonban muszlim hitben kell nevelniük (Balázs, 2017, p. 89).

Az érvényességi feltételek között a legvitatottabb kérdés a felek egyenlősége (*kafā'a*). Az egyenlőség kizárólag a férfi oldaláról számít, azaz csak neki kell felesége rangját elérnie. Ha egy férfi egy nála alacsonyabb rangú nőt vesz feleségül, akkor a *kafā'a*-elvet nem kell alkalmazni, hiszen a nő a házassága útján a férfi által képviselt szintre emelkedik fel. E szempontból a legfontosabb a leszármazás, mely az iszlám előtti Arábiában is fontos szempontnak minősült (Jany, 2018).

¹⁵ De példa volt a történelemben arra is, hogy a fáraó, II. Ramszesz a saját lányát vette feleségül.

¹⁶ 2016. december 16-án az Egyesült Nemzetek Szervezetének Közgyűlése elfogadta a gyermek, korai és kényszerített házasságról szóló 71/175. számú határozatát, ezzel is felhívva a nemzetközi közösség figyelmét a gyermekházasságokra. A figyelem ellenére, bár némi előrehaladás megfigyelhető, a gyermekházasságok globális aránya mégsem mutat jelentős csökkenést. Lásd bővebben: <https://www.unfpa.org/child-marriage-frequently-asked-questions#why%20does%20child%20marriage%20happen> Letöltés ideje: 2021.11.29.

¹⁷ A gyermekházasságról íródott a NUDZSÚD ALI életéről szóló könyv is, melynek már a címéből is kiderül a téma súlya. Lásd bővebben DELPHINE MINOUI: *Nudzsúd vagyok, 10 éves elvált asszony*, Budapest, Nyitott Könyvműhely Kiadó Kft., 2013.

4. Összegzés

Megállapíthatjuk, hogy a modern jogrendszerek egyfajta egymásra hatása figyelhető meg a családjog területén. Az egyén oldalán megjelenhet a jogrendszerek közötti „verseny” is, amely a feltételezi a választás lehetőségét.

Azt is láthattuk, hogy a jogrendszerek közötti verseny nemcsak államok jogai között merülhet fel, hanem az állam és az egyház viszonylatában is. A házassági jog területén a verseny nem kizárólag gazdasági és vagyoni előnyök megszerzése érdekében alakulhat ki. Többek között az élettársi kapcsolatok jogi és társadalmi megítélése is átalakult: míg régebben a házasság módjára, házassági kötelék nélkül együtt élők voltak élettársak, az élettársi kapcsolat tartalmát a jog elkezdte a házassághoz közelíteni. A választási lehetőség általában érték, ahogy a kisebb közösségek önállósága is az. Kevésbé tűnik életszerűnek, hogy a személyek a házasságról vallott meggyőződésük szerint válasszanak hazát, ugyanakkor az egységes állami jog sémái nem feltétlenül illeszkednek a társadalom sokszínűségéhez. A jog által elismert együttélési formák gyarapítása nyomán talán éppen azokról feledkezünk el, akik nem lazább, hanem szorosabb köteléket igényelnek (Bojnár & Schanda, 2016, p. 184).

Az elmúlt bő száz évben a jogilag szabályozott társ kapcsolatok terén olyan változások követték egymást, amelyekre korábban több száz év alatt nem volt példa. A házasság intézményének történeti perspektívájából egy biztos következtetést levonhatunk: a házasság sikeres jogintézmény. Bár a történelem folyamán sokféle együttélési forma bontakozott ki a különböző berendezkedésű és értékeket valló társadalmakban, a különböző jogrendszerekben, de házasság volt és házasság a jövőben is lesz (Molnár, 2014, pp. 155–156). Megállapítható, hogy a házasság leglényegi tartalma, a jó működéshez szükséges modellje nem változott, bár a körülményeknek köszönhetően sokat csiszolódott az intézmény.

5. Hivatkozott irodalom

- Balázs J. (2017). Nők és helyzetük az iszlám világában, *Acta Scientiarum Socialium* 47/2021.
- Bojnár K., Schanda B. (2016). Házassági jogrendszerek versenye, vagy párkapcsolati szupermarket? *Iustum Aequum Salutare* XII. 2016. 2.
- Csányi V. (2015). *Íme az ember*, Budapest, Libri.
- Csink L.: „Házasság és család” In Jakab A., Fekete B. (szerk.). Internetes Jogtudományi Enciklopédia 2018. Elérési útvonal: <http://ijoten.hu/szocikk/hazassag-es-csalad> Letöltés ideje: 2021. 11. 07.
- Grád A., Novák R. (2019). Alternatív kapcsolatok, speciális élethelyzetek és joghatásaik - ügyvédi szemmel, *Családi Jog*, 2019/1.
- Hátori A (2008): Vélemény az azonos neműek „házasságáról”, a bejegyzett élettársi kapcsolat szabályozásáról – az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében. *Családi Jog*, 2008/1.
- Jany J. (2018). *A világ főbb jogrendszerei* [Digitális kiadás.] Budapest: Akadémiai Kiadó. 2018.
- Juhos A. *Emberi jogok Iránban*. Elérési útvonal: <https://btk.ppke.hu/uploads/articles/6414/file/juhosanna.pdf> Letöltés ideje: 2021.11.27.
- Mádl F., Vékás L. (2014). *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- Molnár S. (2014). Az uniós jog és jövője a házasság és más típusú együttélések témájában, *Iustum Aequum Salutare* X. évf. 4. sz.
- Schanda B. (2020). Házasság és család az alkotmányjogban. In: Csink L., Schanda B., Varga Zs. A. (szerk.) *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press.
- Szeibert O. (2012). Marriage and its Legal Counterpoint: Cohabitation. Is It an Alliance or a Contract? In: *Társadalomkutatás*, Akadémia Kiadó
- Szeibert O. (2014). *A családjogi harmonizáció kérdései és lehetőségei Európában*, Budapest HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft.
- Szeibert O. (2016). Családformák az Emberi Jogok Európai Egyezménye tükrében. *Családi Jog*, 2016/3.
- Vaskovics L.: Családszerkezeti átalakulások európai kitekintésben. *Szociológiai Szemle* 2014/1. szám.
- Weiss E. (2004). *Családjogi alapismeretek*. Budapest.

Természeti törvények az államtudományban

Takács Péter¹

Absztrakt

A természeti törvények állapotának meghaladása az emberi individuum, a ráció által a kezdeti vadság vadregényes állapotából az ember végérvényesen eljut az állam birodalmába. A háború államtudományi és politikai filozófiai "túlhaladása" vajon tetten érhető-e a természeti törvények ellen fellázadó emberi gondolkodás és akaratkinyilvánítás primátusában? Korszellem, vagy meghaladott absztrakciós végpont a háború?

Kulcsszavak

államtudomány, természeti törvények, állami erőszakmonopólium, professzionalizáció, ráció, modern közigazgatás.

1. A természeti törvények determináltsága: Immanuel Kant

Az egyének számára a legmagasztosabb cél e földön az elérhetetlen boldogságra való méltóság. A háborúk, katasztrófák szükségese, nélkülük az emberek visszaalacsonyodnának a pusztán állati megelégedettségnek nyers állapotába. Kant politikai szabadságon „az ész minden kérdésben való nyilvános használatának szabadságát”² érti dr. Sándor Pál. A gondolkodás képessége a nyilvános használat függvényében érthető meg. Kant elsősorban történelemfilozófiai perspektívába illesztette a jogról, államról és politikáról vallott nézeteit. Eme nézetrendszere kiemelten *Az emberiség egyetemes történelmének eszméje világpolgári szemszögből*³ című művében jelenik meg. A természet törvényszerűségétől való nagyfokú és merész eltávolodás, eltévelyedés esetén a természeti törvények minden konvenciót nélkülözve csupán a céltalanság kanti metaforájaként értelmezhetők: „az ész vezérfonala helyét a vigasztalan véletlenség foglalja el”. A természet törvényszerűségei az emberi ész használatára ösztönzik a „gondolkodó embert”, amely „csak a fajban, nem pedig az individuumban fejlődhetnek ki tökéletesen”. Az ész használata kanti értelemben a természet törvényszerűségein felülemelkedő ember alkotásaként tekinthető. Az emberi test és lélek a természeti erő(tényezők) által determinált, hiszen az ember halandó lény, ennél fogva az idők végezetéig arra van kárhoztatva, hogy a kísérletezések, a gyakorlatias tudásátadás és a tanítás által tehetségét, tudását, megszerzett gyakorlatias ismereteit állítsa a társadalom szolgálatába, túlhaladva a pusztán természeti tényezők (természeti törvények) kontextuális keretét. Az ember a természeti törvények uralta világba születik, ám alakítani, formálni csak a gondolkodó elme képes. Az embernek az ész kiművelésekor úgy kell eljárnia, hogy bármit is hozzon létre az elme, ezáltal az emberi individuum, azt önmaga okán hozza létre. Az ember számára a teremtető csak észet és kezet adott, minden más rajta áll, vagy bukik el végleg, de végérvényesen. A természeti törvényszerűségek arra ösztönzik az embert, hogy önnön viselkedése – tanulása és önképzése – által magát, mint emberi lényt e földön a jó és erélyes életre méltóvá tegye. „Itt

¹ Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, Budapest 1083, Üllői út 82., eltetaki@vipmail.hu, takacs.peter1@pest.gov.hu

² Ehhez lásd: Kant, I.: Egy világpolgár gondolatai az emberiség egyetemes történetéről, Békéscsaba, 1926. (Fordította és bevezette Sándor P.), Elérési útvonal: <https://mek.oszk.hu/04800/04821/04821.htm> Letöltés ideje: 2021. 11. 03.

³ v.ö. Kritik der reinen Vernunft 1781, Vö. Kant első és talán legfontosabb történetfilozófiai munkájával, az Idee zu einer Geschichte in weltbürgerlicher Absicht, 1784, Vö. Kant: Az Örök Béke, vö. Pogonyi, 2004, p. 143.

van egy állatfaj, amelynek esze van és mint eszes lények osztálya, akik ugyan valamennyien meghalnak, de akiknek faja halhatatlan, mégis csak el fog jutni képességei kifejlődésének tökéletességéhez” (Kant, 1926). Amennyiben elfogadjuk a tényt, hogy az ember társas lény, ennél fogva elismerjük azt is, hogy vágyik embertársaival közösen a társadalom, mint intézmény leképződésére, hajlanak rá az emberek, hogy társadalmakat alkossanak és hozzanak létre a külső fenyegetéstől való félelem okán a társadalmi leképződéssel egy általános ellenállással kerülnek szembe, amely dacolva az emberi fajra sajátosan jellemző „zoon politikon” (Arisztotelész szóhasználatában: „az ember természet szerint közösségi lény”, Arisztotelész, 1969) státussal a kialakult társadalom módszeres szétbomlasztásával fenyeget. A természeti törvények állapotából táplálkozó félelem teremti meg az emberi civilizáció továbbfejlődését. A kezdeti vadság vadregényes állapotából lassan, kellő bizalommal és rációval az ember, az emberiség, a poliszok és városállamok lakói, a társadalmak alapköveit letevők végérvényesen eljutnak a kultúra provinciájába. Az ember egyetértést akar, míg a természeti tényezők a viszály hírnökei: végső célja egy általános, jog szerint igazodó polgári társadalomnak az elérése, hiszen az emberi lét biztonsága és szabadsága csak egy társadalom konvencionális keretei között biztosíthatók: egy tökéletesen igazságos polgári alkotmány formájában. A polgári alkotmányhoz elengedhetetlen az állami erőszakmonopólium kanti meghatározása: „az ember állat, amelynek, ha más fajtájabeliekkel együtt él, úrra van szüksége. Saját szabadságával társai szabadságát illetően bizonyosan visszaél; és habár mint eszes teremtmény törvényt kíván, amely mindenki szabadságának határt szabjon, mégis rossz útra téríti önös, állati hajlama, hogy ahol csak lehet, önmagát kivételnek tekintse. Szüksége van tehát egy úrra, aki akaratát megtöri és arra kényszeríti, hogy egy általános érvényű akaratnak, amely mellett mindenki szabad lehet, engedelmeskedjék” (Kant, 1926). A társadalmat alkotó emberek közül az emberek felett való uralkodás joga, de nem, mint türannosz. Eme tökéletes polgári alkotmányos rendszeren alapuló modell elterjedésének és térhódításának, de akár felemelkedésének fő eleme a törvényszerűen működő „külső államviszony”⁴. A társadalom ellen táplált diszfunkciók és az elkerülhetetlen antagonizmusok révén a nyugalom és biztonság állapotát kell megtalálnia minden társadalmi berendezkedésnek. Enélkül nem beszélhetünk polgári alkotmány által megkonstruált állammodellről. Ahhoz, hogy a vadak törvénytől állapottól kilépjenek és egy népszövetséget alkossanak; ahol minden egyes állam, a legkisebb is, a maga biztonságát és jogait nem saját hatalmától vagy saját jogi megítélésétől, hanem egyedül ettől a nagy népszövetségtől (Foedus Amphictyonum), egy egyesült hatalomtól, és az egyesült akarat törvények szerint való döntésétől várhatja. A háború és forradalom e felfogásban gyökerezett definíciója szerint számos kísérlet, amely az államformákat és államokat akként módosítja, vagy formálja át, hogy általa kialakulhassanak az állam új, „modernebb”² viszonyrendszerei (általában a régi állami berendezkedés és államrezon lerombolása, vagy legalábbis feldarabolása útján) valami új jöjjön létre, amely eddig nem volt jelen az állam életében, és amely létrejöttét követően betölti a keletkezett űrt az állam testében. Önnön szabadságfelfogásunk érdekében a társadalmi egyensúly törvénye által létrehozunk államot, államszövetséget, amely az állami erőszakmonopólium privilegizált alkalmazása által megteremti „az állam általános biztonságának világpolgári állapotát”.⁵ Kant felismerte, hogy a társadalomban élő ember szabadsága csak bizonyos mértékig korlátozható. Ha a polgárt szabadságában akadályozzuk, egyúttal akadályozzuk az egész működés eleveenségét, ezáltal az egésznek az erejét. Az eszme vezérfonálként szolgál arra, hogy az emberi cselekvések különben

⁴ KANT, IMMANUEL, i.m. hetedik tétel

⁵ A kanti értelemben az „állam általános biztonságának világpolgári állapotában” sem negligálhatóak teljesen a társadalomból a veszélyek és az állami berendezkedést érő torzító hatásmechanizmusok. Ugyanakkor létrehozható általa egy kölcsönös függés állapota, melyben hatás-ellenhatás és ok-okozati kölcsönhatások is megfigyelhetővé válnak a társadalom aktorai közötti relációkban. Az emberiségnek ki kell magát emelnie saját korának kaotikus állami berendezkedéseinek sodrából. Ez az út vár ránk: gondolkodó emberekre.

terv nélküli halmazát ábrázoljuk. Kant eme végső biztosítékot az Örök Béke című írásában is deklarálja. „Természetesen megvan az a célszerűség, hogy az emberek meghasonlása által, akár önön akaratok ellenére is egyetértést szándékszik teremteni közöttük.” (Arendt, 2002, p. 313.) Kant, akárcsak Arendt, ellenzi a háborút, és a békét állítja a legfőbb középpontba. Mire jó a háború a haladás és a civilizáció vonatkozásában? A háború haladást eredményez, a béke felé vezető utat haladást serkentő erővel ruházza fel. A háború borzalmi következtében, minél elviselhetetlenebbé válik, annál inkább arra sarkalja az emberek tömegeit, hogy olyan nemzetközi szerződéseket dolgozzanak ki és kössenek meg, amely a majdani békét hivatottak elhozni. Az *ítélet a józan ész (sensus communis)* nélkül nem lenne még csak feltételes szükségszerűséggel sem általánosítható és megosztható, csupán „magánérzék” (*sensus privatus*) lenne. Enélkül nem lenne az ész gyakorlati ítéleteit törvények formájában általánosítani, és mint ilyen, ha nem lehetne általánosítani, akkor nem felelne meg a Kant által kidolgozott maxima fogalmának. „A *sensus communis*, polgár- és embertársaink (gyakran esendő, megalapozatlan, elfogult, önző és igazságtalan) szempontjaik tekintetbe vétele és nyilvános kritikája Kant szerint az egyetlen remény arra, hogy ha egyik napról a másikra nem is jutunk el az örök béke erkölcsös birodalmába, de azért lassan közelíthetünk felé” (Pogonyi, 2004, p. 146.). A *sensus communis* elvesztése, az egész világtól való elidegenedés tézisének hordozza magában, mely által a „közösségi” elveszti fogalmi keretét és „egyénivé” alakul át.

