



**Kül-Világ**  
A NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK FOLYÓIRATA

III. évfolyam

2006/1.

[www.kul-vilag.hu](http://www.kul-vilag.hu)

**TARTALOMJEGYZÉK:**

**TANULMÁNYOK**

**Kardos Gábor:**

A kezdet nehézségeitől a normatív garanciákig: az ENSZ és a nemzeti kisebbségek **1**

---

**Lattmann Tamás:**

A Vöröskereszt új emblémája - Az előzmények **16**

---

**Tóth Gergely:**

A Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága, és a nemzetközi humanitárius jog fejlődése **39**

---

**Turbék Zoltán:**

Együttműködés az ENSZ és a nem-kormányzati szervezetek között **55**

---

**Igaz Levente:**

Egy elfelejtett válság politikai háttere: Nyugat-Szahara **77**

---

**KÖNYVISMERTETÉSEK**

**Szabó Éva Eszter:**

Anderle Ádám: Kuba története **94**

---

**Losoncz Miklós:**

Paul Roberts: Az olajkorszak vége. Egy bizonytalan világ kezdetén **99**

---

**Impresszum**

**103**

## **Kardos Gábor:**

### **A kezdet nehézségeitől a normatív garanciákig: az ENSZ és a nemzeti kisebbségek**

*A tanulmány célja annak bemutatása, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezete létrejötte után miért tanusított meglehetősen tartózkodó magatartást a nemzeti kisebbségek védelmét szolgáló jogalkotásban, továbbá, hogy az idő múlásával a megváltozott felfogás milyen eredményeket hozott ezen a területen.*

*A nemzetközi normalkotás kanyargós útjai a múlt század hatvanas évek közepére elvezettek egy szűkszavú, de jogilag kötelező rendelkezésig, amelynek tartalma azomban értelmezés útján bővíthető, majd a kilencvenes évek elejére egy sokkal részletesebb, de jogilag nem kötelező nyilatkozat megszületéséhez. Így az ENSZ szervei egy viszonylag használható mérce birtokába jutottak, amely komoly segítség az államok magatartásának vizsgálata és értékelése során. A szabályozás fejlődése a mai napig sem eredményezte a kisebbségi jogokat részletező nemzetközi jogilag kötelező egyezmény megszületését ENSZ keretek között.*

#### **A kezdet nehézségei**

Az első világháború után új korszak kezdődött a nemzetközi jog történetében, amely szakítást jelentett a világégést megelőző pozitívizmussal. Ez utóbbi a nemzetközi autoritás kizárólagos forrásának az államokat tekintette, a nemzetközi jog kizárólagos szabályozási területének pedig a szuverének közötti viszonyokat. Az állam nemzetközi legitimitását a hatalomgyakorlás ténylegességéből, továbbá sok esetben még mindig az uralkodó történetileg megszentelt uralmából, nyerte. Az első világháború egy dinamikus és optimista korszak végét jelentette, amely bízott a nemzetközi normák mögötti egyetértésben, de amit alapvetően az államok sok tekintetben anarchikus együttélése jellemezett. Ekkor is érvényesült azonban egy,

az anarchiát korlátozó mechanizmus, a hatalmi egyensúly rendszere, - a feltörekvő hatalom elleni, változó koalíciók útján történő összefogás, - amely az állandó katonai szövetségek létrejöttével szűnt meg.

Az első világháborút követően megérett a meggyőződés, hogy a régi hatalmi politikát, amely annak kirobbanásához vezetett, csak úgy, mint a vele szorosán összekapcsolódó szuverenitás abszolút jellegét nemzetközi intézményekbe kell oldani. Azok, akik a bíztak a nemzetközi rendszer megújulásában, úgy vélték, ezek az intézmények majd utat engednek a legitimitás egyéb, nem állami forrásainak, a nemzetek önrendelkezésének, amelyek felügyelt népszavazások útján rendeznek el kényes határvitákat, avagy a többségi állammal szemben nemzetközileg garantálnak kisebbségi jogokat. Az intézmények, amelyekbe a bizalmat helyezték a Népszövetség (Nemzetek Szövetsége) és az Állandó Nemzetközi Bíróság volt.

Ezt a modernista felfogást tehát alapvetően négy dolog jellemezte. A szuverén állam, mint az egyedüli hatalom bírálata; a nyitottság a nemzeti érzület legitimitást teremtő ereje iránt; hit a sokféle, joginak tekintett eljárási technikában, döntéshozatali eljárásban a nemzetközi bonyodalmak kezelését illetően; továbbá a tradicionális nemzetközi jogi felfogásban egymással össze nem illő autoritások, állam, nemzet, nép, egyén egymasmellé helyezése.<sup>1</sup>

A két világháború közötti korszak a nemzeti kisebbségek nemzetközi, - valójában európai szintű - védelmének aranykora volt, legalábbis formális, nemzetközi jogi értelemben. Ez annak ellenére is igaz, hogy univerzális jellegű kisebbségvédelmi rendszert a Népszövetség keretében nem tudtak létrehozni, és a mechanizmus a gyakorlatban csupán 1934-ig működött. E mellett már az első világháború előtt is létrejöttek olyan békeszerződések, amelyek tartalmaztak kisebbségvédő klauzulákat. Mindezek ellenére a világégés után új helyzet állt elő.

A birodalmak helyén elméletileg nemzet-, gyakorlatilag soknemzetiségű államokat teremtő békerendszer igényelte az önkényesen, a hatalmi megfontolások szerint átrajzolt határok stabilitását. Ennek eszközei voltak a kisebbségeknek nyújtott garanciák. A győztes nagyhatalmak kisebbségi jogokat vettek be a békeszerződésekbe, ilyen tartalmú egyezményeket kötöttek az újonnan létrejött vagy területileg kibővített közép és kelet európai szövetségeseikkel, míg más államok egyoldalú nyilatkozatban tettek ez irányú ígéretet. Ezek a kötelezettségek csupán a Népszövetség hozzájárulásával voltak megváltoztathatók, és a kisebbségi személyeknek panaszjoguk volt, ezt azonban az intézmény Tanácsa valamely

---

\* Kardos Gábor az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar nemzetközi jogi tanszékének habilitált egyetemi docense.

<sup>1</sup> Lásd erre Nathaniel Berman: *Modernism, Nationalism, and the Rhetoric of Reconstruction*. 4. *Yale Journal of Law and Humanities* (1992), tanulmányát.

tagjának a sajátjaként kellett elismernie. Mi több, a Népszövetséghez fűződő rendszeren kívül is születtek a kisebbségek védelmét szolgáló nemzetközi szerződések.<sup>2</sup>

Mindez persze nem jelenti, hogy a gyakorlatban tökéletesen működő mechanizmusról volt szó. Egy francia nemzetközi jogász 1938-ban a következőkben foglalta össze a nehézségeket.

„A kisebbségvédelem szabályainak alkalmazása kezdettől fogva számos nehézségbe ütközött. A szerződések által kötelezett államok nem voltak készek e kötelezettségek teljesítésére, a Nemzetek Szövetségének *capitis deminutio*-szerű ellenőrzési rendszerét szuverenitásuk sérelmének tekintették, különösen azért, mert más olyan államok, amelyek lakosságában szintén voltak kisebbségek, teljesen szabadok maradtak az ilyen állampolgárikkal való bánásmódot illetően. (Tudni illik őket nem kötötték a nemzetközi jogi szabályok.-K.G.) ez a diszkrimináció türethetlenné tűnt (...) mivel más államokban is, sőt panaszt tévő államokban is a kisebbségekkel néha úgy bántak, amely egyáltalán nem volt a szerződésekben leírt rezsimmel összhangban.”<sup>3</sup>

Mindezek ellenére a népszövetségi rendszer mögött ott húzódott a felismerés, hogy a kisebbségi jogok védelme – amely persze nem annyira az önazonosság megőrzését, mind inkább az asszimiláció fájdalommentessé tételét szolgálta – a békés európai együttélés és együttműködés egyik kulcsa lehet. Ahogyan ezt Woodrow Wilson amerikai elnök, nem sokkal az első világháború befejeződése után, 1919 májusában, a párizsi békekonferencián egyértelműen ki is fejezett. „Semmi sem valószínűbb, hogy megzavarja a világ békéjét, mint az a bánásmód, amellyel bizonyos körülmények közepette a kisebbségeket illetik.”<sup>4</sup>

San Francisco-ban, az ENSZ Alapokmányt előkészítő értekezleten, amikor felvetődött a kisebbségek védelmének kérdése, egy diplomata a következőképpen fejezte ki a közhangulatot. „Amire ma a világnak szüksége van, az nem a kisebbségek védelme, hanem a védelem a kisebbségektől,”<sup>5</sup>

Mi történt? Az ENSZ megszületésével kezdődő új korszaka a nemzetközi jognak egyszerre nem akart tudni a kisebbségekről. A nemzetközi rendszert újraalkotó győztesek így

<sup>2</sup> A népszövetségi rendszer részletes nemzetközi jogi elemzésére lásd: Szalayné Sándor Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*. Budapest, MTA Kisebbségkutató Intézet, Gondolat, 2003, illetve történelmi vizsgálatára Galántai József: *Trianon és kisebbségvédelem. A kisebbségvédelem nemzetközi jogrendjének kialakítása*. Budapest, Maecenas, 1999. A nemzetközi szakirodalomból lásd például Carol Weisbrod: Minorities and Diversities: The „Remarkable Experiment” of the League of Nations. *Connecticut Journal of International Law* Volume 8, Spring 1993, Number 2

<sup>3</sup> J. P. A. Francois: *Régles générales du droit de la paix*. RCADI, T. IV. p. 140o. idézi: Bruhács János: A kisebbségek védelmének nemzetközi jogi szabályozása az ENSZ keretében in: Herczegh Géza (szerk.): *Tanulmányok a nemzeti kisebbségek jogi védelméről*. Pécs, JPTE, 1988, p. 179.

<sup>4</sup>Idézi: Jan Helgesen: Protecting Minorities in the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE) Process. In: Allan Rosas and Jan Helgesen (szerk.): *The Strength of Diversity. Human Rights and Pluralist Democracy*. Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1992, p. 159.

<sup>5</sup> Idézi: Jan Helgesen, *ibid*.

akartak tanulni a múltból. Meg kívántak szabadulni a korábbi államközi viszonyok tehertételeitől, amelyek súlyos feszültségeket keletkeztettek, és azután elvezettek a második világháború kitöréséhez. Ilyen, az államközi kapcsolatokat terhelő tényezőnek ítélték a kisebbségek nemzetközi védelmét. A kisebbségeknek nyújtott garanciákat illetően a korábbi meggyőződést pontosan az ellenkezője váltotta fel. Uralkodóvá vált a meggyőződés, hogy a nemzetközi szabályok csupán hivatkozási alapul szolgáltak arra, hogy egyes államok, főként a náci Németország, az államközi feszültségeket növelő követeléseket támasszanak más államokkal szemben.

Hitler valóban agresszív módon lépett fel a környező államokat illetően, önmagát a német kisebbség védelmezőjeként feltüntetve. Ennek a kétségtelen ténynek az értékeléshez azonban feltétlenül figyelembe kell vennünk a következőket. Hitler ez irányú nemzetközi szerepvállalására kancellárként akkor került sor, amikor Németországot már kiléptette a Népszövetségből. Így annak kisebbségvédelmi rendszerét ez aligha járathatta le. Mi több, amint a későbbiekből világossá vált, Hitlert a területi expanzió érdekelte, nem a kisebbségi jogok, noha valóban hivatkozott rájuk.

Ezt egyértelműen bizonyítja, hogy miután Mussolini tétlenül nézte Ausztria bekebelezését, lemondott a dél-tiroliak jogainak képviseléről, amit egyébként diktátor társával szemben korábban sem erőltetett.<sup>6</sup> (E mellett, erősen kérdéses, hogyha valaki visszaél valamivel, az önmagát a dolgot milyen mértékig diszkreditálja.)

E mellett a győztes nagyhatalmak úgy vélhették, egy a kisebbségek védelmét szolgáló nemzetközi rezsím egyébként is szociológiai és politikai alapját veszítette. Szociológiai értelemben a döntő változás az volt, hogy a második világháború végén, majd befejeződése után nagy népmozgások indultak meg, amelyek eredményeként egyes kisebbségek anyaállamuk területére költöztek illetve jelentőssé vált a kisebbségek harmadik államba történő kivándorlása is. A győztes nagyhatalmak saját maguk a potsdami értekezleten olyan határozatot fogadtak el, amelynek tizenharmadik fejezete előírja a lengyelországi, a csehszlovákiai és a magyarországi német kisebbség részben vagy egészben történő áttelepítését Németországba.

Ugyanakkor a csehszlovák diplomáciának nem sikerült elérnie, hogy a potsdami értekezlet ugyanezt helyezze kilátásba a magyar kisebbség esetében. Ennek ellenére a potsdami értekezletről készült jelentés egy fajta legitimációt kölcsönzött a csehszlovákiai magyarság

<sup>6</sup> Hitler egyébként kielégítőnek tartotta az észak – olaszországi németajkúak helyzetét, legalább is 1922-ben így nyilatkozott egy olasz diplomatának. Lásd erre: Santi Corvaja: *Hitler és Mussolini. A titkos találkozók.* Pécs, Alexandra, é. n. p. 26.

kitelepítésének is. Mivel a kisebbségek amúgy is „zavarkeltőkké” váltak a nemzetközi kapcsolatokban, mindezt a nagy hatalmak a béke érdekében elkerülhetetlennek ítélték.

Ami a politikai változásokat illeti, a náci megszállás után – elvileg – mindenütt demokráciák jöttek létre, amelyektől elvárható volt, hogy az általános emberi jogok hátrányos megkülönböztetéstől mentes biztosításával garanciákat nyújtsanak a (megmaradt) kisebbségeknek. A legyőzöttek esetében pedig, ahol további biztosítékokat tartottak szükségesnek, a békeszerződésekbe építettek be az általános emberi jogokra vonatkozó szabályokat.

Azt a tételt miszerint az általános emberi jogok diszkriminációmentes garantálása kellő jogvédelmet nyújt a nemzeti kisebbségeknek is, maga az ENSZ Alapokmány hitelesítette. Ennek kidolgozása során az arra irányuló módosító javaslatokkal szemben érvként jelent meg, hogy az általános emberi jogok úgyszólván felhasználhatók a kisebbségek jogvédelmére.<sup>7</sup> Ez a szemlélet eredményezte a kisebbségi jogok kihagyását az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata szövegéből, noha az 1946-ban létrejött ENSZ Emberi Jogok Bizottsága mandátumában felhatalmazást kapott, hogy létrehozasson egy, a diszkrimináció megakadályozásával és a kisebbségek védelmével foglalkozó albizottságot, amit 1947-ben meg is tett.<sup>8</sup>

A kedvezőtlen előjelek ellenére az Egyetemes nyilatkozat előkészítése során az ENSZ Titkárság emberi jogi munkatársai elkészítették egy, a kisebbségi jogokat tartalmazó cikk szövegét.

„Minden olyan országban, amelyben, lényeges számban élnek a lakosság többségétől fajilag, nyelvileg vagy vallásilag különböző személyek, az ilyen etnikai, nyelvi, vagy vallási kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van, hogy létrehozzák és fenntartsák, - az erre a célra elérhető arányosan egyenlő mértékű közalapokból – iskoláikat, kulturális intézményeiket. Továbbá, arra hogy nyelvüket használhassák a bíróságok, más hatóságok és más állami szervek előtt, a sajtóban és a közgyűlésekben.”<sup>9</sup>

A szövegből először – francia javaslatra – a közalapokra történő utalást vették ki, majd az Albizottság újra alkotta annak szövegét. Ez már több olyan megfogalmazást tartalmazott, amely a többségi állam számára kibújási lehetőséget tartalmazott a tényleges végrehajtás alól, illetve szerencsétlen módon beillesztette a kisebbségi csoport fogalmát, és ezzel megnyitotta a lehetőséget, hogy a kisebbségi jogokat, mint egy kollektivumhoz kötődőket száműzzék az egyén jogait tartalmazó Egyetemes nyilatkozatból. Ami a kibújási lehetőségeket illeti, ilyen volt

<sup>7</sup> Bruhács János i. m. p. 180.

<sup>8</sup> Patrick Thornberry: *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford, Clarendon, 1991, p. 124.

<sup>9</sup> Közli: Patrick Thornberry: i.m. p. 134.

például annak megállapítása, hogy többségtől való eltérésnek egyértelműnek kell lenni, az eltérő bánásmódot kifejezetten akarni kell, vagy a kisebbségi nyelvhasználat kívánságtól függ.<sup>10</sup>

A vita során Dánia, Jugoszlávia és a Szovjetunió állt elő alternatív szövegjavaslattal. A dán javaslat lényege a kisebbségi oktatás garantálása volt, míg a másik két állam a szocialista nemzetiségi politika ideálképének megfelelő szélesebb körű kulturális és nyelvhasználati jogokat kívánt a szövegbe foglalni. Ezeket a javaslatokat azonban elvetették. A végső döntés pedig ugyanezt tette az Albizottság szövegtervezetével.

Ausztrália arra hivatkozott, hogy nem kívánja az eltérő csoporttudatot erősíteni lakosságában, Brazília delegátusa is a nemzeti egység, sőt az asszimiláció fontosságát hangsúlyozta. Mindezeket az érveket Chile, Franciaország, - amely pedig korábban támogatta a tervezetet, - Haiti, és Uruguay szintén erősen helyeselte. India azt hangsúlyozta, hogy egy ilyen cikk felesleges az Egyetemes nyilatkozatban, mert a mindenkit megillető emberi jogok amúgy is védik a kisebbségeket. A belga delegátus emlékeztetett rá, hogy Hitler hogyan élt vissza a német kisebbség jogaival. Kína és az Egyesült Királyság határozottan ellenezte a kisebbségi személyek jogainak felvételét az Egyetemes nyilatkozatba. Rooseveltnél az Egyesült Államok delegátusa pedig egyszerűen kijelentette, hogy a kisebbségi jogoknak nincs helye a nyilatkozatban, mivel azok nem rendelkeznek egyetemes jelentőséggel. A kisebbségi jogok egy történetileg korlátozott koncepciót jelentenek és nem érvényesek a modern korban. A kisebbségi problémára pedig, - tette hozzá, - a legjobb megoldás az emberi jogok tiszteletben tartásának bátorítása.<sup>11</sup>

Bár egyes államok, mint például, Belgium és India később meggondolták magukat, illetve az említett kelet-európai országok további erőfeszítéseket tettek a kisebbségi jogok érdekében, - kiváló lehetőséget nyújtva egyben a polgári demokráciák elmarasztalására, - mindez nem vezetett sikerre. Végül is, 1948. december 10.-én, - ezen a napon fogadták el az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatát, - a helyzet némi orvoslására, az ENSZ Közgyűlése külön határozatot hozott, amely a „Kisebbségek sorsa” elnevezést kapta, és amelyben felszólította az Emberi Jogok Bizottságát és az Albizottságot, hogy tanulmányozzák a problémát, annak érdekében, hogy a szervezet képes legyen az ügyben hatékony lépésekre.<sup>12</sup>

Az 1966-ban aláírt és 1976-ban hatályba lépett Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának előkészítése során, e szervek munkája, és a részes államok megváltozott felfogása vezetett el a szerződés 27. cikkéhez, amely rögzítette a kisebbségi jogokat. A szöveg

<sup>10</sup> Patrick Thornberry *ibid.*

<sup>11</sup> Lásd erre: Johannes Morsink: *The Universal Declaration of Human Rights. Origins, Drafting, and Intent.* Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1999, pp. 269-280., illetve Patrick Thornberry i.m. pp. 133-137.



megalkotása és elfogadása azonban így sem volt könnyű, főként azért, mert az Egyezségokmány elfogadása szempontjából döntő hatvanas évek idejére az ENSZ tagságának többségét a fejlődő államok tették ki, amelyek túlnyomó többsége úgy nevezett „nemzetépítő”, a kisebbségeket erőteljesen asszimiláló politikát folytatott.

Elmondható tehát, hogy az ENSZ-nek 1976-ig nem volt nemzetközi jogilag kötelező mércéje a kisebbségi jogokat illetően. Az igazság kedvéért azonban ehhez feltétlenül hozzá kell tenni, hogy a közvetlen jogvédelmi eszköz hiánya ellenére is több olyan szerződés jött létre, amelynek nagy jelentősége van a kisebbségvédelem területén. Mivel a második világháború idején elkövetett népiirtás, és egyéb emberiség elleni cselekmények egyik fő célpontját kisebbségi személyek jelentették, a népiirtást tilalmazó, 1948. évi egyezmény úgy is tekinthető, mint a kisebbségi jogok legerősebb védvonalát, hiszen a legdurvább kisebbségellenes magatartásokat rendeli büntetni. Emellett a faji megkülönböztetést tiltó, 1965. évi ENSZ egyezmény is felfogható kisebbségvédelmi jogintézményként. Előrelépést jelentett az 1960-ban, az ENSZ szakosított intézményében, az UNESCO keretében létrejött, az oktatási diszkriminációt tilalmazó egyezmény, amely tartalmazza az anyanyelven való tanuláshoz való jogot, továbbá az iskolák fenntartásának jogát.

## **A 27. cikk**

A Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának 27. cikke kimondja:

„Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbséghez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kulturális életük legyen, hogy vallják és gyakorolják saját vallásukat vagy, hogy saját nyelvüket használják.”

Az angol és a francia eredetiben a nemzeti helyett az etnikai kisebbség fogalma szerepel.<sup>13</sup> Ez némi problémát jelent, mivel az etnikai jelleg az eredeti nyelvekben tágabb jelentéssel bír (itt figyelembe kell venni, hogy az angol és a francia nyelvben a nemzet fogalma igen közel áll az államéhoz). A szöveg az olyan széles értelemben vett kulturális kisebbségekhez tartozó személyeket (is) védi, akik nagyságban, jelentőségben és szélesebb jogok élvezetében nem „nemzetiek”<sup>14</sup>. A hivatalos magyar fordításban egyébként az eredeti nyelvekben használt

<sup>12</sup> UN GA Res. 217c (III)

<sup>13</sup> Bruhács János i.m. p. 198.

<sup>14</sup> Lásd erre: Patrick Thornberry i.m. pp. 158-161.



„közösségben” kifejezés helyett, az „együttesen” szerepel. Ez a fordítás gyengíti a hozzátartozó egyének jogai mögött álló közösség, mint a védelem hasznélvezője feltárását.

A 27. cikk meglehetősen szűkszavúan bánik a kisebbségi jogokkal, noha kétségtelen, hogy tartalma, - sajnálatos módon, ki nem mondottan, - kifejezi a legfontosabb kisebbségi jogot, az *önazonosság megőrzéséhez való jogot*. Ez a szűkszavúság egyébként odavezetett, hogy a cikk szövege még azt sem tisztázza, hogy a magánéleti nyelvhasználaton túl védi-e a közéleti nyelvhasználatot is.

A cikk szövegének felépítése szerint haladva, annak tartalmával kapcsolatban az első komoly problémát az jelenti, hogy a szöveg sajátos megfogalmazással kezdődik, amely szerint a benne foglalt jogok érvényesítése csupán azoknak az államoknak a kötelezettsége, amelyeknek a területén a megnevezett kisebbségek élnek. Ez a fordulat visszautal a már az Egyetemes nyilatkozat előkészítése kapcsán felvetődött ellenérvre, amely szerint a kisebbségi jogok nem egyetemes jellegűek. Már pedig, ha nem azok, akkor logikus, hogy tiszteletben tartásuk, - szemben az Egyezségokmányban védett többi joggal, amelyek minden részes államot köteleznek, - csupán az érintettekre vonatkozik.

Egyes latin-amerikai államok megállapítva, hogy területükön nem élnek kisebbségek, ragaszkodtak ehhez a megfogalmazáshoz. A problémát az jelenti, hogy e kitétel alapján, vajon joguk van-e az államoknak dönteni abban a kérdésben, hogy létezik-e területükön az egyik, vagy másik kisebbség? A kérdést persze eleve megválaszoltuk tekinthetjük, legalább is elméleti síkon. Az Állandó Nemzetközi Bíróság ugyanis a *Görög- bolgár közösségek* ügyében kimondta: „A közösségek létezése ténykérdés és nem jogi kérdés.”<sup>15</sup>

Ennek ellenére azonban a kisebbségi jogok biztosításának előfeltétele az ilyen közösség létezésének elismerése. Nyilvánvalónak tűnik, hogy ebben a kérdésben, - mint általában, - az államnak jóhiszeműen kell eljárnia. Ugyanakkor hogy az állam megadja-e az elismerést, vagy sem, nem döntő jelentőségű a nemzetközi jogi védelem szempontjából. Annak idején ugyanazon ügy kapcsán így foglalt állást az Állandó Nemzetközi Bíróság.<sup>16</sup> Ennek ellenére, például, - amint ismert, - hivatalos közlésbe foglalt álláspontja szerint, a 27. cikk nem kerül alkalmazásra Franciaországot illetően.<sup>17</sup> Az egységes és oszthatatlan Francia Köztársaság alkotmányos eszméje megakadályozta a Franciaország területén élő nemzeti és nyelvi kisebbségek jogainak elismerését.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> P.C. I. J. Ser. B, No. 17, 21. bekezdés

<sup>16</sup> *Ibid.* 33. bekezdés

<sup>17</sup> *Human Rights. Status of International Instruments*. New York, UN, p. 35.

<sup>18</sup> Mivel az óta megszületett a korzikai autonómia, - sőt, mi több alkotmányosnak is bizonyult a bevezetése - és a breton és a baszk közösségek bizonyos oktatási autonómiát kaptak, alighanem indokoltá vált a francia nyilatkozat

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága – ez a független szakértőkből álló testület foglalkozik az Egyezségokmány végrehajtásának ellenőrzésével, – a 27. cikkhez fűzött általános kommentárjában megerősíti, a kisebbségek létét objektív kritériumok alapján kell megítélni, és az államnak nincs joguk azt felülbírálni.<sup>19</sup>

A 27. cikk nem adja meg a kisebbség fogalmát. Könnyen belátható, hogy egy ilyen meghatározás két fő elemre kell, hogy épüljön. (Ez sajnos az államok számára sajnos nem egyszerű.) Egyrészt a számbeli értelemben vett kisebbségre, másrészt, bizonyos területeken, – így nyelv, kultúra, vallás, – a többségtől való eltérésre. A kérdés, hogy szükséges-e a fogalmat tovább bővíteni? Francesco Capotorti, az Albizottság számára készített jelentésében még a következő elemeket javasolja: állampolgárság, nem domináns pozíció, illetve az, hogyha legalább implicit módon, szolidaritás kifejezése a kisebbségi kultúra, hagyományok, vallás vagy nyelv megőrzése érdekében.<sup>20</sup>

Az állampolgárság, mint feltétel arra a különbségtételre utal, amelyet az államok a történetileg a többséggel élő, illetve a bevándorolt kisebbségekhez tartozó személyek között tesznek. Tudni illik, a hátrányos megkülönböztetés tilalmán kívül, az utóbbiak kisebbségi jogait általában nem ismerik el. A 23. általános kommentár szerint nem szükséges, hogy a védelemben részesített személyek az adott állam polgárai legyenek.<sup>21</sup> A nem domináns pozíció az olyan helyzetre utal, mint amit az apartheid rezsím idején a fehérek élveztek Dél-Afrikában. A legalább beleértett módon megjelenő szolidaritás az identitás megőrzésére nyilvánvalóan megkívánja a kisebbségi nyelv, kultúra, vallás – az esetleges elnyomás, illetve az asszimiláció ellenére történő – minimális gyakorlatát, manifesztálódását. Ennek ellenére igaza volt a jugoszláv delegátusnak, amikor a vitában rámutatott, ha szisztematikus elnyomás, asszimiláció történt, ennek a feltételnek nem szabad túlzottan nagy jelentőséget tulajdonítani.<sup>22</sup>

Szerencsésnek mondható a 27. cikk megfogalmazása a jogalanyiságot illetően, hiszen a „csoportjuk más tagjával közösségben” szóhasználat egyértelművé teszi az egyéninek tételezett kisebbségi jogok közös gyakorlását. Nincsen szó, tehát valódi kollektív jogokról, amikor maga a kollektívum a jogalany, amelynek nevében annak szervezete(i) lép(nek) fel. Ugyanakkor az is világos, hogy ezeknek a jogoknak a tényleges gyakorlása előfeltételezi a kisebbségi közösség létét, amelynek tagjai együttesen élvezik vallási, nyelvi, kulturális jogukat. Bár a jogalanyok az

---

visszavonása. Igaz, hogy fenntartásával Franciaország elkerüli az Egyezségokmányhoz kapcsolódó ellenőrzési eljárásokban való közreműködést, így az egyéni panaszokat is.

<sup>19</sup> General Comment No. 23, 5. 2 bekezdés, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5(1994)

<sup>20</sup> Francesco Capotorti: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious or Linguistic Minorities*. New York, UN, 1991, 568. szakasz

<sup>21</sup> General Comment No 23, 5.1 bekezdés, i.m.

<sup>22</sup> Patrick Thornberry i.m. p. 168.

egyének, jogaik védelme, – közvetetten – magát a közösséget védi. Az egyéni panasz alapján elbírált *Lovelace-ügyben*<sup>23</sup> az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága – a kisebbségi közösséghez tartozás feltételeinek tisztázása érdekében kimondta, hogy a döntő elem *az identitásválasztás szabadsága*, amely a közösséghez fűződő szálak fenntartására irányuló szándékban nyilvánul meg. A *Kitok-ügyben*<sup>24</sup> pedig a Bizottság a kulturális élet részeként ismerte el a közösség léte szempontjából alapvető és hagyományosan űzött gazdasági tevékenységet.

A 27. cikk az állam számára negatív, be nem avatkozó jellegű magatartást ír elő a kisebbségi jogok tekintetében („nem lehet megtagadni azt a jogot”). Az ilyen negatív állami magatartás a jellemző a polgári és politikai jogok esetében, – mondjuk a személyi szabadság vagy a véleménynyilvánítás szabadsága esetén, – bár ez utóbbi esetben már fontos állami szervezeti lépésekre is szükség lehet, például a túlzott koncentráció megakadályozására.

A klasszikus liberális állam, amely nem avatkozik a kisebbségek ügyeibe – ezt sugallja a cikk megfogalmazása – és hagyja az ilyen magániskolákat, saját pénzből fenntartott kulturális intézményeket, vagy egyházakat szabadon működni, még megfelelő lehet, ha gazdag kisebbségekről van szó, de már a hivatali nyelvhasználat ebben az esetben is fontos szervezeti, infrastrukturális lépéseket igényel. Ehhez talán szükségtelen is hozzátenni, hogy, – sajnos, – a kisebbségek, az esetek többségében nem gazdagok, így általában pozitív állami intézkedésekre van szükség a jogaik biztosítására. Ez viszont egyértelművé teszi, hogy a 27. cikk megfogalmazása nem megfelelő. Mivel azonban a 27. cikket együtt lehet és kell értelmezni az Egyezségokmány 2. cikkének 1. bekezdésével, amely az egyenlőség követelményét fogalmazza meg, – legalább akkor, ha az állam egy vagy több kisebbség irányában pozitív lépésekre is hajlandó, – a többi kisebbség tagjai érvelhetnek a nekik járó egyenlően arányos támogatás mellett.<sup>25</sup> Az Emberi Jogi Bizottság általános kommentárjában túl mutat ezen az értelmezésen és megállapítja, hogy pozitív védőintézkedésekre van szükség, ezeknek a jogfosztás és a jogsértés ellen, illetve a kisebbség identitását kell védeni.<sup>26</sup>

Mindezekben az előbbieken vizsgált problémákon túl a 27. cikk nem sorolja fel pontosan a kisebbségi jogokat. Utaltam már rá, hogy még azt is elmulasztja, hogy tisztázza, hogy a cikk mennyiben védi a hivatali nyelvhasználatot. Ugyancsak tisztázásra, kibontásra

<sup>23</sup> Ebben az ügyben a kifogásolt kanadai törvény megtiltotta, hogy egy a saját közösségéből (törzséből) kiházasodott indián asszony, a nem-indián férjével történt válása után saját közösségébe visszaköltözve gyakorolhassa a törzs tagjainak biztosított speciális jogokat. Human Rights Committee: Selected Decisions Under the Optional Protocol (2<sup>nd</sup>-16<sup>th</sup> sessions) UN. Doc. CCPR/C/OP/1

<sup>24</sup> Ebben az ügyben kérdéses volt, hogy a számik (lappok) rénszarvas tenyésztése része-e a közösség kulturájának. Human Rights Committee, Selected Decisions Under the Optional Protocol (38<sup>rd</sup>. sessions). UN Doc. CCPR (C) 33 (D)

<sup>25</sup> Szalayné Sándor Erzsébet i.m. p. 206.