2. Kísérletek a természeti törvények meghaladása: Schmitt, Arendt és Polányi

2.1. Carl Schmitt „háború” tézise

Az emberek együttes cselekvése politikai térben realizálódik. Az erőszak a politikai cselekvések központi eleme. A „mi a politika értelme?” kérdéskörét felváltja a „Van-e egyáltalán értelme a politikának?” Schmitt meg is jegyzi, hogy „A politikai világ pluriverzum, nem univerzum” (Schmitt, 2002, p. 36). A Schmitt által definiált barát – ellenség azon „specifikus politikai megkülönböztetés, melyre a politikai cselekvések és motívumok visszavezethetők, a barát és ellenség megkülönböztetése.” (Schmitt, 2002, p. 19). A törvényhozó állam olyan államszervezet, amit személytelen, s ezért általános, előre meghatározott és ezért hosszú távra alkotott, mérhető és meghatározható tartalmú normák urálnak, s amiben elválasztották a törvényt annak alkalmazásától, a törvényhozót pedig a törvényeket végrehajtó hatóságoktól (Schmitt, 2006). A törvények uralkodnak, nem pedig emberek, tekintélyek vagy többségek. Pontosabban: a törvények nem uralkodnak, hanem csak normákként érvényesülnek. Uralom és pusztá hatalom egyáltalán nincs többé. Akinek hatalma és uralma van, az törvény alapján vagy a törvény nevében hatáskörének megfelelően érvényesíti az adott normát. Az intézményesített erőszak az állam megkerülhetetlen eszköze. Schmitt *A partizán elemélete* (1963) című írásában ekként vélekedik: Lehet ugyan követelni és előírni, hogy a háború partizánjai ugyanolyan nyíltsággal vegyenek részt a küzdelmekben, mint a reguláris hadsereg katonái, de ha ezeket a partizán teljesíti, akkor felszámolja önmaga státusát, megszűnik partizán lenni. Ugyanis, írja Schmitt, „partizánnak éppen az tekinthető, aki kerüli, hogy fegyvereit nyíltan viselje, aki lesállásból támadva harcol, aki álcázása érdekében nemcsak az ellenség egyenruháját használja fel, nemcsak rögzített vagy kötetlen rangjelzéseket alkalmaz, hanem a legkülönfélébb civil ruhákat ölti magára. A partizán legerősebb fegyvere a titokzatosság, a sötétség és a homály, melyekről nem mondhat le becsületes módon anélkül, hogy ezáltal el ne veszítené az irregularitás terét, vagyis anélkül, hogy ezáltal meg ne szűnne partizánnak lenni” (Schmitt, 2002, p. 41). A partizán a maga rejtőzködésével és álcázásaival, váratlan felbukkanásaival hozzájárul ahhoz, hogy „kiteljesedjen” az, ami kisebb-nagyobb mértékben mindig is jellemezte a háborúkat: a háborúzás kijelölt határainak áthágása. *A Föld nomosza* (1950) című munkájában

azt írja Schmitt: „Az első világháború óta a légtér új dimenzióként jött hozzá a meglévőkhöz, aminek következtében egyúttal térszerkezetükben is megváltoztatták a szárazföld és a tenger eddigi *színtereit*. A partizánharcban egy új, bonyolult módon strukturált cselekvési tér keletkezik, mivel a partizán nem nyílt csatatéren és nem is a nyílt frontháború ugyanazon szintjén harcol. Sokkal inkább ellenségét kényszeríti bele egy másik térbe. Így a reguláris, hagyományos hadszíntér felületéhez hozzáilleszt egy másik, sötétebb dimenziót, a mélység dimenzióját, ahol halálossá válik az egyenruha fitogtatása. Ily módon a szárazföldi terület hatókörében egy váratlan, de azért nem kevésbé hatékony analógiaként szolgál a tengeralattjáróhoz, amely a tenger felszínéhez, ahol a régi stílusú tengeri háború játszódott le, ugyancsak hozzáfűzött egy nem várt mélydimenziót.” (Schmitt, 1954, p. 41-42). A partizánharc és a terrorizmus szándékosan összekeveri a különböző felszíneket és színtereket, egyiket a másikkra helyezi, és így kevés esélyt ad a megtámadottnak, hogy védekezzen. A területfoglalásra irányuló hagyományos háborúkkal szemben sem a partizánharc, sem a terrorizmus nem területi logikát követ. A partizán azonban nemcsak a teatralitása kapcsán tekinthető a terrorista előképének, hanem *társadalmi státusa* kapcsán is. Schmitt ugyanis a partizán működését nemcsak a Hágai Konvenció és Genfi Egyezmény előírásaival szembenesíti, hanem a *politikai* fogalmának egyik eseteként tanulmányozza. Erre utal írásának alcíme: *Közbevetett megjegyzés a politikai fogalmához*. A *Der Begriff des Politischen* (A politikai fogalma) című alapvető tanulmányában Schmitt a 20. század elején egyértelműen megmutatkozó új politikai valóság megragadására tett kísérletet. Az állam megszűnt a politika centruma lenni, az új centrum maga a társadalom, aminek pozitív fejleménye a széleskörű állampolgári részvétel kibontakozása és a demokratikus gyakorlat kialakulása. A politikai határai mozgó határok lettek, mert elváltak az állami-jogi, intézményi-szervezeti keretektől, vagyis értelmezési és definíciós kérdések lettek. Schmitt mind a politikai barátot, mind a politikai ellenséget differenciált módon írta le. Amint azonban a politikai fogalmának egyik eseteként fogjuk fel a partizánt, az is világossá válik, hogy a partizán mint a harcos új típusa, újradefiniálja a politika egész valóságát. Ebből következik a partizán, továbbá gerilla, a forradalmár és a terrorista új státusa is. Schmitt felfogása szerint a politikai fogalma egy olyan történeti folyamat következménye, amelyben *az állam és a politika elvált* egymástól, vagyis a közügy képviselte és a hatalom gyakorlása megszűnt a kiváltságos rétegek privilégiuma lenni. A *“ki az állam”* kérdéskörét felváltja a *“mi az állam kérdése”*. A *gerilla, a forradalmár és a terrorista nem az állam, hanem a társadalom harcosa*. Amennyiben a társadalom és az állam elválik egymástól, a civil társadalom nemcsak békés feladatokra szerveződhet „alulról és spontán módon”, hanem harci feladatokra is. A partizánféle harcosok nem útonálló fosztogatók, nem magánsérelveiket igyekeznek orvosolni, hanem *új* közügyeket képviselnek *új* módon. Schmitt irregularitásukat hangsúlyozza és jelentős politikai tényezővé válásukat. Schmitt is számtalanszor utal, hogy a partizánnak *társadalmi háttere* van. Ennek hiányában ugyanis semmiféle partizánféle harc nem tud tartós és sikeres lenni. Schmittnél az ellenség alapvetőbb fogalom, mint a barát, mert konstitutív, és ugyanakkor aszimmetrikus szerepe van; a barátról nem is tárgyal, nem is definiálja, csak az 1938-ban írt korolláriumában tesz rövid utalást, azt is kizárólagosan filológiai értelemben (Schmitt, 2002, p. 19).⁶ Jogos az a Schmitttel szembeni kritika, hogy elméletében az ellenség primátusáról beszélhetünk. Schmitt műve 1963-as kiadásának előszavában visszautasítja az ellenség elsődlegességével kapcsolatos vádat, és azt a közvélemény által terjesztett általánosságnak, sztereotípiának tartja. Végül a

⁶ Schmitt hangsúlyozza, hogy a barát és ellenség fogalmak mind a német, mind más nyelvekben eltérő nyelvcsaláddal és logikai szerkezettel rendelkeznek. Bár itt is fogalomtörténeti fejlődést észlelhetünk, hiszen a régebben szűk értelemben vett barát fogalma a 19. századtól kezdve tágabb értelemmel bír. A korolláriumhoz fűzött hivatkozásában egy új nyelvtudományi problémát vázol fel. Elképzelhetőnek tartja, hogy a Freund (barát) szóban levő r betű infixum, így akár a Feind (ellenség) szótövéhez illesztett toldalék is lehetne, ugyanúgy, mint a Frater (szerzeteseknél használatos testvér, atya) – Vater (apa, atya), vagy drei (három) – zwei (kettő) esetében. Vö. uo. p. 93.

megkülönböztetés döntést jelent arra vonatkozóan, hogy az adott és aktuális helyzetben kit tekintek barátnak, illetve ellenségnek. A megkülönböztetésnek egzisztenciális súlya és tétje van, hisz az ellenség egzisztenciális minőség. A barát és ellenség megkülönböztetése révén teremtünk önmagunk számára sajátosan politikai létezés. A megkülönböztetés értelme pedig, hogy „megjelölje az összekapcsolódás vagy szétválás, az egyesülés vagy felbomlás intenzitásának legvégső fokát”. Schmitt ellensége mindig politikai értelemben vett (külső) ellenség. Schmitt esetében az ellenség igenis létező valóság, hiszen a különböző népek mindig is barát–ellenség szerint csoportosultak. De vajon ki is az „ellenség” a schmitti elméletben? „Az ellenség mindig a Másik” – írja Schmitt *Ex captivitate salus* című visszaemlékező írásában (Schmitt, 2010, p. 58.). Az ellenség tehát Más, mint mi vagyunk, és az, hogy mi kit tartunk idegennek, másnak, az a mi saját szubjektív döntésünk, mondhatni egyike a legmélyebb egzisztenciális döntéseinknek. a politikai valójában átfogja egész életünket, annak bármely dimenziójában felléphet, sőt bármikor uralma alá hajthatja az élet többi vonatkozását is. Az ellenfél és ellenség közt levő különbségtétel abban nyilvánul meg, hogy míg az ellenfél a folyamatra, addig az ellenség a másik természetére összpontosít, melyet adott vonások jellemeznek (Edelman, 1998, p.90.). Ez Schmitt gondolatiságának egyedisége. Az ellenség a személy szubjektív döntése. Ellenségem által tudom meg, hogy ki is vagyok, az ő léte segít, mintegy szükségszerűvé teszi a saját létemről való tudatot. Ellenségem által létezem, ő adja meg létem intenzitásának a legvégsőbb fokát, azaz még radikálisabban kifejezve: nélküle nem is létezhetek. Mindennapi életünkben arra törekszünk, hogy egyrészt saját magunkat, másrészt az idegent nevezzük meg. Saját magunk megnevezése, öndefiníciója pedig csak a másik, az idegen, az ellenség által lehetséges. „Olyan lények vagyunk, akiknek szükségük van ellenségre.” (Eco, 2011, p.35). Az ő léte személyem identitását teszi lehetővé, így célom nem a megsemmisítése, hanem a létrehozása és fenntartása. Az emberek azért kreálnak maguknak ellenséget, mert ezáltal megerősödik bennük az elkötelezettség érzése. Ha nincs ellenség, ha nem jelölöm ki (nem döntök amellett, hogy eldöntsem ki az ellenség), akkor identitásválságba kerülök. Ha egy nemzet nem nevezi meg, nem alkotja meg az ellenséget, politikailag meg fog szűnni. Ezért, ha nem létezik ellenség, akkor teremtenem kell, rá kell vennem magam a döntésre: a barát-ellenség megkülönböztetésére. Az ellenségmeghatározás és az önmeghatározás kölcsönösen felidézik egymást. Az ellenség nélkülözhetetlen az öndefinícióhoz, sőt saját létem intenzitása annak függvényében növekszik, amilyen mértékben fokozódik az ellenségeskedés. Valódi létet éppen az ellenség által nyerünk. Schmitt az ellenségképzés tekintetében formális kifejezéseket használ, s ezáltal annak passzív történésére utal. Schmitt a háborúról így ír „A háború az ellenségességből következik, mert ez egy másik lét létszerű tagadása.” (Schmitt, 2002, p. 23). A háborúban az ellenfelek, többnyire nyíltan, mint két ellentétes pólus, és rendszerint „uniformissal” megjelölve lépnek fel egymás ellen. A háború egyáltalán nem a politika célja és értelme, de fenn kell tartani a lehetőséget, mint mindig adott előfeltételt, ami által létrejöhet a specifikus (háborús) politikai viselkedés az adott szituációra tekintettel.

2.2. Hannah Arendt háború és béke állapotáról

A politika az emberek pluralitásának tényén nyugszik” (Arendt, 2002, p. 21) „együtt –és egymással –létéről szól” (Arendt, 2002, p. 21. vö. Palonen, 2009, p. 123). „Az ember itt-létében másoktól függ.” (Arendt, 2002, p. 53). Mi is a politika igaz feladata? Hobbes „mindenki háborúja mindenki ellen” (Hobbes, 2001, p. 193-198) terminológiáját, Arendt az állam fogalmi bevezetésével igyekszik „meghiúsítani”. Az állam rendelkezik a kizárólagos erőszak monopóliummal (v.ö. Pongrácz, 2017, pp. 2-6.; Farkas & Pongrácz, 2018, pp. 9-30)., és ő hivatott az emberi lét szabályozására is. Max Weber érvrendszerében „a modern államot szociológiailag végső soron csak azzal a sajátos eszközzel definiálhatjuk, mely minden politikai szervezet jellemzője: a fizikai erőszakkal. (...) Az állam az az emberi közösség, amely

egy bizonyos területen belül (...) a legitim fizikai erőszak monopóliumára sikerrel tart igényt. A jelenkor sajátossága ugyanis az, hogy bármely más szervezetnek vagy személynek a fizikai erőszakhoz való jogát csak annyiban ismerik el, amennyiben az állam a maga részéről engedi alkalmazását: az állam számít az erőszakhoz való jog egyedüli forrásának.” (Weber, 1919). Norbert Elias szavaival élve az egykori erőszak-módozatok „önállóan és megváltozott formában maradnak fenn a megbékített térségekben; mai köztudatunk számára a legvilágosabban a gazdasági erőszakban, a gazdasági kényszerekben testesülnek meg. (...) a fizikai erőszak lassan kiszorul a nyílt színről a társadalom mindennapjaiban, s csak közvetett formában játszik közre a szokások kinevelésében. (...) Az egyén itt messzemenően védve van attól, hogy hirtelen rajtaüssenek; ugyanakkor ő maga kénytelen visszafojtani szenvedélyei kitörését, a vértolulást, amely egy másik ember elleni fizikai támadásra készíti.” (Elias, 1987, pp, 684-685).

Arendt szerint a zoon politikon, az embernek, mint társas, közösségi lénynek (Olay, 2004, pp. 149-155). az egyik veleszületett sajátossága a poliszban élés képessége, és hogy a polisz szerveződése jelenti az emberi együttélés legmagasabb formáját (a görög városállamok viszonylatában értelmezve). A politika az emberi létezés egyik kitüntetett formája, ami ezen túlmenően az embereket megkülönbözteti egymástól egy adott poliszon belül, az nem más, mint a szabadság. Szabadnak lenni és a poliszban élni, de facto ugyanazt jelentette a görög gondolkodásban (Edelman, 2004, p. 81.; Kiss, 2015, p. 7). A politikum görög értelmében a szabadság fogalmi körében szerveződik. Arendt olvasatában: „e szabadság negatív értelemben a nem-elnyomottságot és a nem-uralkodást jelenti, pozitív értelemben pedig egy olyan, csak sokak által megteremthető teret, amelyben mindenki a magával egyenlők közt mozog.” (Arendt, 2002, p. 56). A politikai szabadság adott térhez (adott kontextushoz) kötött. Aki elhagyja a városállamot vagy sorsa száműzetés, annak vesztesége kettős lesz: egyrészt elveszíti a házat és szülőföldjét, másrészt a politika tere megszűnik létezni számára, melynek értelmében elveszíti „a hozzá hasonlók társaságát”. A politika nyilvános terére csak úgy juthatunk el, ha eltávolodunk magán és családi közösségünkől, ahova jelenünk ezer szálon köt minket. Eme nyilvános tér, igazán csak akkor válik politikaivá, amikor kézzelfoghatóan egy adott városhoz, egy fennálló rendhez, vagyis egy térhez tartozik: ez a tér, amiben a nyilvános politikaivá válik: a város (polisz). „A nyilvános tér, minden tartósság, állandóság forrása és viszonyítási pontja, szemben a biológiai életfolyamat mulandóságával. Politikai mindaz, ami a nyilvános térrel, a világgal kapcsolatos, ahol egyedül lehetséges a szabadság, mint a létfenntartáson túlmutató szabad cselekvés” (Olay, 2004, 151) – véli Olay Csaba. Másképp megfogalmazva: „A nyilvános tér nem más, mint az „emberek között” területe, ahol a beszédek és tettek egyáltalán megjelennek a nyilvános tér, a diszkurzív politika szférája. Arendt szerint a nyilvánosság terét a kritikusok és a nézők jelölik ki, nem a cselekvésben résztvevő egyes szereplők, vagy a cselekvést megkonstruáló alkotó. Domingo Blanco Fernández és Szabó Márton (vö. Szabó, 2006, pp. 145-150.; Szabó, 2011, pp. 44., 51., 67., 288.; Szabó, 2014, pp. 22., 116., Szabó, 2020, pp. 276., 281., 307., 310., 389., 425., 452., 773). elemzésében: az arendti politika az emberek-közöttben jön létre, az emberen kívül. Ennek értelmében politikai szubsztancia nincs is – ahogyan ezt maga Arendt is képviseli. A politika viszonyként pedig alapvetően képviselő, azaz olyan kapcsolat, amely közvetítés és helyettesítés révén teszi lehetővé az emberek közötti közös és nyilvános terek létezését és ezek használatát. A hegemonia és a hatalom, a harc és a megegyezés, vagy éppen az institúció is képviselőre épül. A viszony ettől lesz politikai, tehát nyilvános és közösségi. Ebben a folyamatban a jelen nem levők jelenlévőkké válnak, gondolatokkal és az akaratokkal a képviselő által megjelenített módon. A politika az “emberek közöttben” jön létre, és „e köztes térben játszódik le minden emberi ügy”. A politika terét nem az emberek bensője hordozza, hanem az emberek viszonyrendszere, amely a politikai gondolkodás alapján reprezentatív jellegű (Szabó, 2006.; Blanco, 2009.; Szabó, 2014). A cselekvő fél kontextusbeli kinyilatkoztatása cselekvés és beszéd révén válik konstruálhatóvá.

Az emberi nem rendeltetésének volta a szakadatlan haladás gondolatában fogalmazható meg. A haladással kapcsolatban két fogalom konstruálódik: a szabadság és a nyilvánosság. E két kritérium maga a közölhetőség és a döntés mérőfoka a józan észben (*sensus communis*) benne rejlő akarat. Hogyan határozható meg a *sensus communis* fogalmi kerete? Kant válasza: „a *sensus communis* a közösségi értelemben vett közös érték eszméjét kel érteni, vagyis egy olyan megítélőképességét, amely reflexiója során (a priori módon) tekintetbe veszi mindenki másnak a megjelenítésmódját, hogy ekképp ítéletét, mintegy a teljes emberi észhez igazítsa, elkerülendő így az illúziót, mely a könnyen objektívnek vélhető szubjektív privátfeltételekből keletkezvén hátrányosan befolyásolná az ítéletet. Ennek az a módja, hogy az ítéelő a maga ítéletét mások nem annyira valóságos, mint inkább pusztán lehetséges ítéleteihez igazítja, s belehelyezkedik mindenki másnak a pozíciójába, amihez csupán el kell vonatkoztatnia a korlátoktól, melyek saját megítéléséhez esetleges módon tapadnak.” (Pogonyi, 2004, p. 144). A *sensus communis* kanti értelemben „közös érzéknek nevezett képesség”, ítéleteinkre irányuló cselekedés, amely magában hordja a megértés aktusát. Arendt szerint csak a szabad beszélők tudnak végső soron eljutni, a megértés mozzanatáig. Következésképpen a *sensus communis* hozzájárul a politika diszkurzív terének kialakulásához. A *sensus communis* egy közösségi mozgatórugó, amelyben a politika újfent a szabad emberi cselekvések és kommunikáció diszkurzív szereplőjévé válhat, amely összeköt és el is távolítja az embereket a körülöttünk levő világtól. A diskurzus (beszéd) által alkalmasak vagyunk a közlésre embertársaink iránt. Eltávolít, mivel éppen a beszéd, a szavak alkotása tesz különbséget az állatvilág és az emberi (*homo sapiens*) világa között. Arendt - James Lindsay, Mead és Gerard Toal megállapításaihoz hasonlóan a diplomáciát az egyeduralom fenntartása céljából jobb eszköznek tekinti a háborúnál. Arendt Montesquieu-t követve a tiszteletet, az erényt, a félelmet; illetve a dicsőséget, a szabadságot, az egyenlőséget, az igazságosságot kiemelt morális szereplőként azonosítja. Arendt a német totalitarista rendszer sarokköveivel való szembehelyezkedés talaján megfogalmazott kritikai gondolati mátrixában szemlélve a Keohane és Nye (vö. Miller & Moravcsik, 2009, pp. 244-263.; Poletti, 2007.; Nye & Keohane, 2010, pp. 329-349.; Keohane & Martin, 1995, pp. 39-51.; Cammack, 2008, pp. 4-20) által megkonstruált elméleti koncepciókhoz képest – akik a nemzetközi politikai—elmélet neoidealista szárnyához tartoztak, és ennek hatására az interdependencia-elmélet megalkotójaként tartjuk számon őket napjainkban – markáns elkülönülés figyelhető meg. Míg Arendt a diplomáciát és az egyeduralmat szembeállítja a diplomáciával és a békerendezéssel, addig Keohane és Nye az együttműködés fontosságát, pontosabban annak törvényszerűségét látták az államok közötti viszony meghatározása szempontjából meghatározottnak – az államok nemzetközi politikai színtéren elfoglalt helyzetük és a kontextusbeli pozíciójuk alapján determinálnak. Arendt kiszakítja a politikát az idő egyszerű folyásából, és a megbeszélés sajátos időtartamának bevezetésére irányul. A megbeszélés és a meggyőzés ideje performatív idő, amelynek megértése, elfogadása feltétlenül szükséges a deliberatív politika radikálisabb felfogásainak megértéséhez. A performatív időt az idő múlása mindig korlátozza, ezért nem abszolutizálható és nem nyújtható a végtelenségig. Ha a filozófia nem talált választ a „mi a politika” kérdésre, akkor ez annak köszönhető, hogy minden nagy gondolkodó az emberrel foglalkozott, mondván, a politika az emberek pluralitásának tényén alapul. Arendt elutasítja a policy-re összpontosító elgondolásokat, amelyek a cselekvéseket előre meghatározott célok elérésében mutatott hatékonyságuk felől ítélik meg. Arendt a cselekvés performatív jellegét radikalizálva, a cselekvő politikát az előadás virtuozitása felől ítéli meg. Arendt nyomán kijelenthetjük, hogy az Egyesült Államok függetlenné válása, amelynek eredményeképpen egy teljesen új politikai szisztéma (*polity*), egy nagy területi kiterjedésű köztársaság jött létre, azt mutatja, hogy valami új létrehozása „*par excellence*” politikai tett. A politikai tér szubsztanciájának vizsgálata során eljutottunk az arendti igazságig: a politika terét nem az emberek bensője hordozza, hanem az emberek kontextusbeli viszonyrendszere, amely a politikai gondolkodás alapján reprezentatív jelleggel

bír. Az atombomba ledobása arendti értelemben alapvetően megváltoztatta nemcsak a diplomácia folytatását más eszközökkel, hanem a haditechnikát, a harc etikáját és annak morálját is. Arendt morális kérdést vél felfedezni a háború aktusában, amely Schmitt szerint az elkerülhetetlen agresszió levezetésének eszköze.

2.3. Polányi Mihály elmélete a tudás személyes jellegéről, avagy útmutató Polányi szabadság-felfogásának jelenkori értelmezéséhez

Polányi tézise alapján a tudományos kutatás, fogalom, elméletalkotás, tanítás előfeltételét a tudós személyes hite és meggyőződése képezi, amely által kapcsolódni tud a „dolgok” átfogó rendszeréhez. A tudomány „természetét” vizsgálva kiindulópontja, hogy a megismerés mindig valamilyen előzetesen létező, azaz ontológiai értelemben „valóságos dolgot” feltételez, így a tudományos tételek, ismeretek lényegüket tekintve eleve részei a valóságnak, illetve eleve a valóságra vonatkoznak. A tudományos megismerés normálformájában a kutatók feltételes kijelentéseket tesznek, Polányi ezeket nevezi „munkahipotézisek” (vö. Polányi, 1992b, pp. 13, 92., Polányi, 1992a, Polányi, 1994a, Polányi, 1994b, Polányi, 1997, p. 10., Nagy J., 2018, p. 62). A személyes (csak a tudóst meghatározó) ítélet minduntalan szerephez fog jutni annak eldöntésében, hogy: „a bizonyítékok valamely csoportja milyen mértékben befolyásolja egy konkrét állítás érvényességét.” (Polányi, 1997, p. 33). Vagyis a tudós maga döntheti el, hogy mit fogad el számára igazságként, és mit utasít el és tekint hamisnak. Láthatóvá válik, hogy az „ítéletek közötti választásban” létezik egy morális aspektus is Polányi számára, amely munkálkodik azon, hogy a tudós ítéleteit lelkiismereti kérdéssé avassa. E tudományos lelkiismeretet nevezi Polányi „harmadik félnek”, melynek hatására a tudós „felülbíráhatja saját kreatív impulzusait és kritikus óvatosságát”, vagyis Polányi tudomány értelmezésének középpontjában a kutató (a tudós áll), kinek függetlensége egyben a tudományos élet motorja is. Célja felé (a társadalomban jelenlévő „dolgok” mélyebb s pontosabb megértésére érdekében) a hit vezeti a tudóst. Az értékítéletek Polányi értelmezésében megteremtik a tudomány egységességének alapját. Minden egyes tudós a reájuk jellemző személyes ítéletre hagyatkozva alakítják ki egyéni véleményüket, melyet sajátos módjukon látnak és tesznek közzé a tudomány terepasztalán, ahol nézeteik egyszerre válhatnak kritika, elfogadás és elutasítás tárgyává. A tudományos viták sohasem szüntethetők meg anélkül, hogy magát a tudomány ne semmisítenék meg (ahogyan azt próbára tette a tudományos szocializmus), azonban Polányinál az a paradox helyzet áll elő, hogy a tudósok közötti egyetértés, a közöttük lévő nézeteltérésekben ölt testet: vagyis a tudósok mindegyike meg akarja győzni tudóstársait saját állításának helyességéről. Vajon e paradox helyzet kiküszöbölhető lehet-e? Polányi válasza egyértelműen nemleges, hiszen a tudomány Polányi megfogalmazásában – csak úgy maradhat életképes, ha a tudósok hangot adnak egyéni nézeteiknek – amelyre nem igen volt mód a Szovjetunióban. A (nyugati) tudomány világában döntéseink ennek hatására szuverének. A szabadság a Polányi elmélet alap gondolata, melynek lényege, hogy „a tudományról való eszmecserének szabadnak kell lennie”. Ám nemcsak a tudományfelfogásában találunk a szabadság eszmeiségére, hanem politikatudomány-feladatfelfogásában is kulcsszerepet játszik a „szabadság kategóriája”⁷. A tudomány egységességének alapját Polányi értelmezésében az értékítéletek lelkiismerethez, érzülethez kapcsolása teremti meg. A tudomány csak úgy maradhat életképes, ha a tudósok a személyes tudáshoz kötöttségük alapján mindig egyéni nézeteiket képviselik, s a tudomány világában ezáltal válnak teoretikus döntéseik „szuverénnek”. Személyhez kötöttségükben válhatnak tudományos kritika, elfogadás vagy elutasítás tárgyává. Polányi tudományelméletnek, pontosabban hivatásfelfogásának az alap gondolata a tudományos gondolkodás és megismerés, a kutatás és diskurzus szabadsága: „A tudományról

⁷ Lásd a polgári szabadságjogok továbbörökítése a demokratikus államok berendezkedésében és intézményrendszerükben.

való eszmecserének szabadnak kell lennie!” A szabadságeszmének ez az értelmezése vezet át a politika- és államtudomány problématerületére, ahol e tudományok hivatásfelfogásában hasonlóképpen kulcsszerepet játszik a „szabadság kategóriája” (Polányi, 1997, p. 169). Alighogy elindult az emberiség új reményei megvalósításának útján, a haladásra vonatkozó elképzelések eltérő volta máris két, egymással halálos ellenséggént szemben álló táborra osztotta az emberiséget” (Polányi, 1992, p. 98) – Polányi kérdésfeltevése így hangzik: „A progresszióra való törekvés miként idézte elő és teremtette meg Földünk hatalmas területén az eszmék olyan rendszerét, amely végzetesen szemben áll az emberi fejlődés eredeti reményeivel”. E két egymástól szöges ellentétben álló eszmék és államok a bipoláris világrend szereplői egyrészt az Amerikai Egyesült Államok és nyugati szövetségei, másrészt a Szovjetunió. Polányi a haladást gátló tényezőként emeli ki a Szovjetunióban meghonosodott „tudományos szociológiát”, és szembeállítja a nyugati modellekkel. A tudományos szociológia modell alapjait képezik az alábbiak: a fennálló társadalom lerombolása útján válik lehetségessé a társadalom gyökeres megváltoztatása, melyhez az erőszak monopóliumán kívül más tényezőre nincs szükség, valamint a hatalom forradalmi megragadását nem korlátozhatja semmilyen erkölcsi megfontolás. Az erkölcsi mércék kívül esnek a modell adta keretek hatókörén. A Szovjetunióban „a politikai befolyásolás csak árthat a tudománynak” (Polányi, 1997, p. 150). A totalitárius állam erősen fegyverezett fegyveres apparátusra alapozott szervezete egyik napról a másikra szertefoszlott, mielőtt az addigi meggyőződés helyét átvette az új. Ez az új meggyőződés a szabad társadalomban kitörő igazságvágy iránti szenvedély. A marxizmus az emberi haladás eszméjét az erőszak doktrínává egyszerűsítette le, s a moralitást alapvetően a gazdasági szükségszerűségek szintjére redukálta, melynek hatására a morális tényezők illuzórikussá váltak. E felfogás eredményeképpen a demokrácia és a szabadság (nyugati) állampolgári építőköveit burzsoá fordulatnak vagy szemfényvesztésnek csúfolták, miközben az egypárti diktatúrát tekintették szabadnak és demokratikus alapokra épülőnek. Az elmúlt csaknem fél évszázad alatt a gondolkodásmód olyan mértékű radikális változásainak lehettünk szemtanúi, amelyeket minden esetben az értékek szenvedélyes igénylése motivált. Az egyéni értékítéletekre alapozott szabadság csak a demokratikus országokban válik lehetségessé Polányi érvrendszerében.

2.4. A béke és a szabadság konstrukciója Polányi Mihály társadalomfilozófiájában

Aki a béke feltételeit megszabadja, az egyúttal kijelöli a háború keretfeltételrendszerét (Polányi, 1917, p. 165) is. Polányi érvrendszerében végzetes hiba annak a gondolatnak a továbbélése, átöröktetése, hogy a békétárgyalások aktív résztvevői „mint afféle fiókdiplomáták” az európai államok szuverenitásán esett mély sebeket igyekezzenek begyógyítani. Polányi érvelése alapján mindaddig, amíg az európai államok szuverenitásának egy nemzetközi szervezet gátat nem szab, a háború a megkezdett menetében és medrében folyik tovább.

Polányi a háború okait az alábbi tényezők ok-okozati viszonyrendszerében azonosítja: az európai államok korlátlan szuverenitása, minden állam népe többre tartja magát más állammal szemben és ha idegen hatalom akar felülkerekedni rajtuk, akkor minden állam népe kész seregeit hadva hívni (Polányi 1917, p. 166),⁸ hogy a szuverén államon esett csorbát megtorolja. Két állam nemzetközi politikai és államelméleti viszonyrendszerében nem jelent örökös háborút a szembenálló felek között, azonban Polányi leszögezi, hogy: „Két állam között mindig meglesz a jogos bizalmatlanság, amely a háború csíráját táplálja, de ha a két fél egymásra hirtelen veszélyt zúdítani nem igen képes, ha hetekig, vagy hónapokig tart, míg seregeiket egymás ellen küldhetik, akkor nem lehet arról komolyan szó, hogy az ellenséges betörés megelőzése kötelességévé teszi az állam vezetőinek a másik fél megrohanását.” (Polányi 1917,

⁸ Polányi e ponton az európai államok szuverenitás-problematikáját paritásba állítja a korszak fokozatos vasút-automobil és tüzérési technika fejlődésének ütemével.

p. 167) A világháború – Polányi értelmezésében – egyfajta végzetszerű katasztrófa, amely magát elkülöníti az azt megelőző háborús konfliktusoktól “a múlt minden háborús vállalkozásától” (Polányi 1917, p. 166). Az európai államoknak az a hatalma, hogy pusztító erejüket bármely pillanatban képesek szomszédjaikra rávetni, amely hatalom pedig logikai következménye a korlátlan szuverenitás eszméjének. A háború legfőbb kiváltó oka Európa elavult szervezete – véli Polányi: hat korlátan nagyhatalom fennállása szűk területen. A háború bűnösei, pedig mi Európa lakosai vagyunk. A nagyhatalmaknak kölcsönösen le kell mondaniuk szuverenitásuk (hatalmuk) szabad gyakorlásáról – ellenkező esetben minden békére való törekvés csupán sisyphusi küzdelem. E gondolatíságot negligáló békeszerződés, csupán a háború előtti állapotot állítaná helyre, amely a háború oka volt. Polányi úgy véli, hogy Európának a status quo alapján nem sikerülhet a békerendezési eljárás. “Oda vezessetek, ho lime ösvény visz ki a mélyből, ki a termőfödek síkjára.” (Polányi 1917, p. 169). Az állami szuverenitás Polányi számára “a népeknek saját államuk nagysága és gazdasága íránt érzett feltétlen szeretetét” (Polányi 1917, p. 170) jelöli, annak tükrében válik értelmezhetővé. A háború egy rossz üzlet, nem annak eldöntésére való eszköz, hogy mi legyen Elzász, Bagdad, vagy Konstantinápoly sorsa. “Az állam eszméje nem az államot alkotó nép egy részének vagy összességének érdekeinek erejéből meríti erejét. A háború rossz üzlet. De a az állam nem, mint érdekszövetség, hanem mint eszme indul háborúba, s ami egy érdekszövetségnek rossz üzlet, az az eszmének éltető táplálék.” Amíg az üzlet racionalizált befektetést igényel, addig az eszme véres áldozatokat követel. Amennyiben az állam polgárai védelme érdekében cselekedne, megszűnne szuverénnek lenni és egyesülne szomszédjaival az állandó és biztos együttes döntéshozatali munkában. A világháború nem más, mint logikus stabilizációja azon eszmeiségnek amely Európa népeit ma is áthatja: nevezetesen, hogy az állam többre értékeli magát (szuverenitása által), mint a szomszédos államokat és ellenségeit, amely egy öngerjesztő folyamatot indukál, mely a háború kitörésében eskzalálódik. Csak az európai jogrend (és általa a szuverenitás nemzetközivé válása) menthet meg minket a háború és a forradalom borzalmaitól. Polányi forradalom fogalma e képpen írható le: “a népek lelkiismeretének megmozdulása, amely szabadulni próbál az állam (mint szuverén) eszméjétől.” (Polányi 1917, p. 174). E sok ezer magányos, függetlenedésre törekvő eszme, amely a forradalom vívmányával tagadták meg az Internacionálé eszmeiségét (szembefordulva az addig már kifejlődött és meggyökeresedett államrezonnal). Krízisek sokasága játszódott le és végződött a tömeg győzelmével az állami akarat felett (Polányi 1917, p. 175).

Polányi zárszava egyben az állami szuverenitás erejének megzabolázására tett elméleti kinyilatkozattásként is értelmezhető, amikor is Polányi akként érvel, hogy: “Civilizációnk fennmaradását csak az egyesült Európa eszméje biztosíthatja” (Polányi 1917, p. 175).⁹ Polányi békekoncepciójának lényegi aspektusa az európai államok szuverenitásának megszüntetése [az államok vonatkozásában fennálló szuverenitás korlátlanságának szisztematikus és szervezett lebontása a nemzetközi jog terepasztalán, ezáltal egy közös európai hadsereg (rendőrség)] megszervezése által válik biztosíthatóvá a béke – forradalom és háború mentesen – ekként teremthető meg a tartós béke az államok köztötti viszonyrendszerben. Polányi konklúziója amíg egy államon belül a legfőbb végrehajtó hatalom gyakorlója maga az állam, addig semmilyen megállapodás (vagy nemzetközi paktum, sem konvenció) nem állíthat elé gátat. Nota bene az államok által gyakorolt végrehajtó hatalmi potenciált (a szuverenitásról a nagyhatalmaknak kölcsönösen le kell mondaniuk) a szupranacionális (államok feletti) szervezetek javára a béke garanciális előfeltétele okán.

⁹ Polányinál ez alatt az alábbiakat kell érteni: a fennálló nemzetközi jog rendezése, a népek önrendelkezési joga alapján kialakított nemzetközi egyezmények, amelyek gátat szabnak a türanniszi állami szuverenitásnak.

3. Összegzés

Clausewitz tézise, mely szerint “a háború csupán a politika folytatása más eszközökkel” (Clausewitz, 2013, pp. 39-42). Arendt hatására ártékelődik. A Vom Kriege maga is egy befejezetlen alkotás¹⁰. Guderian tézise szerint – a háború filozófiájána, sajátos elemzésének kísérlete, elvonatkoztatott szempontok alapján (Guderian, 1960). A Vom Kriege egyszerre szól kora háborúiról, valamint a hadviselés gyakorlatáról, továbbá az ezek mögött rejlő, a napi praxist indokló elméleti jelenségekről, és ez utóbbiak esetében filozófiai mélységeket érint. A Vom Kriege olvasatának félreértelmezének központi háttérében Nagy Miklós Mihály szerint az alábbi kontextus játszik döntő szerepet miszerint a Vom Kriege pusztán csak interpretáció lenne: a politikum egyik eszközének, a háborúnak értelmezése: “itt a háború hermeneutikájával, minden kor háborújának értelmezéstani alaplóművével van dolgunk” (Nagy, 2017, p. 111). A háború clausewitzi fogalma a politika folytatása más eszközökkel. Holott ez pusztán csak a háború clausewitzi vizsgálatának szempontja, mert nála a háború – fogalmi meghatározása szerint – a politikai akaratervényesítés érdekében alkalmazott erőszak. A clausewitzi életmű és benne a Vom Kriege – az interpretációt meghaladó –, a háború hermeneutikájaként történő felfogása mellett szól maga a filozófiai megközelítés is. Megtanít arra miként, milyen metódus alapján értelmezünk háborúkat, akár a múltban, akár napjainkban. A Vom Kriege-t a modern hadügy hermeneutikai alaplóművének is tekintjük. A clausewitzi gondolatmenet alapján az erőszaknak önszabályozó, belső egyensúlyi állapotban kellene lennie. Mindez szoros kapcsolatban áll a háború clausewitzi kettős voltával: a kifárasztó és a megsemmisítő jelleg paritásával – véli Nagy Miklós Mihály (Nagy, 2017, p. 113). Clausewitz a hadviselés két fajtáját különbözteti meg, a megsemmisítésre, valamint a korlátozott célra törekvőt, és mindemellett beszél – a politikai akaratervényesítés érdekében alkalmazott – kifárasztó hadviselésről is. Az első világháború bizonyítja, hogy egyetlen háborún belül akár egyszerre is megjelenhet a kifárasztás és a megsemmisítésre irányuló törekvés. A 19. század második felében, Clausewitzben a megsemmisítő hadviselés tanítómesterét látták. A megsemmisítő hadviselés clausewitzi gondolata szinte az egész első világháború folyamán uralkodott a katonai gondolkodáson. A politika totalitásából eredő, az abszolút alakra törő totális háborúval szembeni állásfoglalás lesz majd az, amely már egy új Clausewitz-kép felé mutat.

A hidegháború időszakában – az atomháború árnyékában, valamint a nagyhatalmi összeütközés helyi háborúinak korában – fedezte fel magának a katonai szakma Clausewitz új arcát; a Vom Kriege-re már nem pusztán a megsemmisítő hadviselés mestereként, hanem a kifárasztó akaratervényesítés megfogalmazójaként is tekintenek. A helyi háborúk partizánháborúk alakját öltik, és ezzel a katonai szakma mintegy rá kényszerül annak felismerésére: a Vom Kriege alapján nagyon jól interpretálhatók a partizánháborúk, a gerillamozgalmak, valamint a világ egyes helyein markánsan megjelenő terrorizmus is. Napjainkban, amikor a terrorizmus új hullámával nézünk szembe, s olyan eseményekkel találkozunk, amelyekben – látszólag – pusztán a vad ösztönök és nem csupán a politika határozza meg az alkalmazott erőszakot, Clausewitz továbbra is iránymutató. Clausewitz által képviselt tézis, mely szerint: a háború csupán a politika folytatása más eszközökkel, napjainkra, pontosabban az atombomba feltalálásától datálva ez a nézőpont kezd megkérdőjeleződni. Hannah Arendt szófordulatával élve: „szörnyűséges katasztrófák, amelyek a világot sivataggá, a Földet pedig élettelen matériává változtatják”.¹¹ Korszakunk politikai tapasztalatait nem a kormányzás metódusában, nem a parlamentáris rendszerek intézményeiben, nem a demokráciába vetett hitben, és nem a pártapparátusból tudjuk feltérképezni, hanem két ezek fölé növekvő befolyásoló tényező:

¹⁰ Vom Kriege-hez írott, 1827. július 10-én datált, úgynevezett Értesítésben, vagyis az értelmezésem szerinti előszavában, Clausewitz maga hangsúlyozza: korai halála esetén könyve csak alakatlan gondolattömeg maradna, amely még sok félreértelmezésre adhat okot.