<sup>26</sup> General Comment No. 23, 6.1 és 6.2. bekezdés, i.m.

szorul a jog a saját kulturális életre. A saját vallás megvallására és gyakorlására való jog azért eltérő eset, mert ahhoz háttérrel jelent az Egyezségokmány 18. cikke, amely az általános vallás és lelkiismereti szabadságot tartalmazza és részletezi. A 27. cikk hiányosságait nem pótolja, hogy az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága 1994-ben kiadta a 27. cikkhez fűzött, egyébként jogilag nem kötelező általános kommentárját.<sup>27</sup>

### **ENSZ Közgyűlési Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól**

Francesco Capotorti ajánlása nyomán a hetvenes évek közepén az Albizottság határozatot fogadott el arról, hogy az Emberi Jogok Bizottságát felkéri, hogy az fontolja meg egy a kisebbségi jogokról szóló közgyűlési nyilatkozat kidolgozását. A nyilatkozatnak a 27. cikk keretei között kellett maradnia.<sup>28</sup> Vita az Emberi Jogok Bizottságában, az Albizottságban, illetve a Nyilatkozat kidolgozására felkért munkacsoportban főként a kisebbség fogalmának meghatározásáról folyt. Felvetődhet a kérdés, hogy ezek a szervek miért nem tettek kísérletet egy nemzetközi jogilag kötelező egyezmény kidolgozására a tárgyban. Amint ezt a kisebbség fogalmáról folytatott végül is terméketlen vita mutatja, olyan fokú volt az államok közötti egyetértés hiánya, hogy teljesen valószínűtlennek tűnt, hogy belátható időn belül egyetemes nemzetközi jogi szerződés születhetett volna, annál is inkább, mert a viták a még a nemzetközi jogilag nem kötelező közgyűlési nyilatkozat létre jöttét is veszélyeztette. 1986-tól kezdve nem foglalkoztak a meghatározással, és a megváltozott nemzetközi légkörben végül 1992 decemberében fogadta el a Közgyűlés a határozatot,<sup>29</sup> amely tartalmazza a Nyilatkozatot.<sup>30</sup>

A nyilatkozat legfőbb jellemzője végül az lett, hogy nem marad a 27. cikk keretei között, igyekszik kiküszöbölni annak hiányosságait, és óvatosan bővíti a védett jogok körét. Erre a megközelítésre utal, hogy a Preambulum szövege úgy fogalmaz, hogy a Közgyűlés a 27. cikknek a rendelkezéseiben „fellelkesedve”, (az eredetiben, az által inspirálva) alkotta meg a Nyilatkozatot.<sup>31</sup> A Nyilatkozat nemzeti vagy etnikai kisebbséget említ, ezzel egyértelművé teszi,

<sup>27</sup> General Comment No. 23 i.m.

<sup>28</sup> Res. 5(XXX)

<sup>29</sup> UN GA Res. 47/135

<sup>30</sup> Az előkészítésre és a Nyilatkozat részletes elemzésére lásd: Patrick Thornberry: *The UN Declaration: Background, Analyses and Observation*. In: Alan Philips és Allan Rosas (szerk.): *The UN Minority Rights Declaration*. Turku/Abo - London, Abo akademi University Institute for Human Rights, International Minority Rights Group, 1993, pp. 11- 71.

<sup>31</sup> A Nyilatkozat szövegét magyarul közli: Majtényi Balázs és Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. Dokumentumgyűjtemény. Budapest, Gondolat, MTA Jogtudományi Intézet, Kisebbségkutató Intézet, 2003, pp. 98-101.

hogy akár így, akár úgy nevezett közösséghez tartozó személyek jogait védi. Amint a Nyilatkozathoz fűzött kommentár rámutat, az európai regionális dokumentumok csupán a „nemzeti kisebbség” fogalmát használják. A kommentár szerint az állampolgárság nem lehet a védelem előfeltétele, noha a régi kisebbségeknek a Nyilatkozat alapján erősebb jogosultságai vannak, mint az újaknak.<sup>32</sup>

Az államok saját területükön védik a kisebbségek létezését és identitását, ösztönzik annak előmozdítását és törvényhozási, valamint egyéb intézkedésekkel segítik annak megőrzését (1. cikk). Ebből a rendelkezésből egyértelmű, hogy az állam részéről pozitív intézkedésekre van szükség, továbbá az is, hogy az anyaállamoknak a más országokban élő kisebbségei érdekében tett erőfeszítéseit a Nyilatkozat nem legitimálja.

A kisebbségi személyeknek joguk van a szabadon és beavatkozástól mentesen, hátrányos megkülönböztetés nélkül – mind a magánéletben, mind nyilvánosan – élvezni saját kultúrájukat, hirdetni és gyakorolni saját vallásukat, valamint használni anyanyelvüket. (2. cikk 1. bekezdés) Világos tehát, hogy a kisebbségi jogok gyakorlása nem korlátozható a magánéletre.

A kisebbségi személyeknek joguk van a hatékony részvételre a kulturális, a vallási, a társadalmi, a gazdasági életben és a közéletben. (2. bekezdés). A kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van a rájuk vonatkozó döntések meghozatalában részt venni, legalábbis a nemzeti jogszabályokkal nem összeegyeztethetetlen módon (3. bekezdés). Ezek a rendelkezések két érdekes kérdést is felvetnek. Egyrészt azt, hogy a részvétel milyen formái tekinthetők hatékonyak a közéletben? Az Eide féle kommentár az egyéni részvételi jogok mellett utal a különféle öngazgatási jellegű formákra, csakúgy, mint Thornberry is szükségesnek tartja idézni az EBESZ – akkor még EBEÉ, – 1991. évi kisebbségi szakértői értekezleti anyagát. Pontosabban egyes, a kisebbségek részvételére építő igazgatási formákat, köztük a nemzeti kisebbség öngazgatását.<sup>33</sup>

Az autonómia különböző formái tehát részei a kisebbségi közéleti részvételi jognak, de nem feltétlenül következnek belőle. A másik kérdés az, hogy vajon a vallási életben való hatékony részvétel odáig terjed-e, hogy az egyházi vezetők kiválasztásánál, illetve a szertartások nyelve kapcsán is figyelembe kell-e venni. Tehát kisebbségi egyházi vezetőt is ki kell-e nevezni, illetve választani, továbbá gondoskodni kell-e a szertartásnak kisebbségi nyelven történő tartásáról. Ezekől hallgatnak a kommentárok, és ez arra utal, hogy ezek a

---

<sup>32</sup> Asbjorn Eide: Kommentár az ENSZ Nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozathoz. 8. 10. és 11. szakasz. *Pro Minoritate* 2003/Nyár, pp. 181-182., eredeti forrás: E/CN.4 Sub.2/AC.5/2001/2

kérdések az egyházi autonómia részét képezik. Ettől persze fontos problémák lehetnek egy kisebbség életében.<sup>34</sup>

A kisebbségi személyeknek joguk van egyesületek létrehozásához (3. bekezdés), továbbá kapcsolatok fenntartásához közösségükön belül, a többséggel, illetve anyaországuk állampolgáraival (4. bekezdés). A jogokat egyénileg és csoportjuk más tagjaival közösségben, hátrányos megkülönböztetés nélkül gyakorolhatják (3. cikk 1. bekezdés). A Nyilatkozatba foglalt jogok gyakorlása vagy nem gyakorlása nem szolgálhat a kisebbségi személyek hátrányára. (3. cikk, 2. bekezdés). Ez a rendelkezés magában rejti az identitás megválasztásának szabadságát.

A többségi állam kötelezettségei közé tartozik a hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényre juttatása (4. cikk 1. bekezdés) és kedvező körülmények teremtése az identitás megőrzésére, kivéve ahol sajátos gyakorlatuk sérti a nemzeti jogot és ellentétes a nemzetközi normákkal. (2. bekezdés). Ez a megfogalmazás azt a követelményt állítja fel, hogy a kisebbségi kultúra egyes elmei ne legyenek ellentétben a belső, illetve a nemzetközi jogi emberi jogi normákkal.<sup>35</sup> Az államnak, - ahol lehetséges, - emellett megfelelő intézkedéseket kell tennie az anyanyelv tanítása és az azon való tanulás érdekében, (3. bekezdés). Ahol pedig helyénvaló, a kisebbségek történelme, hagyományai, nyelve fennmaradása érdekében is. Lépéseket kell továbbá tennie, hogy a kisebbségi személyek megfelelő ismerteket szerezzenek az egész társadalomról (4. bekezdés). Megfigyelhető ezekben a rendelkezésekben, de más cikkek kapcsán is, hogy az államok hogyan igyekeztek relativizálni a kisebbségi jogokból eredő kötelezettségeiket, olyan megfogalmazásokat beletéve a szövegbe, amely gondoskodnak arról, hogy pozitív lépéseket csupán akkor kelljen tenniük, ha „lehetséges” vagy feltétlenül szükséges. Az államoknak meg kell fontolniuk, hogy intézkedéseket hoznak kisebbséghez tartozó személyeknek a gazdasági fejlődésben való részvétele érdekében (4. cikk).

Az 5. cikk arról gondoskodik, hogy a nemzeti fejlesztési programokat, illetve az államközi együttműködést és segítségnyújtást a kisebbségi személyek jogos érdekeinek megfelelően kell megtervezni és megvalósítani. E cikk tehát a kisebbségi kultúrát romboló fejlődéstől, beruházásoktól véd. A 6. cikk szerint az államok kötelesek együttműködni kisebbségi ügyekben. Ennek egyik formája kétoldalú megállapodások kötése.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Patrick Thornberry: *The Un Declaration...* i.m. p. 42.

<sup>34</sup> Amint ismert, a szlovákiai magyarság hosszú ideje vár egy magyar katolikus püspök kinevezésére, míg a horvátországi magyar katolikus hívek számára problémát jelent a magyarul is misézni tudó papok hiánya.

<sup>35</sup> Asbjorn Eide i.m. p. 193.

<sup>36</sup> Asbjorn Eide. *ibid.* P. 199.



Az államok arra is kötelesek, hogy együttműködjenek a Nyilatkozat megvalósítása érdekében, állapítja meg a 7. cikk. A Nyilatkozat 8. cikkének első három bekezdése értelmezi annak viszonyát a más kisebbségi, illetve az emberi jogi kötelezettségek tekintetében, e szerint nem akadályozza azok végrehajtását és nem ellentétes az egyenlőség követelményével. A 4. bekezdés ehhez hozzáteszi, hogy a Nyilatkozat nem értelmezhető az ENSZ Alapokmány céljaival és elveivel, elsősorban az államok szuverén egyenlősége, területi sérthetlensége és politikai függetlensége ellen. Ez a rendelkezés tükrözi azt a régi félelmet, hogy a kisebbségi jogok gyakorlása elvezethet az állam széteséséhez. Végül, a 9. cikk az ENSZ és szakosított intézményei szerepét hangsúlyozza a Nyilatkozat megvalósításában.

Noha a Nyilatkozat az Egyezségokmány 27. cikkéhez képest fontos előrelépés, de a benne foglalt jogok minimalista stílusban vannak megfogalmazva, - különösen az anyanyelven történő oktatáshoz való jog, - hiányoznak belőle a hivatali nyelvhasználati jogok, továbbá bármiféle utalás a kisebbségi személyek közéleti részvételének formáira, és a vallási kisebbségek speciális jogai sem foglalták bele.<sup>37</sup>

A Nyilatkozat súlyát mutatja, hogy nemzetközi jogilag nem kötelező jellege ellenére, sorsának nyomon követésére, 1995-ben létrehozták az ENSZ Kisebbségi Munkacsoportját. Természetesen a Munkacsoport nem végez szabályos felülvizsgálatot, de lehetőséget teremt a nemzeti kisebbségi szabályok megvitatására és a nem kormányközi szervezetek bírálataira.<sup>38</sup>

## Összegzés helyett

Komoly ellenállást kellett legyőzni ahhoz, hogy az ENSZ-ben meginduljon a kisebbségi jogi normaalkotás. Noha fájóan hiányzik a témakörben a részletes, nemzetközi jogilag kötelező szabályokat felállító, egyetemes szerződés, a Nyilatkozat megszületésével az ENSZ és tagállamai egy viszonylag használható mércét jelentő iránymutatáshoz jutottak. Az ENSZ szervei egyébként használják is ezeket a normákat az államok magatartásának megítései során.

Tekintettel arra, hogy az ENSZ tagjainak többségét alkotó fejlődő államok nagyobbik része egyelőre a homogenizáló nemzetépítés gyakorlatát folytatja, nem sok esély van arra, hogy a közeljövőben kidolgozásra kerülhet egy szerződés ebben a tárgyban a szervezet keretei között. Ehhez az is hozzájárul, hogy az európai államoknak az a köre, amely híve a kisebbségi jogok nemzetközi védelmének, elvesztette az érdeklődését egy ilyen szerződés iránt. Ennek a fő oka az, hogy a kilencvenes években az Európa Tanács keretei között két egyezmény is született,

<sup>37</sup> Lásd erre: Patrick Thornberry: The UN Declaration... pp. 54- 56.



ebben a tárgykörben. A Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek jogairól közvetlenül védi a kisebbségi jogokat, míg a Regionális vagy kisebbségi nyelvek európa chartája közvetett módon, de hatékonyan teszi ugyanezt.

---

<sup>38</sup> Lásd erre: Böszörményi Jenő: Az ENSZ Kisebbségi Munkacsoportja. *Acta Humana* 44-45. pp. 30-45.

## Lattmann Tamás:

### A Vöröskereszt új emblémája – Az előzmények

*A két részből álló tanulmány abból az alkalomból született, hogy 2005 decemberében az 1949-es genfi egyezmények részes államai elfogadták a harmadik kiegészítő jegyzőkönyvet, mellyel a nemzetközi jogi rendszerbe a vörös kereszt és félhold mellé egy újabb emblémát illesztnek be.*

*A tanulmány első része a történelmi előzményeket foglalja össze, illetve taglalja azokat a nehézségeket, melyek az emblémákkal, illetve az el nem fogadott jelképekkel kapcsolatban felmerültek. A Kül-Világ következő számában megjelenő második rész pedig az új szabályozás részleteit mutatja be.*

2005. december 8-án igen nagy jelentőségű döntés született Genfben, azon a konferencián, melyre az 1949-es genfi egyezmények részes államait hívta meg Svájc, az egyezmények letéteményese. Az eredeti kérdés az volt, hogy vajon sikerül-e véget vetni egy évtizedek óta zajló vitának, ami mind a nemzetközi politikában, mint pedig a Vöröskereszt szervezetében komoly feszültségeket okozott: az új embléma alkalmas lehet arra, hogy rendezze a meglévő hivatalos megkülönböztető jelvények, és az el nem ismert szimbólumok közötti választás vitáját.

A jelen tanulmány célja az emblémák történetének, és e vitának, valamint az új emblémának szűk értelemben vett bemutatása az államok, a nemzetközi jog oldaláról megközelítve. Így nem foglalkozik részletesen a Vöröskereszt szervezeti kérdéseivel, vagy az emblémák által biztosított védelem átfogó jogi szabályaival, a vizsgálatot az emblémákra vonatkozó, nem pedig az emblémák erejéből fakadó jogi szabályokra szűkítjük.

---

\* Lattmann Tamás a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem jogtudományi tanszékének egyetemi adjunktusa, illetve az ELTE ÁJK nemzetközi jogi tanszékének tanársegédje. Elsődleges kutatási területe a nemzetközi humanitárius jog, illetve a modern terrorizmus, és az azzal szembeni fellépés nemzetközi jogra gyakorolt hatása.

## Az embléma története

A tizenkilencedik századra alakult ki, és jelent meg a nemzetközi jogi gondolkodásban az igény arra, hogy a hadviselésre vonatkozó szabályokat az államok jogi kötelező erővel bíró szerződéses formákba foglalják. Ekkorra vált ugyanis minden szempontból nyilvánvalóvá, hogy a megváltozott hadviselési módszerek és eszközök<sup>1</sup> káros hatásaival szemben való védelemre nem elégségesek az addig ismert és alkalmazott jogi megoldások, illetve a felvilágosodás gondolati eredményeit nem lehetett más módon kikényszeríthetővé tenni. E korabeli gondolatok eredményei igen széles körűek voltak: a fegyveres konfliktusok által teremtett problémák széles spektrumát fogták át, az ellenségnek ártó, károk okozására alkalmas magatartások korlátozásának igényétől egészen az emberiség minimumát jelentő, a magatehetetlen sebesültek védelmét előíró kötelezettségek megteremtéséig.

Ugyanakkor az olyan elméleti gondolatoknak a gyakorlatba való átültetéséhez, mint például az emberiség elve, illetve a sebesültek gondozásának kötelezettsége, sok mindenre volt szükség. Egyrészt arra, hogy az államok tevőleges magatartásukkal részt vegyenek az ilyen elgondolások gyakorlati megvalósításában, ám a tizenkilencedik századi hadseregek túlnyomó többségében nem működött átfogó egészségügyi, vagy ápoló szolgálat, a létezőket pedig nem védtek különleges jogi előírások. Másrészt pedig arra, hogy ha kell, akár tartózkodással is, de ne akadályozzák a társadalmakban eleve meglévő segítő magatartások eredményes megvalósulását, de a korabeli írott nemzetközi jogi rendszerben semmilyen védelmet nem élveztek a csaták sebesültjeiről esetleg gondoskodó, a harcokkal egyébként semmilyen kapcsolatban nem álló polgári lakosok.

Egy egységes, az államok által közös akarattal elfogadott embléma volt az, ami a fenti problémákra legalábbis részben megoldást jelenthetett. Először is jelzés-, másodsor pedig védelmi funkciót láthatott el. Jelezhette, hogy az azt viselő személyek, még ha hivatalosan az egyik hadviselő fél szolgálatában állnak is, tevékenységükkel nem elsősorban annak katonai érdekeit, hanem az államok egységes és közös akaratával felsőbbrendűnek kinevezett humanitárius célokat tartják szemük előtt.

E gondolatot elsőként Dr. Lucien Baudens vetette fel 1857-ben az 1854-1856 közötti krími háború során szerzett tapasztalatai alapján. Megvalósításhoz végül Henry Dunant és az 1863 februárjában Genfben először összeülő „Sebesült Katonákat Segítő Nemzetközi Bizottság”

---

<sup>1</sup> A hadviselés tizenkilencedik és tizenkilencedik századi radikális átalakulásáról lásd pl. MacGregor Knox: Tömegpolitika és nacionalizmus mint hadügyi forradalom: a francia forradalom, és ami utána következett; vagy

(az 1876-ban létrejövő, mai Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságának elődje) illetve az ekkoriban a már meglévő jótékonyági és segélyegyletekre alapítva az 1863-as genfi diplomáciai konferencia határozatai<sup>2</sup> alapján a Bizottság irányítása alatt szerveződő nemzeti társaságok (azaz a mai Vöröskereszt<sup>3</sup> vagy Vörös Félhold nemzeti társaságok) munkájára volt szükség. Az ma már az idő távlatából nem állapítható meg, hogy vajon a Bizottság mennyiben támaszkodott Baudens gondolataira.<sup>4</sup>

Ezt a jelzést és emblémát a hadijog mai napig tartó kodifikációs folyamat megnyitó, 1864-ben elfogadott első genfi egyezmény 7. cikke<sup>5</sup> a következőképpen írja le:

„A kórházak, az ambulanciák és a betegszállítványok részére megkülönböztető és egyforma lobogó állapotatik meg. (...)

Hasonlóképpen meg van engedve, hogy a semlegesített személyzet karszalagot viseljen, ennek kiszolgáltatása azonban a katonai hatóságot illeti.

A lobogón és a karszalagon fehér mezőben nyugvó vörös kereszt lesz.”

Az egyezmény 6. cikke e mellett a betegszállítványoknak semlegességet, az 5. cikk pedig a sebesülteknek segítséget nyújtó személyeknek védettséget biztosít.

A vörös kereszt az első olyan, a nemzetközi jog eszközével elfogadott, elismert embléma volt, mely alkalmas lehetett a fenti célok elérésére. Az 1864. augusztus 8. és 22. közötti genfi konferencián részt vevő államok (illetve az annak előkészítésén 1863 óta dolgozó Bizottság) magát az emblémát nem vallási megfontolások eredményeképpen választották ki, hiszen ezzel azt kockáztatták volna, hogy a keresztet vallási jelképként el nem fogadó államok nem ismerték volna el az emblémát, illetve az ahhoz kapcsolni szándékozott mentességeket, ami az egész jogalkotó folyamatot veszélybe sodorhatta volna. A fehér alapon nyugvó vörös kereszt emblémát a svájci lobogó színeinek megfordításával alakították ki, amivel a részes államok egyrészt az egyezmény létrehozására irányuló svájci erőfeszítések előtt kívántak

---

Peter Paret: Napóleon és a háború forradalma; In: Veszprémy László (szerk.): *A korai stratégiai gondolkodás*, Budapest, 2005, Zrínyi Kiadó.

<sup>2</sup> Resolutions of the Geneva International Conference. Geneva, 26-29 October 1863. In: D.Schindler, J.Toman: *The Laws of Armed Conflicts*. Martinus Nijhoff Publisher, 1988, 230-231. o.

<sup>3</sup> A mai Magyar Vöröskereszt 1881-ben jött létre Magyar Szent Korona Országai Vörös-Kereszt Egylete néven, melyet 1882-ben ismert el és fogadott a mozgalom tagjainak sorába a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága. Bővebben: [http://www.ifrc.org/cgi/pdf\\_profile.pl?huprofile.pdf](http://www.ifrc.org/cgi/pdf_profile.pl?huprofile.pdf) (letöltve: 2006. március 1.)

<sup>4</sup> François Bugnion: Towards a comprehensive solution to the question of the emblem. In: *International Review of the Red Cross* No. 838. 427-478. o.

<sup>5</sup> Az egyezményt Magyarországon kihirdette: 1911. évi XX. törvény a hadrakelt seregek sebesültjei és betegei sorsának javítása végett Genfben kötött egyezmények becikkelyezéséről.

tisztelegni,<sup>6</sup> másrészt ugyanakkor a svájci lobogóban, a korabeli Európa egyetlen garantáltan semleges államának<sup>7</sup> szimbólumában látták megtestesülni az egész jogalkotó gondolatsor egy legmeghatározóbb mögöttes elvi lényegét: a semlegességet.

Hogy az eredeti megfontolások nem vallási alapokon nyugodtak, azt egyértelműen bizonyítja, hogy a későbbiekben az eredeti gondolatot és célokat magukat maradéktalanul elfogadó, de az emblémát immár vitató Ottomán Birodalom 1865-ben még minden fenntartás nélkül csatlakozott az egyezményhez. Ám az 1876 és 1878 közötti orosz-török háborúban – nyilvánvaló politikai okokból – már bejelentette, hogy saját ambulanciái megjelölésére a továbbiakban a vörös félhold emblémát fogja alkalmazni, ami mellett természetesen tiszteletben fogja tartani az ellenoldal által alkalmazott vörös kereszt jelzést. Innentől fogva a török állami gyakorlat nem is változott. Ezt az egyoldalú állami döntést végül a genfi egyezményben részes államok és a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága ideiglenes jellegűként elfogadták, de a folyamat visszafordíthatatlanná alakult, amikor a „Sebesültek Megsegítésének Ottomán Társasága” (amelyet a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága 1868-ban ismert el, és amely addig a vörös keresztet használta) Konstantinápolyban bejelentette, hogy ő is a vörös félholdat tekinti jelképének. Ez annak volt aggasztó jele, hogy az embléma kérdése nem csupán az állami szinten válik problémássá, hanem a mozgalom igazi hajtóereje, az egyének, a nemzeti társaságok szintjén is. Ám ekkor az embléma kérdését a szervezet nem tervezte nemzetközi szerződés útján rendezni.

A további jogfejlődésben egy ideig nem is volt komoly előrelépés az emblémával kapcsolatban. Az ezután tető alá hozott nemzetközi szerződések elsődleges eredménye nem az újabb jelképek felállításában keresendő, hanem a meglévő és elfogadott, elvileg egy és egységes embléma erejének jogi tartalommal való feltöltésében. Az 1864-es genfi egyezmény felülvizsgálatának eredményeképpen megszülető 1906-os genfi egyezmény egy teljes fejezetet szentelt a „megkülönböztető jelvény” témájának, anélkül, hogy érdemben foglalkozott volna a vörös kereszt szimbólum mellett új jelképek elfogadásával. Sőt, a szerződés 18. cikkének szövegezéséből egyértelműnek tűnik, hogy nem csak hogy nem volt nyilvánvaló nemzetközi szándék újabb embléma elfogadására, de még a török „elhajlást” sem kívánják utólag

<sup>6</sup> Ezt a gondolatot erősítette a későbbi 1906-os genfi egyezmény 18. cikke, illetve az 1929-es első genfi egyezmény 19. cikke is. Mind a kettő a „Svájc iránti tiszteletet” hangsúlyozza. Természetesen nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a szerződések megalkotásakor az emblémák problémája már jelentősebbé vált, mint volt a kezdeti időkben, így a részes államok, és különösen az emblémák számának növekedését határozottan ellenző Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága indokoltan látták e tényező nyomtatékosítását.

<sup>7</sup> Svájc történelmében a semlegességet első alkalommal 1674-ben nyilvánította ki a Svájci Szövetségi Tanács (Tagsatzung). Az állam állandó semlegességét később megerősítették a napóleoni háborúkat lezáró 1815-ös bécsi konferencia résztvevő nagyhatalmai is.

elismerni. Ugyanerre a következtetésre juthatunk akár az eredetileg hiteles francia, vagy az angol, vagy a hivatalos magyar nyelvű szöveg vizsgálatával is (kiemelés tőlem):

„Par hommage pour la Suisse, le signe héraldique de la croix rouge sur fond blanc, formé par interversion des couleurs fédérales, est maintenu comme emblème et signe distinctif du service sanitaire des armées.”<sup>8</sup>

„Out of respect to Switzerland the heraldic emblem of the red cross on a white ground, formed by the reversal of the federal colors, is continued as the emblem and distinctive sign of the sanitary service of armies.”<sup>9</sup>

„Tiszteletből Svájc iránt, a szövetségi színek felcserélésével a fehér alapon nyugvó vöröskereszt címerképe lesz ezentúl is a hadseregek egészségügyi csapatainak jelképe és megkülönböztető jelvénye.”<sup>10</sup>

Ugyanakkor a már kiszabadult szellemet nem lehetett visszakényszeríteni a palackba. Törökország 1907. augusztus 24-én csatlakozott ugyan a szerződéshez, de a 18. cikkhez olyan tartalmú fenntartást fűzött, aminek értelmében a vörös félholdat alkalmazza továbbra is jelképként.<sup>11</sup> Perzsia (Irán) pedig, amely a vörös oroszlán és a nap emblémát (ami saját állami jelképe volt) kívánta alkalmazni, nem is erősítette meg a szerződést, csupán aláírta azt. Ellenkezésének oka az volt, hogy mind az orosz, mind pedig az ottomán birodalom politikai riválisának számított, és így sem a keresztet, sem pedig a félholdat nem akarta elfogadni (a Vörös Oroszlán és a Nap Társaságot csak később, 1922-ben állította fel Ahmed Sah Qajar egy rendelettel). Később pedig Egyiptom volt az állam, amelyik a szerződéshez történő 1923 december 17-i csatlakozása alkalmával a törökökéhez nagyon hasonló fenntartást tett, azaz a vörös félholdat tekintette saját alkalmazásában megkülönböztető jelzésnek,<sup>12</sup> aminek okai között nyilván előkelő helyen van az a tény, hogy Egyiptomban már 1912-ben létrejött a Vörös Félhold Társaság az olasz-líbiai háború alatt (igaz, azt egészen az 1929-es genfi egyezmény elfogadásáig nem is ismerte el a mozgalom).

Ám ha az 1906-os egyezménynek nem is sikerült megoldania az emblémák szaporodásának problémáját, jelentős eredményei vannak abban, hogy a magára az emblémára vonatkozó szabályok köre jelentősen bővült. Kimerítően szabályozták a szerződésben annak katonai, illetve civil egészségügyi használatának módját, nem

<sup>8</sup> A szöveg forrása: *Actes de la Conférence de Révision, réunie à Genève du 11 juin au 6 juillet 1906*. Genf, 1906, 277-293 o.

<sup>9</sup> A szöveg forrása: D.Schindler, J.Toman, id. mű, 301-310. o.

<sup>10</sup> Az egyezményt Magyarországon kihirdette: 1911. évi XX. törvény a hadrakelt seregek sebesültjei és betegei sorsának javítása végett Genfben kötött egyezmények becikkelyezéséről.

<sup>11</sup> D.Schindler, J.Toman, id. mű, 312. o.

<sup>12</sup> *LNTS*, Vol. 19, 293. o.

megfelelkezve az olyan esetről sem, ha egy, a hadviselő felekkel szemben semleges állam segítő egyesülete kíván a harcok során emberbarát tevékenységet folytatni az embléma védelme alatt. Egyértelmű tiltásnak vetették alá az egyezményes szimbólum egészségügyi célokon túli más jellegű állami felhasználását:

„A fehér alapon nyugvó vörös kereszt jelképe és a Vörös Kereszt vagy Genfi Kereszt szavak sem béke, sem háború idején nem használhatók másra, mint arra, hogy védelmezzék és megjelöljék azokat az egészségügyi alakzatokat és intézeteket, továbbá azt a személyzetet és azokat az anyagszereket, a melyek az Egyezmény védelme alá tartoznak.”<sup>13</sup>

Ami mindenképpen fontos újdonságot jelentett, hogy az államok felismerték az elfogadott emblémának nem csak morális, hanem anyagi jellegű értékét is, illetve azt, hogy annak az eredeti célokkal nem teljesen összeférhető esetleges használata hosszú távon a szimbólum morális értékvesztéséhez vezethet. Emiatt az államok a szerződésben vállalták, hogy saját területükön biztosítják a jelkép jogi eszközökkel való védelmét, azaz nem csak saját maguk cselekvési szabadságát korlátozzák a szimbólummal kapcsolatban, hanem azt sem engedik, hogy azt akár a kereskedelmi, akár a magánszféra olyan célra használja fel, ami ellentétes az eredeti célkitűzésekkel. Ez az előírás magában foglalta a szabadalmi és egyéb tilalmakat is:

„Azok az aláíró kormányok, amelyeknek törvényei nem volnának már most is megfelelők, kötelezik magukat arra, hogy (...) mindenkor megakadályozhassák a Vörös Kereszt vagy a Genfi Kereszt jelképnek vagy elnevezésnek különösen kereskedelmi célból gyári vagy kereskedelmi jegyeken magánosok vagy oly más társulatok által való használatát, amelyeknek erre a jelen Egyezmény értelmében joguk nincsen. (...) Ettől a joghatálytól kezdve nem lehet többé oly gyári vagy kereskedelmi jegyet szerezni, amely a tilalomba ütközik.”<sup>14</sup>

Ugyanígy komoly előrelépés az 1864-es egyezmény előírásaihoz képest, hogy a szerződésben részes államok megállapodtak az embléma büntetőjogi védelmében is. Az egyezmény szabályai alapján az államok vállalták, hogy azonos módon fogják büntetni az emblémával való visszaéléseket, mintha azokat a katonai jelvényekkel, egyenruhával követték volna el. Ezzel lényegét tekintve az államok a vörös kereszt emblémának ugyanazt a súlyt és jelentőséget biztosították, mint a saját fegyveres erőik jelzéseinek.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> 23. cikk.

<sup>14</sup> Uo. 27. cikk.

<sup>15</sup> Uo. 28. cikk.



Ez a különleges, a hadviselés során is fennálló védelmi igény, illetve egyenlő súly megjelent az 1899-ben és 1907-ben, a hágai konferenciákon kidolgozott szerződésekből is, nevezetesen az 1899-es második és az 1907-es negyedik hágai egyezményhez csatolt hadviselési szabályzatokban.<sup>16</sup> E dokumentumok, mint a hadviselés jogának „hágai ágának” alapító szerződésai a mai napig hatályban vannak, és azok kötelező ereje azokra az államokra is kiterjed szokásjogi természetüknél fogva, amelyek azoknak egyébként nem részesei. Ezt a kötelező erőt már 1946-ban elismerte a nürnbergi, majd 1948-ban a tokiói törvényszék is.<sup>17</sup> E szabályzatok 23. cikke, mely különleges tilalmakat ír le, az f) pont alatt tartalmazza az ellenséges, illetve a hadijog által ismert jelzésekkel való visszaélés tilalmát:

„A külön egyezményekkel megállapított tilalmakon felül tilos nevezetesen:  
(...)  
f) a békekövetek zászlajával, az ellenség zászlajával vagy ennek hadi jelvényeivel és egyenruhájával vagy a Genfi Egyezmény megkülönböztető jelvényével visszaélni”

A cikk szövegezése egyértelművé teszi, hogy a megkülönböztető jelzésnek kijáró védelmet a szabályzat nem tartja fenn kizárólagosan a vörös kereszt emblémának, hanem a „Genfi Egyezmény” által megjelölt – tulajdonképpen bármilyen – jelkép vonatkozásában értelmezhetőnek tekinti. A szerződés létrehozásakor természetesen csak egy ilyen embléma volt, ez pedig a hatályban lévő genfi egyezmény értelmében a vörös kereszt volt. Ám mivel Törökország 1907-ben a már fentebb is említett fenntartással csatlakozott az 1906-os genfi egyezményhez (ami 1907-ben hatályba is lépett), és ez ellen a fenntartással szemben senki nem jelentett be kizáró kifogást, megállapíthatjuk, hogy e hágai egyezmény hatályba lépésekor (azaz 1910-ben) a „Genfi Egyezmény megkülönböztető jelvénye” kifejezés alatt már értelmezhető volt a vörös félhold embléma is az olyan konfliktusokban, melyekben az egyik oldalon Törökország volt a hadviselő fél. Ezzel a megoldással az 1899-es és 1907-es hágai egyezmények lényegében elkerülték az embléma meghatározásának, a használható emblémák korlátozásának problémáját, ráhagyva azt a genfi egyezményekre.