¹¹ ARENDT, 2002, i.m. 147.

esetünkben a háborúé és a forradalomé. A két fogalomban a közös, hogy az erőszak jegyeit lehet rajtuk felfedezni: a háborúban egy már – már totális az emberiséget is sújtó és fenyegető veszély, az atomenergia, míg a forradalomban egy adott államban meglévő rend elleni agresszív cselekedetek sokaságában nyilvánul meg az erőszak jelenléte. A háború létjogosultságát (Schmitt elmélete által) nem lehet „kiiktatni”, vagy „kiközösíteni” (Schmitt, 2002, p. 35) az emberiség természetéből.¹² Azt mindig egyfajta felkínálható alternatívaként meg kell hagyni, a szükségességnek. Carl Schmitt interpretációja a háborúról akként ragadható meg, hogy „a háborút egyáltalán nem lehet „kiközösíteni” (Schmitt, 2002, p. 35) az ember alkotta térből. A barát és ellenség megkülönböztetése által nem beszélhetünk magáról a politikai életről sem, mivel az is megszűnik, mielőtt megtagadja egy nép ellenségeit, vagy ő maga mondja ki, hogy nincsenek nekünk ellenségeink, s ezzel meg is szüntethető a politikai tér egésze. Ahol nincsenek eltérő érdekek konfliktusai, ott nincs szükség politikára, mint szervezőerőre. Míg Polányi háború és béke ellentétpárja értelmezhetővé válik a “szupranacionális intézményrendszer elméleti előfutáraként”.

A második világháború csendes-óceáni hadszínterét végleg eldöntő dupla csapás, amit Hiroshima és Nagaszaki kapott véget vetett a hagyományos hadviselés korszakának. Az az éra, amikor egy város lerombolásához tankok, bombázók és hadseregek kellenek, felváltotta az egyetlen pontos találattól és az azt követő évtizedekig tartó radioaktív sugárzástól való félelem. A hagyományos hadviselés játékszabályai szerint, amit a háború lerombol, azt az ember felépíti, felváltotta a végérvényesen halálraítélt vidék démona és a szellemvárosok látképe. 1947-től pedig a polarizálódott világ két atomhatalma feszült egymásnak, az emberiség pedig majd fél évszázadon keresztül rettegett attól, hogy mikor szakítja át a hidegháború fellegét az atomháború öngyilkos haragja, és válik bármelyikünk és mindannyiunk városa a következő Hirosimává vagy Nagaszakivá. A világ lerombolásával megsemmisülne az emberi kéz alkotása. Egy totális háborúban a társadalom szisztematikus megsemmisítésének képe tárul elénk. Ami e közegben elpusztul, az mind cselekvés és beszéd révén jött a világra, és vált az univerzum részévé. Clausewitz, Arendt, Schmitt és Polányi téziseikkel örökre beírták nevüket a politikai filozófia, a társadalomfilozófia, a politikatudomány és nem utolsósorban az államtudomány nagy gondolkodói közé. Munkásságuk elemzése, kritikája és modern olvasata elengedhetetlenné vált. Max Weberhez hasonlóan Clausewitz, Arendt, Schmitt és Polányi is napjainkban is aktuálisak. Megállapításaik, téziseik, gondolataik adaptálhatóak, implementálhatóak a 21. század kutatók számára, elemzéseik újfent kutatási kérdések tárgykörét bővíthetik. Mondanivalójuk nem lehetne ennél aktuálisabb.

A modern háború doktrínája napjainkra gyökeresen átalakult - a természeti törvények által hobbesi értelemben felfogott “mindenki háborúja, mindenki ellen”, vagy a kanti “vadság vadregényes állapotából” kiinduló teoriájától -, mire eljutott mai metamorfózisáig. Ugyanakkor a háború nem szűnt meg létezni az ember uralta modern világ falai között, hiszen jelen van politikai-társadalmi-gazdasági és kulturális dimenzióban is egyaránt, mely egyesek számára szörnyűséges tény, másoknak kiiktathatatlan ellenfél, de létezése örök. A modern háborús doktrína eltolódását figyelhetjük meg az arendti értelmezésben is, amelyben a csatatér átalakulása immár totális harctérre formálódik, melyen a szembenálló felek már nem tankokkal és ágyúkkal, hanem atombombával, gazdasági szankciókkal, nemzetközi-és gazdasági embargókkal súlytják a vesztes feleket. E modern hadviselésben kiemelt szerep jut a nemzetközi politikai színtéren folyó geopolitikai adok-kapok játszmáknak és a kibertérben rejlő lehetőségek kiaknázásának.

¹² A háború schmitti értelemben a jelenlétlétben válik értelmezhető kategóriává, amelyben az államok egymáshoz fűződő ok-okozati viszonzszerndere a nemzetközi jog terepasztalán valósul meg.

4. Hivatkozott irodalom

- Arendt H. (1992). *A totalitarizmus gyökerei*, Európa Könyvkiadó, Budapest.
- Arendt H. (1995). *Múlt és jövő között: Nyolc gyakorlat a politikaigondolkodás terén*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Arendt H. (2002). *Sivatag és oázisok*, Gondolattárs Kiadó, Budapest.
- Arisztotelész (1969). *Politika*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Blanco F. D. (2009). *A politikai filozófia alapelvei*, L'Harmattan Kiadó, Budapest.
- Cammack, P. (2008). Smart Power and US Leadership: A Critique of Joseph Nye, *49th Parallel*, Vol. 22 (Autumn), pp.4–20.
- Clausewitz, C. (1892–1894). *A háborúról, Clausewitz Károly tábornok hátrahagyott műve I–VIII.*, Pesti Könyvnyomda.
- Clausewitz, C. (1952). *Vom Kriege (XVI. Auflage)*. Dümmlers Verlag.
- Clausewitz, C. (1961–1962). *A háborúról I–II*. Zrínyi Katonai Kiadó.
- Clausewitz, C. (2013). *A háborúról*. Zrínyi Kiadó, Budapest.
- Eco, U. (2011). *Construire il nemico. = Uő: Construire il nemico e altri scritti occasionali*. Milano, pp. 9–36.
- Edelman, M. (2004). *A politika szimbolikus valósága*, L'Harmattan Kiadó, Budapest.
- Elias, N. (1987). *A civilizáció folyamata. Szociogenetikus és pszichogenetikus vizsgálódások*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Farkas Á. & Pongrácz A. (2018). Az állam fegyveres védelmének állam- és jogelméleti alapjai. In Farkas Á. (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, pp. 9-30.
- Gray, C. S. (2011). Hard Power and Soft Power: The Utility of Military Force as an Instrument of Policy in the 21st Century, *Strategic Studies Institute*, pp. 1-73.
- Guderian, H. (1960). *Erinnerungen eines Soldaten*, Kurt Vowinckel Verlag.
- Hobbes, T. (2001). *Leviatán*, Polis Kiadó, Kolozsvár. pp. 193–198.
- Kant, I. (1943). *Az örök béke*, PEN Bizom, Budapest.
- Kant, I. (1997). *Az ítélőerő kritikája*, Ictus Kiadó, Szeged.
- Keohane R. O. & Martin, L. L. (1995). The Promise of Institutional Theory, *International Security*, Vol. 20, No. 1. pp. 39-51.
- Kiss, L. A. (2015). *Politika és diskurzus. Szabó Márton politikafilozófiai invenciója*, L'Harmattan Kiadó Budapest.
- Lánczi A. (2004) *Az utópia, mint hagyomány*, Attraktor, Budapest.
- Mannheim, K. (1996). *Ideológia és utópia*, Atlantisz Könyvkiadó, Budapest.
- Miler H. V & Moravcsik A. (eds.) (2009). Power, Interdependence, and Nonstate Actors, *World Politics, Princeton University Press*, pp. 244-263.
- Nagy J. E. (2018) *Keserédes Testvériség. Polányi Károly és Polányi Mihály*, 2018, Felsőbbfokú Tanulmányok Intézete, Budapest.
- Nagy M. M. (2017). Clausewitz korunkban, avagy a háború hermeneutikája In: Göcze I. (szerk.). *Állam és katona*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, pp. 108-119.
- Nye J. S. & Keohane, R. (2010). Transnational Relations and World Politics pp. 329-349.
- Nye J. S. (2004). Soft Power the Means to Success, *World Politics, Public Affairs*, New York.
- Nye J. S. (2008). Public Diplomacy and Soft Power, *The annals of the american academy* pp. 616.
- Olay Cs. (2004) Arendt Kant értelmezése, *Világosság*, pp. 149-155.
- Palonen, K. (2009). *Küzdelem az idővel posztmodern politológiák. A cselekvő politika fogalomtörténete*, L'Harmattan Kiadó, Budapest.
- Pató A. (2005). Arendt - olvasatok határon innen és túl, *Korunk* pp. 41-54.
- Pogonyi Sz. (2004). A sensus communis a kanti politikai filozófiában, *Világosság*, pp. 139-147.
- Polányi M. (1917). A békeszerzőkhöz. *Huszadik Század*, 18. évf., 2. szám, pp. 165-176.
- Polányi M. (1992a) *Polányi Mihály filozófiai írásai I. kötet*. Atlantisz, Budapest.
- Polányi M. (1992b) *Polányi Mihály filozófiai írásai II. kötet*. Atlantisz, Budapest.
- Polányi M. (1994a). *Személyes tudás 1. Út egy posztkritikai filozófiához*, Atlantisz, Budapest.
- Polányi M. (1994b). *Személyes tudás 2. Út egy posztkritikai filozófiához*, Atlantisz, Budapest.
- Polányi M. (1997) *Tudomány és ember: három tanulmány*, Polányi Mihály Szabadelvű Filozófiai Társaság, Argumentum Kiadó, Budapest.
- Poletti, A (2017). Robert Keohane: The Promises of Cooperation, in: Classics in International Relations, *Il Mulino*.
- Pongrácz A. (2017). A politika folytatása más eszközökkel? Avagy gondolatok az állam és az erőszak kérdésköréről, *Államtudományi műhelytanulmányok*, pp. 2-6.
- Schmitt, C. (1954). *Der Nomos der Erde*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schmitt, C. (1963): A partizán elmélete: Közbevetett megjegyzés a politikai fogalmához. In Schmitt, C. *A politikai fogalma: válogatott politika- és államelméleti tanulmányok*. Budapest: Osiris–Pallas Stúdió–Attraktor, pp. 103–173.
- Schmitt, C. (1992). *Politikai teológia*. Attraktor, Budapest.

- Schmitt, C. (1996). *Politikai teológia II.*. Attraktor, Budapest.
- Schmitt, C. (2002). *A politikai fogalma*, Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor, Budapest.
- Schmitt, C. (2006). *Legalitás és legitimitás*. Budapest – Máriásbesnyő – Gödöllő: Attraktor
- Schmitt, C. (2010). *Ex Captivitate Salus*, Attraktor, Budapest.
- Szabó M. (2006). *Politikai Idegen. Posztmodern politológiák*, L'Harmattan Kiadó, Budapest.
- Szabó M. (2011). *Politikai episztemológia*, L'Harmattan Kiadó, Budapest.
- Szabó M. (2014). *Kötőjelek. Posztmodern politológiák*, L'Harmattan Kiadó, Budapest.
- Szabó M. (2020). *Társadalompoétika. A retorika, a nyelvészet és az irodalomtan társadalomtudományi státusa*, Budapest.
- Szabó M. (szerk.) (2006). *Fideszvalóság, Posztmodern politológiák*. L'Harmattan Kiadó, Budapest.
- Szécsényi E. (2002). Kant és a politika problémája, *Jelenkor*, pp, 1304-1321.
- Varga Zs. A. (2015). *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Századvég Kiadó, Budapest.
- Weber, M. (1919). A politika mint hivatás, In Weber, M. *Tanulmányok*. Osiris Kiadó, Budapest, 1998, pp. 156-157.
- Weber, M. (1970). *Állam. Politika. Tudomány*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Weber, M. (1998). *Tanulmányok*. Osiris Kiadó, Budapest.

Kiberbiztonság szekció

A geopolitikai hatások vizsgálata az 5G esetében

Szőke Ágoston¹

Absztrakt

A tanulmány célja az 5G-t érő geopolitikai hatások szisztematikus vizsgálata a kutatás során felállított elemzési keret és az 5G folyamatábrája mentén. Ennek megalapozása érdekében a tanulmány röviden ismerteti az 5G technológiai, gazdasági és biztonsági vonatkozásait, illetve felvázolja a kibertér és a nemzetközi kapcsolatok egymásra hatásának 5G szempontjából releváns elméleti hátterét. A kutatás fő eredménye az 5G-t érő geopolitikai hatások azonosítása az 5G-hez kapcsolódó tervezés + gyártás, szabványosítás és kiépítés alfolyamatoknál, illetve az 5G beszállítói láncánál. Az elméleti rész alapján a geopolitikai hatások elsősorban az USA-Kína stratégiai vetélkedésre vezethetőek vissza. Kutatási eredménynek tekinthető továbbá az 5G elemzési keretének, illetve az 5G folyamatábrájának megalkotása is. Az USA-Kína stratégiai vetélkedés, illetve a geopolitika hatása a technológiára, a nemzetközi kapcsolatok meghatározó jellemzői. A kutatás értékét így az adja, hogy az 5G vizsgálatán keresztül hozzájárul a stratégiai vetélkedés technológiai dimenziójának vizsgálatához, illetve tágabb értelemben a kibertér és a nemzetközi kapcsolatok elméleti hátterének feltérképezéséhez.

Kulcsszavak

Geopolitika, 5G, Huawei, USA-Kína stratégiai vetélkedés, függetlenítés

1. Bevezetés

Az 5G hálózatok technológiailag komplexek, komoly gazdasági potenciállal rendelkeznek és sajátos biztonsági kihívásokkal bírnak. A korábbi vezeték nélküli távközlési hálózatok generációival ellentétben az 5G megjelent a geopolitikában, így napjainkban számos elemzés tárgya. Az 5G megjelenése a geopolitikában tetten érhető abban, hogy egyes országok stratégiai szinten fontolóra veszik bizonyos beszállítók részvételének korlátozását az 5G hálózatok kiépítésében. Az Egyesült Királyság például 2020 januárjában korlátozta, majd 2020 júliusában megtiltotta Huawei eszközök használatát az 5G hálózatokban. Az elmúlt két év folyamán az ázsiai csendes-óceáni térségben Ausztrália és Japán (Nussey & Yamazaki, 2018); Európában Franciaország és Svédország (igaz, különböző ütemezéssel) gyakorlatilag blokkolta, vagy megtiltotta, míg Belgium korlátozta a Huawei részvételét az 5G hálózatokban (Alexander & Weir, 2020). Az USA biztonságiasította az 5G ügyét, és több szankciót is kivetett a Huaweira, amikkel korlátozta a cég hozzáférését a fejlett félvezetőkhez. Az 5G hálózatok biztonsága felkerült a NATO vezetők 2019-es londoni találkozásának ('London Declaration', 2019), illetve az Európai Tanács 2019 márciusi (European Council, 2019) és 2020 októberi (European Council, 2020) találkozóinak napirendjére is, ami szintén az 5G geopolitikai jelentőségét támasztja alá.

A kutatás célja az 5G-t érő geopolitikai hatások szisztematikus vizsgálata a kutatás során felállított elemzési keret és az 5G folyamatábrája mentén. Az 5G ökoszisztéma három pilléren nyugvó elemzési kerete látható az 2. ábrán. A három, egymásra épülő pillér a technológiai, a gazdasági és a biztonsági elemek, ezeket a geopolitika befolyásolhatja és fordítva. Az 5G

¹ Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar; Budapest 1083, Ludovika tér 2.; agoston.szoke@outlook.com

„folyamatát” a 3. ábra mutatja be. Itt az egymásra épülő egyes alfolyamatokra lehet hatással a geopolitika.

A kutatás fő eredménye az 5G-t érő geopolitikai hatások azonosítása az 5G-hez kapcsolódó tervezés + gyártás, szabványosítás és kiépítés alfolyamatoknál, illetve az 5G beszállítói láncát illetően. Az elméleti rész alapján a geopolitikai hatások elsősorban az USA-Kína stratégiai vetélkedésre vezethetőek vissza. A geopolitikai hatások közül kiemelendők a Huaweiira kivetett amerikai szankciók. Kutatási eredménynek tekinthető továbbá az 5G elemzési keretének, illetve az 5G folyamatábrájának megalkotása is.

A tanulmány három fő részre tagolódik. Az első részben az elemzési keret három pillére mentén röviden bemutatásra kerülnek az 5G technológiai, gazdasági és biztonsági jellemzői. A második részben a kibertér (és azon belül az 5G) és a nemzetközi kapcsolatok elméleti háttere kerül kifejtésre. A harmadik részben az 5G folyamatábrája tervezés + gyártás, a szabványosítás és a kiépítés alfolyamatainak, illetve az elemzési keret gazdasági pillérének esetében vizsgálom a geopolitika hatását az 5G-re.

2. Módszertan

A kutatás főként a szakirodalom széles körű áttekintésén alapul. Emiatt a felhasznált források nagyrészt szekunder források. Ugyanakkor primer források (pl. újságcikkek) is elemzésre kerültek a szekunder források kiegészítése érdekében. A szakirodalmi áttekintéskor különös kihívást jelentett a források sokfélesége, mivel azok a specifikus technikai forrásoktól kezdve egészen az általános szakpolitikai dokumentumokig terjedtek. Az 5G elemzési kereteke és az 5G folyamatábrája a kutatás során, induktív módon kerültek felállításra.

3. Az 5G technológiai, gazdasági és biztonsági jellemzői

Az 5G a vezeték nélküli távközlési rendszerek ötödik generációja. A 4G-s hálózatokhoz képest az 5G gyorsabb, több eszközt kezelő és alacsonyabb késleltetésű rugalmas hálózatot biztosít, amit a rádiós technológia fejlődése mellett a hálózat szoftverizációja és a számítási kapacitás hálózat széléhez való „kitolása” tesz lehetővé. Az 5G az ún. megnövelt mobil szélessáv (enhanced Mobile BroadBand – eMBB), tömeges gépek közötti kommunikáció (massive Machine-Type Communications – mMTC) és az ultra megbízható, alacsony késleltetésű kommunikáció (Ultra-Reliable and Low-Latency Communications – URLLC) fő felhasználási eseteket teszi lehetővé (1. táblázat). (ITU-R M.2083-0, 2015, pp. 11–12) A különböző felhasználási eseteket a hálózat rugalmassága miatt az ún. hálózatszeletelés technológiával akár egyszerre is lehet nyújtani. (5G Systems, 2017, p. 9)

Az alacsony késleltetés biztosítása érdekében megváltozik a hálózat felépítése. Egy mobilhálózat két fő részre, a rádiós hozzáférési hálózatra (Radio Access Network – RAN) és a maghálózatra tagolható. A RAN felel minden funkcióért, ami a rádiós adatátvitelhez kapcsolódik, a maghálózat pedig a maradék funkciókért felel (pl. számlázás). (Dahlman, Parkvall, & Sköld, 2016, p. 71) Leegyszerűsítve a RAN a bázisállomások hálózata, amik hagyományosan a maghálózatot adó kapcsolóközpontokhoz csatlakoznak. (Haig, 2018, p. 41.) Az alacsony késleltetés érdekében a számítási kapacitást a maghálózattól a hálózat széle felé kell kitolni, az antennáktól néhány 10 km távolságra. Ezt a megoldást „Multi-access Edge Computingnak” (MEC) nevezik (Marsch, Bulakci, Queseth, & Boldi, 2018, p. 89).