Ebben a kérdésben a fordulópontot az 1929-ben elfogadott újabb genfi egyezmények<sup>18</sup> (egészen pontosan az 1929-es első genfi egyezmény<sup>19</sup>) jelentették. Ez a dokumentum is önálló

<sup>16</sup> Az egyezményeket Magyarországon kihirdette: 1913. évi XLIII. törvény az első két nemzetközi békeértekezleten megállapított több egyezmény és nyilatkozat becikkelyezése tárgyában.

<sup>17</sup> *AJIL*, Vol. 41, 1947, 248-249 o.

<sup>18</sup> Az egyezményeket Magyarországon kihirdette: 1936. évi XXX. törvénycikk a hadrakelt seregek sebesültjei és betegek helyzetének javítása és a hadifoglyokkal való bánásmód tárgyában Genfben 1929. évi július hó 27. napján kelt egyezmények becikkelyezéséről.

<sup>19</sup> Az 1929-es genfi egyezmények esetében történt meg először, hogy egyszerre nem egységes dokumentum született, hanem szabályozási tárgykör mentén külön szerződés – ami egybeesett a hadifoglyokra vonatkozó szabályok első

fejezetet szentel az ismertető jelzés kérdésének. Mivel ekkor már több állam (Törökország, Egyiptom, Irán) esetében a gyakorlatban is alkalmazásra kerültek a vörös félhold, valamint vörös oroszlán és nap emblémák, az első egyezmény 19. cikke immár elfogadja ezeket a jeleket is a vöröskereszt mellett. Ugyanakkor a szerződés szövegének elemzésével megállapíthatjuk, hogy az ezt a lehetőséget elvileg csak azon államok számára tartja fenn, melyek ezeket az emblémákat eddig is használták:

„Svájc iránti tiszteletből a szövetségi színek felcserélésével létesített címerkép, azaz fehér alapon nyugvó vöröskereszt, megmarad a hadsereg egészségügyi szolgálatának jelképeként és ismertetőjelként.

Azoknál az országoknál azonban, amelyek már a vöröskereszt helyett a vörös félholdat vagy a vörös oroszlánt és napot használják fehér alapon ismertetőjelként, ezek a jelvények a jelen egyezmény értelmében elfogadtatnak.”<sup>20</sup>

A szerződés egyebekben az 1906-os genfi egyezményhez hasonló módon szabályozza az embléma használatának lehetőségeit, illetve módszereit (lobogón, karszalagon, igazoló iratokon). Új elemként írja elő a láthatósággal kapcsolatos fontos követelményeket.<sup>21</sup> Az újonnan elfogadott emblémák védelmére a szerződés az 1906-os genfi egyezményben megismert előírásokat tartalmazza, az új emblémákra kiterjesztő módon.<sup>22</sup>

Az embléma magánérdekekkel szemben való védelmével kapcsolatban a szerződés további kötelezettséget állított fel a részes államok számára. A szimbólum védelme mellett az egyezmény – öt év türelmi idő megengedésével – előírja, hogy az államok kötelesek fellépni minden „utánzás jellegű” jelnek és elnevezésnek akár üzleti, akár egyéb célú alkalmazásával szemben – e szabályt immár természetesen megfelelően alkalmazva a vörös félhold és a vörös oroszlán és nap emblémák tekintetében is.<sup>23</sup>

Ezzel egyidejűleg ugyanakkor az egyezményeket megállapító konferencia kijelentette, hogy új emblémákat a jövőben nem kíván már elfogadni.

---

önálló nemzetközi szerződésbe foglalásával. Ugyanis az 1929-es első genfi egyezmény a „hadrakelt seregek sebesültjei és betegek helyzetének javításáról”, a második pedig „a hadifoglyokkal való bánásmódról” szólt.

<sup>20</sup> Genfi egyezmény a hadrakelt seregek sebesültjei és betegek helyzetének javítására, 19. cikk.

<sup>21</sup> Uo. 22. cikk, 3. bek.

<sup>22</sup> Uo. 24. cikk.

<sup>23</sup> Uo. 28. cikk.

## A jelenleg hatályos szabályozás

A nemzetközi humanitárius jog mai alapját képező, 1949-ben elfogadott négy genfi egyezmény<sup>24</sup> a második világháború tapasztalataiból kiindulva újraalkotta a nemzetközi humanitárius jog alapvető szabályait. Mivel az 1929-es genfi egyezmény már szabályozta a szóba jöhető emblémákat, sem a részes államok, sem pedig a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága nem pártolta újabb emblémák, mint például az izraeli nemzeti társaság által használt, és az Izrael állam által javasolt vörös Dávid-csillag elfogadását, illetve más államok egyéb kezdeményezéseit – melyeket bővebben a következő részben tárgyalunk.

Az 1949-es első genfi egyezmény VII. fejezete szól a megkülönböztető jelzészről. Jogi erővel bíró emblémaként a szerződés a vörös keresztet, illetve az azt alkalmazó államok esetében a vörös félholdat, illetve a vörös oroszlán és a nap jelképet ismeri el – az 1929-es egyezmény előírásainak szinte szó szerinti megismétlésével.<sup>25</sup>



Vörös kereszt



Vörös félhold



Vörös oroszlán

Az embléma használati módjaival kapcsolatban újszerű, az eddigiektől eltérő szabályokat a szerződések nem állapítanak meg, viszont találhatunk technikai jellegű újdonságokat. Az első egyezmény továbbra is részletesen, és a korábbi egyezményekből már megismertekkel nagyjából azonos módon szabályozza annak az egészségügyi személyzet által való használatának módját.<sup>26</sup> Új eredményként jelentkezik ugyanakkor, hogy az egyezmény kötelező erővel írta elő az egészségügyi személyzetnek önálló személyazonosító igazolvánnyal való ellátását, és meghatározta az ilyen igazolványok kötelező minimális formai és tartalmi

<sup>24</sup> Magyarországon kihirdette őket: 1954. évi 32. tvr., közzétette: 2000/17., 2000/18., 2000/19. és 2000/16. Nemzetközi Szerződés a külügyminisztertől. A négy szerződés a következő szabályozási területek mentén lett felépítve: az első a „hadrakelt seregek sebesültjei és betegek helyzetének javítását” célozza, a második a „tengeri haderők sebesültjei, betegek és hajótöröttek helyzetének javítását”, a harmadik a „hadifoglyokkal való bánásmódot” szabályozza, a negyedik pedig a „polgári lakosság háború idején való védelmére” állapít meg előírásokat.

<sup>25</sup> A hadrakelt fegyveres erők sebesültjei és betegek helyzetének javítására vonatkozóan Genfben, 1949. augusztus 12-én kelt egyezmény (az 1949-es első genfi egyezmény), 38. cikk.

<sup>26</sup> Uo. 39-43. cikk.

kellékeit.<sup>27</sup> Erre a korábbi egyezményekben nem került sor, az 1929-es egyezményt megalkotó konferencia záró nyilatkozatai között azonban már megtaláljuk az erre irányuló igényt.<sup>28</sup> Az 1949-es első egyezmény a fentiekén túlmenően nem ír elő kötelező formát, ám annak II. melléklete egy olyan – jogilag nem kötelező erejű – mintát ad a részes államoknak, mely minden szempontból megfelel az egyezmény előírásainak. Ezen az igazolványon, illetve az ilyen célú igazolványokon az egyezmény értelmében a megkülönböztető jelzést fel kell tüntetni.

Először ekkor került nemzetközi szerződésben szabályozásra az, hogy az egyes nemzeti társaságok, egyesületek milyen módon viselhetik és használhatják az emblémákat saját, békeidős tevékenységük során – ezzel válik el egymástól immáron az államok által is hivatalosan elismert módon az emblémák háborús és békeidős, valamint a Vöröskereszt nemzetközi és nemzeti szintjén való használata, ami nyilvánvalóan újabb potenciális veszélyeket hordozott magában. Ezért az egyezmény maga is korlátozza a nemzeti társaságok ilyen jogait azzal, hogy a megkülönböztető jelzés háborús időkben történő bizonyos fajta alkalmazását (karszalagon vagy háztetőre kiterítve, melyek egyértelműen védő jellegű alkalmazást jelentenek) egyszerűen megtiltja számukra – fenntartva azt kizárólag a Vöröskereszt nemzetközi szervezetei, illetve az államok számára. Ugyanakkor az embléma használatának kérdését általánosságban a Vöröskereszt intézményeinek saját belátására bízta, amikor arra hivatkozik, hogy a békeidőben az embléma használatának meg kell felelnie a Vöröskereszt saját nemzetközi szervezeti egyeztetései eredményeképpen elfogadott alapelveknek.<sup>29</sup>

Az egyezmény által elismert megkülönböztető jelzések, emblémák védelmére is találunk természetesen szabályokat, melyekkel a részes államok azt próbálják meg biztosítani, hogy ezek a jelképek ne legyenek más célokra felhasználhatók, mint amire eredetileg is szánták őket. Mivel ezeknek a jelképeknek mindegyike már az legalább az 1929-es egyezmény óta hivatalosan is ismert volt, az 1949-es egyezmény immár türelmi idő engedése nélkül (kivéve azokat az államokat, akik nem voltak részesei az 1929-es egyezménynek, az ő esetükben három év türelmi időt hagy az egyezmény) és általánosságban megtiltotta e jelképek alkalmazását, függetlenül attól, hogy az alkalmazásnak mi a célja. A részes államok konkrét jogalkotási kötelezettséget is vállalnak e szabály érvényesítése érdekében, amennyiben a hatályos

<sup>27</sup> Uo. 40. cikk.

<sup>28</sup> IV. határozat, forrás: 1936. évi XXX. törvénycikk a hadrakelt seregek sebesültjei és betegek helyzetének javítása és a hadifoglyokkal való bánásmód tárgyában Genfben 1929. évi július hó 27. napján kelt egyezmények becikkelyezéséről.

szabályaik nem lennének alkalmasak annak biztosítására.<sup>30</sup> E szabályok értelmében például egyértelműen jogellenes a magán egészségügyi ellátások a vörös kereszt emblémájával történő hirdetése.

A megkülönböztető jelzésnek a tengeri hadviselés során való alkalmazására az 1949-es második genfi egyezmény ad újszerű szabályokat. Nyilván a jelzés az általános szabályoknak megfelelően használható, de az egyezmény először írja le kimerítően, hogy milyen kritériumoknak kell megfelelniük az úgynevezett kórházhajóknak, azaz az olyan hajóknak, melyeket a hadviselő felek, a Vöröskereszt, annak nemzeti szervezetei, vagy bárki más külön és kizárólag csak azért hoz létre, hogy sebesülteket, betegeket és hajótörötteket segítsen, kezeljen és szállítson. Ezek számára a hadijog általános szabályai eddig is egyértelműen védeltséget biztosítottak, ebben az egyezményben azonban a megkülönböztető jelzés használatának különleges, ám a cél ismeretében mindenképpen helytálló módjait fektették le az államok. Az elsődleges cél az ilyen esetben, hogy a láthatóság és a felismerhetőség minél jobban biztosítható legyen, ennek érdekében az egyezmény az ilyen hajókra, annak mentőcsónakjaira általánosságban azt írja elő, hogy teljes felületüket fehérre fessék, a hajó oldalain és a vízszintes felületeken pedig jól látható, nagy méretben helyezték el a megkülönböztető jelzést. E mellett e jelzést a lehető legmagasabb ponton elhelyezett lobogón is szerepeltetni kell, de e mellett természetesen – az általános tengerészeti szabályoknak megfelelően – a saját nemzeti lobogójukat is láthatóan el kell helyezni.<sup>31</sup>



USNS Mercy (forrás: [www.pacom.mil](http://www.pacom.mil))

<sup>29</sup> A hadrakelt fegyveres erők sebesültjei és betegei helyzetének javítására vonatkozóan Genfben, 1949. augusztus 12-én kelt egyezmény (az 1949-es első genfi egyezmény), 44. cikk.

<sup>30</sup> Uo. 53-54. cikk.

<sup>31</sup> A tengeri haderők sebesültjei, betegei és hajótöröttei helyzetének javítására vonatkozóan Genfben, 1949. augusztus 12-én kelt egyezmény, 43. cikk.

A polgári lakosság védelmét célzó negyedik genfi egyezmény (hasonlóképpen az első genfi egyezmény ilyen jellegű előírásához) a megkülönböztető jelzés felhasználásnak egy újabb módját ismeri el, nevezetesen, hogy a kizárólag a sebesültek és a betegek részére fenntartott övezeteket is meg lehet jelölni ezekkel az emblémákkal – amennyiben a hadviselő feleknek sikerül megállapodniuk ilyenek kialakításában.<sup>32</sup>

A négy genfi egyezmény általánosságban az embléma, illetve az annak védelme alatt álló személyek vagy objektumok elleni támadásokat súlyos jogsértésnek minősíti – ám magának az emblémának a jogellenes felhasználását nem. Ez azt jelenti, hogy a részes államoknak az egyezményekből fakadó kötelességük az ilyen cselekményekkel szemben a saját büntetőjogi eszközeikkel eljárni, vagy az ilyen cselekmények gyanúsítottjait kiadni – mivel maguk az egyezmények nem írnak elő konkrét felelősségre vonásra irányuló eljárást.<sup>33</sup> Ennek következménye tehát az, hogy a részes államoknak kell a saját jogalkotó munkájukkal megalkotni azokat a részletes szabályokat, melyek erre alkalmasak. Magyarországon például ennek megfelelően az azóta már hatályon kívül helyezett, a második világháború utáni első átfogó büntető törvénykönyvről szóló 1961. évi V. törvény 141. § tartalmazta a „Visszaélés a vöröskereszttel” büntetést, mely ugyanakkor egyszerre fedt nem csak a vöröskereszt embléma elleni támadásnak, hanem már (ami a jelen tanulmány szempontjából igazán fontos) annak jogellenes használatának a büntetendőségét is.<sup>34</sup> Ez a szabályozás előremutató volt, mert mint láthatjuk, az egyezmények előírásán túlmenően a jogellenes támadással azonos módon rendelte büntetni az emblémák jogellenes felhasználását is. Ugyanakkor a törvény betűje nem állt teljesen összhangban az egyezményekkel, mert csak a vöröskereszt emblémát tekintette védett jelvénynek.

Az 1949-es genfi egyezményeket, illetve a hadviselés jogára vonatkozó előírásokat az államok az 1977-es két kiegészítő jegyzőkönyv segítségével kísérelték meg megreformálni az addig eltelt majdnem harminc év tapasztalatainak fényében.<sup>35</sup> A jegyzőkönyvek különleges jelentőségével itt és most nem foglalkozunk, vizsgálatunkat csak az emblémára vonatkozó

<sup>32</sup> A polgári lakosság háború idején való védelmére vonatkozóan Genfben, 1949. augusztus 12-én kelt egyezmény, I. melléklet 6. cikk.

<sup>33</sup> Ezt az előírást az első egyezmény 49., a második egyezmény 51., a harmadik egyezmény 130. és a negyedik egyezmény 147. cikke tartalmazza, lényegében azonos szövegezéssel.

<sup>34</sup> A tényállás a következő: „Aki a vöröskereszt jelvényével visszaél, vagy annak oltalma alatt álló személlyel vagy dologgal szemben erőszakos cselekményt követ el, egy évig, háború idején hat hónaptól öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

<sup>35</sup> Ezeket a jegyzőkönyveket Magyarországon kihirdette: 1989. évi 20. törvényerejű rendelet. Az első jegyzőkönyv „Az 1949. augusztus 12-én Genfben kötött Egyezményeket kiegészítő és a nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről szóló, Genfben 1977. június 8-án kelt I. Jegyzőkönyv”, a második pedig „Az 1949. augusztus 12-én Genfben kötött Egyezményeket kiegészítő és a nem nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak



szabályokra szűkítenénk. Ennek tekintetében sok komoly újdonság nem született. A két jegyzőkönyv csak az 1929-es és az 1949-es egyezményekben megjelölt három emblémát ismeri el megkülönböztető jelvényként, így az embléma vonatkozásában az első kiegészítő jegyzőkönyv nem jelentett előrelépést az egyezményekhez képest a nemzetközi fegyveres konfliktusok területén. Ugyanakkor a 38. cikk megfogalmazásából látszik, hogy a jegyzőkönyv elvekben nem zárja ki a három hivatalosan elismert jelvény mellett más, esetlegesen elfogadott jelvények védelmét sem, azaz nyitva hagyja a jogi védelem lehetőségét az esetleges jövőben elfogadott jelvények számára:

„Tilos rendeltetésellenesen használni a Vöröskereszt, Vörös Félhold, Vörös Oroszlán és Nap megkülönböztető jelvényt, illetve az Egyezményekben és a jelen Jegyzőkönyvben megjelölt egyéb jelvényeket, jeleket, vagy jelzéseket. Fegyveres összeütközés során ugyancsak tilos szándékosan visszaélni más nemzetközileg elismert védőjelvények, -jelek, és -jelzések használatával, a fegyverszüneti zászlót is ideértve, valamint a kulturális javak védelmére szolgáló jelvényvel.”<sup>36</sup>

Az első jegyzőkönyv ebben az alkalmazási körben két irányban erősíti a megkülönböztető jelvényekre az eddigi szerződésekben, nevezetesen az 1899-es és 1907-es hágai szabályzatokban lefektetett, az emblémára vonatkozó előírásokat: egyrészt szigorítja a jelvények nem rendeltetészerű alkalmazására vonatkozó szabályokat, másrészt komoly újdonságokat jelenít meg a jelvények mellett a különböző, az azonosítást megkönnyítő, megkülönböztető jelzésekre (fényjelzések, rádiójelzések stb.) vonatkozó előírások területén.

A jogellenes, megtévesztő alkalmazás tilalmát már a fent említett, korai hadviselési szabályzatok is kimondták, melyet a fentebb tárgyalt módon megerősítettek az 1949-es egyezmények is. A jegyzőkönyv az 1949-es egyezmények előírásait szigorítva, a súlyos jogsértések körébe vonja a megkülönböztető jelvényekkel való visszaélést, ami azzal a következménnyel jár, hogy az államoknak ezeket ugyanúgy büntetniük kell, mint az azok által védett objektumok vagy személyek elleni támadást.<sup>37</sup> Magyarországon az 1961. évi büntető törvénykönyvet leváltó, mai napig hatályban lévő, a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 164. § alatt a „Visszaélés a vöröskereszttel” büntett az előző törvényhez képest átalakított, de a törvény hatályba lépése óta változatlan szövege lényegében megfelel ennek az előírásnak (annak ellenére, hogy Magyarország hivatalosan csak 1989-ben erősítette meg a

---

védelméről szóló, Genfben 1977. június 8-án kelt II. Jegyzőkönyv” címet viseli. A két cím közötti különbségből egyértelműen látszik a két szerződés tárgya közötti különbség.

<sup>36</sup> Az 1949. augusztus 12-én Genfben kötött Egyezményeket kiegészítő és a nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről szóló, Genfben 1977. június 8-án kelt I. Jegyzőkönyv, 38. cikk 1. bek.

<sup>37</sup> Uo. 85. cikk 3. bek. f) pont.



jegyzőkönyvet).<sup>38</sup> Sajnálatos fogyatékosága ugyanakkor a magyar jogi szabályozásnak, hogy a békeidős alkalmazás területén nem nyújt az emblémáknak teljes körű jogi védelmet, ami miatt hazánkban jelenleg is tapasztalható problémák.

A megkülönböztetéssel kapcsolatban a jegyzőkönyv első melléklete vezet be új szabályokat, melyek elsődleges célja annak elősegítése, hogy a megváltozott, műszakilag előrehaladott, egyre inkább technikai jellegűvé váló hadviselés során az embléma által védett személyek és objektumok védettsége a pontos azonosítás útján biztosítható legyen. A melléklet meghatározza az emblémák formáját, és azok elhelyezésének, feltüntetésének módját, de ezek a szabályok nem vezetnek be különösebb újdonságokat a genfi egyezmények előírásaihoz képest.<sup>39</sup> Ám ezek mellett ebben a mellékletben a részes államok az egészségügyi alakulatok és szállítóeszközök vonatkozásában fény-, rádió- és elektronikus azonosító jelzésekben állapodtak meg, melyekhez háttér-szabályokként a már egyébként kialakított nemzetközi szervezeteket, és az azok körében kialakított szabályokat rendelték alkalmazni. Így például a Nemzetközi Polgári Repülésügyi Szervezet (ICAO) 9051. számú Repülési Technikai Szabályzatát, a Nemzetközi Tengerészeti Szervezet (IMO) Nemzetközi Jelzésgyűjteményét, a Nemzetközi Távközlési Unió (ITV) Rádiószabályzatát, valamint maga a melléklet állapítja meg az ilyen szállítmányoknak, járműveknek fenntartott határértékeket, adatokat, illetve a felek nemzetközi együttműködési kötelezettségét írja elő az ilyenek közlésének tekintetében, bizonyos esetekben pedig a fent említett szervezetek valamelyikének igénybevételét.<sup>40</sup>

Megállapíthatjuk tehát, hogy a nemzetközi fegyveres konfliktusok területén a megkülönböztető jelvények, az emblémák védelmére – mind a támadások alól való mentesítés, mind pedig azok nem rendeltetésszerű és nem jogosult használatával kapcsolatosan az 1977-es szabályozás az első jegyzőkönyvvel bezárólag egy koherens rendszert alakított ki. Ma pedig már – ahhoz az időszakhoz képest – különösen könnyű helyzetben vagyunk, ha meg akarjuk állapítani az irányadó jog kötelező tartalmát. Az 1949-es egyezményeknek és az első jegyzőkönyvnek az emblémákkal kapcsolatos előírásainak legnagyobb részével (mind az azok támadásával, mind pedig azok jogellenes felhasználásával kapcsolatosakkal) kapcsolatban kijelenthetjük, hogy azok szokásjogi erejüknél fogva mindenképpen kötelező szabályt

<sup>38</sup> A tényállás a következő: „Aki háború idején a vöröskereszt (vörös félhold, vörös oroszlán és nap) jelvényével avagy hasonló célt szolgáló és nemzetközileg elismert más jelvénnel vagy jelzessel visszaél, vagy ezek oltalma alatt álló személlyel vagy dologgal szemben erőszakos cselekményt követ el, büntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

<sup>39</sup> Az 1949. augusztus 12-én Genfben kötött Egyezményeket kiegészítő és a nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről szóló, Genfben 1977. június 8-án kelt I. Jegyzőkönyv, I. Számú Melléklet, 4. és 5. cikk.

<sup>40</sup> Uo. 6., 7., 8., 9. cikk.

jelentenek.<sup>41</sup> A Nemzetközi Büntetőbíróság Statútuma is háborús bűncselekménynek minősíti az ilyen magatartásokat.<sup>42</sup>

A nem nemzetközi fegyveres konfliktusok esetén ugyanakkor önmagában már az is lényeges újításnak számított, hogy a második jegyzőkönyv a megkülönböztető jelvényeknek jogi erőt biztosít, és a nemzetközi konfliktusokéhoz képest minimális szabályokat állapít meg.<sup>43</sup> Ezzel ugyanis sikerült a belső fegyveres összeütközésekre irányadó szabályok közé is beilleszteni egy olyan jogalkotási eredményt, amit korábban csak a nemzetközi konfliktusokban lehetett értelmezni. Az 1949-es genfi egyezmények, illetve azoknak a nem nemzetközi fegyveres összeütközésekre vonatkozó közös 3. cikke ugyanis ezt csak lehetőségként állapította meg, de nem írta elő kötelező szabályként a felek számára. Ez a cikk a következő megfogalmazást alkalmazta: „Az összeütköző Felek továbbá igyekezni fognak külön megállapodások útján egészben vagy részben hatályba léptetni a jelen Egyezmény egyéb rendelkezéseit is.” Amennyiben létrejött a felek ilyen megállapodása, úgy elméletileg lehetségessé vált az egyezménynek az emblémákra vonatkozó szabályainak alkalmazása, de ha ilyen megállapodás nem született, csak az egyezmény előírásai értelmében nem keletkezett ilyen kötelezettség. Ez természetesen nem azt jelentette, hogy az embléma, illetve annak viselője támadás célpontja lehetett, hiszen ha magatartásával erre nem adott okot, úgy a maga a 3. cikk előírásai is tiltották támadását, ám ebben az esetben nem a megkülönböztető jelvénynek biztosított erő, hanem az egyezmény szabálya védte a személyt.

Azzal, hogy a második jegyzőkönyv elismerte az emblémákat, az azokhoz kapcsolódó olyan további jogi lehetőségek előtt is utat nyitott, mint például a korábban jogi értelemben csak a nemzetközi konfliktusokból ismert hitszegő módon való támadás elkövethetősége egy nem nemzetközi fegyveres konfliktus során.<sup>44</sup> A mai jogi gondolkodásban ismét egyszerűbb a dolgunk: ma már kialakult az álláspont, mely szerint ez az előírás szokásjogi erejénél fogva mindenképpen kötelező.<sup>45</sup> E mellett a Nemzetközi Büntetőbíróság Statútuma is háborús

<sup>41</sup> Az ellenük intézett támadások szokásjogi tilalmáról ld. bővebben: Henckaerts/Doswald-Becks: *Customary International Humanitarian Law*. Cambridge, 2005, Cambridge University Press, Vol. 1., 103. o.; a jogellenes felhasználással kapcsolatos szokásjogi tilalomról ld. bővebben: Uo. 207. o.

<sup>42</sup> Az ellenük intézett támadás, illetve azok jogellenes felhasználásának büntetéséről ld. a Római Statútum vonatkozó cikkeit: Art. 8. 2. (b) (xxiv) „Intentionally directing attacks against buildings, material, medical units and transport, and personnel using the distinctive emblems of the Geneva Conventions in conformity with international law”, Art. 8. 2. (b) (vii) „Making improper use of a flag of truce, of the flag or of the military insignia and uniform of the enemy or of the United Nations, as well as of the distinctive emblems of the Geneva Conventions, resulting in death or serious personal injury”; a szövegek forrása: Knut Dörmann: *Elements of War Crimes under the Rome Statute of the International Criminal Court*. Cambridge, 2003, Cambridge University Press, 193. és 349. o.

<sup>43</sup> Az 1949. augusztus 12-én Genfben kötött Egyezményeket kiegészítő és a nem nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről szóló, Genfben 1977. június 8-án kelt II. Jegyzőkönyv, 12. cikk.

<sup>44</sup> Ld. különösen uo. 2. és 3. mondat.

<sup>45</sup> Henckaerts/Doswald-Becks, id. mű 81. o.

bűncselekménynek tekinti az ilyen magatartást nem csak egy nemzetközi, hanem egy nem nemzetközi konfliktus keretében is.<sup>46</sup> Ám 1977-ben ennek a konkrét szabálynak a szerződésbe foglalása különösen újszerű és jelentős volt.

A jelenlegi helyzettel kapcsolatban mindenképpen meg kell jegyezni, hogy a vörös oroszlan embléma a vonatkozó nemzetközi szerződésekben jelenleg csak „üres jog”. Az azt alkalmazó Irán ugyanis a sah uralmának megdöntése után, 1980-ban úgy döntött, hogy csatlakozik a vörös félhold emblémát használó államok csoportjához, ennek megfelelően nemzeti társasága is azt fogja használni. Ugyanakkor az ezt közlő diplomáciai értesítésben fenntartotta magának a jogot arra, hogy újra alkalmazza az oroszlanos emblémát is, így az formálisan még mindig kötelező.<sup>47</sup>

Az emblémákra egyébként a fent említett nemzetközi szerződésekben felül vonatkoznak továbbá a Vöröskereszt, illetve a nemzeti társaságok nemzetközi szerveződéseinek különféle fórumain elfogadott döntések, határozatok is, de ezekkel a jelen tanulmány keretében nem foglalkoznánk bővebben. Ezek egyébként általában arra szolgálnak, hogy a nemzetközi szerződések által adott előírásokat a Vöröskereszt szervezetén belül, a szervezetre nézve kötelező normatív szabályokká alakítsák, így ezek nem jelentenek újdonságot. Amit érdemes megemlíteni, hogy például 1982-ben a Vöröskereszt és Vörös Félhold Társaságok Nemzetközi Föderációja saját jelképként a fehér alapon együttesen nyugvó vöröskereszt és félhold emblémát fogadta el. Ugyanakkor a nemzetközi jog, különösen pedig a nemzetközi humanitárius jog védő jellegű előírásainak szempontjából ezek a határozatok nem relevánsak.

### **El nem fogadott emblémák**

Mint láthatjuk, előfordul, hogy az államok az emblémához valamilyen olyan tartalmat kötnek, amihez annak eredetileg semmi köze nem volt – tipikus példája ennek az eredeti vörös kereszt emblémának a keresztény valláshoz való kapcsolása. Emiatt több állam próbálkozott különböző újabb és újabb emblémák elfogadtatásával, de ezek a kísérletek sorra elbuktak a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságának (valamint a különböző nemzeti társaságok), illetve az egyezmények részes államainak ellenállásán. Az emblémák megsokszorozódásával szemben súlyos érvek hozhatók fel, melyek között a legfontosabb, hogy a védő emblémák ereje az

<sup>46</sup> Római Statútum, Art 8. 2. (e) (ii) „Intentionally directing attacks against buildings, material, medical units and transport, and personnel using the distinctive emblems of the Geneva Conventions in conformity with international law”; a szöveg forrása: Knut Dörmann, id. mű 447. o.

<sup>47</sup> Adoption of the red crescent by the Islamic Republic of Iran. In: *International Review of the Red Cross*, No. 219, 316-317. o.

emblémák számának növekedésével fokozatosan gyengül. Az pedig nehezen vállalható és kilátástalan helyzetbe hozná a Vöröskereszt szervezetét is, ha önkényeskedőnek tűnő módon kezdene válogatni a különböző javaslatok között. Ezért az 1929-es egyezmények elfogadása óta nem is ismertek el semmilyen más emblémát.



Pedig voltak ilyen kísérletek, nem is kis számmal. Japánban például felmerült, hogy emblémaként az 1877-ben felállt „Hakuaisha” nevű, a nemzeti vöröskereszt társaságoknak megfelelő tevékenységet ellátó szervezet emblémáját használják, de ezt végül elvetették, és a vörös kereszt embléma felvétele után a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága elismerte a szervezetet.<sup>48</sup> Ezzel megközelítőleg egyidejűleg Sziámban (a mai Thaiföldön) 1885-ben a királyi család nőtagjai közbenjárására a király létrehozta a „Sapa Unalom Daeng” nevű segélyegyletet, mely a nemzeti vöröskereszt társaságokra jellemző feladatokat látta el, és amely 1906-ig próbálta elismertetni eredeti emblémáját, a vörös kereszt és a vörös láng



kombinációját, de végül megmaradt a keresztnél.<sup>49</sup> 1936-ban Afganisztán javasolta a fehér alapon vörös boltív vagy mecset embléma elismerését, és ekkoriban kezdett próbálkozni a palesztinai Magen David Adom társaság is a vörös Dávid-csillag elfogadtatásával. Az 1949-es konferencián már sorba álltak az új javaslatok,<sup>50</sup> a távol-keleti államok közül



többek között Burma tette szóvá a régió egyes államainak elvárásait. Szíria a vörös pálmát, mint egyszerre fontos bibliai és koráni szimbólumot javasolta, de elutasították. 1957-ben Sri Lanka, 1977-ben pedig India kérte a vörös szvasztika elismerését, annak ősi és fontos kulturális jellegére hivatkozva.

Zimbabwe a függetlenségének elnyerése után röviddel folytatott tárgyalásokat a fehér alapon vörös csillag elfogadtatása érdekében, de ezt –



nyilvánvaló okokból – ugyancsak rövid idő alatt hátrította a szervezet. Hasonlóan, más frissiben függetlenné vált afrikai államok is előálltak sajátos igényekkel: Kongó a vörös bárány (1963-64 között), Szudán a vörös orrszarvú emblémát szerette volna alkalmazni (végül a félholdat választotta). A libanoni polgárháború idején Libanon a vörös cédrus



<sup>48</sup> N. Margaret Kosuge: The non-religious red cross emblem and Japan. In: *International Review of the Red Cross*, No. 849, 82. o.

<sup>49</sup> Pongsapich/Amara: Defining the Nonprofit Sector: Thailand. In: L.M. Salamon and H.K. Anheier (szerk.): *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, No. 11. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1993.

<sup>50</sup> Christian Jennings: Vöröskereszt / Vörös Félhold Embléma. In: Roy Gutman és David Rieff (szerk.): *Háborús bűnök*. (ford. Lattmann Tamás, Süli István) Budapest, 2002, Zrínyi Kiadó.

emblémával állt elő, de semmilyen eredményre nem jutott. A legújabb korszak jelenségei között az volt a legérdekesebb, hogy Kazahsztán és Eritrea a társadalmának vallási megosztottságára való hivatkozással a vörös kereszt és a vörös félhold kombinációját próbálta bevezetni – ezt a jelképet egyébként a Szovjetunióban használták is korábban, mert a Szovjetunió az 1924-es alkotmánya alapján szövetségi állam volt, és így egyes tagállamai önálló nemzeti vöröskereszt vagy vörös félhold társaságot működtettek. Ezek állami szintű koordináló szerve használta ezt az emblémát például a nemzetközi kapcsolattartás területén, de a „terepen” az egyes társaságok csak a saját emblémájukat (a keresztet vagy a félholdat) alkalmazták.



### A Magen David Adom és a vörös Dávid-csillag

Külön érdemel néhány szót a palesztinai, majd izraeli Magen David Adom társaság, és ehhez kapcsolódóan Izrael állam gyakorlata. Első sorban azért, mert az el nem ismert emblémák között a vörös Dávid-csillag az, amelyik alkalmazásának a legkomolyabb tradíciói vannak, nem csak a nemzeti társaság szintjén, hanem az azt támogató állami gyakorlat szempontjából is. Másrészt pedig azért, mert az új embléma bevezetésének egyik célja éppen az volt, hogy az eddig a Vöröskereszt nemzetközi szerveződéseinek munkájában teljes mértékben részt venni nem képes társaságokat integrálni lehessen, ezek között pedig a legjelentősebb ez a társaság.

A Magen David Adom társaság 1930-ban jött létre a Tel-Aviv városában, az 1929-ben lezajló zavargások után, amikor nyilvánvalóvá váltak a sürgősségi egészségügyi ellátás hiányosságai, és az ez által okozott problémák. Hét magánszemély alakította meg a szervezetet, ami működését egy furgonból átalakított mentőautóval és néhány önkéntessel kezdte meg.



Emblémaként a vörös Dávid-csillagot választották, miután a kereszt és a félhold embléma alkalmazását azok vallásinak tekintett jellege miatt nem tudták elfogadni. A harmincas és negyvenes években a terület felett mandátumot gyakorló hatalmak elismerték a szervezetet helyi vöröskereszt egyesületként, azonban az embléma kérdése miatt a szervezetet a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága nem ismerte el. Miután a második világháború után szervezet a Haganah harcosai mellett egészségügyi személyzetként folyamatosan részt vett az önállóságra irányuló küzdelemben, nem csoda, hogy Izrael állam 1948. májusi kikiáltása után a

kormányzat teljes támogatást biztosított neki. (A Magen David Adom amúgy jelentős részt vállalt az Izraeli Védelmi Erők, azaz a hivatalos fegyveres erő egészségügyi szolgálatának kialakításában is.) Az 1949-es genfi konferencián az izraeli kormányzat javasolta is a vörös Dávid-csillag megkülönböztető jelvényként való elismerését, de ezzel sem a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága, sem pedig a részes államok nem értettek egyet. A Vöröskereszt álláspontja az emblémák sokszorozódásával kapcsolatban már ekkor is egyértelmű volt, az államok egy része pedig vagy ezt a véleményt osztotta (mint például az Amerikai Egyesült Államok, amely ugyancsak nem támogatta a javaslatot), vagy pedig saját politikai megfontolásai miatt (mint például azok a közel-keleti és arab államok, melyek Izrael állam létét sem voltak hajlandók sokáig elismerni) álltak ellen. Emiatt végül Izrael az egyezmények aláírásakor hasonló fenntartással élt, mint Törökország vagy Egyiptom az 1906-os genfi egyezmény esetében, melynek értelmében a vörös Dávid-csillagot fogja emblémaként használni.<sup>51</sup> 1950-ben a Knesszet elfogadta a Magen David Adom-törvényt, amellyel a kormányzat elismerte a szervezetet, mint „a Genfi Egyezmények által elismert tevékenységek izraeli egyedüli szervezetét” – azaz a nemzeti társaságoknak megfelelő jogi elismerést biztosított neki.

Nehéz helyzet alakult ki. Az embléma kérdése miatt a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága nem tudta hivatalosan elismerni a szervezetet, mint teljes jogú nemzeti vöröskereszt vagy vörös félhold társaságot, mert az új társaságok elismerésére vonatkozó, 1948-ban Stockholmban megtartott 17. Vöröskereszt Nemzetközi Konferencia (majd később az 1986-os genfi 25. Konferencia, illetve az 1995-ös Genfi Konferencia) által megállapított szabályok alapján ennek egyik feltétele az egyezményes emblémák valamelyikének használata volt.<sup>52</sup> Egyébként ezen a konferencián hangzottak el olyan javaslatok is, amelyek értelmében a félholdat és az oroszánt is elvetették volna, sőt, már ekkor felmerült egy új, egységes embléma elfogadásának a gondolata is – ezeket később az 1949-es genfi egyezményeket előkészítő konferencia tárgyalta is.<sup>53</sup> Ha a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága megtette volna, azzal utat nyitott volna más megfontolások előtt is. Az izraeli érvek értelmében, ahogy a kereszt után a félholdat elfogadta a szervezet (ami pedig nem csak hogy amúgy is vallási jelkép, de annak

<sup>51</sup> *Final Record of the Diplomatic Conference of Geneva of 1949*, Vol. I., Federal Political Department, Bern, 348. o.

<sup>52</sup> Lásd pl. *Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement*, Art. 4.  
<http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/57JP7S?OpenDocument> (letöltve: 2006. január 19.)

<sup>53</sup> *Final Record of the Diplomatic Conference of Geneva of 1949*, 4 volumes, Federal Political Department, Bern, 1949, Vol. I, 53., 213. és 348. o.; Vol. II-A, 89-92., 150-151., 187-188., 197-198. o.; Vol. II-B, 223-232., 255-262., 393-395., 518-520. és 534. o.; Vol. III, 40., 167-168. és 176-179. o.



idején maga Törökország is vallási okokra hivatkozva vette fel<sup>54</sup>), úgy az lenne a leghelyesebb, ha a harmadik nagy világvallás emblémáját is elfogadná. Erre az elméleti válasz az, hogy van még jó néhány vallás, és ha ezen az úton indulna el a szervezet, akkor nehéz lenne elutasítani például a vörös szvasztika emblémát is, aminek ugyancsak van vallási és kulturális töltete – ám nyilván senki sem szívesen látná elfogadott emblémaként. Ráadásul, ha szép folyamatosan mindenki bevezethetné a számára valamilyen oknál fogva szimpatikus emblémát, úgy annak már nem lenne komoly védő ereje, hiszen egyre kevésbé jelentené az eredeti célt, ám annál inkább azonosítanák az emblémát a hadviselőkkel magukkal. Az 1977-es jegyzőkönyveket előkészítő konferencián Izrael ismét felvetette a vörös Dávid-csillag emblémával kapcsolatos javaslatát, de végül – a várható kudarcra való tekintettel – visszavonta azt.<sup>55</sup>

Ugyanakkor a Magen David Adom, mint szervezet kiváló munkakapcsolatokat alakított ki mind a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága, mind pedig más nemzeti társaságokkal. Világszerte működnek „MDA Baráti Társaságok”, melyek a pénzgyűjtésen túlmenően politikai támogatást is biztosítanak a szervezet számára. Ugyanakkor a vöröskereszt szervezetein belül is folyamatosan erősödtek azok a hangok, melyek a Magen David Adom teljes jogú tagságának elismerését szeretnék elérni, ugyanakkor mindenki tisztában van azzal, hogy az embléma kérdése valamilyen úton-módon rendezésre kell, hogy kerüljön. Egészen addig az izraeli társaság a Vöröskereszt szervezetében csak megfigyelő státuszban lehet jelen, azaz a teljes tagsággal járó jogosítványokat (pl. szavazás) nem gyakorolhatja.

Ennek a feszültségnek az egyik legnyilvánvalóbb megjelenése, hogy az Amerikai Vöröskereszt a tiltakozása jeleként 2000 óta (amikor is zátonyra futott az első kísérlet az embléma-kérdés rendezésére) összesen 25 millió dollárt tartott és tart vissza azokból az összegekből, melyeket korábban a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságának ajánlott fel, illetve amelyekkel a Vöröskereszt és Vörös Félhold Társaságok Föderációjának működéséhez járulna hozzá.<sup>56</sup> Álláspontja szerint a Magen David Adom szervezet teljes jogú tagságának megtagadása mind a Föderációban, mind pedig a Mozgalomban a Vöröskereszt elveinek megcsúfolását jelenti. 2002. novemberében együttműködési megállapodást kötött vele bizonyos tevékenységekkel kapcsolatos tapasztalatok kölcsönös kicserélése érdekében, valamint erős szöszólója is volt az egyezmények módosításával a helyzet rendezésének. 2003.

<sup>54</sup> Cornelio Sommaruga: Unity and plurality of the emblems. In: *International Review of the Red Cross* No. 289, 333-338. o.

<sup>55</sup> *Official Records of the Diplomatic Conference on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts*, (Geneva, 1974-1977), 17 volumes, Federal Political Department, Bern, 1978, Vol. III, 14. o.

<sup>56</sup> Ld. bővebben: *American Red Cross Works For Recognition of Israel's Magen David Adom*.  
[http://www.redcross.org/services/intl/0,1082,0\\_453\\_,00.html](http://www.redcross.org/services/intl/0,1082,0_453_,00.html) (letöltve: 2006. január 5.)



nyarán a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága is hasonló szerződést kötött az MDA-val, majd a sorhoz csatlakozott a Brit és a Francia Vöröskereszt is.

Az ilyen jellegű feszültségek természetesen nem tesznek jót a Vöröskereszt működésének sem, ebből a példából is látszik, hogy milyen égető problémát jelentett az emblémával kapcsolatos vita.

### **A megkülönböztető embléma funkciói, jelentősége, az új emblémával szembeni elvárások**

Mint a fenti történeti áttekintésből, és az irányadó nemzetközi szerződésekből is látszik, a megkülönböztető jelvényeknek alapvetően kettős feladatkörük van.

Az embléma elsődleges és eredeti, már az 1864-es genfi egyezményből is kiolvasható célja az volt, hogy a hadviselés során védő funkciókat töltsön be. Az emblémák feltüntetése a genfi egyezmények által nyújtott védelem látható megjelenítését jelentette az egészségügyi személyzet, egységeken, szállítmányokon, így próbálva biztosítani, hogy az ilyen személyeket és objektumokat ne érhesse támadás. Háborús körülmények között az embléma ilyen használatára jogosult a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága, illetve az egyes hadviselő felek, természetesen kerülve a megtévesztő, álnok alkalmazást.

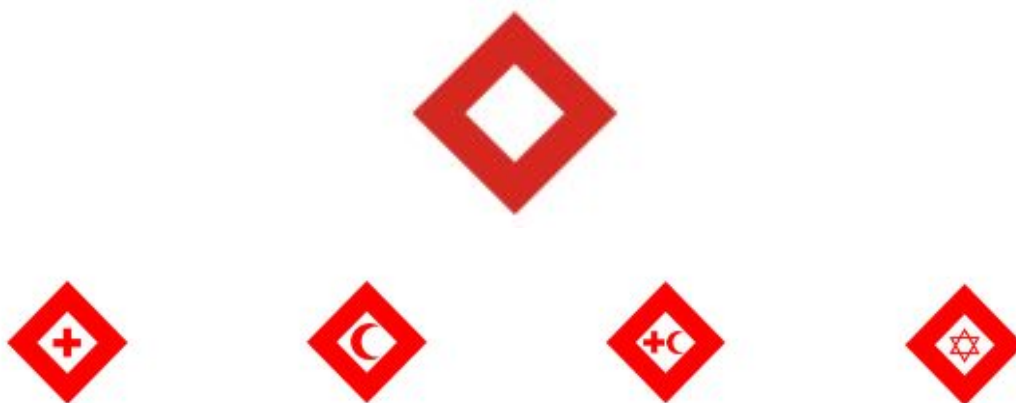
A másodlagos funkciója az emblémának a jelzés, azaz egy személy vagy egy vagyontárgy a Vöröskereszttel való kapcsolatának jelzése. Természetesen háborús időszakban ez gyakran szorosán összefügg az elsődleges, védelmi funkcióval, de ugyanakkor ide soroljuk az egyes nemzeti társaságok nem háborús időszakban kifejtett tevékenységével kapcsolatos embléma használatot is.

A fenti funkciók jellegénél fogva az emblémának több kritériumnak kell, hogy megfeleljen. Egyrészt fontos, hogy ne legyen egyoldalúan vallási, politikai vagy kulturális értékekhez köthető, mert így biztosítható, hogy az államok fenntartások nélkül elfogadják azt, azok is, akiknek az eddigi emblémákkal szemben fenntartásaik voltak. Másrészt pedig létfontosságú, hogy az embléma ne legyen bonyolult szerkezetű, mert azzal a láthatóság és az észlelhetőség kerülne veszélybe, ami az esetleges harci körülmények közötti alkalmazást nehezítené meg. Egy új embléma megtervezésekor ezekre a tényezőkre fokozottan figyelemmel kellett lenni.

## A 2005. december 8-án elfogadott harmadik kiegészítő jegyzőkönyv és az új embléma

Végül az új embléma elfogadására összehívott konferenciára 2005. decemberében került sor. Azon 144, a genfi egyezményekben részes állam vett részt, és a december 8-i szavazáson 98 állam szavazta meg az új jegyzőkönyvet, 27 szavazott nemmel, a többi tartózkodott. Az ezt követő héten 27 állam már alá is írta azt, így az államok részéről már csak a megerősítések vannak hátra.<sup>57</sup>

A jegyzőkönyv által elfogadott új embléma egy fehér alapon nyugvó, hegyére állított vörös négyzet, melyet nem hivatalosan „vörös kristálynak” neveztek el, hivatalos neve pedig a „harmadik jegyzőkönyv szerinti embléma”. A szabályozás hatályba lépésével lehetséges lesz ennek az új jelképnek a már meglévő, elismert, vagy gyakorlatban használt emblémával kombinált alkalmazása is, a jegyzőkönyv által lefektetett részletes szabályok mentén.



Az új embléma, és kombinált felhasználásának módjai

Annak érdekében, hogy az új embléma a Vöröskereszt szervezetében is elismerést nyerjen, 2006 júniusára összehívták a Vöröskereszt és a Vörös Félhold Nemzetközi Konferenciáját, melynek feladata az lesz, hogy módosítsa a mozgalom statútumait, beépítse az új emblémát, és így végül lehetővé válik a régi-új társaságok teljes jogú tagsága.

Természetesen vannak gondok, és ellenérzések az új emblémával kapcsolatban. A tény, hogy a jegyzőkönyvet nem sikerült egyhangúan elfogadni, egyértelmű jele annak, hogy több állam nem támogatja a gondolatot, illetve áttételesen ennek a jogi megoldásnak az egyik legfontosabb gyakorlati következményét, az izraeli társaság teljes jogú részvételét a

<sup>57</sup> Lásd pl. *New Red Cross logo paves way for Israel to join*.  
<http://msnbc.msn.com/id/10372536/> (letöltve: 2005. december 9.)

szervezetben. (Annak ellenére, hogy a konferenciát megelőzően a Magen David Adom együttműködési megállapodást kötött például a palesztin vörös félhold társasággal, ám ugyanakkor az alapvetően eltérő álláspontok miatt nem sikerült előtte Szíriával megállapodni például a Golán-fennsíkot érintő, az emblémákkal kapcsolatos kérdésekben.). Izraelben sem kíséri teljes egyetértés ezt a megoldást, mert sokan attól tartanak, hogy az új emblémának a használatát igazából majd csak tőlük fogják megkövetelni, így az eddigi megkülönböztetés más formában ugyan, de fennmarad. Némileg kellemetlen problémát jelent magával az új emblémával kapcsolatban, hogy a NATO keretében, 2001-ben végrehajtott egyik, a térképészeti jelképeken végrehajtott reform<sup>58</sup> eredményeképpen az élére állított vörös négyzet az ellenséges célpontok megjelölésére szolgál. Ezekre a kérdésekre részletesen visszatérünk majd e tanulmány második részében.

A fentiek ellenére úgy vélem, bízni lehet abban, hogy az új embléma sok múltbéli gondot fog megoldani, és sokkal kevesebbet fog okozni a jövőben, így alkalmas lehet a jelenlegi, jogilag egyértelmű, ám gyakorlati gondokkal terhelt helyzet feloldására.

---

<sup>58</sup> A korábbi, 1986-os APP-6 rendszert újjátották 2001-ben APP-6a-ra, amelyet a STANAG 2019 alatt vezettek be. (az Amerikai Egyesült Államok fegyveres erőinél a kód: MIL-STD-2525B)

## **Tóth Gergely:**

### **A Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága, és a nemzetközi humanitárius jog fejlődése**

*A tanulmány azt vizsgálja, hogy milyen hatással lehet egy nemzetközi mandátummal felruházott, a nemzetközi jog egy bizonyos területével kiemelten foglalkozó szervezet (a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága) ennek a jogterületnek (nemzetközi humanitárius jog) a fejlődésére.*

*Két példa - a humanitárius szokásjogot összefoglaló tanulmány, illetve egy nemzetközi szerződés 2003-ban elfogadott kiegészítő jegyzőkönyvének története - világít rá arra, hogy bár jelentős folyamatokat képes egy nemzetközi szervezet elindítani, de valójában a 21. század elején a nemzetközi jog formálásában a végső szót még mindig a nemzetállamok mondják ki.*

Köztudott, hogy a modern nemzetközi humanitárius jognak (International Humanitarian Law – IHL) és a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságának (International Committee of the Red Cross – ICRC) gyökerei közös eseményre, a solferinói csatára nyúlnak vissza. Az itt tapasztaltak indították a svájci Henry Dunant-t arra, hogy hozzalásson független, pártatlan és semleges szervezetének a létrehozásához, majd pedig hogy ennek (illetve alaptevékenységének, a háborúk áldozatai gyámolításának) nemzetközi jogi felhatalmazást és védelmet szerezzen.<sup>1</sup> Ez vezetett az 1864-es I. Genfi Egyezmény<sup>2</sup> megszületéséhez, amely az azóta eltelt több, mint 140 év alatt néhány cikkelyből egy nagyon komoly és komplex nemzetközi jogterületté nőtte ki magát, felölelve nem csak az áldozatok védelmét, de a hadijog

---

\* Tóth Gergely az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának III. éves PhD hallgatója. Kutatási témája a nemzetközi humanitárius jog, azon belül is egyes új, úgynevezett "nem halálos" fegyverek jogszerűségének a vizsgálata.

<sup>1</sup> Henry Dunant: A Memory of Solderino, ICRC, Geneva, 1986. p.16.

egyéb területeit is. Az ICRC mindvégig kulcsszerepet játszott a jogág evolúciójában, és nincs ez másként ma sem. A következőkben két példán azt szeretném bemutatni, milyen szerepet játszott az ICRC a nemzetközi humanitárius jog legújabb instrumentumainak megszületésében, jelezve ezzel a szervezet 21. századi tevékenységének egy lehetséges irányát.

Az első példa az elmúlt 10 év egyik legnagyobb szabású nemzetközi jogi tanulmánya a Nemzetközi Humanitárius Szokásjog összefoglalása, amely 2005 tavaszán jelent meg.<sup>3</sup> Az ICRC és az általa felkért nemzetközi szaktekintélyek munkájával a tanulmány felöleli a humanitárius jog legfontosabb, az 1949. évi Genfi Egyezményekben még nem szereplő szabályait, különös tekintettel az 1977-es Kiegészítő Jegyzőkönyvek szokásjogban is fellelhető szabályaira.

A második példa az ENSZ égisze alatt, 1980-ban megkötött keretegyezmény, a "Mértéktelen sérülést okozóknak vagy megkülönböztetés nélkül hatónak tekinthető egyes hagyományos fegyverek alkalmazásának betiltásáról illetőleg korlátozásáról szóló" egyezmény<sup>4</sup> (CCW) 2003-ban elfogadott V. Kiegészítő Jegyzőkönyve,<sup>5</sup> amely a háborúk után visszamaradó, fel nem robbant lőszer megsemmisítésére kötelezi a (volt) hadviselő feleket. Ennek célja elsősorban a civil lakosság védelme, főleg egyes, területcélpontok ellen használható fegyverek későbbi hatásai ellen. Létrejöttében jelentős szerepet játszott az ICRC, mind tudományos igényű tanulmányokkal bemutatva az egyezmény szükségszerűségét, mind pedig egyes kormányok felé, illetve nemzetközi fórumokon kifejtett „lobbitevékenységével”.

Reményeim szerint e két példa rá fog világítani, hogy az ICRC milyen fontos szerepet játszik napjaink nemzetközi humanitárius jogának fejlődésében, és hogy mennyiben tesz eleget a nemzetközi közösség által ráruházott mandátumnak, amely szerint fel kell vállalnia a Genfi Egyezmények által rá bízott feladatokat (többek között a humanitárius jog terjesztését és fejlődésének elősegítését), és erőfeszítéseket kell tennie a humanitárius jog minél hitelesebb gyakorlati alkalmazásáért.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Dietrich Schneider - Jiri Toman, (szerk.): The Laws of Armed Conflicts: A Collection of Conventions, Resolutions and other Documents, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Henry Dunant Institute, Geneva, 1988, p. 281.

<sup>3</sup> Jean-Marie Henckaerts, Louise Doswald-Beck: Customary International Humanitarian Law, ICRC/Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

<sup>4</sup> Magyarországon kihirdette az 1984. évi 2. törvényerejű rendelet, módosította az 1997. évi CXXXIII. Törvény, A keretegyezmény angolul: Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects, általánosan használt nemzetközi rövidítése:

<sup>5</sup> United Nations Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects, Protocol on Explosive Remnants of War (Protocol V to the 1980 Convention), 28 November 2003.

## A Nemzetközi Humanitárius Szokásjogról szóló tanulmány

### A háttér

A szokásjog talán a nemzetközi jog legrégebbi része – jóval a XIX. sz. közepén megindult, és a nemzetközi élet egyre több területére kiterjedő kodifikációk (szerződések) előtt is már az államok közötti érintkezés nagyon sok szabálya szokásjogi erővel rendelkezett. Különösen így volt ez a hadviselés mikéntjét szabályozó hadijog területén, amely, jellegénél fogva szinte csak ilyen szabályokra támaszkodhatott ebben az időben. Az ellenségeskedések megindulásával az érintkezés normális csatornái megszakadtak, és ritka volt, hogy a felek előre kidolgozták volna a hadviselés különböző aspektusaira vonatkozó szabályokat. Nem is feltétlenül volt erre szükség, ugyanis a lovagi etikettből fennmaradt szabályok többé-kevésbé általánosan ismertek és elismertek voltak, így legalább bizonyos kérdéseket rendeztek. Ilyen volt többek között a harcostól megkövetelt becsületből, valamint vallási parancsokból levezetett, a civilekkel szembeni erőszakot megtiltó szabály, illetve a szükségtelen kegyetlenség tilalma.

Jelentős változás a XIX. században következett be, a tömeghadseregek megjelenésével és a háború „ipari méretűvé” válásával: a szokásjog egyre kevésbé adott választ a változó viszonyokra, így előtérbe kerültek az államok közötti, egyes kérdéseket szabályozó szerződések. A Lieber Code<sup>7</sup> tette meg az első lépést a hadi szokásjog kodifikálása felé, a század utolsó harmadában pedig egyre szélesebb körben folytatódott a kodifikáció. A mai napig több mint száz ilyen szerződés köttetett, és szabályaik felölelik a humanitárius jog (hadijog) egy jelentős részét.<sup>8</sup>

Ugyanakkor a szokásjog sem tűnt el, sőt jelentősége is megmaradt: Egyrészt, mint a szerződések hézagait kitöltő szabályrendszer, másrészt, mint általános alapelvek gyűjteménye, amely tulajdonképpen megadja a humanitárius jog alapjait. Jól tükrözi ezt a 1899-es Hágai Egyezmény (II),<sup>9</sup> amely preambulumban, az úgynevezett Martens-klauzulában a következőt mondja ki: Amíg a háború jogának egy teljesebb szabályozása nem készül el, a Szerződő Felek

---

<sup>6</sup> Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement, adopted by the 25th International Conference of the Red Cross, Geneva, 23-31 October 1986, Article 5(2)(c)

<sup>7</sup> Instructions for the Government of Armies of the United States in the Field (Lieber Code). 24 April 1863. közli: Dietrich Schneider - Jiri Toman, (szerk.): i.m.: pp. 3-23.

<sup>8</sup> Ezen egyezmények gyűjteménye megtalálható a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságának weboldalán: <http://www.icrc.org/ihl>

<sup>9</sup> Convention (II) with Respect to the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land. The Hague, 29 July 1899. közli: Dietrich Schneider - Jiri Toman, (szerk.): i.m.: pp. 3-23. pp. 69-93.

szükségesen tartják kijelenteni, hogy azokban az esetekben, amelyeket nem szabályoztak, a lakosság és a hadviselő felek a nemzetközi jog általános elvei, illetve a civilizált nemzetek által elfogadott szokások illetve a köz lelkiismerete által diktált szabályok védelmét élvezik.

A szokásjog szerepe egyértelmű volt a két világháborút követő háborús bűnösök fölött ítélező bíróságok munkája során is.<sup>10</sup>

Az 1977-ben elfogadott, I. és II. Kiegészítő Jegyzőkönyv,<sup>11</sup> a Genfi Egyezményekhez hasonlóan jelentős részben szokásjogi szabályokat kodifikált. Azonban szemben a négy Genfi Egyezménnyel, amelyek gyakorlatilag univerzális elfogadottságot élveznek, a Kiegészítő Jegyzőkönyvek nem.<sup>12</sup> Sok egyéb, fontos szabályokat tartalmazó humanitárius jogi egyezményt szintén nem ratifikáltak olyan széles körben, mint a genfi egyezményeket. Ezért, valamint a nem-nemzetközi fegyveres konfliktusok jóval csekélyebb jogi szabályozottsága miatt fontos, hogy minél pontosabban megállapítható legyen, mely szabályok azok, amelyek a szokásjog részei, és melyek azok, amelyek nem.

### A tanulmány születése

Annak érdekében, hogy a humanitárius jog már meglévő előírásai jobban érvényre jussanak, és azokat ténylegesen be is tartsák mind a nemzetközi, mind a nem-nemzetközi fegyveres konfliktusokban, 1993. augusztus 30.-a és szeptember 1.-je között Genfben összeült Nemzetközi Konferencia a Háborúk Áldozatainak Védelméről, amely később Zárónyilatkozatában leszögezte, hogy nem új szerződésekre van elsősorban szükség, hanem a humanitárius jog nemzeti jogrendben való implementációjának hatékonyabbá tételére.<sup>13</sup> Ennek elérése érdekében felhívta a svájci kormányt, hogy hívjon össze egy kormányközi, szakértői konferenciát, azzal a feladattal, hogy találjon gyakorlati megoldásokat a humanitárius jog alkalmazásának hatékonyabbá tételére.

1995 januárjában az így összehívott konferencia ajánlásokat fogalmazott meg, amelyek között szerepelt, hogy az ICRC-t felkérjük, készítsen összefoglalót a nemzetközi, illetve a nem-nemzetközi fegyveres konfliktusokban alkalmazandó humanitárius szokásjogi szabályokról,

<sup>10</sup> Knut Dörmann, *Elements of War Crimes under the Rome Statute of International Criminal Court: Sources and Commentary*, Cambridge University Press, 2003.

<sup>11</sup> Protocols additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, International Committee of the Red Cross, Geneva, 1977, pp. 3-87;

<sup>12</sup> A részleges államok listáját lásd: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/WebSign?ReadForm&id=475&ps=P>

<sup>13</sup> International Conference for the Protection of War Victims, Geneva, 30 August – 1 September 1993, Final Declaration, *International Review of the Red Cross*, No. 296, 1993, p. 381.



igénybe véve a jogág tudósainak segítségét, földrajzi és kulturális értelemben is reprezentáns módon.<sup>14</sup>

Ugyanezen év szeptemberében a 26. Nemzetközi Vöröskereszt és Vörös Félhold Konferencia (amelyben a Vöröskereszt és Vörös Félhold Mozgalom tagjain kívül a Genfi Egyezmények részes államai, valamint az ICRC és a Nemzetközi Vöröskereszt és Vörös Félhold Federáció (IFRC) vesznek részt) hivatalosan is felhatalmazta az ICRC-t, hogy készítsen el egy tanulmányt a nemzetközi humanitárius szokásjog szabályairól, mind nemzetközi, mind nem-nemzetközi fegyveres konfliktusok esetén.<sup>15</sup> Az ICRC elfogadta a felkérést, és hozzálátott a munkához, amelyről akkor még talán senki sem tudta, hogy egy évtizedet fog igénybe venni, amíg a végső jelentés megszületik.

Nyilvánvaló volt, hogy a tanulmány elkészítése érdekében szükség van külső szakértők bevonására is, hiszen nem csak a nemzetközi jog, de elsősorban a nemzeti jogrendszerek alapos vizsgálatára lesz szükség ahhoz, hogy eldönthető legyen, valamely szabály a szokásjog részét képezi-e vagy sem. A munka menetének meghatározása érdekében az ICRC által felkért nemzetközi tekintélyű professzorok 1996 októberében munkatervet<sup>16</sup> fogadtak el, amely meghatározta a kutatás további menetét. Úgy döntöttek, hogy hat fő területet határoznak meg, és ezeken belül próbálnak szabályokat levezetni.

E kategóriák a következők voltak:

- A megkülönböztetés alapelve
- Különösen védett személyek és tárgyak (objektumok)
- Hadviselési módok
- Fegyverek
- A civilekkel és "hors de combat" (betegség vagy sebesülés miatt harcképtelen) személyekkel való bánásmód
- Nemzeti jogba való átültetés

A munkaterv szerint a világ 50 országának belső jogrendszerét kellett vizsgálni. A válogatás alapja sokrétű volt, egyrészt a földrajzi reprezentáltság, másrészt az alapján

<sup>14</sup> Meeting of Intergovernmental Group of Experts for the Protection of War Victims, Geneva, 23-27 January 1995, Recommendation II, International Review of the Red Cross, No. 310, 1996, p. 84.

<sup>15</sup> 26th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Geneva, 3-7 December 1995, Resolution 1, International Humanitarian Law: From law to action; report on the follow-up to the International Conference for the Protection of War Victims, International Review of the Red Cross, No. 310, 1996, p. 58.

<sup>16</sup> Jean-Marie Henckaerts: Study on customary international humanitarian law, International Review of the Red Cross, No. 857, 2005. p. 184.

igyekeztek válogatni, hogy az ország a közelmúltban volt-e valamilyen fegyveres konfliktus részese, így rendelkezésre állhatott megfelelő mennyiségű gyakorlati tapasztalat is. Minden államban egy vagy több, a helyi jogrendszerben járatos kutató tevékenykedett, és az ICRC delegációinak jogászai is nagy segítséget nyújtottak a jogrendszerek feltérképezéséhez.

Ugyanakkor a kutatás nem korlátozódott csak erre az 50 államra, vizsgálták ugyanis más államoknak nemzetközi fórumokon tett kijelentéseit, illetve gyakorlatát is. Ebben nagy segítséget nyújtott az ICRC rendkívül információgazdag archívuma, amelyben majdnem negyven, nemrég lezajlott fegyveres konfliktusról szóló anyagot dolgoztak fel.

Természetesen így sem állítható, hogy a tanulmány mindent felölel, hiszen területi okok miatt határt kellett szabni a feldolgozható anyag mennyiségének. Általánosságban elmondható, hogy az elmúlt 30 év fejleményei állnak a fókuszban, a kutatás pedig 2002. december 31-el bezárólag igyekszik összegezni a humanitárius jog szokásjogának állapotát.<sup>17</sup>

Annak érdekében, hogy a munka minél könnyebben használható legyen, 2 kötetben került az így összegyűjtött anyag feldolgozásra. Az első kötet tartalmazza a kutatásból levezetett 161 szabályt a megfelelő magyarázatokkal, míg a második, több ezer oldalas kötet az első kötetben kikristályosított szabályokat „megtámogató” állami és nemzetközi gyakorlatot tartalmazza, pillanatfelvételt nyújtva így nem csak a nemzetközi jog, de bizonyos államok belső jogának állapotáról is. A téma későbbi kutatói számára is felbecsülhetetlenül fontos lehet a kutatás majd' tíz éve alatt összegyűlt anyag elérhetővé tétele.