1. táblázat: Az 5G fő felhasználási esetei és konkrét felhasználási esetei

Megnövelt mobil szélessáv (eMBB)	Tömeges gépek közötti kommunikáció (mMTC)	Ultra megbízható, alacsony késleltetésű kommunikáció (URLLC)
• Megnövelt beltéri vezeték nélküli lefedettség • Fix vezeték nélküli szélessávú internetelérés • Vállalati együttműködés • Oktatás, képzés • Kiterjesztett és virtuális valóság • Mobil számítási kapacitások kiterjesztése	• Eszközök nyomonkövetése • Okos mezőgazdaság • Okosváros • Közművek monitorozása • Távoli monitorozás • Okosotthon • Jeladók, vásárlók követése	• Önvezető járművek • Drónok • Ipari automatizáció • Teleegészségügy • Okos villamosenergia-hálózat

Forrás: Campbell és mtsai., 2019, pp. 12–14) alapján összeállította a szerző

A technológiai változások alapján hosszabb távon az 5G általános célú technológia és kritikus infrastruktúra lehet a digitális gazdaság szempontjából. Az általános célú technológiákat (pl. gőzgép, elektromosság) jellemzi a mindent áthatóság (pervasiveness), a fejlődőképesség, illetve hogy használatuk ösztönzi az innovációt. (Aghion, Ufuk, & Howitt, 2014, p. 551) Az mMTC és az URLLC fő felhasználási esetek miatt az 5G a lakossági felhasználás mellett a vállalati és ipari szféra számos ágazatában jelenhet meg, így ez lehet az első mobilgeneráció, ami a vállalatokra nagyobb hatással lesz, mint az egyéni felhasználókra. (The Mobile Economy, 2020, p. 36) Az 5G általános célú technológiaként megjelenhet például az egészségügyben, a mezőgazdaságban, a közlekedésben, a gyártásban. (Campbell et al., 2019, p. 21) A társadalomban és a digitális gazdaságban várhatóan betöltött fontos szerepe miatt kritikus infrastruktúra lehet az 5G.

A technológiai és a gazdasági jellemzőkből különböző biztonsági kihívások adódhatnak. A szoftverizáció és a MEC növeli a támadási felületet. A kritikus infrastruktúra jelleg miatt az adatvédelem mellett a rendelkezésre állás is egyre fontosabb lesz. (EU Coordinated Risk Assessment, 2019, pp. 12, 33) A tanulmány szempontjából releváns biztonsági kockázat a nemzeti függőség (UK Telecoms Supply Chain, 2019, p. 25) bármely, de különösen valamely magas kockázatú beszállítótól (brit és uniós dokumentumok ezt a kifejezés használják a Huawei helyett, kritériumokat ld.: (EU Coordinated Risk Assessment, 2019, p. 22; 'NCSC Advice', 2020)). Az EU 5G eszköztára szerint a beszállítói láncon keresztül történő állami beavatkozást a magas kockázatú beszállítók kockázatelemzésen alapuló korlátozásával lehet hatékonyan kezelni (a technikai megoldások kevésbé hatékonyak). (Cybersecurity of 5G Networks, 2020, p. 15) Tekintve, hogy a piac koncentrációja miatt a beszállítóktól való függőség a RAN esetében áll fent, a tanulmány főleg az 5G RAN-t érő geopolitikai hatásokra fókuszál, különös tekintettel a Huaweira.

4. Elméleti háttér

A kibertér a nagypolitika tárgyává vált (Cai, 2021, p. 5; Choucri & Clark, 2018, p. 4), és így befolyással van a nemzetközi kapcsolatokra. A kibertér részeként az 5G is bekerült a

geopolitikai arénába, mint az USA-Kína stratégiai vetélkedés technológiai dimenziójának egyik központi és biztonságiasított eleme. Ennek a folyamatnak a jobb megértéséhez a következőkben röviden felvázolom a kibertér és a nemzetközi kapcsolatok egymásra hatásának elméleti háttérét, és összevetem az 5G jellemzőivel.

Az 5G releváns szereplői elhelyezhetők a Choucri és Clark által felállított „kiber-nemzetközi kapcsolatok rendszerben” (Cyber-IR system). Choucriék „a 21. századi nemzetközi kapcsolatok olyan megközelítését kívánták megalapozni, ami a kibertérrel egy új interakciós arénaként fogja fel, és a kiber és a geopolitikai arénákat egy átfogó keretrendszerben integrálja” (Choucri & Clark, 2018, p. 101). A kiber-nemzetközi kapcsolatok rendszer egy mátrixban kapcsolja össze a kibertér egyes rétegeit a nemzetközi kapcsolatok különböző elemzési szintjeivel (Choucri & Clark, 2018, p. 115). Az 5G infrastruktúráját biztosító szereplők elsősorban profitorientáltak, illetve a kibertér internet és fizikai rétegében helyezkednek el (az 1. ábrán látható mátrix jobb alsó sarka). A szabványosítás a 3GPP nonprofit (pontosabban not-for-profit) szervezetben történik a Nemzetközi Távközlési Egyesület (ITU) követelményei alapján. Az állam szabályozhatja például a mobilszolgáltatókat, vagy exportkorlátozásokkal hathat beszállítókra. Az 5G-hez az említetteken túl még számos szereplő tartozhat, azonban talán már az említett példák is mutathatják, hogy az 5G értelmezhető a kiber-nemzetközi kapcsolatok rendszerben.

2. táblázat: Az 5G egyes elemei a Choucri és Clark féle kiber-nemzetközi kapcsolatok rendszerben

Szint	Egyén	Állam	Nemzetközi	Globális	Nonprofit	Profit
Réteg						
Ember						
Információ						
Alkalmazások						
Szolgáltatások						
Internet		Szabályozás, exportkontroll	ITU			Mobilszolgáltatók: Vodafone Maghálózat: Cisco, Huawei
Fizikai					3GPP	RAN: Huawei, Ericsson, NEC Félvezetők: ASML, Xilinx, TSMC, Synopsys

Forrás: saját szerkesztés Choucri & Clark, 2018, p. 114 alapján.

A kiber-nemzetközi kapcsolatok rendszer kiindulópont lehet az elemzésnél, azonban Choucriék könyvében az 5G-hez hasonló fizikai infrastruktúrák nem kerülnek részletesen tárgyalásra. A fizikai réteggel kapcsolatban megjegyzik, hogy ez egy tökeintenzív terület, kevés szereplővel, illetve, hogy a területhez kötöttség miatt állami szabályozással jobban kontrollálhatóak. (Choucri & Clark, 2018, p. 115) Ebben a témában a tengeralatti kábelek kerülnek röviden említésre (Choucri & Clark, 2018, p. 147), a vezeték nélküli távközlési hálózatokat nem tárgyalják. Az USA-Kína stratégiai vetélkedésről nem esik szó, és így értelemszerűen arról sem, hogy a vetélkedésnek milyen hatása lehet a kiber-nemzetközi kapcsolatok rendszerre.

A nemzetközi biztonsági tanulmányokon belül a Buzan–Wæver féle biztonságiasítás elmélete is segíthet az 5G elméleti vizsgálatában. A kiberbiztonság nem jelent meg önálló szektorként a biztonságiasítás elméletét leíró, 1998-as Biztonság című könyvben (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998, p. 25). Azóta ártértékelődött a kiberbiztonság szerepe. Hansen és Nissenbaum ezért a biztonságiasítás elméleti keretein belül a kiberbiztonságot már önálló szektorként jelölték meg (Hansen & Nissenbaum, 2009, p. 1155). Úgy gondolták, hogy a számítógépes rendszereken

végrehajtott támadások vezethetnek kaszkádeffektushoz, azaz a támadások nemcsak a hálózat, hanem azon túl más referens tárgyak (pl. társadalom, gazdaság) számára is járhatnak következményekkel (Hansen & Nissenbaum, 2009, p. 1163). A Biztonsági Tanulmányok könyvben Gazdag és Remek önálló informatikai szektort jelöltek meg (Ferenc & Éva, 2018, p. 24). Az önálló kiberbiztonsági, kiber vagy informatikai szektor megkülönböztetésének helytállóságát az 5G gazdasági, biztonsági vonatkozásai csak tovább erősítik. A biztonságiasítás alapvetően egy konstruktivista, diszkurzív megközelítést alkalmazó elmélet (Hansen & Nissenbaum, 2009, p. 1156). Ez lehetőséget ad az egyes aktorok biztonságiasító beszédaktuásinak és azok technológiai megalapozottságának összevetésére. Ezzel kapcsolatban Friis és Lysne arra jut, hogy az 5G „niche” biztonságiasítása megalapozható volt technológiai érvekkel. Friisék megállapítják azt is, hogy míg az USA esetében az 5G és a Huawei „niche” biztonságiasítása Kína makrobiztonságiasításához társult, addig Európa nagyrészt elkerülte a Huawei explicit biztonságiasítását. (Friis & Lysne, 2021, p. 1190)

Az 5G körüli folyamatokat befolyásolja a nemzetközi kapcsolatokban előtérbe kerülő geopolitikai logika és ezen belül a kibontakozó USA-Kína stratégiai vetélkedés. A stratégiai vetélkedés az 5G szempontjából azért jelentős, mert az nem korlátozódik az USA-Kína kapcsolatra, hanem komoly hatással van a nemzetközi rendre és annak többi szereplőjére. A vetélkedésnek továbbá kiemelt dimenziója a technológia. Az USA-Kína stratégiai vetélkedés bizonytalan jellege miatt átfogó elméleti keretre ebben az elemzésben egyelőre nem lehet támaszkodni, inkább trendeket lehet felvázolni. Ilyen trend lehet a geopolitikai logika előtérbe kerülése a digitális technológiák esetén, illetve az USA-Kína stratégiai vetélkedés hatására kialakuló geogazdasági rend és a függetlenítés (decoupling – fordítható függetlenedésnek, vagy szétválasztásnak is).

A kibertér geopolitikai szempontú megközelítése az USA-Kína stratégiai vetélkedés előtt is értelmezhető volt, viszont a stratégiai vetélkedéssel, illetve a különböző feltörekvő technológiák (pl. 5G, MI) megjelenésével a kibertér alkotó technológiák a geopolitikai vetélkedés meghatározó területe lettek. Az internet kialakulásakor a geopolitikai értelmezés vitatott volt, vagy inkább csak szakértői körökben folyt erről gondolkodás (Cai, 2021, p. 66; Douzet, 2014, p. 111). A kibertér térnyerésével és a gazdaságban játszott növekvő szerepével, illetve az olyan események miatt, mint a Snowden-ügy, a kibertér geopolitikai szempontú kutatása felerősödött (Cai, 2021, p. 66). Napjainkra az USA-Kína stratégiai vetélkedés, illetve több feltörekvő általános célú technológia megjelenése miatt a kibertérben és azon belül egyes technológiák esetében a vezető szerep megszerzése a geopolitikai versenyképesség kulcseleme lett (Sahin & Barker, 2021, p. 6). A kulcstechnológiákhoz sorolható az 5G mellett például a mesterséges intelligencia, a felhő, a kvantumszámítás, illetve a félvezetők (ami nem új, de alapvető technológia). (Shi-Kupfer & Ohlberg, 2019) A kulcstechnológiák geopolitikai jelentőségének felismerésével azok állami támogatásának növelése figyelhető meg Kína, és egyre inkább az USA és az EU iparpolitikájában (Sahin & Barker, 2021, p. 10).

Az USA és Kína közötti stratégiai vetélkedés része annak a folyamatnak, amit a 2020-as Magyar Nemzeti Biztonsági Stratégia, úgy ír le, hogy „fokozatosan erősödik a különböző globális és regionális hatalmi centrumok közötti versengés.” (Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája, 2020, 47. pont). Az így kialakulóban lévő új, többpólusú világrendben az USA-Kína stratégiai vetélkedés tehát nem egyedi jelenség, ugyanakkor kiemelt jelentőséggel bír, mivel a nemzetközi versengésnek úgy tűnik ez lesz a központi eleme (Mazarr et al., 2018, p. 1). Az USA-Kína stratégiai vetélkedés egy komplex, multidimenzionális konfliktus. A regionális és a globális dimenzió mellett technológiai dimenzióval is bír (Rudolf, 2021, p. 101). A technológia, mint a vetélkedés egyik dimenziója, illetve, mint kontextusa kiemelt jelentőséggel bír. A technológiai dimenzióban az USA és Kína hosszú távú küzdelmet folytatnak a technológiai fölényért. Kína (ahogy azt pl. a „Made in China 2025” program is mutatja) egy sor csúcstechnológiában kíván vezető szerepet elérni. Ezt az USA fenyegetésként értékeli a

technológiai vezető szerepére nézve (Schneider-Petsinger, Wang, Jie, & Crabtree, 2019, pp. 4, 7). A vezető szerep fontos, mert az új (különösen a digitális) technológiák előállításának képessége gazdasági, biztonsági és politikai jelentőséggel bír (Lewis, 2018). A technológia a stratégiai vetélkedésben játszott fontos szerepe a vetélkedés kontextusából is következik, miszerint a digitális technológiák feletti uralom egyre inkább meghatározza azt, hogy kinél található a hatalom ('Strategic Policy Issues', 2018, p. 33). Ez a körülmény a döntéshozókat befolyásolhatja és egyfajta „digitális mentalitásként” az USA-Kína stratégiai vetélkedés egyik meghatározó logikájává válhat. A „digitális mentalitás” esetén a nemzetközi stratégiai ügyek értelmezése a (nemzetbiztonság egyre fontosabb elemévé váló) kiberbiztonság és a (gazdaság egyre nagyobb részét adó) digitális gazdaság figyelembevételével történik. (Xuetong, 2020, p. 13)

3. táblázat: Az USA-Kína stratégiai vetélkedéshez kapcsolódó függetlenítés kategóriái és rétegei. Az 5G-t érintő rétegek dőlttel vannak szedve.

Függetlenítési kategória	Függetlenítési réteg
Makro	Politikai
	Pénzügyi
Kereskedelmi	<i>Ellátási lánc</i>
	<i>Kritikus „input”</i>
Innovációs	K+F
	<i>Szabvány</i>
Digitális	Adatkormányzás
	<i>Hálózati eszközök</i>
	<i>Távközlési szolgáltatások</i>

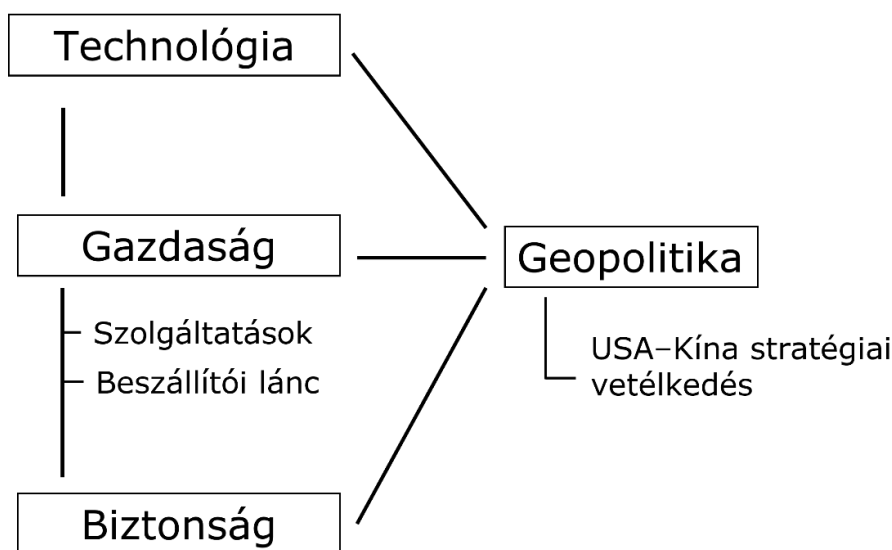
Forrás: Huotari et al., 2021, p. 6 alapján összeállította a szerző

Az USA-Kína stratégiai vetélkedéssel összefüggésbe hozható egyik trend a függetlenítés. A függetlenítésnek az EU Kereskedelmi Kamarája Kínában és a MERICS több kategóriáját különböztette meg: makro, kereskedelmi, innovációs és digitális (ld. 2. táblázat) (Huotari et al., 2021, p. 6). Ezen belül az ellátási láncok, kritikus inputok, hálózati eszközök függetlenítési rétegek közvetlenül, a K+F, a szabvány és távközlési szolgáltatások függetlenítési rétegek közvetetten kapcsolódhatnak az 5G-hez. Az elsősorban USA és Kína között több dimenzióban zajló függetlenítés módja és kimenetele meglehetősen bizonytalan (Inkster, 2020, p. 246). A technológiai függetlenítés hosszú távon akár oda is vezethet, hogy egy USA és egy Kína központú high-tech ökoszisztéma jön létre, és harmadik államoknak ezek közül kell választaniuk (Lim & Ferguson, 2020, p. 120; Sahin & Barker, 2021, p. 8). A fennálló globalizáció és interdependenciák miatt az USA egyoldalú, függetlenítés irányába ható lépései érzékenyen hathatnak nemcsak Kína, hanem más, például európai országok viselkedésére (az 5G-nél is van erre példa). Ugyanakkor az interdependencia lassítja is a folyamatot így egyelőre inkább fokozatos, „szelektív függetlenítésről” lehet szó (Xuetong, 2020, p. 17). A függetlenítés harmadik országokra gyakorolt hatása, az exportkontrollok és végső soron a szabványosítás szempontjából (ld. Nyitott RAN, 6G) az 5G-re nézve releváns.

A függetlenítés és a geopolitika a gazdasági rendszerben változást idéz elő. Ezt a változást Roberts és társai a poszt hidegháborús neoliberalis rendtől a geogazdasági rend irányába történő elmozdulásként írják le, amit az USA-Kína tech/kereskedelmi háború hajt. Elmozdulás abban

látható, hogy a gazdaságit felváltja a biztonsági gondolkodásmód. Emiatt a geogazdasági rendben az abszolút helyett a relatív gazdasági előnyökön van a hangsúly és az interdependenciának a biztonsági kockázatai kerülnek előtérbe (Roberts, Choer Moraes, & Ferguson, 2019, p. 657). A „biztonsági gondolkodásmód” kihat az állami és gazdasági szereplők viselkedésére. Állami oldalon növekszik a biztonsági kivételek alkalmazása, a különböző exportkontrollok használata (Barkin, 2020), illetve a stratégiai ágazatok támogatása (Sahin & Barker, 2021, p. 10). A gazdasági szereplők működésük során értékelik a biztonsági környezetet és a geopolitikai kockázatokat, (McCaffrey & Jones, 2021), ami különösen a beszállító lánc esetén lehet fontos.