Természetesen az eredmények publikálása előtt még „több körös” konzultációkra is sor került, bevonva a munkába többek között kormányok illetve az ICRC más szakértőit is. Történt mindez annak érdekében, hogy a megszülető munka minél szélesebb elfogadottsággal rendelkezzen, így – nagyobb autoritással – jobban elő tudja segíteni a háborús áldozatok védelmét.<sup>18</sup>

### **A tanulmány készítése közben felmerült alapkérdések**

Most lássunk néhány jogi problémát, amely a tanulmány készítése közben felmerült, és amelyre a készítőknak válaszolni kellett.

A tanulmány nem tűzte ki célul, hogy a nemzetközi szerződésekben lefektetett minden egyes szabály szokásjogi jellegét vizsgálja. Sokkal inkább a már felvázolt hat kategória

<sup>17</sup> u.o. p. 186.

<sup>18</sup> Jean-Marie Henckaerts, Louise Doswald-Beck: Customary International Humanitarian Law, ICRC/Cambridge University Press, Cambridge, 2005. p. li.

mindegyikében igyekezett a fennálló szokásjogot összefoglalni. Ennek eredményeként tehát nem állítható, hogy csak azért, mert a tanulmányban nem jelenik meg valamely szerződési szabály, az nem szokásjogi. Vagyis nem a szokásjog kimerítő „leltáráról” van szó, mindössze a legfontosabb szabályok rögzítéséről.

Mivel mind az 1907-es Hágai Egyezmények, mind pedig az 1949-es Genfi Egyezmények gyakorlatilag teljes körű elfogadottságot élveznek, így ezek szabályainak vizsgálatára nem is került sor. Nem került sor a tengeri hadviselés szabályainak vizsgálatára sem, ezt ugyanis a San Remo-i Tengerjogi Kézikönyv 1995-ben feldolgozta.<sup>19</sup> Bizonyos témák, mint például a Martens-klauszula vagy pedig a polgári védelem témaköre szintén nem került részletes kifejtésre.

Bár tény, hogy az emberi jogok közül a legalapvetőbbek fegyveres konfliktusok idején sem derogálhatóak, a tanulmány mégis csak érintőlegesen foglalkozik ezekkel, annyiban amennyiben ezek a jogok megerősítik, illetve kiegészítik a nemzetközi humanitárius jog által nyújtott védelmet.<sup>20</sup>

Végezetül, a legfontosabb kérdés az volt, hogy milyen kritériumok alapján minősíthető egy szabály nemzetközi szokásjognak. Ennek a kérdésnek a megválaszolására természetesen nem kellett valamiféle új doktrínát kitalálni a tanulmány alkotóinak, hiszen a nemzetközi jog elég pontosan körülírja a szokásjog létének vagy nemlétének elemeit. Mindössze ezek alkalmazása az adott helyzetre volt az, amely kérdéseket vetett fel.

A Kontinentális talapzat-ügyben<sup>21</sup> a Nemzetközi Bíróság kimondta, hogy a szokásjognak két eleme van, az államok gyakorlata (usus), illetve az, hogy az alkalmazott szabály jogi jellegét elismerjék (opinio juris). Ennek megfelelően vizsgálni kellett mind az államok jogilag releváns cselekvéseit, mind pedig azt, hogy hogyan vélekedtek egy-egy cselekmény jogosságáról vagy jogtalanságáról.

A cselekmények tekintetében az államok fizikai és verbális aktusai is szóba jönnek. A Nemzetközi Bíróság ezt az elvet megerősítette több ítéletében, többek között a Nicaragua-,<sup>22</sup> Bős-Nagymaros-,<sup>23</sup> illetve a Halászati joghatóság-ügyekben.<sup>24</sup> A hágai „Jugoszlávia-

<sup>19</sup> Louise Doswald-Beck (szerk.), *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea*, International Institute of Humanitarian Law, Cambridge University Press, 1995.

<sup>20</sup> *Human Rights in Armed Conflicts. Resolution XXIII adopted by the International Conference on Human Rights. Teheran, 12 May 1968.*, közli: Dietrich Schneider - Jiri Toman, (szerk.): i.m.: pp. 261-262.

<sup>21</sup> International Court of Justice (ICJ): *Continental Shelf case (Libyan Arab Jamahiriya v. Malta)*, Judgement, 3 June 1985, ICJ Reports, 1985, pp. 29-30, § 27.

<sup>22</sup> ICJ: *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States)*, Judgement, 27 June 1986, ICJ Reports 1986, p. 100. § 190.

<sup>23</sup> ICJ: *Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, Judgement, 25 September 1997, ICJ Reports 1997, p.39-46. §49-58.

<sup>24</sup> ICJ: *Fisheries Jurisdiction case (United Kingdom v. Iceland)*, Judgement, 25 July 1974, ICJ Reports 1974, p. 47.

törvényszék” gyakorlata,<sup>25</sup> illetve a Nemzetközi Jogi Társaság (ILA),<sup>26</sup> valamint a Nemzetközi Jogi Bizottság (ILC)<sup>27</sup> véleménye is megerősíti ezt az álláspontot.

A cselekményeknek mindenképpen hivatalosnak kell lennie, csak ebben az esetben járulhatnak hozzá szokásjog létrejöttéhez. A három hatalmi ág bármelyikének a cselekménye hozzájárulhat a jog formálásához. Ha a gyakorlat nem konzisztens, vagy a hatalmi ágak között ütközés van, akkor nem vehető figyelembe. Szükséges természetesen az is, hogy a fenti cselekmények (legalább bizonyos kör számára) nyilvánosak legyenek – csak ez ad lehetőséget más államoknak, hogy reagáljanak, hozzájárulva így a gyakorlat nemzetközi elfogadásához vagy elvetéséhez.

Érdekes kérdés a nemzetközi bírói szervek cselekményeinek a relevanciája: Mivel ezek nem államok, ezért cselekményeik nem járulhatnak hozzá közvetlenül a szokásjog keletkezéséhez. Ugyanakkor, mivel döntéseik a nemzetközi jog kiegészítő forrásai, illetve mivel ezek a döntések általában a releváns gyakorlaton alapulnak, azt kristályosítják ki; így mindenképpen alapul szolgálhatnak. Ugyanakkor, amit az államok ilyen bíróságok előtt mondanak vagy tesznek, az mindenképpen állami gyakorlatnak számít.

A nemzetközi szervezetek, annak ellenére, hogy államok hozzák őket létre, mégis, önálló nemzetközi jogi alanyisággal bírnak a legtöbb esetben. Amennyiben ez így van, akkor cselekményeik, elszakadva az őket alkotó államok cselekményeitől, szintén hozzájárulhatnak a szokásjog alakulásához. Az ICRC, sui generis jogalanyként, szintén rendelkezik nemzetközi jogi jogalanyisággal (ahogy ezt a hágai Jugoszlávia Törvényszék (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia - ICTY) is megerősítette)<sup>28</sup>, így a tanulmány szerzői felhasználták a szervezet releváns cselekményeit és közléseit.

A nemzetközi konferenciákon, amelyek egy-egy szerződés elfogadását megelőzik, szintén fontos észrevételek hangozhatnak el az államok részéről, amelyek a későbbiekben egyrészt támpontot nyújtanak az adott jogi instrumentum értelmezéséhez, másfelől viszont rávilágítanak az adott állam vélekedésére általánosságban egy-egy kérdésben.

Nem állami szereplők (amelyek tehát nemzetközi jogalanyisággal sem rendelkeznek) ténykedése természetesen nem hozhat létre szokásjogot, ugyanakkor mivel a tanulmány

<sup>25</sup> ICTY, Tadic case, Case No. IT-94-AR72, Decision on the defence motion for interlocutory appeal on jurisdiction, 2 October 1995, § 99.

<sup>26</sup> ILA, Final Report on the Committee on the Formation of Customary (General) International Law, Statement of Principles Applicable to the Formation of General Customary International Law, Report of the Sixty-Ninth Conference, London, 2000, Principle 4, pp. 725-726.

<sup>27</sup> ILC, Draft Articles on State Responsibility, Yearbook of the ILC, 1980, Vol. II. Part 2, UN Doc. A/CN.4/SER.A/1980/Add.1 (Part 2), 1980, pp. 34-52.

<sup>28</sup> ICTY, The Prosecutor v. Blagoje Simic et al., Case No. IT-95-9-PT, Decision on the Prosecution motion under Rule 73 for a ruling concerning the testimony of a witness, 27 July 1999.

kiemelt hangsúlyt fektet a nem-nemzetközi fegyveres konfliktusokban alkalmazandó szokásjogra, így bizonyos mértékig a szerzők figyelembe vették ezen csoportok cselekedeteit is.

Szükséges természetesen, a fentebb elmondottak mellett az is, hogy az így feltételezett gyakorlat szinte teljesen egységes legyen, és hogy az azt gyakorló államok reprezentatívak legyenek a nemzetközi közösség szempontjából. Általában bizonyos idő eltelté is szükséges.<sup>29</sup>

A második kritérium, az *opinio juris* bizonyítása talán még az előbb elmondottaknál is nehezebb. Nem elég ugyanis, hogy az államok gyakorlata megfelel a fent elmondottaknak, az is kell, hogy annak tudatában cselekedjenek, hogy a cselekvést vezérlő normának jogi ereje van. A humanitárius jog terén legfőképpen a különböző tiltások okozhatnak problémát. Nem elég ugyanis, hogy egy állam tartózkodik valamely cselekménytől, az is fontos, hogy ezt azért (is) tegye, mert úgy véli, jogszerűtlen lenne másként tennie. Ennek következtében a szokásjog vizsgálatánál általában nem lehetséges szétválasztani a cselekményt az azt kísérő *opinio juris*tól.<sup>30</sup>

Végezetül a nemzetközi szerződések hatását is figyelembe kell venni. Amint a Nemzetközi Jogi Társaság is megállapította, egy szerződés négyféle módon hathat a szokásjogra. Bizonyítékul szolgálhat a létezésére, inspirálhatja új szokás létrejöttét, segíthet a szokás „kikristályosításában,” illetve új szokást is létrehozhat. Minden esetben szükséges viszont a tények bizonyítása, egyik kölcsönhatás sem vélelmezhető.<sup>31</sup>

### **A tanulmány főbb megállapításai**

Mint a céloknál már láthattuk, az egyik fontos szempont az volt, mennyiben képviselnek az 1977-es kiegészítő jegyzőkönyvek szokásjogi szabályokat. A feltárt joggyakorlat alapján egyértelmű, hogy sok szabály már kodifikálása pillanatában szokásjoginak volt tekinthető, míg a jegyzőkönyvek más szabályai új szokásjog kialakítását indították el. Bár a tanulmány nem konkrét cikkelyek szokásjogi létét kutatta, mégis azt találta, hogy sok szerződési szabály párhuzamosan a szokásjogban is él.

A másik fő cél, a nem-nemzetközi fegyveres konfliktusokra vonatkozó jog pontosítása is fontos eredményeket hozott. Mivel az elmúlt évtizedekben a konfliktusok egyre nagyobb részére került sor államhatárokon belül, így bőséges anyagot sikerült feldolgozni. Egyfelől

<sup>29</sup> ICJ, Nuclear Weapons case, Advisory Opinion, 8 July 1996, ICJ Reports 1996, pp. 254-255., §70-73.

<sup>30</sup> PCIJ, Lotus case (France v. Turkey), Judgement, 7 September 1927, PCIJ Ser.A, No.10, pp. 28-29.

<sup>31</sup> ILA, Final Report on the Committee on the Formation of Customary (General) International Law, Statement of Principles Applicable to the Formation of General Customary International Law, Report of the Sixty-Ninth Conference, London, 2000, Principles 20-21, 24, 26-27, pp. 754-765.

bebizonyosodott, hogy a II. Kiegészítő Jegyzőkönyv szabályainak jelentős része párhuzamosan a szokásjogban is létezik, másfelől pedig az is kiderült, hogy a tanulmány által összefoglalt 161 szabály közül 146 érvényes nem-nemzetközi fegyveres konfliktusokban is, vagyis a jogi védelem jóval kiterjedtebb ilyen esetekben is, mint azt első megközelítésben gondolnánk. Sok esetben nyilvánvaló vált, hogy bár a II. Kiegészítő Jegyzőkönyv csak nagyon alapvető szabályokat tartalmaz, az államok gyakorlata időközben kitöltötte a nemzetközi és nem-nemzetközi konfliktusok közötti „rést,” a nemzetközi konfliktusok sokkal jobban kimunkált részletszabályait alkalmazva a nem-nemzetközi konfliktusokra vonatkozó rendelkezések gyakorlati végrehajtására.

Végezetül, a tanulmány feltárt jó néhány olyan területet is, ahol a szokásjog még nem tiszta. Ilyen például a fegyveres konfliktusban való direkt részvétel kérdése, ahol sem a szerződési, sem a szokásjog nem állapítja meg pontosan, mit is takar a kifejezés. Hasonló a helyzet az arányosság kérdésével – itt sem sikerült egyértelmű szabályt találni, a legtöbbször esetről-esetre változnak a kritériumok. Ezek, és hasonló, nyitva maradó kérdések bizonyítják, hogy a tanulmány megjelenése nem egy folyamat vége, inkább a kezdete. Az elkövetkező években nyilvánvalóan sok területen folytatni kell a kutatást, de az egyes államoknak a tanulmány megállapításaira tett reakciói is elő fogják segíteni a szokásjog tisztázását, és ezzel a háborús áldozatok védelmének minél tisztább jogi megalapozását.

Az ICRC (a közreműködő szakértők segítségével) mindenképpen jelentős lépést tett a nemzetközi humanitárius jog fejlesztése terén, megfelelve ezzel a nemzetközi közösség által rá ruházott mandátumnak, illetve saját célkitűzéseinek.

### **A Bizonyos Hagyományos Fegyverekről Szóló Egyezmény 2003-as, V. Kiegészítő Jegyzőkönyve**

A humanitárius jog kezdettől fogva két irányban fejlődött: Létezett egyrészt a „Genfi Jog,” amely a harcokban nem, vagy már nem résztvevők védelmét szolgálta, másrészt viszont létezett a „Hágai Jog,” amely a hadviselés módjával és eszközeivel foglalkozott. Bár az 1977-ben elfogadott, a Genfi Egyezményekhez fűzött I. Kiegészítő Jegyzőkönyv ezt a felosztást viszonylagossá tette, máig tetten érhető ez a kettősség.

A „Hágai Jog” egyik legújabb, és mind a mai napig fejlődő jogi eszköze az ENSZ égisze alatt 1979-80-ban tárgyalt, és 1980. október 10-én megkötött szerződés. amelynek teljes címe:

"Mértéktelen sérülést okozóknak vagy megkülönböztetés nélkül hatónak tekinthető egyes hagyományos fegyverek alkalmazásának betiltásáról illetőleg korlátozásáról szóló egyezmény (angol címe után általában CCW-egyezménynek rövidítjük).<sup>32</sup> Az 1983. december 2-án hatályba lépett egyezmény annyiban mindenképpen különleges, hogy valójában csak egy keretről van szó, amelynek tényleges tartalmát a hozzá csatolt kiegészítő jegyzőkönyvek adják meg. A mai napig öt ilyen jegyzőkönyv született, a legújabb 2003. novemberében. A továbbiakban ennek a létrejöttéről illetve a humanitárius jog szempontjából játszott jelentőségéről lesz szó.

Bár a háborúban alkalmazott robbanó eszközök egyre pontosabbak és hatékonyabbak, még mindig rengeteg kilőtt lőszer nem robban fel a célba csapódáskor (unexploded ordnance – UXO). Egyes fegyvertípusok, mint például az úgynevezett kazettás bombák esetében ez a jelenség hatványozottan jelentkezik, így a Koszovói Háború után a NATO becslése szerint is a ledobott lőszeranyag 10% nem robbant fel, veszélyeztetve az ott élőket, arra járókat.<sup>33</sup> Koszovó esetében az így fennmaradt veszélyforrás 492 életet követelt a háború utáni egy évben (ez körülbelül ötszöröse a gyalogsági aknák által okozott áldozatoknak!), nem csak helyi lakosok, de békefenntartók is estek áldozatul ezeknek a fel nem robbant fegyvereknek.<sup>34</sup> A másik, hasonló eredményekkel járó veszélyforrás a háború során ilyen vagy olyan okokból elhagyott lőszer, robbanó szerkezetek esete: Irakban több millió fel nem használt lőszer maradt szerte-szét a 2003-as, viszonylag rövid lefolyású háború után is, olyan országokban pedig, ahol gyakran évtizedekig folyt a háború, a helyzet még rosszabb. Ezek az eszközök szintén veszélyt jelentenek a civil lakosságra, illetve hátráltatják az újjáépítést.<sup>35</sup> A fenti két csoportot összefoglalóan Háborúból Visszamaradt Robbanóeszközöknek nevezzük (Explosive Remnants of War – ERW).

### Az új jegyzőkönyv megszületése

A fenti megfontolások vezették arra az ICRC-t, hogy 2000 szeptemberében új javaslattal álljon elő az 1980-as egyezmény kiegészítésére, egy új jegyzőkönyvvel. A javaslat felvetésére jó alkalmat nyújtott a szerződés 2001. december 11-21. között zajló Felülvizsgálati Konferenciája,

<sup>32</sup> Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects. Geneva, 10 October 1980. közli: Dietrich Schneider - Jiri Toman, (szerk.): i.m.: pp.179-184.

<sup>33</sup> Amb. Chris C. Sanders: Contending with Explosive Remnants of War, Arms Control Today, 2004 szeptember, [http://www.armscontrol.org/act/2004\\_09/Sanders.asp?print](http://www.armscontrol.org/act/2004_09/Sanders.asp?print)

<sup>34</sup> ICRC, Executive Summary, Explosive Remnants of War: The impact of Cluster Bombs and Landmines in Kosovo, Geneva 2000

<sup>35</sup> Explosive Remnants of War: ERW in Sri Lanka, Landmine Action, [http://www.landmineaction.org/resources/ERW\\_Sri\\_Lanka.pdf](http://www.landmineaction.org/resources/ERW_Sri_Lanka.pdf)



ahol az elképzelés végül is sikert aratott, hiszen a részes államok kormányai felhatalmazást adtak egy Szakértői Csoport létrehozására, annak érdekében, hogy megvizsgálják:

- Mely eszközök tekinthetők ERW-nek
- Mely technikai eszközök azok, amelyek megakadályozhatják az alkalmazott lőszer ERW-vé válását.
- A már létező humanitárius jog mennyiben foglalkozik a kérdéssel.
- Mely technikai, jogi és egyéb eszközök, segíthetik elő a probléma megoldását.<sup>36</sup>

A csoportban helyet kaptak az egyezmény részes, illetve megfigyelői státussal rendelkező államai, valamint nemzetközi szervezetek, NGO-k és természetesen az ICRC is. Évente 5 hétig ülésezhetett a csoport, és 2002. december 12-13-ára kellett benyújtania jelentését, amely alapján a részes államok dönthettek, hozzákezdnek-e egy új nemzetközi jogi instrumentum létrehozásához.

A szakértői csoport 2002. május 21-24. között ülésezett először Genfben – a részes államok és a szervezetek különböző tervezeteket nyújtottak be, a csoport mandátumában megjelölt témákban. Sajnos, mivel az így készített anyagokat csak nem sokkal a találkozó előtt váltak megismerhetővé a többi fél számára, így érdemi vita nem alakulhatott ki. Az ICRC által benyújtott anyagra, amely a különböző robbanó eszközök osztályozását tartalmazta veszélyesség szerint pozitívan reagáltak a résztvevők, és a vita fókuszja is az ICRC eredeti felvetését követte, vagyis, hogy hogyan lehetne tényleges, az áldozatok számának csökkenését elérő eredményt elérni.<sup>37</sup>

A következő találkozó 2002. július 16-25. között zajlott le. Mivel ez a második volt a tervezett három találkozó közül, ez sem fogadott el nyilatkozatokat vagy ajánlásokat, hanem csak a már megkezdett szakértői munkát vitte tovább. Egyre inkább nyilvánvalóvá vált, hogy a résztvevők két fajta megközelítést követnek. Az államok egy csoportja elsősorban technikai alapon, a lőszerbiztonságának a fejlesztésére tett javaslatokat, míg a másik csoport a fegyverek használatának korlátozásában látta a megoldást. Kiviláglott, hogy a második kérdésben nehéz lesz eredményeket elérni egyes államok ellenállása miatt.

---

<sup>36</sup> Resolution 8, The United Nations Convention on Certain Conventional Weapons: Explosive Remnants of War and Non-international Armed Conflicts

<sup>37</sup> Discussion Paper, CCW/GGE/I/WP.5 10 May 2002

A konfliktus lezárulta utáni „takarítás” hogyanja is fontos téma volt – ezen a területen merült fel a legtöbb kétely abban a tekintetben, kivitelezhető-e ez olyan területeken, amelyek nem állnak az adott fél ellenőrzése alatt.<sup>38</sup>

A szakértők harmadik, végső találkozásán (december 2-10) sikerült egyetértésre jutni abban, hogy javasolni fogják a december közepén összeülő felülvizsgálati konferenciának, hogy adjon felhatalmazást az új jegyzőkönyvről szóló tárgyalások megkezdésére. Kialakították a megtárgyalandó kérdések részletes listáját.

A Felülvizsgálati Konferencia 2002. december 13-án meg is adta a kért mandátumot, így 2003 elején elkezdődhetek az érdemi tárgyalások. A mandátum (a szakértői csoport ajánlása nyomán) a következőkre terjedt ki:

- Lőszertípusok, és egyéb tényezők, amelyek a konfliktus lezárulta után humanitárius problémákat okozhatnak
- Lehetőségek biztonságot növelő technikai fejlesztések bevezetésére
- A fennálló szabályozás köre, hatékonysága
- A civil lakosság figyelmeztetése, az információk megosztása, a terület fel nem robbant lőszerektől való megtisztítása
- Segítségnyújtás és együttműködés a fentiekben

Fontos ugyanakkor, hogy a létrehozandó új jegyzőkönyv csak a konfliktus utáni teendőkre nézve kapott felhatalmazást szerződés kidolgozására, ami a technikai lehetőségeket, illetve a fegyverek alkalmazásának korlátozását illeti, a szakértői csoport csupán a konzultációt folytathatta.<sup>39</sup>

Az így kapott felhatalmazás birtokában tehát folytatódtak a tárgyalások. Az első körre 2003. március 10 és 14-e között került sor. A találkozó koordinátora, a holland Chris Sanders nagykövet benyújtott egy tervezetet, amely a korábbi tárgyalások alapján körülírta az új jegyzőkönyv lehetséges felépítését, illetve meghatározta azokat a szaknyelvi fordulatokat, amelyek más egyezményekben már szerepeltek, és így hasznosak lehetnek az új szerződés megkötésénél. Az ICRC által javasolt megoldások (felelősség az ERW megsemmisítéséért, technikai és anyagi segítség a mentesítésben részt vevő szervezeteknek, a civil lakosság értesítése) is bekerültek a javaslatba. A legtöbb állam támogatta a tervezetet, megfogalmazódott viszont két felvetés, amely aláásni látszott a tárgyalások sikerét: az egyik,

<sup>38</sup> Ld.: Explosive remnants of war, An examination of legal issues raised in the ERW discussions, prepared by the ICRC, July 2002, CCW/GGE/II/WP.8

<sup>39</sup> ICRC Press Release No. 02/79, 13 December 2002.

miszerint nem feltétlenül van szükség egyezményre, talán elég politikai-technikai ajánlások kidolgozása; a másik, miszerint semmi esetre sem lehet megelőző intézkedésekről szó, mindössze a konfliktus utáni mentesítés lehet egy esetleges egyezmény célja.

A második találkozó 2003. június 16-27-én zajlott megbeszélésen már, az előző fordulóban megszülető alapelvekből, a koordinátor által létrehozott szövegtervezet került terítékre. A vita elsősorban a tervezet 3-7. cikkelyei körül folytak, hiszen ezek tartalmazták a tervezet operatív rendelkezéseit. Az ICRC megítélése szerint sajnos meglehetősen „gyenge” szabályokat fogalmazott meg a koordinátor, ezért a cél az volt, hogy konkrétabb, nagyobb védelmet biztosító rendelkezések kerüljenek elfogadásra. A végeredmény vegyes volt – bár az ICRC által javasolt alapelvek általános elfogadottságot nyertek, néhány kulcsfontosságú állam igyekezett a szerződés rendelkezéseit meghagyni „gyengének” – nagyon sok esetben sikerrel.

A harmadik, végső találkozó elvezetett az új kiegészítő jegyzőkönyv végleges szövegének megállapításához. Hála az államok egy jelentős részének aktív támogatásának, az eredmény, ha nem is minden részletében, de nagy vonalakban megfelelt az ICRC várakozásainak.

Az új kiegészítő jegyzőkönyv fontos állomás a humanitárius jog fejlődésében – egy olyan területet szabályoz, ahol eddig nem, vagy csak alig voltak jogi korlátok. Nem vonatkozik viszont az aknákra illetve „meglepő csapdákra” (booby traps), azokat ugyanis már más jogforrások szabályozzák.<sup>40</sup> Jelentős korlát az is, hogy csak a hatályba lépése utáni konfliktusokra vonatkoznak a rendelkezései – igaz, ezt enyhíti az a tény, hogy a részes államok kérhetnek egymástól segítséget a meglévő szennyezettség felszámolására, és amennyiben erre lehetőség van, úgy a többi részes államnak segítséget is kell nyújtania ebben.

### **Az eredmény, és ami még hátra van**

A fő követelmények tehát a részes államok felé:

- Az aktív ellenségeskedések megszűntével minden félnek meg kell tisztítani a birtokában lévő területet az ERW-től.
- Technikai, anyagi és pénzügyi segítséget kell nyújtaniuk a katonai műveletek után visszamaradt ERW-k ártalmatlanná tételére az olyan területeken is, amelyeket nem

---

<sup>40</sup> Protocol on Prohibitions or Restrictions on the Use of Mines, Booby-Traps and Other Devices (Protocol II). Geneva, 10 October 1980. Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects. Geneva, 10 October 1980. közli: Dietrich Schneider - Jiri Toman, (szerk.): i.m.: pp.185-189.

birtokolnak. Ez a segítség harmadik félen át (más állam, ENSZ, ICRC, NGOk) is eljuttatható a címzetteknek.

- Minden lehetséges intézkedést meg kell tenni annak érdekében, hogy a civil lakosság mentesüljön az ERW-k hatásaitól.
- Fel kell jegyezni minél több információt a hadműveletek alatt használt robbanóeszközökről, majd ezt meg kell osztani a másik féllel, illetve az adott terület mentesítésében részt vevő más szervezetekkel. A civil lakosságot is figyelmeztetni kell.
- Minden részes államnak, lehetőségeihez mérten, segítséget kell nyújtania az ERW-k hatástalanításában, illetve egészségügyi-szociális hatásaik felszámolásában.

Bár a fentiek önmagukban is jelentős eredménynek tekinthetők, a történetnek még koránt sincs vége. Egyrészt 2005. április 1-ig mindössze 6 állam ratifikálta, miközben legalább 20 ratifikáció szükséges az életbe lépéséhez. Miután több országban folyamatban van a ratifikáció, várható, hogy 2006-ban hatályba lép az egyezmény.<sup>41</sup>

Másrészt a Szakértői Munkacsoport tovább folytatja működését, annak érdekében, hogy megoldás szülessen a jelenleg még kevésbé szabályozott jármű elleni aknák, illetve a kazettás bombák kérdésére. Az ICRC javaslataival jelenleg is fontos szerepet játszik ennek a csoportnak a működésében, amely pillanatnyilag az egyetlen olyan nemzetközi orgánus, amely a humanitárius, szerződéses jog továbbfejlesztésével foglalkozik.

## Konklúziók

Azt hiszem, a fenti példákból látható, hogy bár a nemzetközi jog fejlődését alapvetően máig az államok alakítják, és az egyes nemzetállamok cselekvései és véleményei azok, amelyek a döntő szót kimondják egy-egy újonnan felmerülő kérdésben, mégis, egyes specifikus területeken a nemzetközi élet más szereplői is komoly szerepet játszhatnak, elindítva folyamatokat, illetve átlendítve azokat a holtpontra.

A Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságának státusa sajátos: Bár valójában egy, a svájci jog szerint létrejött és bejegyzett egyesület, mégis, a humanitárius jog területén kitüntetett szerepe van, a Genfi Egyezmények részes államainak jóvoltából. Nemzetközi jogalanyisággal

<sup>41</sup> A ratifikáció állásáról lásd: Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságának honlapját: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/WebSign?ReadForm&id=610&xps=P>

rendelkezik, és nemzetközi mandátummal ruházták fel, amelynek célja, hogy a humanitárius jog minél jobb érvényesülését, valamint fejlődését elősegítse.

Mint a fenti két példa is mutatja, ennek a mandátumnak a kitöltésére több mód is kínálkozik. A humanitárius jog területén kialakult szokásjog összefoglalása, bár óriási munka volt, és egy évtizedet vett igénybe, mégis megérte a fáradságot, hiszen sok esetben megmutatta, hogy a szerződéses jog hiányosságai csak látszólagosan teremtenek jogi vákuumot, valójában az állami gyakorlat már betöltötte ezeket az üresket. Ez elősegíti a fegyveres konfliktusok áldozatainak védelmét, illetve a szabályok tiszteletben tartását.

Jelentős a tanulmány abból a szempontból is, hogy példát mutathat más jogterületeknek, hasonló összefoglalások készítésére, elősegítve ezzel a jog jobb átláthatóságát és ezzel alkalmazhatóságát. Természetesen az államok reagálnak, és reagálni fognak a tanulmány megállapításaira, tehát a folyamat még korántsem befejezett – mindenesetre most már létezik egy nagyon szilárd és jól dokumentált alap a további érvekhez, amelyet senki sem hagyhat figyelmen kívül, amennyiben a témához nyúl.

A második példa, a CCW-egyezményhez fűzött V. Kiegészítő Jegyzőkönyv azt mutatja, hogy ha a szükség úgy kívánja, az ICRC képes új, addig nem szabályozott területeken is kezdeményezni, annak érdekében, hogy növelje a fegyveres konfliktusok által érintettek védelmét. Fontos, hogy ez a védelem ne csak a harcok alatt, hanem az után is érvényesüljön, lehetővé téve a normális életkörülmények mielőbbi helyreállítását. Ugyanakkor a folyamat elemzése megmutatja annak a korlátait is, hogy egy szervezet meddig mehet el a nemzetállamok befolyásolásában. Bár az új Kiegészítő Jegyzőkönyv kétségtelenül nagy eredmény, mégsem szabályozza a felmerült kérdéseket teljes körben, sok nagyon fontos terület szabályozatlanul maradt. Ugyanakkor a munka folytatódik ezekkel a problémákkal kapcsolatban is, így esély van rá, hogy egyszer a fegyveres konfliktusoknak ezen aspektusai is szabályozva lesznek.

Vagyis, bár mint látható, egy olyan nemzetközi szervezet, mint az ICRC, képes komolyan hatást gyakorolni a nemzetközi jog alakulására, a nemzetközi jog igazi letéteményesei máig a nemzetállamok, és ennek realitásával valószínűleg a 21. században is számolnunk kell.

## **Turbék Zoltán:**

### **Együttműködés az ENSZ és a nem-kormányzati szervezetek között**

*Jelen tanulmány a nemzetközi rendszerben zajló folyamatokkal magyarázza az ENSZ és a nem-kormányzati szervezetek (NGO-k) közti együttműködés erősödését. A világszervezet és az NGO-k közti kapcsolatok alakulásának rövid áttekintését követően, a tanulmány vizsgálja az együttműködés mellett szóló érveket, majd külön foglalkozik az NGO-k szerepével és az általuk gyakorolható jogosítványokkal az ENSZ egyes szerveiben.*

#### **Bevezetés**

Az elmúlt hónapok kiemelt témája volt az ENSZ reformja. A még mindig zajló tárgyalások olyan nyilvánvalóan politikai érdekeket ütköztető témák köré összpontosulnak, mint például a Biztonsági Tanács bővítésének vagy az Emberi Jogi Tanács felállításának kérdése. Mindeközben a világszervezeten belül zajlik egy talán kevésbé látványos, azonban az ENSZ XXI. századi szerepét sokkal inkább befolyásoló átalakulási folyamat, mely a korábban kizárólag „kormányközi fórumként” funkcionáló ENSZ-nek a nemzetközi rendszer sokféle szereplőjét összefogó, koordináló szervezetté fejlődéséhez vezet.

Jelen tanulmány ennek egyik részterületét, az ENSZ és a nem-kormányzati szervezetek (NGO-k) közti kapcsolatok fejlődését veszi górcső alá. A téma feldolgozásakor a nemzetközi szervezetekkel és joggal foglalkozó jelentősebb szerzők munkáira, valamint hivatalos ENSZ dokumentumokra támaszkodtam.

A nemzetközi rendszer átalakulását bemutató első fejezetben megkülönböztetett figyelmet fordítok az egyes szerzők nemzetközi szervezetek és NGO-k megváltozott szerepéről kialakított nézeteinek ismertetésére. Az elméleti háttér, illetve a tágabb nemzetközi politikai és jogi környezet bemutatására az együttműködés erősödéséhez vezető folyamatok és okok könnyebb megértése érdekében van szükség.

---

\* Turbék Zoltán jogász, az Erasmus University Rotterdam PhD-hallgatója. Kutatási témája a nemzetközi szervezetek közti együttműködés. A szerző ezúton is köszöni dr. Lakatos Istvánnak a konzultálás lehetőségét.

A második fejezetben az ENSZ nemzetközi rendszer változásaira adott válaszait vizsgálom. A tanulmány további fejezeteiben, egy rövid történelmi áttekintést követően, a világszervezet és az NGO-k közti együtműködés mellett szóló érvekkel, az együtműködés során felvetődő általános (i.e. nem szerv-specifikus) kérdésekkel, majd az ENSZ egyes szervei (pl. Közgyűlés, Biztonsági Tanács, Békeépítő Bizottság, stb.) és az NGO-k közti kapcsolatok fejlődésének aktuális kérdéseivel foglalkozom.

### Az átalakuló nemzetközi rendszer

A globalizáció korában a „területi alapon szerveződő kormányzás rendszere”<sup>1</sup> egyre kevésbé képes hatékony válaszokat adni korunk kihívásaira. *Robert O. Keohane* már 1993-ban „közhelynek” tekintette azt a megállapítást, mely szerint „a nemzetközi politikai és gazdasági interdependencia aláásta a kormányok képességét céljaik egyéni akciók útján történő elérésére”.<sup>2</sup> *Abram Chayes* és *Antonia Handler Chayes* még ennél is tovább mentek. 1995-ben megfogalmazott véleményük szerint a nemzetközi rendszer „túllépett” az interdependencián,<sup>3</sup> és az „államok egymás közti kapcsolatait alakító, illetve a belső (i.e. nemzeti) gazdaságba és politikába mélyen behatoló nemzetközi egyezmények, szervezetek és intézmények sűrű rendszerévé vált”.<sup>4</sup>

A modern világban, *José E. Alvarez* véleménye szerint, az állam már nem rendelkezik „abszolút” hatalommal a lakossága és területe felett. A nemzetközi szervezetek segítsége nélkül még a Kínához, Egyesült Államokhoz hasonló államok sem képesek lakosságuk igényeinek kielégítésére. Ebben az értelemben a nemzetközi szervezetek az államok szuverenitásának gyengítése helyett épp hogy szuverenitás-erősítő szerepet töltenek be.<sup>5</sup> Ezzel nagyrészt egybecseng *Anne-Marie Slaughter* megállapítása is, mely szerint az állam képességei

<sup>1</sup> Coglianesi, Cary: *Transforming Global Governance: From Nations States to International Institutions*, A discussion paper prepared for the fourth annual Visions of Governance for the 21<sup>st</sup> Century conference, Bretton Woods, New Hampshire, July 11-14, 1999, Harvard University, John F. Kennedy School of Government, 1999, p. 1. <http://www.ksg.harvard.edu/prg/cary/global.pdf/> 2006.01.09.

<sup>2</sup> Slaughter, Anne-Marie: *Security, Solidarity, and Sovereignty: The Grand Themes of UN Reform*, *AJIL* vol. 99, 2005, p. 624.

<sup>3</sup> Ez egybecseng *Wolfgang Reinicke* álláspontjával, mely szerint a globalizáció, szemben az interdependenciával, már a nemzetközi rendszer szereplőinek (pl. vállalatoknak) „mély struktúráját” és stratégiai magatartását is átjárja. Slaughter: i.m. p. 629

<sup>4</sup> Slaughter: i.m. p. 629.

<sup>5</sup> „*Sovereignty-strengthening*”. Alvarez, José E.: *International Organizations as Law-makers*, Oxford University Press 2005, pp. 615-616.



önmagukban, „külső beavatkozás nélkül”<sup>6</sup> ma már nem elegendőek a területén élő „nép kormányzásához – a biztonság, gazdasági stabilitás, némi prosperitás, tiszta levegő és víz, vagy akár a minimális egészségi színvonal biztosításához”.<sup>7</sup> Gondoljunk csak a terrorizmusra, a határokon átnyúló bűnözésre, a környezetszennyezésre! Mind-mind olyan kihívások, melyekkel szemben a kizárólagos állami fellépés kudarcra, vagy legalábbis korlátozott eredményességre van ítélve.

Jelenleg az „erősödő nemzetközi kormányzás korában” élünk, amikor is az állam – bár továbbra is a globális politika legfontosabb szereplője – már nem az egyedüli és kizárólagos meghatározója a világban zajló folyamatoknak.<sup>8</sup> A nemzeti szuverenitás mindenhatóságába vetett hit meggyengült. Az államok ma már nem képesek önmagukban megküzdeni az új, vagy megváltozott módon jelentkező fenyegetésekkel, kihívásokkal. *Niklas Luhmann* tehát nem véletlenül kritizálta azt, hogy a politikáról folytatott beszélgetések még manapság is csak az államra összpontosítanak.<sup>9</sup>

A nemzetközi porondon, az állam mellett feltűnt számtalan új szereplő (pl. a regionális és szubregionális szervezetek, a civil társadalom szerveződései, vállalatok).<sup>10</sup> *James N. Rosenau* ezt a folyamatot nevezi ún. „szervezeti forradalomnak”.<sup>11</sup>

Nagyrészt a globalizációs folyamatoknak (és különösen az internetnek, a felgyorsult kommunikációnak, az utazás könnyebbé válásának, stb.) köszönhető az, hogy az NGO-knak nem csupán a száma nőtt meg robbanásszerűen,<sup>12</sup> hanem aktivitásuk, „láthatóságuk” és

<sup>6</sup> „without external interference”.

<sup>7</sup> Slaughter: i.m., p. 624.

<sup>8</sup> Lásd pl. Kingsbury, Benedict: *The International Legal Order, IILJ Working Paper* 2003/1, *History and Theory of International Law Series*, p. 3. <http://www.iilj.org> 2006.01.09; Haas, Peter M. – Haas, Ernst B.: *Learning to Learn: Improving International Governance, Global Governance* Vol. 1. No. 3. Sept-Dec 1995, p. 257; Keohane, Robert O. – Nye Jr., Joseph S.: Introduction in: Nye Jr, Joseph S. – Donahue, John D. (szerk.): *Governance in a Globalized World*, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2000, p. 12.

<sup>9</sup> „Wenn von Politik die Rede ist, tritt fast ausschließlich der Staat in den Blick.” Pl. Luhmann, Niklas: *Die Politik der Gesellschaft*, Suhrkamp, 2000, p. 189; Reinicke – Benner – Witte: i.m. p. 25.

<sup>10</sup> Haas – Haas: i.m. p. 257.

<sup>11</sup> Eredetiben: *organisational revolution*. Rosenau, James N.: *The Adaptation of the United Nations to a Turbulent World* in: Thakur, Ramesh: *Past Imperfect, Future Uncertain. The UN at Fifty*, Macmillan Press 1998, p. 186.

<sup>12</sup> A *Union of International Organizations* adatai szerint a 1981 és 2001 közötti időszakban 13.000-ről 47.000-re nőtt az ismert nemzetközi NGO-k száma. 1998-ban a 12 legnagyobb, humanitárius segélyezéssel foglalkozó nemzetközi NGO összesített költségvetése kb. 3 milliárd USD volt, alkalmazottaik száma pedig meghaladta a 27.000 főt. Segaar, Derk: *New Dimensions of Multilateralism – The Evolving Role of NGOs in Global Governance*, draft, Center on International Governance, p. 1. <http://www.cic.nyu.edu/multilateralism13.html> 2006.01.09.

mindezzel befolyásuk is jelentősen fokozódott.<sup>13</sup> Mindez a „világpolitika pluralizálódásához” vezetett.<sup>14</sup>

A tradicionális, államközi együttműködésen alapuló módszerek ma már egyre kevésbé hatékonyak. Az új kihívások újfajta válaszokat, konkrétan olyan innovatív nemzetközi együttműködési mechanizmusokat igényelnek, melyek kellően flexibilisek ahhoz, hogy a felgyorsult és folyamatosan változó világunk kihívásaira képesek legyenek gyors és hatékony válaszokat adni.

*Robert O. Keohane* és *Joseph S. Nye Jr.* úgy látja, hogy részvételi jogokat követelő, megszorodott nem-állami szereplők nyomására a korábbi, kizárólag állami részvétellel működő, zárt ún. „klub-modell”<sup>15</sup> egyfajta nyitott hálózattá (*contested issue network*) fejlődik, melynek következtében a döntések ma már gyakran ún. „vegyes koalíciók”,<sup>16</sup> vagy *Reinicke* szóhasználatában „*triszektorális hálózatok*”<sup>17</sup> alkudozásának eredményeként születnek.<sup>18</sup> Ezeket a komplex, kevésbé intézményesített, innovatív mechanizmusokat, melyek a különféle képességekkel, forrásokkal és szakértelemmel rendelkező résztvevők együttműködését célozzák, más szerzők ún. „partnerségnek” nevezik.<sup>19</sup>

Ez a folyamat azonban nem jelenti azt, hogy az államok eltűnének a nemzetközi színtérről. Sokkal inkább egyfajta trendként kell ezt értelmezni, melynek során a politikai hatalom és a kormányzási képességek egy része átkerül az állami szintről a sokszereplős nemzetközi szintre.

A nemzetközi rendszerben zajló változások megmutatkoznak a nemzetközi jogban is. Míg a tradicionális nemzetközi (i.e. államközi) jog rendszerében a jogi norma keletkezésekor központi szerepet játszik a kifejezett „állami hozzájárulás,” a nemzetközi jogi normák ma már gyakran e nélkül keletkeznek, illetve módosulnak. *Alvarez* ezt a nemzetközi intézmények

<sup>13</sup> Brown, L. David – Khagram, Sanjeev – Moore, Mark H. – Frumkin, Peter: Globalization, NGOs, and Multisectoral Relations in: Nye Jr, Joseph S. – Donahue, John D. (szerk.): *Governance in a Globalized World*, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2000, pp. 272-273.

<sup>14</sup> Keohane, Robert O. – Nye Jr., Joseph S.: Between *Centralization and Fragmentation: The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Faculty Research Working Paper Series, February 2001, p. 8

[http://ksgnotes1.harvard.edu/Research/wpaper.nsf/rwp/RWP01-004/\\$File/rwp01\\_004\\_nye\\_rev1.pdf](http://ksgnotes1.harvard.edu/Research/wpaper.nsf/rwp/RWP01-004/$File/rwp01_004_nye_rev1.pdf) 2006.01.09; Segaar: i.m. p. 6.

<sup>15</sup> Más megfogalmazásban „*club-like institutions*”, „*IO-based clubs*” vagy „*IO-centered clubs*”.

<sup>16</sup> „*Mixed coalitions*.”

<sup>17</sup> *Reinicke* „*trisectoral networks*” alatt azokat a hálózatokat (pl. *World Commission on Dams*) érti, melyekben a kormányok, az üzleti szféra szereplői és NGO-k egyszerre vesznek részt. Reinicke, Wolfgang: *The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks*, *Foreign Policy*, no. 117 (Winter 1999-2000), p. 55.

<sup>18</sup> Keohane, Robert O. – Nye Jr., Joseph S.: *Democracy, Accountability and Global Governance*, manuscript, Cambridge, MA, Kennedy School of Government, 2001, pp. 16, 18-22. <http://www.ksg.harvard.edu/> 2006.01.09.

<sup>19</sup> pl. Benner, Thorsten – Witte, Jan Martin: *Everybody's Business: Accountability, Partnerships, and the Future of Global Governance*, forthcoming in *Governance in: The 21st Century: the Partnership Principle* (London, Archetype Publishers, April 2004) <http://www.globalpublicpolicy.net/> 2006.01.09

szervei (pl. ENSZ Közgyűlése, Biztonsági Tanács, Titkárság) és más szereplők (pl. NGO-k) közti kölcsönhatással magyarázza, mely véleménye szerint drámai változásokat hozott a nemzetközi szokásjog és általános jogelvek fejlődésébe.<sup>20</sup> Legújabb könyvében *Alvarez* azt írja, hogy a nemzetközi szervezetek nagyban hozzájárultak a nemzetközi jogalkotási folyamatokban résztvevő szereplők számának megszorodásához. Ma már a multinacionális vállalatoknak, NGO-knak, sőt magának az egyénnek<sup>21</sup> is szerepe lehet a nemzetközi jog fejlesztésében. A szerző külön kiemeli, hogy az NGO-k megerősödésével a nemzetközi jog (annak mind tartalma, mind hatása) örökre megváltozott.<sup>22</sup>

A Nemzetközi Bíróság által tárgyalt *Arrest Warrant-ügy*<sup>23</sup> egyik bírója, *Christine van der Wyngaert* különvéleményében kifejtette, hogy „a nemzetközi szokásjog megállapításakor ma nem lehet teljes mértékben figyelmen kívül hagyni a civil társadalom véleményét”.<sup>24</sup> *Theodore Schilling* és *Pierre-Marie Dupuy* is azon a véleményen van, hogy a nemzetközi civil társadalom szerepe a nemzetközi jogalkotásban erősödik. Nagyszerűen példázza ezt a taposóaknákról szóló 1997-es Ottawai Egyezmény, illetve a Nemzetközi Büntetőbíróság Statútumának elfogadásához vezető tárgyalások során tanúsított civil társadalmi aktivitás.<sup>25</sup> Azonban az NGO-k többnyire csak közvetett módon, pl. a technikai kérdésekre adott szakvéleményekkel, a tárgyalások előrehaladásának segítésével, alternatív javaslatok, háttéranyagok kidolgozásával, tagállamok vagy szervezetek részére ún. *feedback* szolgáltatásával, továbbá *monitoring*-tevékenység útján befolyásolják a nemzetközi jogalkotási folyamatokat.

<sup>20</sup> Alvarez: i.m. pp. 593, 595.

<sup>21</sup> Pl. az emberi jogi fórumok előtti eljárások kezdeményezése (majd ezt követő bírói precedens születése) útján.

<sup>22</sup> *Alvarez* egyébként a résztvevők számának megnövekedését „*participant revolution*”-nak nevezi. Alvarez: i.m. p. 608, 611.

<sup>23</sup> Az említett ügyben a Nemzetközi Bíróság a háborús bűnök és emberiség elleni bűntettek elkövetésével gyanúsított, még hivatalban lévő kongói külügyminiszter, Abdulaye Yerodia Ndombasi ellen 2000. április 11.-én kiadott belga elfogatóparancs jogosságát (pontosabban a külügyminiszter büntető joghatóság alóli mentességét és sérthetlenségét biztosító nemzetközi jogszabályokba ütközését) vizsgálta.

<sup>24</sup> „*the opinion of civil society ... cannot be completely discounted in the formation of customary international law today ... The Court fails to acknowledge this development, and does not discuss the relevant sources.*” International Court of Justice: *Case Concerning the Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium)*, judgement of Feb 14, 2002, diss. Op. van den Wyngaert, paras 27-28.

<sup>25</sup> Schilling, Theodor: On the Constitutionalization of General International Law, *Jean Monnet Working Paper* 06/05, NYU School of Law 2005, pp. 24, 59. [http://www.nyulawglobal.org/workingpapers/GLWP\\_0505.htm](http://www.nyulawglobal.org/workingpapers/GLWP_0505.htm) 2006.01.09.

## Az ENSZ válasza a nemzetközi rendszer változásaira

Az ENSZ is csak egy „nyitott rendszer”, mely nem függetlenítheti magát a környezetéből érkező elvárásoktól. A nemzetközi rendszerben zajló változások természetesen az ENSZ-re is hatnak, így nem meglepő, hogy a világszervezet (legintenzívebben *Kofi Annan* főtitkársága alatt) is nyitott a nem-állami szereplők, és különösen a jelen tanulmány által vizsgált nem-kormányzati szervezetek felé.<sup>26</sup>

A nemzetközi szervezetek (mint pl. az ENSZ) és az NGO-k közti kapcsolat fontosságát jelzi az is, hogy e kérdéssel az International Law Association (ILA) 2004-ben kiadott jelentése a nemzetközi szervezetek felelősségre vonhatóságáról is külön foglalkozik. A neves nemzetközi jogászok (pl. *Malcolm Shaw, Niels Blokker, Dan Saoroshi* etc.) által megfogalmazott ajánlások szerint a nemzetközi szervezeteknek „megfelelő kapcsolatokat” kellene kialakítaniuk a hatáskörükbe tartozó területeken aktív NGO-kkal, valamint létre kellene hozniuk olyan ún. „NGO kapcsolattartó szolgálatokat”, melyek az NGO-k nemzetközi szervezetek munkájába történő bevonását segítenék. Emellett a nemzetközi szervezetek szakkérdésekkel foglalkozó részlegeinek rendszeresen össze kellene hívniuk olyan találkozókat (*briefings*), melyeken egyes NGO-k képviselői is lehetőséget kapnának arra, hogy konkrét ügyekben kifejtsek véleményüket.<sup>27</sup>

Az érintett és érdekelt tömegek, illetve csoportosulások<sup>28</sup> és az ENSZ közti kapcsolatok intézményesítésével, a világszervezet megnyerheti e szereplők támogatását, ezzel is erősítve központi helyét a nemzetközi rendszerben, valamint biztosítva kormányzási módszereinek fenntarthatóságát. Egy közvélemény, NGO-k és egyéb nem-állami szereplők által támogatott világszervezet az államok felől érkező politikai indíttatású támadásokat (pl. *Bolton*) is könnyebben vissza tudná verni.<sup>29</sup>

A nemzetközi rendszerbe zajló változások megkövetelik, hogy a világszervezet maradéktalanul elsajátítsa azt a fajta szervezeti kultúrát és azokat a menedzsment-

<sup>26</sup> Hasonló folyamatokat tapasztalhatunk az ENSZ és más nem-állami szereplők (pl. regionális szervezetek, transznacionális vállalatok) viszonyában.

<sup>27</sup> International Law Association: Accountability of International Organisations, Final Report, Berlin Conference, pp. 16-17.

<sup>28</sup> Keohane és Nye az állami kontextusban választókat, választókerületi szavazókat jelentő „*constituencies*” kifejezést használja a nemzetközi szintre vonatkoztatva. Keohane – Nye: *Between...* i.m. p. 24. Más szerzők inkább a „*stakeholders*” kifejezést alkalmazzák, mely Freedman meghatározása szerint a következőt jelenti: „*any group or individuals who can affect or is affected by ... an organization*”. Pl. Burall, Simon – Neligan, Caroline: *The Accountability of International Organizations, GPPi Research Paper Series No. 2.* Berlin 2005. p. 8; Steets, Julia: *Developing a Framework: Concepts and Research Priorities for Partnership Accountability, GPPi Research Paper Series No. 1.* Berlin 2005, p. 10.

<http://www.globalpublicpolicy.net> 2006.01.09

módszereket, melyek a sokszereplős „hálózatok” szereplői, a különböző szektorok, valamint a különböző szintek (pl. globális, regionális, állami, helyi) közti közvetítéshez és az együttműködés előmozdításához szükségesek.

### Az ENSZ és az NGO-k közti együttműködés története

Bár manapság egyes szerzők szeretik a nemzetközi szervezeteket és az NGO-kat egymás potenciális ellenségeiként, versenytársaiként beállítani, ha visszatekintünk a múltba, kiderülhet számunkra, hogy bizonyos részvételi jogok biztosításával épp a nemzetközi szervezetek segítették az NGO-kat abban, hogy a „nemzetközi civil társadalom” képviselőiként jelenhessenek meg a nemzetközi szintéren. A Népszövetséget életre hívó 1919-es párizsi békekonferencia volt az első, amely nem-állami csoportok (szakszervezetek, zsidó és cionista szervezetek, nőszervezetek, és az Amerikai Vöröskereszt) számára biztosította a részvétel lehetőségét.<sup>30</sup>

Az ENSZ rendszerén belül kezdetekben a Közgyűlés és a Gazdasági és Szociális Tanács (ECOSOC) játszott elsődleges szerepet az NGO-k megerősítésében, pl. konzultatív státusz<sup>31</sup> adományozásával. Az NGO-kkal való együttműködésnek azóta számtalan formája alakult ki, kezdve a dokumentumokhoz való hozzáférés, illetve írásos anyagok, észrevételek benyújtásának jogától a megfigyelői státusz (pl. a *Codex Alimentarius Commission*-ban<sup>32</sup>), sőt akár a tagság elnyeréséig (pl. a UNAIDS-ben<sup>33</sup>). Napjainkban egyre gyakoribb az államok által a nemzetközi szervezetekre delegált közhatalom gyakorolásának ellenőrzését célzó, illetve vitarendező mechanizmusok vonatkozásában gyakorolható jogosítványok adományozása is.<sup>34</sup>

<sup>29</sup> Pl. Keohane – Nye: *Between...* i.m. pp. 24-25.

<sup>30</sup> Alvarez: i.m. p. 610.

<sup>31</sup> Az ún. *konzultatív* és a *megfigyelői (observer) státusz* közti különbség az, hogy az utóbbi, szemben az előbbivel, biztosítja a megfigyelői státuszt elnyert szereplőknek (pl. ENSZ-en kívüli tagállamoknak, vagy egyes kormányközi szervezeteknek) a döntéshozatali eljárásban való részvétel jogát (De itt sem ad szavazati jogot!). A konzultatív státusz elnevezés kigondolói ezzel a fajta megkülönböztetéssel is e státuszt elnyerő NGO-k másodlagos szerepét próbálták hangsúlyozni. Willets, Peter: From “Consultative Arrangements” to “Partnership”: The Changing Status of NGOs in Diplomacy at the UN, *Global Governance* Vol. 6. No. 2. Apr-June 2000, p. 191.

<sup>32</sup> A FAO és a WHO 1963-ban hozta létre ezt a bizottságot, mely többek között a fogyasztók egészségének megőrzése érdekében élelmiszerbiztonsági szabványokat, irányelveket dolgoz ki.

Lásd: <http://www.codexalimentarius.net/> 2006.01.09

<sup>33</sup> A UNAIDS egyik tisztviselője szerint a UNAIDS-ben résztvevő NGO-k „not as observers, but as members” vannak jelen a UNAIDS Program Koordináló Testületében (*Programme Coordinating Board*), és „*this was the first time this has happened in the UN system.*” Nem meglepő, hogy az ECOSOC erre reagálva gyorsan közzétette, hogy „*these arrangements ... are not to be regarded as setting a precedent.*” Willets: i.m. p. 204.

<sup>34</sup> Pl. Hey, Ellen: Sustainable Development, Normative Development and the Legitimacy Decision-making, *Netherlands Yearbook of International Law*, Volume XXXIV 2003, pp. 18-26; Alvarez: i.m. pp. 611-612.

Az Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezet (FAO) már az 1960-as évektől kezdve szorosan együttműködik az NGO-kkal. Az ENSZ Világélelmezési Programja (WFP) pedig 2000-ben több mint 1100 nemzetközi és nemzeti, továbbá számtalan helyi NGO-val dolgozott együtt.<sup>35</sup> De ezek csak kiragadott példák! Az elmúlt időszakban az ENSZ-rendszer szinte valamennyi szerve (UNCTAD, UNEP, UNDP, UNFPA, UNHCR, UNICEF, UNESCO, WHO, IMO, WIPO, UNIDO, etc.) hozott olyan intézkedéseket, melyek az NGO-kkal és a civil társadalom más szerveződéseivel való együttműködés előmozdítását, szorosabb kapcsolatok kialakítását célozzák. Mindez, *David Steele* szerint, oda vezetett, hogy az NGO-k az ENSZ rendszerén belül ma már egyfajta új „erőcsoportként” működnek.<sup>36</sup>

### Az együttműködés mellett szóló érvek

Az NGO-k különleges szerepet töltenek be a nemzetközi rendszerben.<sup>37</sup> E szerep különlegessége elsősorban a nemzetközi rendszer többi szereplőjétől eltérő természetükkel, különleges munkamódszereikkel, képességeikkel, és a rendelkezésükre álló sajátos eszközökkel magyarázható.

E szervezetek hatékonyak a társadalmi problémák láthatóvá tételében, tudatosításában. A figyelemfelkeltés legváltozatosabb eszközeihez tudnak nyúlni. Számos esetben hatékonyan bizonyultak a közvélemény befolyásolásában, vagy akár a döntéshozók cselekvésre kényszerítésében. Egyes ügyekben képesek akár nemzetközi szintű összefogást is generálni, továbbá rendelkeznek olyan műveleti képességekkel, melyek katasztrófhelyzetekben nagyszerűen alkalmazhatók.<sup>38</sup>

Az NGO-k azzal, hogy államok által elfeledett, mellőzött értékeket, érdekeket és csoportokat jelenítenek meg a globális politikai folyamatokban, nem csak kiegészítik és szélesítik a politikai párbeszédet, hanem nagyban segítik a megalapozottabb és legitimebb döntések meghozatalát is.<sup>39</sup> És bár az NGO csak kivételes esetben rendelkeznek formális

<sup>35</sup> Joint Inspection Unit (prepared by Francesco Mezzalama): *Involvement of Civil Society Organizations Other Than NGOs and the Private Sector in Technical Cooperation Activities: Experiences and Prospects of the United Nations System*, JIU/REP/2002/1, United Nations, Geneva, February 2002, pp. 6-11.

<sup>36</sup> Steele, David: *United Nations Reform, Civil and Sometimes Uncivil Society, Transnational Associations 6/2000* Nov/Dec, p. 283.

<sup>37</sup> Egyes szerzők egészen odáig merészkednek, hogy már a „világ új szuperhatalmaként” emlegetik az NGO közösséget. Pl.: Deen, Thalif: *'New Superpower' Seeks 'Better World'*, Inter Press Service, June 3, 2005. <http://www.globalpolicy.org/ngos/intro/growing/2005/0603superpower.htm> 2006.01.09.

<sup>38</sup> Pl. Brown – Khagram – Moore – Frumkin: i.m. pp. 281-283.

<sup>39</sup> Alvarez: i.m. p. 633.



döntéshozatali jogokkal, szakértelmükkel, háttéranyagok elkészítésével, továbbá kreatív, alternatív javaslatok kidolgozásával, még e jogok nélkül is érdemben tudják befolyásolni a tárgyalások kimenetelét.

Gyakran éri kritika az ENSZ demokratikusságának hiányát. Több szerző (pl. *Daniele Archibugi, Jeffrey Segall*) az emberek és az ENSZ rendszer között húzódó szakadékkal magyarázható ún. demokratikus deficitet tekintik az ENSZ alapvető gyengeségének.<sup>40</sup>

Való igaz, hogy egy demokratikus korban az állami szint felett zajló (pl. ENSZ által végzett) „kormányzási” tevékenység legitimitásához elengedhetetlen a megfelelő ellenőrző mechanizmusok intézményesítése. Naivítás lenne azonban azt gondolni, hogy a demokratikus államokban alkalmazott módszerek (pl. választások) nemzetközi szintre történő szimpla átmásolása kivitelezhető.<sup>41</sup> Ennek oka többek között az, hogy globális szinten hiányzik a demokrácia-elméletek által előfeltételnek tartott államhoz hasonló szervezetrendszer, erős identitás-közösség (*démosz*),<sup>42</sup> valamint koncentrált intézményi hatalom.<sup>43</sup> Az ENSZ munkájának ellenőrzése tehát csak a demokrácia hagyományos (i.e. államokban alkalmazott) módszereitől eltérő, alternatív megoldásokkal történhet.

Ebből a szempontból is jelentősége lehet az NGO-knak, hiszen az elmúlt évtized bebizonyította, hogy az NGO-k jelenléte nyitottabbá és transzparenssebbé teszi a kormányközi folyamatokat, továbbá javítja a végrehajtás ellenőrzöttségét. Az ENSZ-ben zajló munka, illetve az egyes megállapodások, döntések végrehajtásának folyamatos nyomon követésével<sup>44</sup> képesek számadásra kényszeríteni a világszervezetet, illetve tagállamait. Az NGO-k az ENSZ és tagállamainak „intézményesített lelkiismereteként”, másképp fogalmazva egyfajta külső, független kontroll-mechanizmusaként is képesek működni.

Az NGO-k fokozottabb részvétele az ENSZ-ben tehát a világszervezet hitelességét, legitimitását, és ennek következtében relevanciáját is erősítené. *Keohane* és *Nye* sem véletlenül írja azt több helyütt, hogy azt NGO-k bevonása nélkül valószínűtlen, hogy a „multilaterális kormányzás szigetei” (mint pl. az ENSZ, WTO) megőrizhetnék legitimitásukat.<sup>45</sup>

<sup>40</sup> Alger, Chadwick F.: Thinking About the Future of the UN System, *Global Governance* Vol. 2. No. 2. Apr-June 1996, p. 347

<sup>41</sup> Schermers, H. G. – Blokker, N. M.: *International Institutional Law*, 4<sup>th</sup> edition, Boston, Martin Nijhoff Publishers 2003, paras. 19-30, 1890-1902; Grant, Ruth W. – Keohane, Robert O.: Accountability and Abuses of Power in World Politics, *IILJ Working Paper* 2004/7, p.2. <http://www.iilj.org> 2006.01.09; Kingsbury: i.m. p. 21; Hey: *Sustainable...* i.m. p. 5.

<sup>42</sup> Pl. Hey: *Sustainable...* i.m. p. 14; Bodansky, D.: The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law, 93 *AJIL* 1999, pp. 615-616.

<sup>43</sup> *Organised polity; strong identity-community; concentrated institutional powers of a government*. Kingsbury: i.m. p. 21.

<sup>44</sup> Monitor-tevékenység.

<sup>45</sup> Keohane – Nye: *Between...* i.m. p. 18; Keohane – Nye 2000: i.m. p. 32.



Nem hallgathatjuk el azonban azon ellenérveket, melyeket az NGO-k és ENSZ közti együttműködéssel szemben szoktak felhozni. Számos szerző vetette már fel azt, hogy az NGO-k nem rendelkeznek demokratikus mandátummal, a civil társadalomnak valójában csak önjelölt képviselői, hiszen nem választás útján jönnek létre, és köreikben is általános a külső ellenőrző mechanizmusok (pl. NGO-k ellenőrzésére formálisan is feljogosított szervezetek) hiánya.<sup>46</sup>

*Fernando Henrique Cardoso* véleménye azonban az, hogy a civil társadalom szervezeteinek legitimitása nem azoktól ered, akiket képviselnek, vagy valamiféle egyéb módon megszerzett, külső mandátumból. Az NGO-kat elsősorban az általuk végzett munka és az általuk elért eredmények teszik az ENSZ legitim partnereivé.<sup>47</sup> Vagyis többek között az, hogy szakértői munkát végeznek, ellenőrzik az emberi jogok érvényesülését, menekülttáborokat működtetnek, segélyszállítmányokat juttatnak el a rászorulókhhoz (Az NGO közösség által szolgáltatott segély értéke még a teljes ENSZ rendszer által nyújtottat is meghaladja.<sup>48</sup>), és ma már aktív szerepet töltenek be a konfliktusok kezelésében is.<sup>49</sup>

Az államok központi szerepét védelmező szerzők részéről gyakran elhangzó további ellenérv az, hogy az államok gyengülése és a transznacionális civil társadalom erősödése csak tovább fokozná a globális egyenlőtlenségeket.<sup>50</sup> Ezt a felvetést azonban csak annyiban tartom jogosnak, amennyiben azt az NGO-k köreiben is tapasztalható nyugati/északi dominanciára vonatkoztatjuk. A szegényebb országok civil szervezeteinek megerősítésével azonban már az ENSZ-ben is sokszor foglalkoztak, ennek orvoslására több program is indult.

### **Az ENSZ és az NGO-k közti együttműködés nem „szerv-specifikus” kérdései**

Mindenekelőtt szükségesnek tartom annak kihangsúlyozását, hogy az ENSZ és NGO-k közti kapcsolat az ENSZ Alapokmányán alapszik. Az Alapokmány 71. Cikkét tekinthetjük a világszervezet és az NGO-k közti együttműködés alappilléreinek, hiszen az kimondja, hogy:

<sup>46</sup> Pl. Grant – Keohane: i.m. p. 20; Alvarez: i.m. p. 627-628; Hey, Ellen: *Teaching International Law, State-consent as Consent to a Process of Normative Development and Ensuing Problems*, Kluwer Law International, 2003, p. 3 és 10. lábjegyzet.

<sup>47</sup> Segaar: i.m. p. 6.

<sup>48</sup> Keohane – Nye 2000: i.m. p. 22; *The United Nations and Civil Society: The Role of NGOs*, Report of the Thirtieth United Nations Issues Conference, Stanley Foundation, February 19-21, 1999, p. 20.

<sup>49</sup> Pl. a svájci székhelyű *Centre for Humanitarian Dialogue* (<http://www.hdcentre.org/> 2006.01.09) közvetített már Indonézia Aceh régiójában, Darfurban, a Fülöp-szigeteken, Myanmarban, Nepálban, Ugandában, valamint a palesztin és izraeli fél között. A *Comunita di Sant'Egidio* (<http://www.santegidio.org/> 2006.01.09) nevű vallásos mozgalom pedig aktív szerepet töltött be a mozambiki béketárgyalások során.