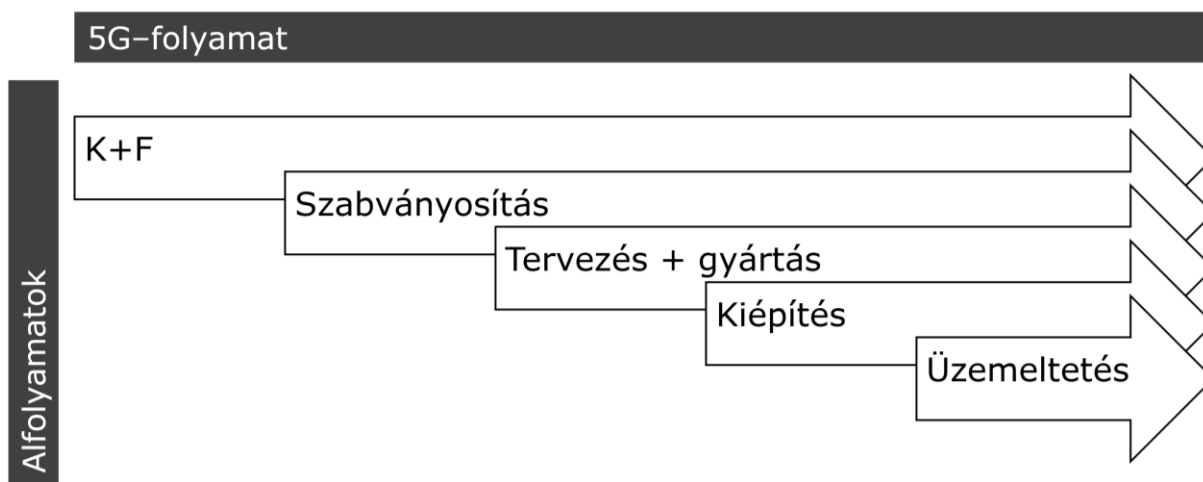
Az 5G digitális infrastruktúra jellege miatt az infrastruktúrán keresztüli befolyásszerzés (Hillman, 2019) elmélete releváns lehet. Az internet fizikai infrastruktúrája esetén például a tenger alatti kábelek hálózata (amin globális forgalom 95%-a halad át) feletti befolyás hagyományosan nagyhatalmi vetélkedés tárgya (Choucri & Clark, 2018, p. 147; Hillman, 2019, p. 21). A közelmúltban például amerikai tisztviselők nyomására a Facebook visszavonta egy, a Hong Kongot és az USA-t összekötő kábel javaslatát (Westbrook, 2021). Az infrastruktúrát döntően nem az állam, hanem vállalatok biztosítják, viszont ezek geopolitikai jelentősége miatt rajtuk keresztül is megvalósulhat az állami hatalom „nemzetköziesítése” (internatioalising state power). Cartwright szerint ehhez az szükséges, hogy az adott vállalat domináns szerepet töltsön be a nemzetközi piacon, illetve, hogy az adott államnak extraterritoriális autoritás kell tudni gyakorolnia a vállalat felett. Az USA ezen feltételek teljesülése miatt tudta például a Snowden által feltárt megfigyelési programjait végrehajtani (Cartwright, 2020, pp. 2–5). A Huawei nemzetközi piaci térnyerése hasonló logika mentén vizsgálható azzal a többlettel, hogy az USA ezt a térnyerést fenyegetésként értékelte és lépéseket tett a Huawei „geogazdasági terének” csökkentésére (Cartwright, 2020, pp. 9–10). Megjegyzendő, hogy az 5G-ben való piaci dominancia nem hasonlítható össze egy az egyben az internetes vállalatok (Facebook, Microsoft) piaci dominanciájával és az ezen alapuló állami hatalom nemzetköziesítésének előnyeivel. Míg a Snowden-ügyben a megfigyelés egy közvetlen előnyt jelentett, addig az 5G esetén lehetséges, hogy inkább indirekt (pl. gazdasági, szabványosításbeli) előnyök merülnek fel. Az infrastruktúrák stratégiai jelentőségét a nemzetközi térben jelzi például a Kína által indított Egy övezet, egy út (BRI), és azon belül a Digitális Selyemút kezdeményezés, illetve a nyugati országok erre válaszként indított projektjei (pl. Blue Dot Network). (Peel & Fleming, 2021)



1. ábra: Az 5G ökoszisztéma három pilléres elemzési kerete
Forrás: saját szerkesztés

Az 5G technológiai, gazdasági, biztonsági és geopolitikai vonatkozásainak egy rendszerben történő vizsgálata érdekében alkottam meg egy elemzési keretet (ld. 2. ábra). Az 5G elemzési kerete a technológia, a gazdaság és a biztonság egymásra épülő pilléreire nyugszik. Ezeket befolyásolhatja a geopolitika. Előnye az elemzési keretnek, hogy segítségével értelmezhető az, hogy az 5G technológiai, gazdasági és biztonsági elemei is befolyásolhatják a geopolitikát. Ez azért lehet figyelemreméltó, mert a korábban említett elméletek, trendek elsősorban a geopolitika kibertérre gyakorolt hatását vizsgálják, miközben a technológiai és gazdasági realitások akár nagy mértékben is korlátozhatják a geopolitika mozgásterét. Az 5G esetében erre később több példát is láthatunk. Az elemzési keret a geopolitika alatt feltünteti az USA-Kína stratégiai vetélkedést is, mint az 5G vizsgálatának legtágabb keretét.

Az elemzési keret mellett a geopolitikai hatásokat vizsgálata segít az 5G „folyamatának” az ábrája (ld. 3. ábra). Az 5G folyamata az 5G hálózat létrejöttéhez és üzemeltetéséhez szükséges lépéseket modellezi. Az 5G folyamata így a K+F, a szabványosítás, a tervezés + gyártás, a kiépítés és az üzemeltetés alfolyamatokra bontható. Ez a felosztás egyébként hasonló a félvezető gyártás folyamatához (Eurasia Group, 2020, p. 4). Az egyes alfolyamatokra egy geopolitikai aktor (pl. az USA) hatást gyakorolhat (pl. szankció kivetése). Ebből a szempontból egy adott alfolyamatot lehet kontrollpontnak is tekinteni. Kontrollpontelemzés Choucri & Clark könyvében is található, igaz azok elsősorban internetes szolgáltatásokhoz kapcsolódnak (pl. weblap elérése). A kormányok beszállítókra, illetve szabványosításra gyakorolt közvetett vagy közvetlen hatására Choucriék a réteges modellben szintén hoznak példát. (Choucri & Clark, 2018, p. 51) Az alfolyamatok nemcsak kontrollpontként használhatóak, hanem segítségükkel az is felmérhető, hogy az 5G vonatkozásában az egyes államok mekkora technológiai hatalommal rendelkeznek. Ha egy adott állam (vagy annak vállalatai) az alfolyamatok nagyobb részében jelen van, vagy képes rá valamilyen módon befolyást gyakorolni, akkor rendelkezik bizonyos mértékű technológiai hatalommal.



2. ábra: Az 5G folyamatábrája
Forrás: saját szerkesztés

5. Geopolitikai hatások az 5G egyes alfolyamataiban

5.1 Tervezés + gyártás

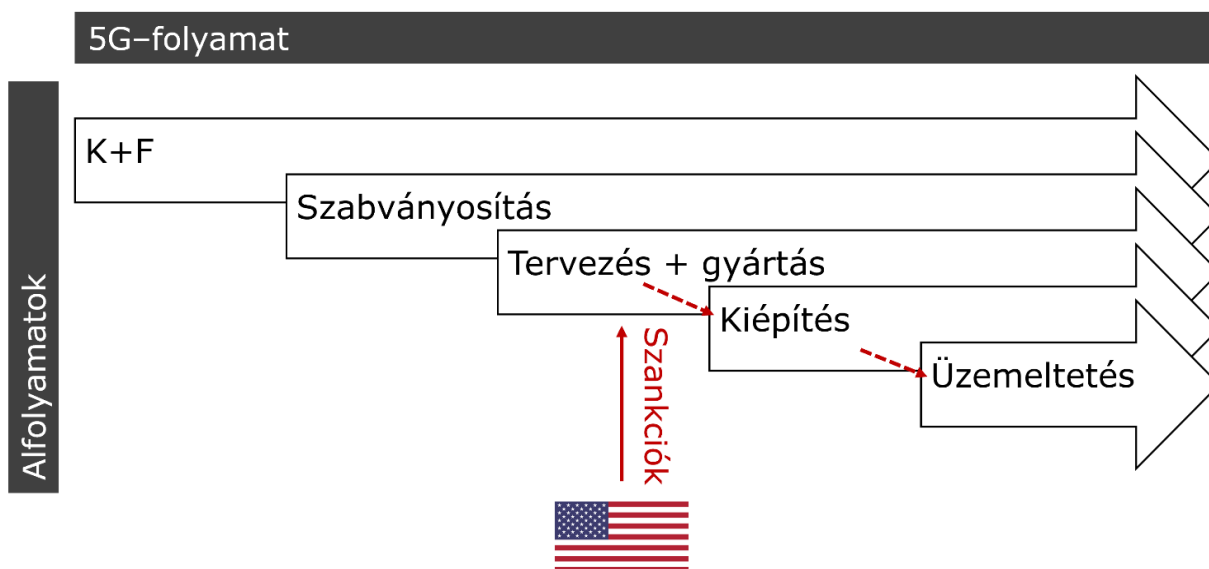
Az 5G ökoszisztéma geopolitikai befolyásolása talán legkomolyabb kísérletének az tekinthető, amikor az USA a félvezetők terén fennálló strukturális hatalmát kihasználva 2019 és 2020 folyamán fokozatosan ellehetetlenítette a Huawei számára, hogy az 5G bázisállomásokban

használt fejlett félvezetőkhez hozzájusson. A 2019-es korlátozás a Huawei-t a fejlett amerikai félvezetők raktározására, illetve a saját tervezésű félvezetők bérnyújtására növelésére vezette, míg a 2020-as korlátozások miatt amerikai technológiát nélkülöző félvezető tervezési és gyártási folyamatok létrehozására lehet már szükség. A korlátozások az 5G folyamat tervezés + gyártás alfolyamata mellett indirekt módon a kiépítés és az üzemeltetés alfolyamatokra is hathattak, igaz ezen hatások rövid távon a Huawei raktározása miatt mérsékeltek lehettek. Ugyanakkor a korlátozások növelték a Huawei eszközök kiépítésben történő használatának bizonytalanságát közép távon, illetve súlyt adtak a Huawei 5G-ben történő használatát ellehetetlenítő amerikai szándéknak.

Az USA strukturális hatalma a félvezetők esetében elsősorban az amerikai cégek kulcsfontosságú szerepéből adódik a fejlett félvezetők tervezéséhez és gyártásához szükséges eszközök terén. A félvezető értékláncot az USA, Dél-Korea, Japán, Tajvan, Európa és Kína területén található szakosodott szereplők közötti interdependencia jellemzi (Kleinhans & Baisakova, 2020, p. 2) a K+F, a tervezés, a gyártás, a kiszervezés és a disztribúció részfolyamatok tekintetében (Eurasia Group, 2020, p. 4). A specializáció miatt egyik ország, így az USA sem önellátó (az USA-ban például nincsen a fejlettebb, 7 nm vagy annál kisebb csíkszélességű chipket előállító gyár). Más szemszögből viszont a specializáció azt is jelenti, hogy a részfolyamatoknál gyakori, hogy a félvezető ipar mindössze néhány, specifikus tevékenységet végző beszállítóra támaszkodik. Emiatt a félvezető értéklánc számos „fojtóponttal” rendelkezik, amit például exportkorlátozások útján egyes államok ki tudnak használni (Kleinhans & Baisakova, 2020, p. 23). Ilyen fojtópontokat jelentenek az USA esetében a tervezés és a gyártás részfolyamatai. A chiptervező szoftverek esetében a piac közel 80%-át amerikai vállalatok (pl. a Cadence Design Systems és a Synopsys) birtokolják (Hille, 2020). Ráadásul a Synopsys állítása szerint a legfejlettebb, 12 nm-es és az annál „kisebb” technológiával készülő chipknél szinte csak az ő szoftvere kerül alkalmazásra (Kleinhans & Baisakova, 2020, p. 13). A gyártás terén amerikai vállalatok (pl. Applied Materials, KLA, Lam Research) adják a piac kb. 40%-át (Hille, 2020). A félvezető gyártó eszközöket készítő szereplők specializáltsága (Kleinhans & Baisakova, 2020, p. 16) miatt, az amerikai vállalatok az egyes speciális gyártási eszköz szegmensekben a piac több mint 80%-át is birtokolhatják (Ting-Fang & Li, 2020b). Emiatt valószínűleg egyelőre nehéz lenne olyan gyártósort összeállítani, amiben egyáltalán nem található amerikai eszköz (Shepardson, Freifeld, & Alper, 2020). Ha mégis sikerülne, az nem a csúcstechnológiát jelentené (Jorgensen, 2020). Az amerikai cégeknek a félvezető gyártó eszközök terén betöltött fontos szerepe egyfajta „fojtópont”, amit az USA a Huawei-t érintő 2020-as korlátozások során ki is használt.

2019 májusában az amerikai Kereskedelmi Minisztérium alá tartozó Ipari és Biztonsági Iroda a Huawei-t az ún. „Entity Listre” helyezte, ami a Huawei számára megtiltotta, hogy amerikai cégektől vegyen komponenseket (pl. a Xilinxnek az 5G bázisállomásban használt chipjeit). (Jorgensen, 2019) Az „Entity Listre” helyezés hatása a Huawei-ra azonban limitált volt, mert a cég számított az amerikai szankcióra és már 2018 vége óta halmozott fel amerikai félvezetőket (Li & Ting-Fang, n.d.; NCSC, 2020). A felhalmozás elég időt adott a cégnek arra, hogy újratervezze a termékeit alternatív komponenseket használva, amiket sokszor a Huawei leányvállalata, a HiSilicon tervezett (részint amerikai technológiát használó eljárásokkal, de ezek további transzferára ehhez rövid távon nem volt szükség). (NCSC, 2020; Strumpf, 2019) Az Amerikai Félvezető Iparági Szövetség (Semiconductor Industry Association – SIA) által kiadott 2020-as jelentés szerint egy RAN infrastruktúrához szükséges félvezetőknél szinte minden amerikai komponens helyettesíthető. 5G RAN esetén három komponenst azonosítottak, amik korlátozása esetén ellátási nehézségek adódhatnak az USA-n kívül, de megjegyezték, hogy a jelentés kiadásakor ezek alternatíváit már alkalmazzák vagy fejlesztik a HiSiliconnal (Ravi, 2020, p. 3). Ilyen saját tervezésű félvezető az 5G bázisállomásokban használt, 2019 januárjában bemutatott (Huawei, 2019) Tiangang, amit fejlett 7 nm-es

technológiával a tajvani TSMC bérnyártónál gyártatott a Huawei. ('Huawei Outhustles Trump by Hoarding Chips', 2020) A 2019-es szankciók után egy évvel 2020 márciusában a Huawei bejelentette, hogy 50 ezer (az összes 8%-a) amerikai komponens nélküli 5G-s bázisállomást szállítottak le (King, 2020) (igaz, 2020 októberében az Nikkei Asia egy Huawei alapsávi egység szétszerelésekor a HiSilicon processzor mellett 30% amerikai komponens is talált (Matsumoto & Watanabe, 2020)). A 2019-es „Entity Listre” helyezés összességében ugyan nyomást helyezett a Huawei beszállítói láncára, de nem lehetetlenítette el az 5G-s bázisállomások előállítását.



3. ábra: Az USA szankciói, mint geopolitikai hatás az 5G folyamatábráján feltüntetve
Forrás: saját szerkesztés

A 2019-es korlátozáshoz képest a 2020-as korlátozások nagyobb nyomás alá helyezték a Huawei beszállítói láncát. Az „Entity Listre” helyezés nem korlátozta a Huawei hozzájárását a nem amerikai eredetű, így például a Huawei által tervezett és a tajvani TSMC bérnyártónál készülő félvezetőkhez (vagy „off-the-shelf” félvezetőkhez, amiket nem a Huawei tervezett). Az amerikai cégeknek a félvezető gyártó eszközök terén betöltött kulcsfontosságú szerepét kihasználva a 2020-as amerikai korlátozások a bérnyártást és az off-the-shelf félvezetők beszerzését is (Shepardson, 2020) ellehetetlenítették a Huawei számára, amennyiben a félvezetők legalább részben amerikai technológiával készülnek. (U.S. Department of Commerce, 2020b) A korlátozások előtt ebben az esetben is raktározott félvezetőket a Huawei, amik a rövid távú hatásokat enyhítették. A Tiangang félvezetők gyártását például a TSMC 2019 végén felgyorsította és megnövelt mennyiséget szállított le a Huawei-nak a szankciók előtt. ('Huawei Outhustles Trump by Hoarding Chips', 2020) Meglehetősen kevés az információ a raktározásról, és így bizonytalan annak felmérése, hogy meddig és mire elegendőek a készletek. Egy tajvani, félvezetőket gyártó cég vezetője szerint talán a kínai 5G-s megrendeléseket a Huawei talán képes lesz teljesíteni. (Hille, 2020) A Trendforce 2020 augusztusi előrejelzésében 2021-et jelölte meg, ameddig az 5G bázisállomásokhoz szükséges csipek elegendőek (TrendForce, 2020). Ezen csipek számát Edison Lee 2021 elején 500 ezerre becsülte és előrevetítette, hogy a kínai kormány lassítja majd az 5G kiépítését (Kirton, 2021). A raktározások miatt rövid távon az amerikai korlátozások hatása mérsékelt lehet, közép és hosszú távon azonban egyelőre bizonytalan a Huawei 5G-s félvezetőkhez való hozzájárása, ugyanis ez függ az élvonaltól több generációval lemaradt hazai kínai félvezetőgyártás felzárkózásának ütemétől. Kína legnagyobb bérnyártója a SMIC 2020-ban az amerikai technológiát nélkülöző 40 nm-es csíkszélességre képes gyártósort az év végére, a 28 nm-est három éven belül tervezte létrehozni (Ting-Fang & Li, 2020a). Médiaértesülés szerint a Huawei maga is próbálkozik 2021

végére 28 nm-es, 2022 végére pedig 20 nm-es chippek gyártásával amerikai technológia nélkül (bázisállomásokhoz a 14 nm volna ideális, de 28 nm is elégséges lehet). (Hille, Yang, & Liu, 2020) A kínai kormány is támogatja a hazai félvezetőgyártást, de a felzárkózás üteme, illetve a kifejlesztendő kínai félvezetők hatékonysága és minősége egyelőre bizonytalan. (Hunt, Khan, & Peterson, 2021)

A Huawei-t érintő amerikai korlátozások az 5G ökoszisztémának nemcsak a tervezés + gyártás, hanem azon keresztül közvetetten a kiépítés és az üzemeltetés alfolyamatait is befolyásolhatta (4. ábrán piros szaggatott nyilak). A 2019-es uniós koordinált kockázatértékelés például sérülékenységgént azonosította az egy beszállítótól való függést részben a beszállító szankciók alá kerülésének lehetősége miatt (*EU Coordinated Risk Assessment*, 2019, p. 23). A 2020 májusi szankciókat elemezve a brit Nemzeti Kiberbiztonsági Központ arra jutott, hogy a hosszú távú ellátási nehézségek mellett nehezebb lesz a Huawei által 5G-s eszközökben használt, amerikai technológia nélkül előállított félvezetők megbízhatóságát ellenőrizni (NCSC, 2020). Részben emiatt döntött az Egyesült Királyság az 5G-s Huawei eszközök további beszerzésének megszüntetéséről és 2027-ig történő fokozatos kivételéről (DCMS, 2020b). A brit példa mutatja a szankciók azon sajátosságát, hogy olyan céget érintettek, aminek 4G-s eszközeit Európában széles körben használják (ld. 7. ábra). Az amerikai szankciók kezdeti hatástalansága egyébként igazolhatja Choucriék azon meglátását, hogy a kibertér egy adott rétegében fellépő problémát (a Huawei térnyerése) az adott rétegben lehet a leghatékonyabban kezelni (pl. alternatív amerikai beszállítók támogatása). A megoldás alsóbb rétegben történő keresése kudarcba fulladhat, mert a problémás entitás kihasználhatja az adott réteg általánosságát a korlátozás kikerülésére (a Huawei esetében amerikai chippek helyett külföldi gyártású chippek beszerzése). (Choucri & Clark, 2018, p. 116)