A Gazdasági és Szociális Tanács minden megfelelő intézkedést megtehet abból a célból, hogy olyan nem kormányzati szervezetekkel, amelyek a hatáskörébe tartozó ügyekkel foglalkoznak, tanácskozásokat folytasson.

Az Alapokmány e rendelkezése erős jogi alapot teremtett az ENSZ és NGO-k közti együttműködéshez, s ezzel kiemelte az NGO-kat a nemzetközi élet egyéb szereplői közül.

E kapcsolat különlegességét meg kell őrizni attól a fajta „lefokozástól”, amit az NGO-knak az üzleti szféra profit-orientált szereplőivel, parlamenti csoportokkal, szakszervezetekkel, és a civil társadalom egyéb szereplőivel történő összemosása okozhat. Ezzel természetesen nem kívánom azt állítani, hogy az ENSZ más szereplőkkel fenntartott kapcsolata kevésbé fontos, kevésbé lehet gyümölcsöző, csupán azt, hogy az NGO-k a nemzetközi rendszer szereplőinek elkülönült csoportját képezik, sajátos, rájuk jellemző célokkal, képességekkel, lehetőségekkel, szervezeti kultúrával, irányítási módszerekkel, valamint nyelvezettel rendelkeznek,<sup>51</sup> amit a fent idézett 71. cikk által még az ENSZ Alapokmányának megalkotói is elismertek.

Ahogy arra korábban már utaltam, az NGO-k elemzéseikkel, kreatív javaslataikkal és számtalan egyéb módon képesek a döntéshozatali folyamatok befolyásolására. Sajátos természetük azonban kizárja azt, hogy valaha is átvegyék az államok szerepét az ENSZ-ben. Az NGO-k részvétele a világszervezet működésében az államok munkáját nem helyettesíti, csupán kiegészíti, illetve segíti, melyből nem következhet az állam szerepének és elsődleges felelősségének megkérdőjelezése.<sup>52</sup> Az ENSZ döntéshozatali mechanizmusainak alapvetően államközi természetét tehát az NGO közösségnek is tiszteletben kell tartania.

Fontos lenne, hogy az ENSZ egyértelmű, világos intézményi politikát folytasson az NGO-k vonatkozásában,<sup>53</sup> továbbá, hogy kialakítson olyan hatékony garanciákat, melyekkel a közösségi érdek mindenkori érvényre juttatását biztosítani tudná azon esetekben, amikor a világszervezet NGO-kkal működik együtt. A nemzetközi szervezetek felelősségre vonhatóságáról szóló 2004-es ILA-jelentés elkészítői is szükségesnek tartják, hogy a nemzetközi szervezetek civil társadalom szereplőivel való együttműködését célzó politika, illetve szabályok érthetőbbek, következetesebbek és kiszámíthatóbbak legyenek.<sup>54</sup> A jövőbeli ENSZ-NGO

<sup>50</sup> Kingsbury: i.m. p. 15.

<sup>51</sup> Pl. Reinicke, Wolfgang H. – Benner, Thorsten – Witte, Jan Martin: Shaping Globalization: The Role of Global Public Policy Networks in: Bertelsmann Foundation (szerk.): *Transparency: A Basis For Responsibility and Cooperation*, Gütersloh, Bertelsmann Foundation Publishers, 2002, p. 15. <http://www.globalpublicpolicy.net/2006.01.09>.

<sup>52</sup> Pl. Junne, G. C. A.: International Organizations in a Period of Globalization: New (Problems of) Legitimacy in: Coicaud, Jean-Marc – Heiskanen, Veijo (szerk.): *The Legitimacy of International Organizations*, United Nations University Press, 2001, pp. 214-215; Willets: i.m. p. 208.

<sup>53</sup> Pl. Turbék Zoltán: *The Non-Governmental Organisations and the United Nations Reform Process*, Advice paper, Oxford Council on Good Governance, 2006, <http://www.oxfordgovernance.org/>

<sup>54</sup> International Law Association: i.m. p. 17.

kapcsolatok számára alapul szolgáló, egyértelműen meghatározott „keret”, valamint a nyilvánosságra hozott elvárások az ENSZ oldaláról, az NGO-k világszervezettel kapcsolatos munkáját is könnyebbé, fókuszáltabbá és célirányosabbá tenné.

Az ENSZ-ben alkalmazott NGO-akkreditációs eljárás jelenleg ésszerűtlenül komplikált, hosszadalmas és túlzottan bürokratizált. Ennek egyik jele, hogy pillanatnyilag az ECOSOC ún. NGO-Bizottsága<sup>55</sup>, a Titkárságon belül működő Gazdasági és Szociális Ügyek Főosztályának NGO Osztálya,<sup>56</sup> valamint az ugyancsak a Titkárságon belül található Tájékoztatási Főosztály (DPI) NGO Osztálya<sup>57</sup> foglalkozik NGO-k akkreditálásával.<sup>58</sup>

További problémát okoz az eljárás gyakori átpolitizáltsága. Így történhet meg az, hogy a feltételeknek maradéktalanul megfelelő NGO-k akkreditálását egy nagy hatalom, esetleg a tagállamok egy csoportja megakadályozza. Ugyanakkor az is előfordult már, hogy a feltételeknek meg nem felelő NGO-k nagy hatalmi támogatókkal a hátuk mögött mégis elnyerhették e speciális státuszt. Különösen gyakori a kormányok által szponzorált, finanszírozott, ENSZ körökben csak *GONGO*-nak „gúnyolt” NGO-k akkreditálása<sup>59</sup>. Azért kell határozottan elítélni és felszámolni a hatalommal való visszaélés, befolyásolás ilyen fajta megnyilvánulásait, mert a megkritizálható döntések általánossá válása, elszaporodása, nem csak az ENSZ-NGO kapcsolatot gyengíti, hanem károsan hat az ENSZ hitelességére is.

Épp a fenti jelenségek kiküszöbölése érdekében kellene nagyobb hangsúlyt fektetni a 2004-ben kiadott, az ENSZ és a civil társadalom közti kapcsolatokkal foglalkozó *Cardoso-jelentés* azon javaslatainak végrehajtására, mely az akkreditációs eljárás egyszerűsítését, racionalizálását és depolitizálását célozza.<sup>60</sup> Az átpolitizáltság veszélyének minimalizálása érdekében fontos lenne az eljárás objektívvá, transzparenssebbé és szakmaivá tétele, valamint az, hogy a státusz elnyerése kizárólag a jelentkező NGO szakértelmén, képességein és

<sup>55</sup> ECOSOC Committee on NGOs

<sup>56</sup> NGO Section of the Department of Economic and Social Affairs

<sup>57</sup> NGO Section of the Department of Public Information

<sup>58</sup> Turbék 2006: i.m.

<sup>59</sup> GONGO: *government-owned NGO* vagy *government-organized NGO*. Az NGO-kkal kapcsolatos gúnyneveknek egyébként se szeri, se száma, pl.: PGO (*Pro-government organization*); DONGO (*Donor-owned/organized NGO*); BONGO (*business-owned NGO*); GRINGO (*Government run and initiated NGO*); PANGO (*Party-affiliated NGO*); QUANGO (*Quasi NGO*); BRINGO (*Briefcase NGO*); CONGO (*Commercial NGO*). Pl. Steinberg, Natalie: Background paper on GONGOs and QUANGOs and Wild NGOs, December 2001. (<http://www.wfm.org/ACTION/ngorpt1201.html> 2006.01.09); Holloway, Richard: *NGOs: Loosing the Moral High Ground-Corruption and Misrepresentation*, paper presented at 8<sup>th</sup> International Anti-Corruption Conference ([http://www.transparency.org/iacc/8th\\_iacc/papers/holloway.html](http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/holloway.html) 2006.01.09); Benner – Witte: i.m. p. 4.

<sup>60</sup> *We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance*, Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations – Civil Society Relations, A/58/817, 11 June 2004, paras. 120-146.

hozzáértésén múljon. Ezt segítené az akkreditálási kritériumok pontosabb,<sup>61</sup> szigorúbb meghatározása is.

Szót kell ejtenünk arról az elítélendő jelenségről is, mely szerint egyes NGO-k miután az ECOSOC-hoz akkreditált, vagy DPI-hoz „társult” szervezetekké válnak, hirtelen elfeledkeznek a konzultatív, illetve „társulási státusszal” járó kötelezettségeikről (pl. jelentéstételi kötelezettség). Az ilyen fajta jelenségek elkerülése végett célszerű lenne az akkreditációs eljárásokban, és általában véve az ENSZ NGO-politikájában nagyobb teret engedni a szelektivitás érvényesülésének.

Ahhoz, hogy az ENSZ-NGO együttműködés hatékonyabbá válhasson, fontos lenne egy szigorúbb követelményrendszer kialakítása, amit érvényesíteni kellene az NGO-kkal szemben még mielőtt azok szorosabb kapcsolatba lépnének az ENSZ-szel. Ugyancsak szükség lenne az NGO-kal szemben alkalmazható fegyelmi intézkedések (pl. státusz felfüggesztés, szükség esetén pedig visszavonás) ügyének megfelelő módon történő rendezésére.<sup>62</sup>

Kiemelkedő fontossággal bír az, hogy az NGO-k minél könnyebben férhessenek hozzá az ENSZ információkhoz (különösen a hivatalos dokumentumokhoz, határozattervezetekhez), nem csak azért, mert e nélkül nem tudják hitelesen tájékoztatni a közvéleményt az ENSZ-ben zajló eseményekről, hanem azért is, mert a tájékozottság, informáltság előfeltétele az általuk gyakran végzett monitoring, illetve tanácsadó munkának. Az elmúlt években könnyebbé vált az ENSZ-dokumentumokhoz való hozzáférés, azonban még bőven akad tennivaló ezen a téren is.

Elsősorban a fejlődő országok NGO-inak részéről hangzik el gyakran az a bírálat, hogy az NGO-k részvétele az ENSZ-ben kiegyensúlyozatlan, mind a földrajzi reprezentativitás, mind az ENSZ rendszer elérhetőségének képessége szempontjából. A szegényebb régiók konzultatív, illetve társulási státuszt szerzett NGO-i gyakran híján vannak az ENSZ működésében való részvételhez szükséges forrásoknak, anyagi fedezetnek, vagy akár tudásanyagnak. A fejlett és fejlődő országokban székelő NGO-k közti egyenlőtlenségből eredő problémákat sokféle módon lehetne kezelni. Pl. ENSZ események afrikai, latin-amerikai, stb. helyszíneken történő gyakoribb rendezésével, továbbá egy olyan jelentősebb hitelalap létrehozásával, mely segítené a fejlődő országok NGO-inak ENSZ konferenciákon és más eseményeken való részvételét.<sup>63</sup>

<sup>61</sup> Pl. International Law Association: i.m. p. 17.

<sup>62</sup> Turbék 2006: i.m.

<sup>63</sup> Turbék 2006: i.m.

## Közgyűlés

Sokan szorgalmazzák az ENSZ legfőbb tanácskozó és döntéshozó szervének, a Közgyűlésnek, az NGO-k felé történő nyitását. Annak érdekében, hogy az NGO-k mögötti jelentős tudásanyag, tapasztalat és elhivatottság a Közgyűlés számára is kiaknázhatóvá válhasson, egy *Kofi Annan* által összehívott ENSZ-reformmal foglalkozó testület,<sup>64</sup> majd maga a Főtitkár is azt javasolta, hogy a Közgyűlés „létesítsen olyan mechanizmusokat, melyek lehetővé tennék számára, hogy teljes terjedelemben és rendszeresen együttműködhessen a civil társadalommal.”<sup>65</sup> Ez a javaslat azonban nem került bele a 2005. szeptemberi ENSZ-csúcstalálkozó záródokumentumába.<sup>66</sup> Mindezek ellenére, azt tapasztalhatjuk, hogy megindult egy folyamat, melynek következtében az NGO-k egyelőre még csak szerény mértékű, de fokozatosan egyre több lehetőséget kapnak a Közgyűlés munkájában való részvételre.

A jelenlegi gyakorlat szerint, szinte valamennyi közgyűlési bizottság folytat informális konzultációkat különféle NGO-kkal.<sup>67</sup> Bár erre nincsenek felhatalmazva, de a Közgyűlés egyes alárendelt szervei is széleskörű kapcsolatokat építettek ki az NGO-kkal.<sup>68</sup> Az elmúlt évtizedben elfogadottá vált az is, hogy NGO-k szólaljanak fel a rendkívüli ülészakok alkalmával.<sup>69</sup> 1990-ban a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága (ICRC), 1994-ben pedig a Szuverén Máltai Lovagrend és a Vöröskereszt és Vörös Félhold Szervezetek Nemzetközi Szövetsége (IFRC) szerzett megfigyelői státuszt a Közgyűléstől.

A Közgyűlés és az NGO-k közti kapcsolatok történetében „mérőöldkőnek” tekinthető az első informális, interaktív közgyűlési meghallgatás megrendezése New York-ban, 2005. június 23-24-én, mely NGO-k, a civil társadalom és a magán szektor képviselői számára biztosította a véleménynyilvánítás lehetőségét. Egyes vélemények szerint, azonban a résztvevők kiválasztásakor a reprezentativitás és a sokféleség szempontjainak érvényesülésére nagyobb hangsúlyt kellett volna fektetni.

<sup>64</sup> Lásd High-Level Panel on Threats, Challenge and Change, 2004. decemberi jelentése *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, para. 243.

<sup>65</sup> *In Larger Freedom*, A/59/2005, para. 162.

<sup>66</sup> *2005 World Summit Outcome*, A/RES/60/1, 24 October 2005.

<sup>67</sup> Olyan nem-állami szervezetek, melyek részt vettek valamely konfliktusban (pl. *Jewish Agency for Palestine, Arab Higher Committee*) már az 1940-es évek végén lehetőséget kaptak arra, hogy nézeteiket megosszák a Közgyűlés Első, illetve Negyedik Bizottságának képviselőivel. Willets: i.m. pp. 196, 209. NGO először azonban csak 1993 novemberében szólalhatott fel a Közgyűlés második bizottságában. Lásd: *Modes of CSO influence in the UN and global governance*. (<http://www.un.org/reform/pdfs/modes.htm> 2006.01.09)

<sup>68</sup> Ilyen alárendelt szervek (Subsidiary bodies) pl. a Special Committee on Decolonization, Special Committee Against Apartheid, Committee on Palestinian Rights stb. Willets: i.m. pp. 196-197.

<sup>69</sup> Az első ilyen alkalom a „*Rio follow up*”-pal foglalkozó 19. rendkívüli ülészak volt. *Modes of CSO influence in the UN and global governance*. (<http://www.un.org/reform/pdfs/modes.htm> 2006.01.09)

Legalább ennyire örvendetes az is, hogy egy ECOSOC-ban konzultatív státuszt nyert NGO, valamint a civil társadalom és a magán szektor szereplőinek néhány képviselője felkerülhetett a 60. Közgyűlés plenáris ülésén felszólalók listájára, és a szeptemberi csúcstalálkozó alkalmával ott felszólalhatott. Ennek súlyát akkor tudjuk igazán értékelni, ha figyelembe vesszük, hogy a felszólalás joga az elmúlt hatvan évben (egy-két kivételtől eltekintve) kizárólag állam- és kormányfőket, illetve diplomatákat illetett meg. Jó irányba tett lépésnek tekintem e kezdeményezést, ugyanakkor úgy vélem, érdemes lenne megfontolni az NGO-k számára egy ennél szélesebb (de persze nem túlzott) közgyűlési részvétel biztosításának lehetőségét.

A Közgyűlés és az NGO-k közti együttműködés erősítését célozza az az (elsősorban NGO-k által szorgalmazott) javaslat is, mely az ECOSOC-akkreditált NGO-k számára formálisan is lehetővé tenné a konzultatív státusszal járó jogok gyakorlását a Közgyűlésen és annak bizottságaiban is. A fokozatos reform érdekében, eleinte csak a Közgyűlés főbizottságaiban és rendkívüli ülészekok alkalmával, hosszabb távon azonban már a Közgyűlés plenáris ülésein is gyakorolhatóak lennének e jogosultságok.<sup>70</sup> E terv megvalósítása – bizonyos mértékig – csak a jelenlegi gyakorlat megerősítése, illetve intézményesítése lenne.

Véleményem szerint a Közgyűlés munkájában való NGO részvételnek azonban csak annyiban lehet helye, amennyiben az ésszerű, szükséges, lényegi, és ténylegesen segíti az ENSZ és a közgyűlési munka hatékonyabbá válását.

### Biztonsági Tanács

Bár számos szerző és politikus vélekedik úgy, hogy a Biztonsági Tanács (BT) „megreformálhatatlan”, e tanulmány által tárgyalt területen mégis komoly változások történtek az elmúlt évtizedben. A Biztonsági Tanács átalakításával foglalkozó munkacsoport<sup>71</sup> ténykedésének, néhány elhivatott diplomata és szakértő<sup>72</sup> közbenjárásának, valamint a kitarató NGO lobbinak köszönhetően sokat javult a BT döntéshozatalának, munkamódszereinek

<sup>70</sup> *Report of the Secretary-General in response to the report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations*, A/59/354, 13 September 2004, para. 25.

<sup>71</sup> *Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Related Matters*

<sup>72</sup> Pl. *Juan Somavía* (Chile); *Paolo Fulci* (Olaszország); *Antonio Monteiro* (Portugália); *Ana Gomes* (Portugália); *Robert Fowler* (Kanada); *Peter van Walsum* (Hollandia); *Daniilo Türk* (Szlovénia); *Fernando Petrella* (Argentína); *Jeremy Greenstock* (Egyesült Királyság).



átláthatósága és ellenőrizhetősége. A Tanács transzparenssebbé vált, munkájában ma már a nemzetközi élet szereplőinek a korábbinál sokkal szélesebb szegmense vesz részt.<sup>73</sup>

Külön említést érdemel az 1995-ben megalakult, ún. Biztonsági Tanáccsal foglalkozó NGO munkacsoport, melynek tagjai majd minden héten találkoznak BT-tagállamok ENSZ nagyköveteivel, havonta a BT soros elnökével, és néha vezető ENSZ tisztviselőkkel, illetve külügyminiszterekkel is. Ezek a másfél órás, kötetlen, formalitások nélküli egyeztetőkön az ENSZ nagykövek és más meghívottak 18-20 kiemelkedő szakmai munkát végző emberi jogi, humanitárius, fejlesztési, stb. kérdésekkel foglalkozó NGO képviselőivel vitatják meg a BT napirendjén lévő éppen aktuális kérdéseket.<sup>74</sup>

Számtalan olyan újítás fűződik *Diego Arria*,<sup>75</sup> venezuelai diplomata nevéhez, melyek a pontos információkra alapozott döntéshozatalt és a munkavégzés hatékonyabbá válását célozzák. Ezek legismertebbike az 1993 óta<sup>76</sup> alkalmazott ún. *Arria-formula*,<sup>77</sup> mely lehetővé teszi, hogy a Tanács tagjai mindenféle formalitást mellőzve találkozzanak szakértőkkel, illetve NGO-k képviselőivel.<sup>78</sup> Talán meglepően hangzik, de a BT ideiglenes eljárási szabályzatának (mint azt a fentiek is mutatják, NGO-kra vonatkoztatva sokáig nem alkalmazott) 39. szabálya már 1946 óta biztosítja a BT számára az NGO-k meghívásának lehetőségét.<sup>79</sup>

Mindenesetre az *Arria-formula* gyakoribb alkalmazásának köszönhetően a Tanács tagjai egyre többször találkozhatnak olyan NGO-kkal, melyek rendelkeznek az adott ügy szempontjából releváns szakértelemmel, illetve tapasztalatokkal. Szükséges lenne azonban az

<sup>73</sup> Pl. *troop-contributing countries*, regionális és szubregionális szervezetek, NGO-k. U.N. DOC. A/57/387, *Strengthening of the United Nations: An Agenda for Further Change*. 9 September 2002, and Corr.1, 23 September 2002. para. 21, pp. 8-9.

<sup>74</sup> *NGO Working Group on the Security Council*, A munkacsoport tagjainak sorában négy Béke Nobel-díjas szervezet is van. A tagok névsorát lásd: <http://www.globalpolicy.org/security/ngowkgrp/index.htm> 2006.01.09.

<sup>75</sup> Caracas korábbi kormányzója, volt idegenforgalmi miniszter, majd *Kofi Annan* tanácsadója. Crossette, Barbara. Keeping The Security Council Door Ajar. *UN Wire*, February 03, 2003. [http://www.unwire.org/UNWire/20030203/31805\\_story.asp](http://www.unwire.org/UNWire/20030203/31805_story.asp) 2006.01.09.

<sup>76</sup> Venezuela 1992-1993 között a BT nem-állandó tagja volt.

<sup>77</sup> Mi is az *Arria-formula* (vagy más elnevezéssel *Arria-style meetings*) története? 1993-ban egy boszniai pap, aki megélte a volt Jugoszlávia területén dúló háború borzalmaival, New Yorkba látogatott. A pap megkereste a BT egyes tagjait, azonban egyedül a venezuelai ENSZ nagykövet, *Diego Arria* volt hajlandó találkozni vele. *Arriát* lenyűgözte a pap története, s úgy gondolta, hogy azt a többi BT tagnak is hallania kell. Tudva azonban, hogy a BT gyakorlatában mindeddig nem volt lehetőség ilyen személyek formalitások betartásával történő BT előtti meghallgatására, *Arria* gondolt egyet, s a BT tagjait egyszerűen meghívta egy kávé melletti kötetlen beszélgetésre a szomszédos *Delegates' Lounge-ba*. A találkozóznak nagy sikere volt, s e módszert – sokak, többek között a kávé felszolgáló pincérek örömeire – azóta is előszeretettel alkalmazzák. Paul, James. *The Arria Formula, revised October, 2003*. <http://www.globalpolicy.org/security/mtgsetc/arria.htm> 2006.01.09.

<sup>78</sup> Az első NGO-meghívott az *Amnesty International* volt, melynek főtítkárával 1997. szeptember 15.-én találkozhattak a Tanács tagjai. Paul. i.m.

<sup>79</sup> „*The Security Council may invite members of the Secretariat or other persons, whom it considers competent for the purpose, to supply it with information or to give other assistance in examining matters within its competence.*” *Provisional Rules of Procedure of the Security Council*, S/96, 27 June 1946, Rule 39. A szabályzat melléklete pedig a magánszemélyektől, illetve nem-kormányzati szervektől érkező levelek, írásos anyagok kezelésének rendjével



*Arria-formula* szerint zajló találkozók szabályainak bizonyos mértékű módosítása. Így pl. az NGO-k számára hosszabb felkészülési időt kellene biztosítani, mely lehetővé tenné, hogy hazahívják az adott válságterületen dolgozó munkatársaikat, annak érdekében, hogy azok személyesen számolhassanak be az általuk tapasztaltakról.

A BT tagjai ma már gyakran ellátogatnak a konfliktusok által sújtott területekre is. 2005. májusában pl. Haitira utaztak a tanács tagjai. Ezek a szintén *Arria* által kezdeményezett ún. BT missziók<sup>80</sup> lehetővé teszik, hogy a döntéshozók a területen tevékenykedő NGO-któl, ENSZ szervezetek képviselőitől, illetve helyi hatóságoktól információt szerezzenek. Üdvözlendő ez a gyakorlat, hiszen a hiteles, első kézből szerzett értesüléseknek köszönhetően a Tanács döntései is megalapozottabbá válnak. Érdemes lenne elgondolkodni az elmúlt években kialakult gyakorlat BT ideiglenes eljárási szabályzatába<sup>81</sup> való inkorporálás útján történő formalizálásán is.

Az NGO lobbinak köszönhetően az elmúlt években több olyan BT határozat is született, mely kihangsúlyozta a civil, humanitárius, nő-, vagy épp vallási szervezetek munkájának, illetve szerepük erősítésének fontosságát olyan területeken, mint pl. a fegyverkereskedelem, a nők és a béke és biztonság, civilek védelme, stb.<sup>82</sup> Egy NGO-kból álló munkacsoport,<sup>83</sup> azt követően, hogy komoly ráhatása volt a nők, illetve nőszervezetek konfliktusokban betöltött szerepét tárgyaló S/RES/1325 (2000) számú BT határozat elfogadására, ma már azzal foglalkozik, hogy figyelemmel kísérje, illetve háttéranyagok készítésével előmozdítsa e határozat rendelkezéseinek teljes körű végrehajtását.<sup>84</sup>

Már évekkel ezelőtt többen felvetették egy ún. *Security Council Watch* létrehozásának gondolatát. A javaslat szerint, ez a civil társadalom által létrehozandó, monitoring funkciót ellátó szervezet információs forrásként szolgálhatna a civil társadalom szervezetei, a sajtó, a kisebb nem-állandó BT tagok, valamint azon ENSZ tagállamok számára, melyek a Tanácsnak nem tagjai.<sup>85</sup> E szervezet 2005. novemberében a Columbia Egyetem nemzetközi szervezetekkel foglalkozó központjának<sup>86</sup> non-profit társszerveként, *Security Council Report* néven,

---

foglalkozik. (S/96, 27 June 1946, Appendix), A levelekkel való „bombázás” módszerét az NGO-k előszeretettel alkalmazták pl. az Egyesült Államokkal szemben Palau ügyében. Willets: i.m. p. 199.

<sup>80</sup> *Security Council missions*. Crossette. i.m.

<sup>81</sup> Közel 60 év után célszerű lenne a BT eljárási szabályzatának „ideiglenes” jelzéstől történő megszabadítása is.

<sup>82</sup> Pl.: S/RES/1209 (1998) 19 November 1998; S/RES/1296 (2000) 19 April 2000; S/RES/1325 (2000) 31 October 2000; S/RES/1624 (2005) 14 September 2005; S/RES/1625 (2005) 14 September 2005; Paul, James: *NGOs and the Security Council*, Global Policy Forum, 2004.

<http://www.globalpolicy.org/security/ngowkgrp/gpfpaper.htm> 2006.01.09

<sup>83</sup> *NGO Working Group on Women, Peace and Security*.

<sup>84</sup> További információkért lásd: <http://www.peacewomen.org/un/ngo/wg.html> 2006.01.09

<sup>85</sup> *Security Council relations with Civil Society*. <http://www.un.org/reform/panel.htm> 2006.01.09.

<sup>86</sup> *Center on International Organization, School of International and Public Affairs*.

megkezdte működését. Támogatói között megtalálhatjuk Kanada és Norvégia kormányát, valamint számos alapítványt.<sup>87</sup> A szervezet teljes függetlenség és objektivitás mellett, nem csak az egyes BT tagok, hanem a többi ENSZ tagállam, NGO-k és a közvélemény számára is könnyen hozzáférhető, kiemelkedő színvonalú elemzéseket, előrejelzéseket és részletes háttéranyagokat jelentet meg a Tanács napirendjén lévő aktuális kérdésekről.<sup>88</sup>

### Gazdasági és Szociális Tanács

Bármily meglepő, de a tehetetlensége és túlbürokratizáltsága miatt sokat kritizált Gazdasági és Szociális Tanács (ECOSOC) az ENSZ-nek az a szerve, mely talán a legkiterjedtebb jogokat biztosítja az NGO közösség számára. Mint az fentebb már bemutatásra került, a konzultatív státusszal rendelkező NGO-k az ECOSOC napirendjére tűzhetnek bizonyos kérdéseket; részt vehetnek az ENSZ találkozókön; automatikusan meghívást kapnak az ENSZ konferenciákra; felszólalhatnak az ECOSOC, illetve az alárendelt szervek ülésein, valamint tájékoztatókat, nyilatkozatokat közzétehetnek az ECOSOC és az alárendelt szervek ülésein. Ugyanakkor kötelesek negyedévente jelentést tenni a munkájukról.

A 2005. szeptemberében elfogadott közgyűlési záródokumentum az ECOSOC reformját is szorgalmazza.<sup>89</sup> A régóta esedékes átalakítás célja az lenne, hogy e szerv végre a tagállamok, a nemzetközi pénzügyi szervezetek, a magánszektor, valamint a civil szervezetek közti magas szintű párbeszéd és együttműködés elsődleges platformjává válhasson a gazdasági, szociális és környezetvédelemmel kapcsolatos területeken. Ha az ECOSOC intézményi reformja során sikerülne azt elérni, hogy az nem járjon az NGO-k hosszú évtizedek alatt kiharcolt jogainak csorbításával, az nem csak a Tanács megerősítését, hanem egyben az NGO-k szerepének felértékelődését is jelentené az ENSZ rendszerben.

A reform során különös figyelmet kellene szentelni az ECOSOC állandó bizottságaként működő Nem-Kormányzati Szervezetek Bizottságának, mely 1946 óta foglalkozik az NGO-k konzultatív státusz elnyerését célzó kérelmeinek elbírálásával, az akkreditált NGO-k negyedéves jelentéseinek felülvizsgálatával, valamint a konzultatív kapcsolat folyamatos figyelemmel kísérésével.<sup>90</sup> Az elmúlt évtizedek gyakorlata azt mutatja, hogy a 19 tagú bizottságba egyes államok (az elmúlt időszakban Kína, Szudán, Kuba, Kolumbia, Zimbabwe,

<sup>87</sup> *William and Flora Hewlett Foundation, a John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, és a Rockefeller Foundation*

<sup>88</sup> Pl. a *Monthly Forecast Report* néven havonta megjelenő, internetről is letölthető kiadványt. További információkért lásd: <http://www.securitycouncilreport.org> 2006.01.09.

<sup>89</sup> A/RES/60/1, 24 October 2005, paras. 155-156.

stb.) sajnos gyakran csak azért próbálnak bekerülni, hogy megakadályozhassák olyan NGO-k akkreditálását, melyek az adott ország emberi jogokat sárba tipró gyakorlatát kritizálnák. Ezek után nem meglepő, hogy sokan szorgalmazzák a bizottság megszüntetését, vagy legalábbis alapos reformját.

### Az emberi jogi intézményrendszer

Az NGO-k már a kezdetektől fogva kiemelkedő szerepet játszottak az ENSZ emberi jogi munkájában. Az Emberi Jogok Bizottságának<sup>91</sup> évente, Genfben megrendezésre kerülő ülésein számtalan NGO vesz részt, és járul hozzá fontos információkkal és egyéb eszközökkel a tanácskozások sikeréhez. A Bizottság, mely egyébként az ECOSOC funkcionális bizottságaként működik, az akkreditált NGO-k számára biztosítja a konzultatív státusszal járó jogokat: pl. plenáris ülésen való felszólalás, valamint a különféle tájékoztató anyagok körözésének a jogát, ezzel is elősegítve a Bizottság munkájában a minél szélesebb körű NGO részvételt.

Mivel az NGO-k az ENSZ emberi jogi tevékenységének szinte valamennyi területén már most komolyan segítik az ENSZ szervek munkáját, az ENSZ emberi jogi rendszerének további erősítése végett célszerű lenne tovább szélesíteni az NGO részvétel lehetőségét az emberi joggal foglalkozó szervezetek munkájában. Legalább ilyen fontosnak tartom az NGO-k részvételét (pl. a Bizottságban, az albizottságban<sup>92</sup> és az egyezmények által életre hívott szervezetekben<sup>93</sup>) biztosító „*acquis*” megőrzését, függetlenül attól, hogy történnek-e átalakítások (és ha igen, milyenek lesznek) az emberi jogi intézményrendszerben.

Jelen tanulmány megírásának napjaiban, 2006. januárjában is folynak a tárgyalások a Főtitkár által felvetett új, megerősített emberi jogi szervezet, az Emberi Jogi Tanács (*Human Rights Council*) létrehozásáról. A 2005. szeptemberi csúcstalálkozón elfogadott záródokumentum is szorgalmazza ennek létrehozását. A tagállamoknak még el kell dönteniük, hogy az új szerv (ha egyáltalán létrejön) az ENSZ egyik „fő szerve”, vagy esetleg a Közgyűlés alárendelt szerve legyen. A tárgyalások jelenlegi állása szerint az utóbbi változat a valószínűbb, ez azonban visszafelé sülhet el az NGO-k számára, többek közt azért, mert a konzultatív

<sup>90</sup> <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/> 2006.01.09.

<sup>91</sup> *Commission on Human Rights.*

<sup>92</sup> *Subcommission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities.*

<sup>93</sup> Pl. *Human Rights Committee.*

státusszal járó jogosultságok jelenleg nem gyakorolhatóak sem a Közgyűlésen, sem annak alárendelt szerveiben.<sup>94</sup>

Nem véletlen tehát, hogy az NGO közösség és az „NGO-barát” államok jelenleg azért küzdenek,<sup>95</sup> hogy az Emberi Jogok Bizottságának esetleges Emberi Jogi Tanácsá alakulásával ne vesszen el a jelenleg követett, széleskörű NGO közreműködést lehetővé tevő gyakorlat. Ugyanakkor olyan véleményeket is lehet hallani, hogy talán épp ez a megoldás biztosítja majd azt a szűrő-mechanizmust, mely csak a legkiválóbb, legfelkészültebb NGO-kat engedné az Emberi Jogi Tanács közelébe.