4. táblázat: Az USA által a Huawei-re kivetett szankciók

Időpont	Szankció
2019 május	Az USA Kereskedelmi Minisztériuma az „Entity Listre” helyezte a Huawei-t. (Industry and Security Bureau, 2019) Ez korlátozta a Huawei hozzáférését az USA-ból exportált termékekhez (pl. félvezetők, szoftverek), illetve azon nem amerikai gyártású termékekhez, amik az ún. <i>de minimis</i> határértéket (általában a teljes érték 25%-át) meghaladó mértékben kontrollált amerikai terméket/technológiát tartalmaztak (utóbbi kis mértékben érintette a Huawei-t és termékeit). (Covington, 2019; NCSC, 2020)
2020 május	Az USA Kereskedelmi Minisztériuma módosította az ún. <i>Foreign-Produced Direct Product</i> szabályt és az „Entity Listet”. (Industry and Security Bureau, 2020a) A módosítás korlátozta a Huawei hozzájutását az olyan Huawei (HiSilicon) által tervezett, külföldi gyártású chippekhez, amik amerikai félvezetőgyártó eszközök közvetlen termékei. (U.S. Department of Commerce, 2020a)
2020 augusztus	Az USA Kereskedelmi Minisztériuma tovább módosította a <i>Foreign-Produced Direct Product</i> szabályt és az „Entity Listet”. (Industry and Security Bureau, 2020b; U.S. Department of Commerce, 2020b) A módosítás korlátozta a Huawei hozzájutását minden olyan külföldi gyártású chiphez, amik amerikai félvezetőgyártó eszközök közvetlen termékei. Azaz olyan (ún. off-the-shelf) félvezetőkhez sem juthat hozzá, amiket nem a Huawei, hanem harmadik fél tervezett. (Shepardson, 2020)

Forrás: saját szerkesztés

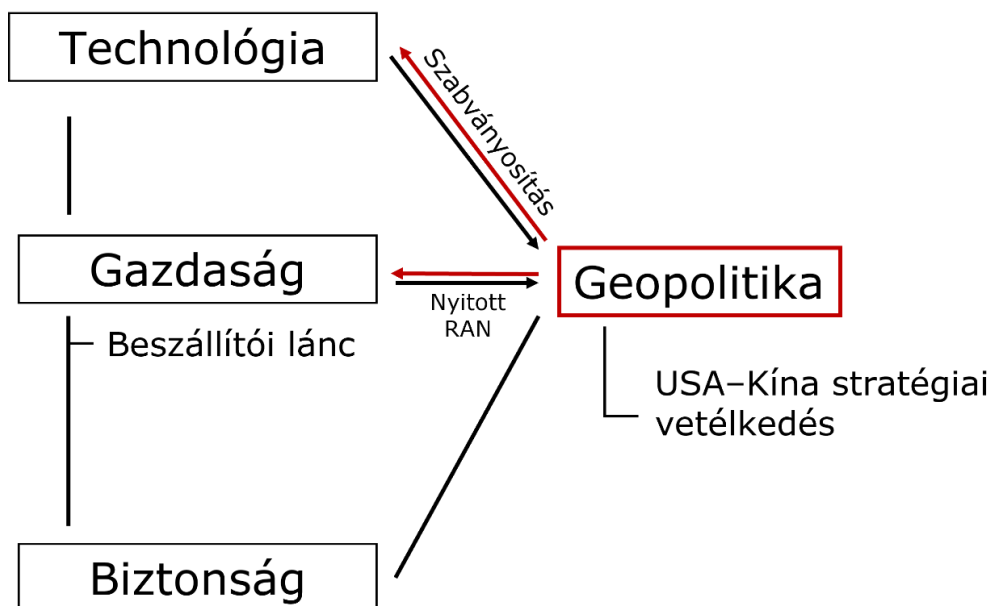
5.2 Gazdaság

A geopolitika az 5G gazdasági aspektusára hatást gyakorolt, ugyanis a Huawei eszközeinek 5G-ben való lehetséges korlátozásával együtt felmerült az alternatív beszállítók kérdése. A rádiós hozzáférési hálózatban a Huawei-Nokia-Ericsson trió domináns szerepet tölt be, a RAN piacon a bevétel 83%-a hozzájuk került 2018 első negyedévében (Baburajan, 2018). Alternatívaként kisebb piaci részesedéssel bíró cégek, illetve a nyitott RAN (open RAN) technológia merültek fel. Ezeket az alternatívákat egyes országok (főként az USA) elkezdték támogatni (5. ábra). A geopolitikai befolyásolás korlátját azonban mutatja, hogy a kisebb cégek és a nyitott RAN inkább közép és hosszú távon jelenthetnek csak alternatívát.

A nyitott RAN technológiát politikai és gazdasági szereplők is támogatják a beszállítói lánc diverzifikálása érdekében. A RAN alkotóelemei ugyanis egy hálózatban (pl. rádió egység, alapsávi egység, szoftver) hagyományosan egy beszállítótól (pl. Ericsson) érkeznek. A nyitott RAN célja, hogy nyílt interfészek és általános célú hardverek alkalmazásával a különböző beszállítóktól beszerzett alkotóelemek egymással együttműködjenek (CCS Insight, 2021, p. 3). Politikai aktorok országos és nemzetközi szinten is elkezdtek támogatni a nyitott RAN-t, mert egyrészt a Huawei alternatíváját, másrészt a RAN piac diverzifikációjának lehetőségét látják benne. Az USA-ban például a „Utilizing Strategic Allied Telecommunications Act of 2020” (amit a 2021-es védelmi költségvetést szabályozó törvénybe vettek bele) létrehozta a “Public Wireless Supply Chain Innovation Fundot” alapot a nyitott RAN támogatására (Pallone, Rodgers, Matsui, & Guthrie, 2021), amiből 1,5 milliárd, illetve 750 millió dollárt szándékoznak törvényhozók lehívni (Atkinson, Brake, & Bruer, 2021). Németországban a Szövetségi Közlekedési és Digitális Infrastruktúra Minisztérium 300 millió EUR-val támogatja a nyitott RAN-t (BMVI, 2021), míg az Egyesült Királyság 250 millió GBP-t szán első körben a diverzifikációs stratégiára, aminek része a nyitott RAN támogatás is (DCMS, 2020a). Nemzetközi szinten az Ausztráliát, Indiát, Japánt és az USA-t tömörítő Quad támogatta a nyitott RAN megközelítést (‘Joint Statement from Quad Leaders’, 2021). Az USA bilaterális, így a Dél-Koreával (‘United States – Republic of Korea Partnership’, 2021) és Japánnal (‘U.S.-Japan Competitiveness’, 2021) kötött partnerségeiben is megjelenik a nyitott RAN támogatása. A piaci szereplők közül 2021 januárjában a nagyobb európai mobilszolgáltatók (Deutsche Telekom, Orange, Telefonica, Vodafone) írtak alá egyetértési nyilatkozatot a nyitott RAN támogatásáról (Cerulus, 2021). A Vodafone 2020-ban bejelentette, hogy az Egyesült Királyságban a Huawei kicserélésekor nyitott RAN technológiát fog használni kb. 2500 vidéki bázisállomás esetén (a városokhoz képest itt kisebb teljesítmény szükséges). (Morris, 2020) Az Orange 2025-től csak nyitott RAN technológiával tervezi az európai hálózatait fejleszteni (CCS Insight, 2021, p. 9). Erre az időpontra a nyitott RAN adhatja a RAN piac 10%-át. A nyitott RAN vártnál kisebb teljesítménye nagy adatforgalmú területeken (pl. városközpontokban), az energiafelhasználás, a költségek és főképp a barnamezős beruházások terén fellépő kihívások (pl. 2G, 3G támogatás hiánya) egyelőre hátráltatják a nyitott RAN fejlődését (Pongratz, 2021, p. 2). Ilyen okokból tűzhetette ki 2030-at céldátumként annak a törekvésnek a brit kormány, hogy az adatforgalom 35%-át nyitott RAN infrastruktúra kezelje az Egyesült Királyságban (Morris, 2021b). A geopolitikai és a piaci támogatás ellenére a technológia kiforratlansága miatt a nyitott RAN az 5G kezdeti kiépítésekor nem, inkább közép és hosszú távon jelenthet alternatívát.

Az 5G gazdasági aspektusának geopolitikai befolyásolása miatt a RAN piacon felértékelődtek a kisebb részesedéssel bíró, illetve a nyitott RAN-nal foglalkozó cégek. Az eddig a hazai piacra fókuszáló NEC és Fujitsu japán cégekkel például az Egyesült Királyság tárgyalásokat kezdeményezett a Huawei kizárását követően (Reuters Staff, 2020). A dél-koreai piac mellett eddig csak Észak-Amerikában jelenlévő Samsung RAN megoldását pedig egyre inkább fontolóra veszik Európában is (J. Lee, 2021). 2021 nyarán a Vodafone bejelentette, hogy főként

a Samsungot alkalmazza beszállítóként az Egyesült Királyságban a Huawei lecserélésére a már említett 2500 vidéki esetén. A nyitott RAN-os megoldásban a szoftvert is biztosító Samsung mellett a NEC is szállít antennákat, az alapsávi egységekben pedig Dell szerverek lesznek (Morris, 2021a). Európa esetében (a nyitott RAN-hoz hasonlóan) a Samsungra is igaz, hogy inkább közép és hosszú távon lehet a Huawei alternatívája.

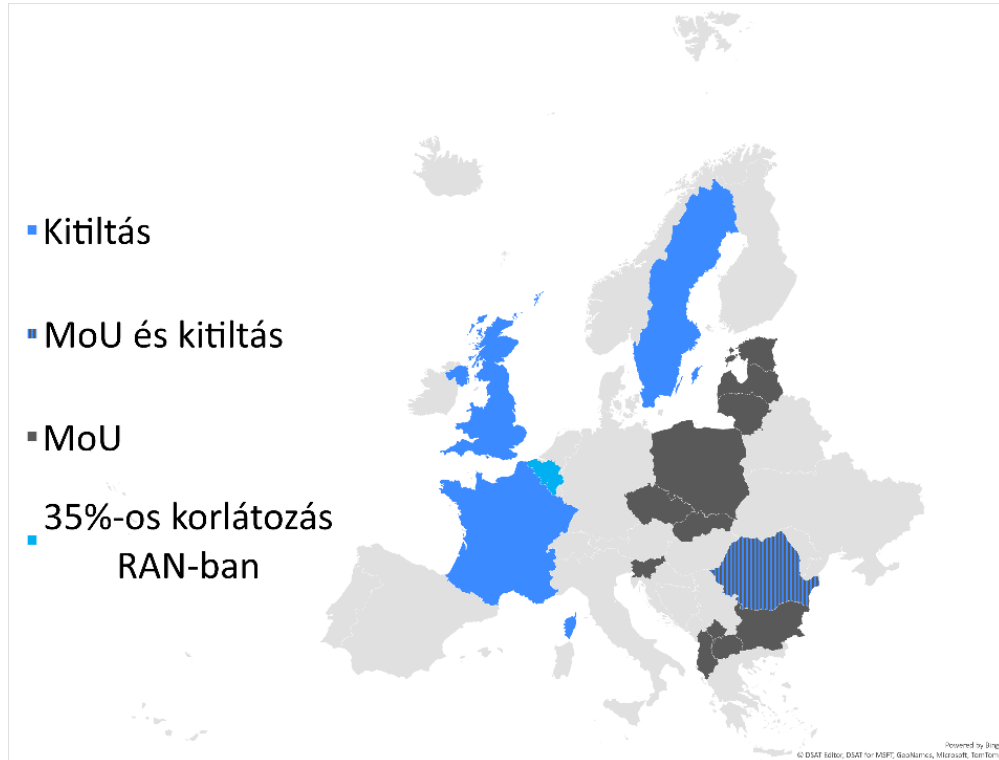


5. ábra: Geopolitikai hatások (pirossal) feltüntetése az 5G elemzési keretén
 Forrás: saját szerkesztés

5.3 Szabványosítás

A szabványosítás globális kooperációt igényel, de ez nem jelenti a geopolitikai hatásoktól való mentességet. Ezen hatások nehezen ragadhatóak meg a szabványosítás összetettsége, hosszú időtávja és kollaboratív jellege miatt. A szabványosítás jelentőségét az 5G esetében úgy tűnik eltérő időben ismerték fel a geopolitikai aktorok. Emiatt amíg az 5G szabványosításánál talán inkább „puha” és egyoldalú geopolitikai hatások érvényesültek, addig a nyitott RAN és a 6G esetén a hatások valószínűleg már jobban láthatók és erőteljesebbek lesznek. A kibertér szempontjából a szabványosítás jelentőségére már Choucriék is rámutattak: „a szabványok kritikusak az állam, a piac, a felhasználók és a nemzetközi rendszer számára. A kontrollpontok felől nézve a szabvány egy út, vagy talán az út egy állam számára kontrollpontok létrehozására a kibertérben.” (Choucri & Clark, 2018, p. 293) Egy európai szabványosító tisztviselő szerint Kína „jól megértette a szabványosítás jelentőségét. [A szabványosítás – a szerző] presztízt és befolyást nyújt.” (Rühlig & ten Brink, 2021, p. 1207) Amíg az USA és az EU az utóbbi években fogalmazta meg a szabványosítás jelentőségét (European Commission, 2021), addig Kína az 5G szabványosítását (amit csak a K+F folyamat előz meg, ld. 3. ábra) már a kezdetektől kiemelt kérdésként kezelte (E. Lee & Chau, 2017, p. 41; Rühlig & ten Brink, 2021, pp. 1208–1211). Az 5G szabványosítása a Third Generation Partnership Project (3GPP) szervezet keretein belül történik a szolgáltatók (pl. Vodafone) és a gyártók (pl. Qualcomm, Huawei) részvételével. A 4G-hez képest a kínai cégek nagyobb hatással voltak az 5G szabványosítására, ami érzékelhető például a kínai cégek által benyújtott szabványok és ún. szabvány-esszenciális szabadalmak növekvő számából (vita van ezek valódi értékéről) (Rühlig & ten Brink, 2021, p. 1208). A szabványosítás során különböző cégek technológiai megoldásai versenyeznek, így az amerikai cégeket hátrányosan érinthette, hogy a Huawei 2019-es „Entity Listre” helyezésével bizonytalanná vált, hogy megoszthatják-e a technológiát a Huawei-jal a szabványosító

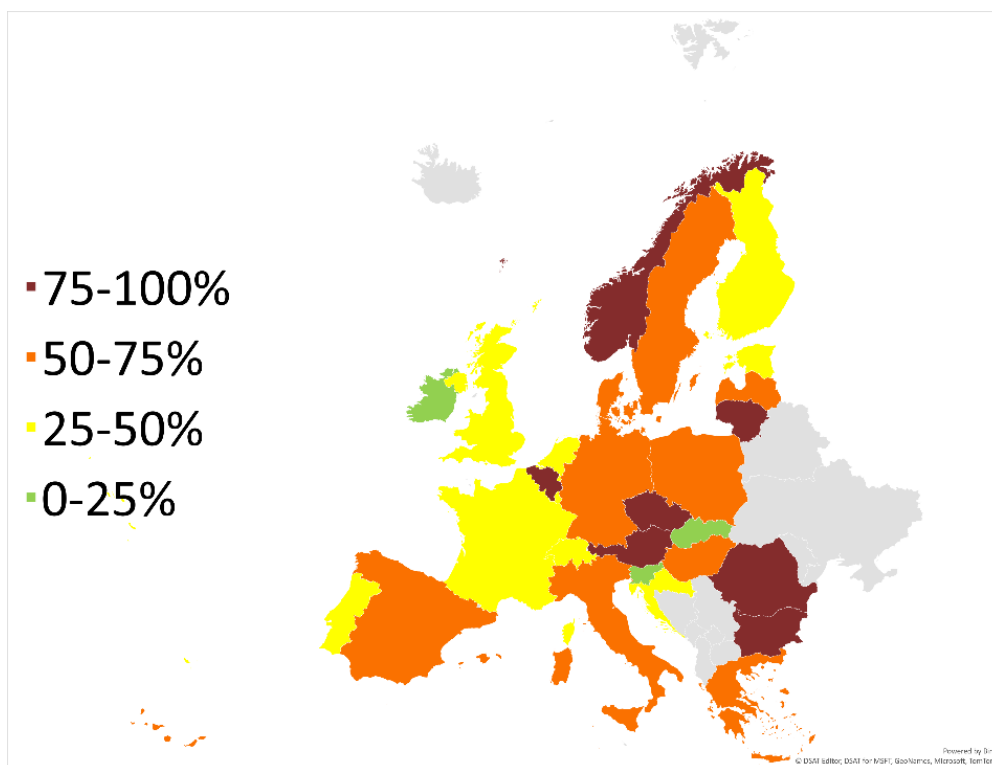
szervezetekben, például a 3GPP-ben. Az USA a szabványosításból való kimaradást kockázatként értékelve külön engedélyezte a 3GPP-ben való részvételt az amerikai cégek számára (Freifeld, 2020). A nyitott RAN esetében, ahol a szabványosítás kevésbé előrehaladott, talán kifejezettebb a geopolitikai befolyás kérdése (Plantin, 2021). Az 5G szabványosító testületeiben megfigyelhető geopolitikai súrlódások hosszú távon akár a 6G szabvány globális jellegét is veszélyeztethetik (Timmers, 2020).



6. ábra: A Huawei kitiltása 5G RAN-ból Európában, illetve az USA-val az 5G biztonságáról egyetértési nyilatkozatot (Memorandum of Understanding – MoU) aláíró országok Európában
Forrás: saját szerkesztés, adatok forrása: média

5.4 Kiépítés

Amíg az 5G szabványosítás és tervezés + gyártás alfolyamatainál a geopolitikai hatások a technológiailag fejlett államok szűkebb körét érintik, addig a kiépítésnél jóval nagyobb kör érintett. 2018-tól kezdve a legkülönbözőbb méretű és helyzetű országok végezhetnek stratégiai szintű kockázatelemzést a Huawei lehetséges korlátozásáról, aminek során geopolitikai szempontokat is mérlegelhetnek, bár erről kevés a biztos nyilvános információ. Európa esetében így csak egy mintára kívánom itt felhívni a figyelmet, miszerint Kelet-Közép-Európában több, az USA-val hagyományosan szoros kapcsolatot ápoló ország írt alá egyetértési nyilatkozatot arról, hogy az 5G hálózatokat kiépítő cégeknek megbízhatóknak kell lenniük. Ezek közül eddig Románia tiltotta ki jogilag is a Huawei-t. A többi ország ezt valószínűleg eddig részben a Huawei magas 4G RAN penetrációja miatt nem tette meg, ugyanakkor a kapcsolat nem egyértelmű, itt további kutatás szükséges.



7. ábra: Huawei/ZTE 4G RAN-ra kapcsolódó előfizetők aránya Európa egyes országaiban
Forrás: saját szerkesztés, adatok forrása: Strand Consult, 2020.

6. Következtetések

Az USA-Kína stratégiai vetélkedés, aminek egyik meghatározó dimenziója a technológia, az 5G egyes alfolyamatait, így például a tervezés + gyártást, a szabványosítást és a kiépítést, valamint az 5G beszállítói láncát befolyásolja. Tekintve, hogy a stratégiai vetélkedés a 21. század meghatározó geopolitikai folyamata, várható, hogy más technológiákat is hasonló geopolitikai hatások érik.

További kutatást igényelhet az a felismerés, hogy nemcsak a geopolitika befolyásolja az 5G-t, hanem fordítva, a geopolitika mozgásterét az 5G technológiai és gazdasági jellemzői meghatározzák és korlátozhatják (ld. például szabványosítás, Huaweiinek rövid távon a nyitott RAN nem alternatívája). Az elméleti keretek finomítása és a geopolitikai hatások pontosítása szintén további kutatást igényel. Itt értékes lehet az USA-Kína stratégia vetélkedés technológiai dimenziójának kutatása, illetve az elemzési keretek más technológiára (pl. felhő, MI) való alkalmazhatóságának vizsgálata.

7. Hivatkozott irodalom

- 5G systems. (2017). Elérési útvonal: www.ericsson.com/49daeb/assets/local/reports-papers/white-papers/wp-5g-systems.pdf Letöltés ideje: 2021. 12. 02.
- Aghion, P., Ufuk, A., & Howitt, P. (2014). What Do We Learn From Schumpeterian Growth Theory? In P. Aghion & D. Steven (Eds.), *Handbook of Economic Growth, Volume 2*. Oxford: North Holland.
- Alexander, S., & Weir, K. (2020, October 20). Factbox: Huawei's involvement in 5G telecoms networks around the world. *Reuters*. Elérési útvonal: www.reuters.com Letöltés ideje: 2021. 12. 02.
- Atkinson, R. D., Brake, D., & Bruer, A. (2021). *Open Radio Access Networks: A Primer for Policymakers*. ITIF. Retrieved from ITIF website, Elérési útvonal: <https://itif.org/publications/2021/11/01/open-radio-access-networks-primer-policymakers> Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Baburajan, K. (2018, July 31). RAN market: How Huawei, Ericsson, Nokia, ZTE, Samsung performed. *TelecomLead*. Elérési útvonal: www.telecomlead.com/telecom-equipment/ran-market-how-huawei-ericsson-nokia-zte-samsung-performed-85605 Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Barkin, N. (2020, March 18). Export controls and the US-China tech war. Retrieved from merics.org/en/report/export-controls-and-us-china-tech-war

BMVI. (2021, November 9). BMVI startet Open RAN-Förderung. Elérési útvonal: www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2021/126-bmvi-startet-open-ran-foerderung.html Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Buzan, B., Wæver, O., & Wilde, J. de. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.

Cai, C. (2021). *Cyber Politics In US-China Relations*. New Yersey: World Scientific - eredeti kiadás Fudan University, 2019.

Campbell, K., Cruz, L., Flanagan, B., Morelli, B., O'Neil, B., Téral, S., & Watson, J. (2019). *The 5G Economy*. Elérési útvonal: www.qualcomm.com/media/documents/files/ihs-5g-economic-impact-study-2019.pdf Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Cartwright, M. (2020). Internationalising state power through the internet: Google, Huawei and geopolitical struggle. *Internet Policy Review*, 9(3).

CCS Insight. (2021). *Open RAN: The Long Journey from Supporting Act to Lead Role*. Elérési útvonal: www.interdigital.com/white_papers/open-ran-the-long-journey-from-supporting-act-to-lead-role?submit_success=true Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Cerulus, L. (2021, January 20). After Huawei, Europe's telcos want 'open' 5G networks. *Politico*. Retrieved from www.politico.eu

Choucri, N., & Clark, D. D. (2018). *International Relations in the Cyber Age: The Co-Evolution Dilemma*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Covington. (2019, May 17). *Commerce Department Adds Huawei and 68 Huawei Affiliates to Entity List*. Elérési útvonal: www.cov.com/-/media/files/corporate/publications/2019/05/commerce_department_adds_huawei_and_68_huawei_affiliates_to_entity_list.pdf Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Cybersecurity of 5G networks EU Toolbox of risk mitigating measures. (2020). Elérési útvonal: ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=64468 Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Dahlman, E., Parkvall, S., & Sköld, J. (2016). *4G, LTE-Advanced Pro and The Road to 5G*. London: Academic Press.

DCMS. (2020a, November 30). 5G Supply Chain Diversification Strategy. Elérési útvonal: www.gov.uk/government/publications/5g-supply-chain-diversification-strategy/5g-supply-chain-diversification-strategy Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

DCMS. (2020b, November 30). Roadmap to remove high risk vendors from telecoms network. Elérési útvonal: <https://www.gov.uk/government/news/roadmap-to-remove-high-risk-vendors-from-telecoms-network> Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Douzet, F. (2014). Understanding Cyberspace with Geopolitics. *Hérodote*, 152–153(1–2), 3–21.

EU coordinated risk assessment of the cybersecurity of 5G networks. (2019, October 9). Elérési útvonal: ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=62132 Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Eurasia Group. (2020). *The Geopolitics of Semiconductors*. Elérési útvonal: www.eurasiagroup.net/files/upload/Geopolitics-Semiconductors.pdf Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

European Commission. (2021, September 29). EU-US Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement Elérési útvonal: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_21_4951 Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

European Council. (2019, March 22). *European Council meeting (21 and 22 March 2019) – Conclusions*. Elérési útvonal: data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2019-INIT/en/pdf Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

European Council. (2020, October 2). *Special meeting of the European Council (1 and 2 October 2020) – Conclusions*. Elérési útvonal: www.consilium.europa.eu/media/45910/021020-euco-final-conclusions.pdf Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Fact Sheet: U.S.-Japan Competitiveness and Resilience (CoRe) Partnership. (2021, April 17). Elérési útvonal: www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/16/fact-sheet-u-s-japan-competitiveness-and-resilience-core-partnership/ Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

FACT SHEET: United States – Republic of Korea Partnership. (2021, May 22). Elérési útvonal: www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/21/fact-sheet-united-states-republic-of-korea-partnership/ Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Ferenc, G., & Éva, R. (2018). *A biztonsági tanulmányok alapjai*. Budapest: Dialóg Campus.

Freifeld, K. (2020, June 16). U.S. posts rule allowing U.S. companies to work with Huawei on 5G and other standards. *Reuters*. Elérési útvonal: www.reuters.com Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Friis, K., & Lysne, O. (2021). Huawei, 5G and Security: Technological Limitations and Political Responses. *Development and Change*, 52(5), 1174–1195.

Haig, Z. (2018). *Információs műveletek a kibertérben*. Budapest: Dialóg Campus.

Hansen, L., & Nissenbaum, H. (2009). Digital disaster, cyber security, and the Copenhagen School. *International Studies Quarterly*, 53(4), 1155–1175.

Hille, K. (2020, May 19). US ‘surgical’ attack on Huawei will reshape tech supply chain. *Financial Times*. Elérési útvonál: www.ft.com Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Hille, K., Yang, Y., & Liu, Q. (2020, November 1). Huawei develops plan for chip plant to help beat US sanctions. *Financial Times*. Elérési útvonál: www.ft.com Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Hillman, J. (2019). *Influence and Infrastructure*. CSIS. Elérési útvonál: www.csis.org/analysis/influence-and-infrastructure-strategic-stakes-foreign-projects Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Huawei Outhustles Trump by Hoarding Chips Vital for China 5G. (2020, October 22). *Bloomberg*. Elérési útvonál: www.bloomberg.com Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Huawei. (2019, January 24). Huawei Launches World’s First 5G Base Station Core Chip for Simplified 5G. Elérési útvonál: www.huawei.com/en/news/2019/1/huawei-first-5g-base-station-core-chip-5g Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Hunt, W., Khan, S., & Peterson, D. (2021). *China’s Progress in Semiconductor Manufacturing Equipment*. Elérési útvonál: <https://cset.georgetown.edu/publication/chinas-progress-in-semiconductor-manufacturing-equipment/> Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Huotari, M., Gunter, J., Carl, H., Zenglein, M., Lee, J., Arcesati, R., ... Haar, T. (2021, June 14). *Decoupling—Severed Ties and Patchwork Globalisation*. European Chamber of Commerce, MERICS. Elérési útvonál: merics.org/en/report/decoupling-severed-ties-and-patchwork-globalisation Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Industry and Security Bureau. (2019, May 21). Addition of Entities to the Entity List. Elérési útvonál: www.federalregister.gov/documents/2019/05/21/2019-10616/addition-of-entities-to-the-entity-list Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Industry and Security Bureau. (2020a, May 19). Export Administration Regulations: Amendments to General Prohibition Three (Foreign-Produced Direct Product Rule) and the Entity List. Elérési útvonál: www.federalregister.gov/documents/2020/05/19/2020-10856/export-administration-regulations-amendments-to-general-prohibition-three-foreign-produced-direct Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Industry and Security Bureau. (2020b, August 20). Addition of Huawei Non-U.S. Affiliates to the Entity List, the Removal of Temporary General License, and Amendments to General Prohibition Three (Foreign-Produced Direct Product Rule). Elérési útvonál: www.federalregister.gov/documents/2020/08/20/2020-18213/addition-of-huawei-non-us-affiliates-to-the-entity-list-the-removal-of-temporary-general-license-and Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Inkster, N. (2020). *Great Decoupling: China, America and the Struggle for Technological Supremacy*. London: C. Hurst & Co. (Publishers) Ltd.

Joint Statement from Quad Leaders. (2021, September 25). Elérési útvonál: www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/joint-statement-from-quad-leaders/ Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Jorgensen, B. (2019, October 24). Xilinx Envisions its Future Without Huawei. *EETimes*. Elérési útvonál: www.eetimes.com Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Jorgensen, B. (2020, May 27). Chip Equipment Becomes Trade War’s Latest Battlefield. *EETimes*. Elérési útvonál: www.eetimes.com Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

King, I. (2020, March 2). Huawei Makes End-Run Around U.S. Ban by Using Its Own Chips. *Bloomberg*. Elérési útvonál: www.bloomberg.com Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Kirton, D. (2021, January 6). Huawei to pack less of a punch in the new year after bruising 2020, analysts say. *Reuters*. Elérési útvonál: www.reuters.com Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Kleinhans, J.-P., & Baisakova, N. (2020). *The global semiconductor value chain*. Elérési útvonál: www.stiftung-nv.de/sites/default/files/the_global_semiconductor_value_chain.pdf Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Lee, E., & Chau, T. (2017, September 14). *The Geopolitics of 5G and IoT*. Elérési útvonál: www.jefferies.com/CMSFiles/Jefferies.com/files/Insights/TelecomServ.pdf Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Lee, J. (2021, June 8). Samsung bets on Europe 5G orders to grow network equipment business. *Reuters*. Elérési útvonál: www.reuters.com Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Lewis, J. (2018, November 30). Technological Competition and China. Elérési útvonál: <https://www.csis.org/analysis/technological-competition-and-china> Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Li, L., & Ting-Fang, C. (n.d.). Huawei builds up 2-year reserve of ‘most important’ US chips. Elérési útvonál: Nikkei Asian Review website: asia.nikkei.com Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Lim, D. J., & Ferguson, V. (2020). Conscious decoupling: The technology security dilemma. In J. Golley, B. Hillman, L. Jaivin, & S. Strange (Eds.), *China Dreams (China Story Yearbook 2019)*. ANU Press.

London Declaration. (2019, December 4) Elérési útvonál: www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája. , 1. Melléklet az 1163/2020. (IV. 21.) Korm. Határozathoz § (2020).

Marsch, P., Bulakci, Ö., Queseth, O., & Boldi, M. (2018). *5G System Design Architectural and Functional Considerations and Long Term Research*. Chichester: Wiley.

Matsumoto, N., & Watanabe, N. (2020, October 12). Huawei's base station teardown shows dependence on US-made parts. Elérési útvonal: asia.nikkei.com Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Mazarr, M. J., Blake, J. S., Casey, A., McDonald, T., Pezard, S., & Spirtas, M. (2018). *Understanding the Emerging Era of International Competition: Theoretical and Historical Perspectives*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.

McCaffrey, C., & Jones, O. (2021, September 15). How to factor geopolitical risk into technology strategy. Elérési útvonal: www.ey.com/en_gl/geostrategy/ceo-geopolitics-risk-technology-strategy Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Morris, I. (2020, November 2). Vodafone UK to swap big part of Huawei for open RAN. *Light Reading*. Elérési útvonal: www.lightreading.com Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Morris, I. (2021a, June 14). Samsung beats Euro, US rivals to land Vodafone UK open RAN deal. *Light Reading*. Elérési útvonal: www.lightreading.com Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Morris, I. (2021b, December 8). The UK government is losing its open RAN faith. *Light Reading*. Elérési útvonal: www.lightreading.com Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

NCSC advice on the use of equipment from high risk vendors in UK telecoms networks. (2020, January 28). Elérési útvonal: www.ncsc.gov.uk/guidance/ncsc-advice-on-the-use-of-equipment-from-high-risk-vendors-in-uk-telecoms-networks Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

NCSC. (2020, July 14). Summary of the NCSC analysis of May 2020 US sanction. Elérési útvonal: <https://www.ncsc.gov.uk/report/summary-of-ncsc-analysis-of-us-may-2020-sanction> Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Nussey, S., & Yamazaki, M. (2018, December 10). Japan's top three telcos to exclude Huawei, ZTE network equipment—Kyodo. *Reuters*. Elérési útvonal: www.reuters.com Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Pallone, F., Rodgers, C., Matsui, D., & Guthrie, B. (2021, May 6). *Committee on Energy and Commerce, Bipartisan letter*. Elérési útvonal: <https://energycommerce.house.gov/sites/democrats.energycommerce.house.gov/files/documents/Bipart%20CAT%20Letter%20re%20USA%20Telecom%20Act.pdf> Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Peel, M., & Fleming, S. (2021, May 2). West and allies relaunch push for own version of China's Belt and Road. *Financial Times*. Elérési útvonal: www.ft.com Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Plantin, J.-C. (2021). The geopolitical hijacking of open networking: The case of Open RAN. *European Journal of Communication*, 36(4), 404–417.

Pongratz, S. (2021, November 9). *Open RAN Market Opportunity and Risks*. Elérési útvonal: www.delloro.com/knowledge-center/white-papers/open-ran-market-opportunity-and-risks/ Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Ravi, S. (2020, July 1). *5G Wireless Infrastructure Semiconductor Analysis*. SIA. Elérési útvonal: www.semiconductors.org/resources/5g-wireless-infrastructure-semiconductor-analysis/ Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Recommendation ITU-R M.2083-0. (2015). Elérési útvonal: www.itu.int/dms_pubrec/itu-r/rec/m/R-REC-M.2083-0-201509-I!!PDF-E.pdf Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Reuters Staff. (2020, July 19). UK asks Japan for Huawei alternatives in 5G networks: Nikkei. *Reuters*. Elérési útvonal: www.reuters.com Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Roberts, A., Choer Moraes, H., & Ferguson, V. (2019). Toward a Geoeconomic Order in International Trade and Investment. *Journal of International Economic Law*, 22(4), 655–676.

Rudolf, P. (2021). The Sino-American World Conflict. *Survival*, 63(2), 87–114.

Rühlig, T. N., & ten Brink, T. (2021). The Externalization of China's Technical Standardization Approach. *Development and Change*, 52(5), 1196–1221.

Sahin, K., & Barker, T. (2021). *Europe's Capacity to Act in the Global Tech Race*. DGAP. Elérési útvonal: dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/210422_report-2021-6-en-tech.pdf Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Schneider-Petsinger, M., Wang, J., Jie, Y., & Crabtree, J. (2019). *US-China Strategic Competition*. Chatham House. Elérési útvonal: www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/CHHJ7480-US-China-Competition-RP-WEB.pdf Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Shepardson, D. (2020, August 17). U.S. tightening restrictions on Huawei access to technology, chips. *Reuters*. Elérési útvonal: www.reuters.com Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Shepardson, D., Freifeld, K., & Alper, A. (2020, May 16). U.S. moves to cut Huawei off from global chip suppliers as China eyes retaliation. *Reuters*. Elérési útvonal: www.reuters.com Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Shi-Kupfer, K., & Ohlberg, M. (2019, April 8). China's Digital Rise. Elérési útvonal: merics.org/en/report/chinas-digital-rise Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Strand Consult. (2020). *Understanding the Market for 4G RAN in Europe: Share of Chinese and Non-Chinese Vendors in 102 Mobile Networks*. Elérési útvonal: <https://strandconsult.dk/understanding-the-market-for-4g-ran-in-europe-share-of-chinese-and-non-chinese-vendors-in-102-mobile-networks/> Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Strategic Policy Issues. (2018). *Strategic Survey*, 118(1), 23–67.

Strumpf, Y. K. and D. (2019, June 2). American Threat to Huawei's Chip Maker Shows Chinese Tech Isn't Self-Sufficient. *The Wall Street Journal*. Elérési útvonal: www.wsj.com Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

The Mobile Economy 2020. (2020). Elérési útvonal: www.gsma.com/mobileeconomy/wp-content/uploads/2020/03/GSMA_MobileEconomy2020_Global.pdf Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Timmers, P. (2020). There will be no global 6G unless we resolve sovereignty concerns in 5G governance. *Nature Electronics*, 3(1), 10–12.

Ting-Fang, C., & Li, L. (2020a, September 9). China chipmakers speed up effort to cut reliance on US supplies. Elérési útvonal: asia.nikkei.com Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Ting-Fang, C., & Li, L. (2020b, September 30). China's SMIC stockpiles chip equipment to counter US restrictions. *Nikkei Asia*. Elérési útvonal: asia.nikkei.com Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

TrendForce. (2020, August 21). TrendForce Analyzes Impacts of Expanded U.S. Sanctions Against Huawei on Five Major Tech Industries. Elérési útvonal: www.trendforce.com/presscenter/news/20200821-10448.html Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

U.S. Department of Commerce. (2020a, May 15). Commerce Addresses Huawei's Efforts to Undermine Entity List, Restricts Products Designed and Produced with U.S. Technologies. Elérési útvonal: www.commerce.gov/news/press-releases/2020/05/commerce-addresses-huaweis-efforts-undermine-entity-list-restricts Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

U.S. Department of Commerce. (2020b, August 17). Commerce Department Further Restricts Huawei Access to U.S. Technology and Adds Another 38 Affiliates to the Entity List. Elérési útvonal: <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2020/08/commerce-department-further-restricts-huawei-access-us-technology-and> Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

UK telecoms supply chain review report. (2019). Department for Digital, Culture, Media & Sport. Elérési útvonal: assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/819469/CCS001_CC_S0719559014-001_Telecoms_Security_and_Resilience_Accessible.pdf Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Westbrook, L. (2021, March 11). Consortium of Facebook, Chinese companies pulls out of bid to build undersea internet cable between Hong Kong and US, citing Washington's concerns. *South China Morning Post*. Elérési útvonal: www.scmp.com Letöltés ideje: 2021. 12. 02.

Xuetong, Y. (2020). Bipolar Rivalry in the Early Digital Age. *The Chinese Journal of International Politics*, 13(3), 313–341.