### Titkárság

A Titkárságon belül is több szerv foglalkozik NGO-kkal kapcsolatos ügyekkel. A Gazdasági és Szociális Ügyek Főosztályán (DESA) belül működik az ún. NGO osztály, melynek feladata az NGO-kkal való kapcsolattartás, az ECOSOC-on belül működő Nem Kormányzati Szervezetek Bizottságának támogatása, valamint az ECOSOC alárendelt szerveinek vonatkozásában az NGO akkreditáció és regisztráció segítése.<sup>96</sup>

Ugyancsak a Titkárságon belül található a Tájékoztatási Főosztály (DPI) részét képező NGO osztály (*DPI/NGO Section*), mely a Főosztály és a közel 1400, DPI-től „társulási státuszt” nyert NGO közti összekötőként működik.<sup>97</sup> Az osztály különféle szolgáltatásokat végez a „társult” NGO-k számára, úgymint pl. foglalkozik az NGO-k társulási státusz elnyerését célzó kérelmeivel; hetente tájékoztatókat szervez az NGO-k részére ENSZ-szel kapcsolatos témákról; működteti az ún. NGO Információs Központot<sup>98</sup>; az NGO-kból álló ún. NGO Végrehajtó Bizottsággal<sup>99</sup> együttműködve minden évben megszervezi a DPI/NGO konferenciát.<sup>100</sup>

<sup>94</sup> Mint néhány oldallal korábban kiderült, az NGO részvétel a Közgyűlésben jelenleg igen szűkre szabott keretek közé van szorítva.

<sup>95</sup> A 2005. december 19.-ei határozattervezet szerint igen hatékonyan! Human Rights Council, Co-Chairs' Text, 19-12-05, <http://www.reformtheun.org/index.php/eupdate/1883> 2006.01.09.

<sup>96</sup> <http://www.un.org/esa/coordination/oecosoc.htm> 2006.01.09.

<sup>97</sup> A társulási státusz (*associative status*) odaítéléséről az évente kétszer összeülő DPI NGO bizottság (*DPI Committee on NGOs*) dönt.

<sup>98</sup> *NGO Resource Center*.

<sup>99</sup> *NGO Executive Committee*.

## Békeépítő Bizottság

E tanulmány által vizsgált téma szempontjából is jelentőséggel bír a Békeépítő Bizottság létrehozása.<sup>101</sup> Azokon a területeken, ahol a helyzet kezelése a politikai, katonai, humanitárius és fejlesztési szervezetek egyidejű, koordinált és kooperatív fellépését követeli, a Békeépítő Bizottságnak fontos szerepe lesz az eddigi tapasztalatok összegzésében, majd feldolgozásában, valamint a műveleti képességekkel rendelkező releváns szereplők (pl. regionális szervezetek, NGO-k, stb.) közti munka- és felelősség-megosztás kialakításában. Mivel a Békeépítő Bizottság olyan ajánlásokat fogalmaz majd meg, melyek az ENSZ és ENSZ-en kívüli szervezetek közti koordináció javítását célozzák, fontos lenne, hogy a Bizottság kreativitása érvényesülhessen a nem-állami szereplőkkel folytatott együttműködés legmegfelelőbb formáinak kiválasztásakor. De jelentőséggel bírhat az is, hogy a konfliktusban érintett, illetve a releváns tudással és képességekkel bíró szereplők (pl. NGO-k) Bizottság munkájában való részvételének és képviselésének szabályozását illetően kellő rugalmasságot biztosíthasson.<sup>102</sup>

A Békeépítő Bizottság sikeressé válásához szükség lesz olyan intézményesített mechanizmusok kialakítására, melyek lehetővé teszik majd, hogy a Bizottság konzultációkat folytasson és egyéb módon együttműködjön a civil társadalom szereplőivel, az NGO-kkal, valamint az adott válságövezetben jelenlévő nőszervezetekkel. Komoly eredménynek tekinthető, hogy már maga a Békeépítő Bizottság alapító okiratának minősülő közgyűlési határozat is külön kiemeli a fenti szereplők munkájának fontosságát a békeépítés területén,<sup>103</sup> sőt „bátorítja” a Bizottságot a jelzett szereplőkkel való konzultálásra.<sup>104</sup> Az együttműködésre vonatkozó részletszabályok kidolgozásának feladata azonban a Békeépítő Bizottságra maradt.

<sup>100</sup> Ebben az évben 58. alkalommal rendezték meg a DPI/NGO konferenciát (New York, 2005. Szeptember 7-9.), mely minden évben lehetőséget biztosít arra, hogy az NGO közösség képviselői hallathassák a hangjukat.

<sup>101</sup> A Békeépítő Bizottság (*Peacebuilding Commission*) létrehozását a Közgyűlés 2005. december 20.-án határozta el. Napjainkban zajlik a 31 tagú ún. Organizational Committee tagjainak összeválogatása. A/RES/60/180, 30 December 2005. Részleteket lásd: <http://www.un.org/peace/peacebuilding/> 2006.01.09.

<sup>102</sup> *The Peacebuilding Commission*, A/RES/60/180, 30 December 2005, para. 19.

<sup>103</sup> „Recognizing the important contribution of civil society and non-governmental organizations, including women’s organizations, to peacebuilding efforts”. *The Peacebuilding Commission*, A/RES/60/180, 30 December 2005, p. 2.

<sup>104</sup> „Encourages the Commission to consult with civil society, nongovernmental organizations, including women’s organizations, and the private sector engaged in peacebuilding activities, as appropriate”. *The Peacebuilding Commission*, A/RES/60/180, 30 December 2005, para. 21.

## Záró gondolat

A megalakulásának nemrég hatvanadik évfordulóját ünneplő ENSZ számára a jelenlegi időszak sorsfordító lehet. A 2005. szeptemberi csúcstalálkozón elfogadott záródokumentum ajánlásainak megfogadása esetén az ENSZ és ezzel együtt a multilateralizmus rendszere megerősödhet. Az emberiség egésze veszítene azonban azzal, ha a záródokumentum nagy része holt betű maradna, hiszen korunk kihívásainak kezeléséhez feltétlenül szükség van egy erős, legitim, hatékonyan működő és ellenőrzött világszervezetre, mely képes a nemzetközi rendszer sokféle szereplőjét összefogó, koordináló feladatokat is ellátni.

Mint ahogyan az, az előző oldalakon kiderülhetett a figyelmes olvasó számára, az NGO-k rendelkeznek számtalan olyan képességgel, melyek jelentős mértékben segíthetik az ENSZ munkáját. Éppen ezért olyan fontos az, hogy az ENSZ és az NGO-k közti együttműködés mélyítésének ügye is a reformfolyamat integráns részét képezze.

Csak remélni tudom, hogy a tanulmány által tárgyalt kérdések is kiemelt témái lesznek az elkövetkező időszak tárgyalásainak. Komoly munka és államok közti kompromisszumok kellenek ahhoz, hogy a jövőben az NGO-k szélesebb körben vehessenek részt az ENSZ működésében, és hogy végre képességeik maximális kihasználása mellett, komolyabban járulhassanak hozzá egy XXI. századi igényeknek megfelelő, megerősített ENSZ munkájához.

## Igaz Levente:

### Egy elfelejtett válság politikai háttere: Nyugat-Szahara

*Az egykori spanyol kolónia, Spanyol-Szahara, jelenlegi nevén Nyugat-Szahara területén több, mint harminc esztendeje tart a politikai krízis. 1976 februárjában az addigi politikai berendezkedésének átalakítására készülő Spanyolország utolsó katonai egységei is távoztak a területről, magára hagyva az önrendelkezést és független államot akaró nyugat-szaharaiakat. A 1975-től eszkalálódó válságban a gyarmattartó anyaországban zajló események mellett egyaránt szerepet játszott a területtel szomszédos országok és a régióban érdekelt egyéb hatalmak politikája.*

*A tanulmány az emberöltőnyi ideje húzódó nyugat-szaharai kérdést tekinti át, kitér az ország gyarmati múltjára és a probléma politikai és társadalmi gyökereire, valamint bemutatja a krízis nemzetközi hátterét, ezen belül a többarcú spanyol-marokkói reláció, a probléma szempontjából lényeges oldalát is megvilágítja.*

#### Bevezetés

A tanulmány a sajátos történelmi múlttal rendelkező, napjainkban pedig rendezetlen politikai helyzetében is az északnyugat-afrikai térség gazdaságának és politikai életének egyik fontos szereplőjével, Nyugat-Szaharával foglalkozik. A témáról az angol, francia és spanyol nyelven hozzáférhető szakirodalomhoz képest magyarul eddig kevés cikk és tanulmány jelent meg.<sup>1</sup> A világhálón ugyanakkor zavarba ejtő mennyiségű a kérdéssel foglalkozó anyag, amely

---

\* Igaz Levente 2003-ban végzett az ELTE-n történelem-portugál szakon, kutatási területe az európai expanzió ibér vonatkozásai és a portugál gyarmati világ története. Jelenleg doktori témájában kutat a Porto Egyetemen.

<sup>1</sup> Pál Attila: Nyugat-Szahara: már a remény is haldoklik: Beszélő, 2005. X..25; Tihanyi Tamás: Dögcédula és kereszt – Halálos küldetéssel az életért, Harmat Kiadó, Budapest, 2003; Bita Dániel: Allah kertje, in: Tűsarok, 2005. 08.25.



azonban jelentős részben a figyelemfelkeltést szolgálja – objektív információt már jóval kisebb mértékben tartalmaz.<sup>2</sup>

Munkám a spanyol gyarmati múlt sajátosságait összegzi, amelyek a kiindulópontját képezték a most már több mint harminc esztendeje húzódo nyugat-szaharai politikai krízisnek. A gyarmattartók pánikszerű kivonulása az akkori spanyol belpolitikai bizonytalanságának és a hidegháborús nemzetközi helyzetnek volt a következménye, amelyek a függetlenül vágyó országot a helyi „területgyarapítók”, a nem sokkal korábban önállósult Marokkó és Mauritánia karjaiba lökték. A írás második része ennek az uralomváltásnak a hátterét elemzi, különös tekintettel az egykori gyarmattartó Spanyolország és az „új gyarmattartók” között született gazdasági szerződésekre, melyek mindmáig meghatározzák Nyugat-Szahara helyzetét.

Az 1975-ben felosztott egykori spanyol gyarmat eredeti lakosságának nagyobbik része (illetve e lakosság leszármazottai) jelenleg is hazáján kívül, a nyugat-szaharai krízisben fontos szerepet játszó Algéria területén létesült menekülttáborokban lakik. A marokkói megszállás alatti területeken maradó, magát továbbra is nyugat-szaharainak tartó lakosság pedig folyamatosan a Nyugat-Szaharát beolvasztani szándékozó alavita királyság repressziója alatt él.

A tanulmány harmadik része a hidegháború végétől, az 1991-ben megvalósuló fegyverszünetről tekinti át a krízisben érintett államok szerepét a gazdasági háttér bemutatásával. A gyarmati időkben még kevésbé értékesnek tartott Nyugat-Szahara területén ugyanis olyan ásványkincsek találhatóak, melyek kitermelése óriási hasznot hoz mind a marokkói megszállókkal, mind pedig a saharai nacionalistákkal szerződő nemzetközi cégeknek, s így a mögöttük álló államoknak is. Itt található a világ legjobb minőségűjének tartott foszfátja, a mauritániai partok mentén jelentős olajkincshez feltárása várható, és ez bolygónk egyik leggazdagabb halászterülete is.

### **Az európai gyarmatosítás, és ami előtte volt**

Nyugat-Szahara történelme gyakorlatilag elválaszthatatlan volt a fekete kontinens északnyugati részének történelmétől. Mivel a Maghreb és Fekete-Afrika közötti határterületen fekszik, ősidők óta a két nagy afrikai régió közötti kereskedelem, illetve az azokon átívelő

---

<sup>2</sup> Gyakorlatilag minden spanyol tartományban létezik egy, de inkább több, a nyugat-szaharai függetlenség ügyét felkaroló szervezet. Mindez egybevégt a saharai nacionalisták új taktikájával, amely a rendezési tervek kudarca után elsősorban a közvéleményt igyekszik befolyásolni. Hazánkban az ATTAC Magyarország Egyesület foglalkozik Nyugat-Szaharával. (<http://attac.zpok.hu>)

történelmi folyamatok részese volt.<sup>3</sup> Az arabok 640-es években kezdődő inváziója az újkori európai gyarmatosítás előtti korszak legfontosabb változásait eredményezte. A berber őslakosok iszlamizációja csak 8. századra fejeződött be.<sup>4</sup>

Nyugat-Szahara déli határterületei a 10. századig Ghána fekete királyságának befolyása alatt álltak, az maghrebi térséget a Szenegál-folyóig kiterjesztő Almoravida-birodalom megjelenéséig.<sup>5</sup> A berber dinasztiák azonban már a 12. század végétől névlegesen sem uralták e területeket, helyüket rövid életű, nomád eredetű hatalmi csoportosulások töltötték be. Mindezt azért kell kiemelni, mert Nyugat-Szahara sohasem volt uratlan terület, melyre hivatkozva modern kori szomszédjai (Marokkó és Mauritánia) jogot formáltak a hatalom gyakorlására.

A területi konfliktust bonyolítja az etnikai és nyelvi keveredés. Antropológiai szempontból gyakorlatilag nincs különbség Dél-Marokkó, Nyugat-Szahara, Mauritánia, valamint Délnyugat-Algéria jellemző embertípusai között, és nyelvileg is egységesnek mondható a régió. A nemzeti identitás kifejezését segíti az a tény is, hogy az itt élő emberek, egy 11. századi hódítás következtében jemeni arab nyelvjárást használnak, szemben a Marokkóban beszélt arab dialektussal.<sup>6</sup>

Az afrikai kontinens szárazföldi területére történő legelső, mindmáig „aktuális” európai behatolás a modernkori spanyol-marokkói viszonyok is sarkalatos pontját képező Ceuta bevétele volt, eredetileg portugál részről (1415).<sup>7</sup> Az Indiába vezető hajózási útvonal, illetve az afrikai arany fellelésének reményében a Pireneusi-félsziget kisebbik királysága innen kiindulva kezdte meg a saharai, majd a guineai partvidék felderítését.<sup>8</sup> A XV. század végén kezdődő északnyugat-afrikai spanyol expanzió a mai Marokkó területét nézve két

<sup>3</sup> Vitorinho M. Godinho: Os Descobrimentos e a Economia Mundial, Editorial Presença, p. 71. térkép.

<sup>4</sup> Az iszlám kultúra egyik legmarkánsabban elkülönülő része éppen a maghrebi iszlám, amely pont a berber kultúra továbbélése miatt mutat jelentős eltéréseket a keleti arab világtól.

<sup>5</sup> A régió szempontjából ez annyiban fontos, hogy a középkori dinasztia jelenti a történelmi kontinuitásra hivatkozó marokkói álláspont alapját. Julio López-Davalillo Larrea: Atlas histórico de España y Portugal, Editorial Síntesis, Madrid, 2000, pp. 102-103.

<sup>6</sup> A Kelet felől érkező, jemeni eredetű Maqil törzs a XI. századi úgynevezett "második arab invázió" idején jelent meg a Maghrebben, s a Beni Merinek (Merinidák) marokkói felemelkedésével egy időben érte el Nyugat-Szahara területét. A XIV. század folyamán a marokkói uralkodók a Drâa-folyótól délre szorították őket. Rövidesen keveredni kezdtek a velük azonos életmódot folytató berberekkel, a következő évszázadok során kialakítva a mórnak is nevezett nyugat-saharai és mauritániai népesség máig jellemző vonásait, beleértve a berber nyelvet lassanként felváltó *haszaniya* arab dialektust is. Erik R. Wolf: Európa és a történelem nélküli népek, Osiris-Századvég, Budapest, 1995, pp. 54-55.

<sup>7</sup> A stratégiai fontosságú helyen fekvő város és környéke csak a XVII. században, az ibériai-félszigeti perszonalunió felbomlása után került a spanyol korona fennhatósága alá.

<sup>8</sup> 1433 és 1434 között elsőként Gil Eanes és Afonso Baldaia hajózott végig a nyugat-saharai partok mentén, s haladt át az addig a lakható világ végpontjának tartott Bojador-fokon. Utóbbi nyomán rögzült a genovai-katalán térképészeti hagyományban korábban is meglévő "Aranyfolyó" (Rio de Ouro, spanyol formájában Oro) elnevezés, lévén, hogy a portugál hajósok az Ad-Dakhla melletti öblöt e folyó torkolatával azonosították. Godinho, p. 145.

irányból indult meg. Afrika földközi-tengeri partvidékén Melilla 1497-es elfoglalása volt az első és mindmáig spanyol felségterületeket eredményező lépés.

A spanyol királyság korán aktivizálta magát az Afrikáért folyó XIX. századi versenyfutásban, ám dél-marokkói érdekeltségi területein tényleges gyarmatosító lépéseket egészen az 1800-as évek végéig nem fogantatosított. Az 1859-60-as első spanyol-marokkói háborút lezáró békeszerződésben a marokkói uralkodó Spanyolország rendelkezésére bocsátott egy – akkor pontosabban meg nem határozott – atlanti partszakaszt halászfalu terület létesítése céljából. 1878-ban végül e terület központja Sidi Ifni város és a környező vidék lett kijelölve, mint spanyol birtok. A régiót 1884-ben kezdték ténylegesen is halásztársaságok birtokba venni, az első anyaországi kormányzó, Francisco Bens pedig 1903-ban kezdte meg működését. A katonai birtokbavétel csak jóval az Sidi Ifnit a nagyhatalmak előtt is Spanyolországban juttató 1906-os algecirasi konferencia után kezdődött meg. A spanyolok csupán 1934-ben vezényeltek csekély katonai erőt a területen egy partszakasz és egy falu elfoglalására, ami itt összetűzés nélkül teljesítette feladatát.<sup>9</sup>

Madrid Nyugat-Szahara déli részét, Rio de Oro vidékét 1884 után nyilvánította protektorátussá majd a helyi törzsi vezetőkkel megkötött szerződések nyomán fennhatósága alá vonta a Bojador és a Blanco-fokok közötti területet is, amely lépéseket 1884-85-ös berlini Kongó-konferencián sikerült is elfogadtatnia.

### **A spanyol gyarmati korszak problémái**

Spanyolország tehát – 1912-től „hivatalosan is” – három, egymással nem határos protektorátusi területtel rendelkezett Északnyugat-Afrikában. Nemcsak a spanyol történészek értenek egyet abban, hogy létrehozásukat és fenntartásukat elsősorban presztízskérdések indokolták, gazdasági hasznuk ellenben meglehetősen csekély volt.<sup>10</sup> A gazdasági és társadalmi problémákkal küszködő, majd polgárháborúba süllyedő ország gyakorlatilag sohasem tudott megfelelő erőforrásokat mozgósítani afrikai birtokai ténylegesen jövedelmezővé tételére, mi több, pusztán megszervezésük is nehézségekbe ütközött. Az anyaországhoz legközelebb fekvő Spanyol-Marokkó is inkább teher volt a spanyol kormány és társadalom nyakán.<sup>11</sup> A fenti

<sup>9</sup> Katonai lépésekre Spanyol-Marokkóban is csak 1911-től került sor: a spanyol csapatok ekkor foglalták el Tetuán, Larache és Alcazarquivir városokat, s szervezték meg három, észak-marokkói katonai körzetüket (Larache, Ceuta, Melilla). Atlas histórico de España y Portugal, p. 174.

<sup>10</sup> Lásd: Ellwood Sheelag: Franco, Akadémiai Kiadó Budapest, 1997, p. 223.

<sup>11</sup> Lásd: Atlas histórico de España y Portugal, p. 174. A spanyol-marokkói viszony katonai kérdéseiről és elsősorban is az észak-marokkói rif háborúról jó összefoglaló olvasható az Új Honvédségi Szemle 2005. szeptember 7-i számában. (www.honvedelem.hu)

megállapodásokkal létrejött Rio de Oro (Spanyol-Marokkó déli területeként is aposztrofálva), tényleges gyarmattá válása pedig egészen 1930-as évekig húzódott, részben a nomád lakosság további megmozdulásai miatt.

A polgárháborúból, majd a 40-es évek második felének gazdasági válságából lassan magához térő Spanyolország csupán 1950 után tette meg az első komolyabb lépéseket „legújabb” gyarmata gazdasági kiaknázására<sup>12</sup> illetve kezdte meg a maga „civilizáló” tevékenységét Spanyol-Szaharában. A valóság persze egészen más volt, mint amit Madrid hivatalosan képviselt.<sup>13</sup>

A közoktatásban az asszimilációs törekvés érvényesült, az alacsony létszámú helyi beiskolázott fiatal gyakorlatilag ugyanazt tanulta, amit egy spanyolországi oktatási intézményben tanítottak, saját identitásuk, kultúrájuk elemei egyszerűen tiltva voltak. Külföldi képzésre már csak az útlevelek korlátozott számú kiadása miatt sem nyílt lehetőség, bizonyos társadalomtudományi (politikai, szociológiai, illetve újságírói) tanulmányok folytatásából pedig szintén kirekesztették a helyieket.<sup>14</sup>

A gyarmati adminisztráció és intézmények nem csupán az oktatás terén kerültek összeütközésbe a nomád lakosság hagyományaival. A javak elosztását az európaiktól teljes mértékben eltérő módon gyakorló, tradicionális törzsi berendezkedést minden szempontból megbolygatták. Az egymással összetett és hierarchikus viszonyrendszerben lévő törzsek egyenlőségét hirdető gyarmati kormányzat képtelen volt átlátni a nyugat-szaharai társadalom hagyományos értékeken nyugvó rétegződését. A gyors és erőszakolt modernizáció egyik legfontosabb eleme az egyenlő adózás és a pénz bevezetése volt, amelyet kiegészített a szolidaritáson alapuló tradicionális nomád-törzsi intézmény, a *Dzsemáa*-nak és a klánfőnökök (*shiu*) befolyásának következetes háttérbe szorítása, illetve európai ellenőrzés alá kerülése.

A foszfátlelőhelyeken meginduló kitermelés további torzulást idézett elő a nyugat-szaharai társadalomban. A bányákban szükséges munkaerőt természetesen a helyi lakosság

<sup>12</sup> Az 1947-ben Bu Craa térségében felfedezett foszfátlelőhelyek egy csapásra felértékelték Nyugat-Szaharát – és nem csak az anyaország szemében. Az 1962-ben alapított ENMINSA (Empresa Nacional Minera del Sahara), majd jogutódja, az 1968-tól működő Fosfatos de Bucraa, S.A. kizárólagos feladata a foszfátkincs feltárása, kitermelése, majd az óceán partjára szállítása volt

<sup>13</sup> A propagandára jó példa Franco 1950 októberében elhangzott egyik beszéde: „Spanyolországi testvéreitek nem változtatják meg sem a békét, sem a szabadságotokat, sem pedig a hatalmi helyzetet, ellenben elhozzák nektek a civilizációt és a haladást, egészségügyi létesítményeket, orvosokat, hogy betegségeitek, bajaitok elláthatóak legyenek ezzel a nagylelkű gondoskodással és bőkezűséggel, amely csak egy olyan nemzet keretein belül valósulhat meg, mint Spanyolország” Idézi: Página del Pueblo Saharai; [www.nodo50.org/aapscyl/historia/historia.htm](http://www.nodo50.org/aapscyl/historia/historia.htm)

<sup>14</sup> Beszédeselek az 1974-es utolsó gyarmati népszámlálás idevágó adatai: a megfelelő korú gyerekek közül mindössze 6.5% (4.862 fő) tanult általános, 1,2% (911 fő) pedig középiskolában. Egyetemi tanulmányokat pedig mindössze 27 helyi származású folytatott (0,03%). A Franco-diktatúra oktatási rendszeréről lásd: Carolyn P. Boyd: Politics, History and National Identity in Spain 1875-1975, 1997, pp. 273-301.

közül toborozták, ami a nomádok letelepülésének felgyorsulásával járt: a főváros El-Aaiún 1967-ben kevesebb, mint 10 000 lakost számlált, 1974-ben 28 ezret, Dakhla lakossága ugyanezen tíz esztendő alatt a duplájára, Smara-é pedig a négyszeresére nőtt. A spanyol gyarmati időszak végére a városokba telepített egykori nomádok aránya megközelítette a 80%-ot, s csupán a maradék tartotta magát hagyományos életmódjához.<sup>15</sup>

Ez a mesterséges úton átalakulófélben lévő nyugat-szaharai társadalom igyekezett valamilyen formában megőrizni hagyományos értékrendjét, ebben az iszlámnak, mint közösség-szervező erőnek is óriási szerepe volt. A megváltozott lakó- és életkörülmények azonban új jelenségeket eredményeztek. A városlakók között kereskedőkből, a gyarmati berendezkedés helyi funkcionáriusaiból, valamint a kisszámú, külföldre kijutó és hazatért egykori diákból létrejött egy vékony, polgárosult réteg, amelyhez már eljutottak a világban bekövetkező események hírei. A nomád pásztorból bányamunkássá lett, urbanizált többség soraiban pedig termékeny talajra lelt a tradicionális közösségi tudat egyfajta módosulásaként jelentkező, s a fentebbi polgárosult réteg által hirdetni kezdett nacionalizmus és antikolonializmus.

Spanyolország 1955-ben elnyert ENSZ-tagsága – mindamellett hogy a Franco-rendszert külpolitikailag legitímálta – azt jelentette, hogy innentől kezdve Madridra is érvényesek voltak a gyarmatok önrendelkezési jogának megadását szorgalmazó világszervezeti határozatok. Spanyolország, amelynek politikájában a tengerentúli területek megtartása az egyik alappillér volt, az észak-marokkói protektorátusról csak Párizs hasonló lépése után mondott le 1956-ban, másik két területtel kapcsolatban viszont az időhúzás politikáját választotta.<sup>16</sup> A rentábilissá váló és hovatovább komoly gazdasági haszonnal kecsegtető gyarmatok vezetése hamarosan egyszerre szembesült a szomszédos, frissen függetlenül országok területi követeléseivel, illetve a nyugat-szaharai lakosság öntudatra ébredésének jeleivel.

Marokkóban az Allal El-Fasszi vezette Istiqlal (Függetlenségi) Párt 1955-ben, a párt újságjában a Földközi-tengertől a Szenegál folyóig terjedő ország képét vázolta fel. A „Nagy Maghrebnek” nevezett fiktív állam szinte pontosan az almoravidák egykori birodalmának területét jelentette, ugyan annak európai részei nélkül, ám Ceutával, Melillával, valamint Mali és a mai Algéria nyugati területeit is beleértve. Rabat – 1957-től már az ENSZ előtt is – követelni kezdte az északnyugat-afrikai, még francia és spanyol gyarmati területek feletti

<sup>15</sup> Antonio Canovas del Castillo: Los Orígenes Coloniales del Sáhara Occidental en el marco de la Política Española, Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea, 2003, pp. 247-272.

<sup>16</sup> Franciaország 1956. május 2-án adta meg a függetlenséget Marokkónak, Egyesek Franco politikai irányváltásaként értelmezik azt a tényt, hogy a caudillo nem védte meg fegyverrel a számára különösképpen fontos észak-marokkói spanyol területeket. Lásd: Sheelag: p. 224.

rendelkezési jogot. Ezzel párhuzamosan, a párt által a nacionalista-expansionista célok elérésére szervezett, ún. Felszabadítási Hadsereg támogatásával, fegyveres támadások kezdődtek a gyarmattartók ellen a későbbi Mauritánia és Nyugat-Szahara területén.<sup>17</sup>

Ez az „elfelejtett háborúnak” is nevezett gyarmati konfliktus 1957 novemberétől 1958 júniusáig tartott. A spanyolok ellen harcoló, spanyol forrásokban *Bandas Armadas*, azaz „fegyveres bandáknak” aposztrofált erők nagy része ugyan a helyi lakosság soraiból került ki, ám a *közvetlenül Marokkóból érkező* többi egységgel együtt esetenként komolyan feladta a leckét a rosszul felszerelt spanyol gyarmati haderőnek.<sup>18</sup>

A marokkói függetlenséget kivívó V. Mohamed fia és utóda, II. Hasszán tehát többet tett, mint pusztán hallgatólagosan támogatta országa expansionista törekvéseit. Ezzel közvetve a helyi nacionalisták ébredését is előmozdították, akik azonban akkor még Rabattól várták a segítséget a gyarmati uralom felszámolásához.

A háború területi nyereséget Marokkónak hozott: az 1958. április 2-án a portugáliai Angra de Cintrában megkötött megállapodásban Madrid átadta Tarfaya körzetét. Ez a lépése azonban halogató politikájába illeszkedett. Ezzel remélte ugyanis lecsendesíteni Marokkót, ráadásul a foszfátlelőhelyeket rejtő értékesebb területek továbbra is a birtokában maradtak. A gyarmatai megtartásához ragaszkodó Franco-diktatúra ezt megelőzően Sidi Ifnit és Spanyol-Szaharát az anyaországi közigazgatásban ismert provinciának nyilvánította, amely három képviselőt küldhetett a cortezbe. A terület kormányzója pedig közvetlenül a caudillo alárendeltje lett.

E fejleményekkel párhuzamosan Spanyol-Szahara kérdése az ENSZ Közgyűlése elé került. 1964. október 16-án a nemzetközi szervezet Dekolonizációs Bizottsága arra hívta fel a spanyol vezetés figyelmét, hogy Sidi Ifni és Spanyol-Szahara esetében is alkalmaznia kell az 1960. december 14-én hozott, 1514. számú határozatát, amely a népek önrendelkezésének megadásáról szól. Egy évvel későbbi, újabb határozatában a közgyűlés már kifejezetten kérte Spanyolországot a dekolonizációs lépések megtételére, majd felhívta az ibériai országot egy, az Egyesült Nemzetek által ellenőrizendő népszavazás megrendezésére, amely eldönti a terület sorsát.

---

<sup>17</sup> Spanyolország akkori helyzetét – főképpen pedig katonai erejét – jellemzi, hogy csak a franciákkal közös hadműveletekben tudott időlegesen rendet teremteni Spanyol Nyugat-Afrikában. A dél-marokkói spanyol birtokokat 1946-tól nevezték Spanyol Nyugat-Afrikának. Pérez Garcia Guadalupe: *La Falacia Histórica Sobre la Colonia de Ifni*, Universidad Complutense de Madrid, 2003 pp. 207 - 222.

<sup>18</sup> Az Istiqlal saját forrásai és a Felszabadítási Hadsereget ideológiailag egységesítő ügynökei mellett más, nem elhanyagolható technikai segítségre is számíthatott a fegyveres támadás előkészítésében. Ilyen volt az egykori SS-ezredes, Franz Wimmer által szállított fegyverek, de a dezertált spanyol-francia gyarmati katonáktól megvásárolt tudás is. U.o.



## A nemzeti felszabadító mozgalom kezdetei

Az önállóságért folyó harcok pontos kezdete vitatott. A nyugat-szaharai nacionalisták a nemzeti ébredés első igazi megmozdulását 1957-58-re teszik, amikor az „elfelejtett háború” végeztével Spanyolország területeket adott át Marokkónak. Értelmezésük szerint a háborúban ugyanis nem Rabat érdekeiért küzdött a nagyszámú helyi felkelő, hanem egy leendő független országért.<sup>19</sup>

A nyugat-szaharai függetlenségi mozgalom dokumentálható kezdete 1967-re esik, amikor Mohamed Szidi Brahim Bassiri (1944-1970?) Korán-tanító, megalapította a „Mozgalom a Szahara Felszabadításáért” (Harakat Tahrir Saguia El Hamra wa Wadi Ed Dahab, spanyolul: Organización Avanzada de Liberación Saharai; OALS) nevű szervezetét.<sup>20</sup> A gyarmati kormányzat propagandisztikus lépéssel kívánta „bizonyítani” a helyi lakosság anyaország iránti hűségét, s ezért 1970. június 17-én Madrid iránti szimpátiatüntetést szerveztek a nyugat-szaharai fővárosban El-Aaiun-ban. A Harakat Tahrir ezt arra használta fel, hogy a saharai nép a kolonializmust elutasító akaratának jegyében, manifesztumot adjon át a gyarmati vezetésnek, amiben a függetlenség „a legkorábban lehetséges időpontban történő” megadására kérték Spanyolországot. A békés események azonban véres fordulatot vettek, amikor a főváros északi negyedében, Zemlában a tüntetés felosztatására kivezényelt rendőri erők és a Légión (El Tercio, TEAR) halálos áldozatokat követelő brutalitással léptek fel.<sup>21</sup>

A zemlai események, és az azt követő letartóztatási hullám – amelyben maga Bassiri is életét vesztette – alapvető változást idézett elő a nyugat-szaharai függetlenségi mozgalomban. Mivel a békés Harakat Tahrir nem érte el a célját, a mozgalom 1971-72 folyamán, Musztafa Szayid Luali, egy Marokkóban tanult, s ott a baloldali eszmékkel megismerkedett fiatalember irányítása alatt fegyveres szervezetté alakult át és felvette a „Népi Front Saguia el Hamra és Rio

<sup>19</sup> Guadalupe i.m. p. 210.

<sup>20</sup> Bassiri Szíriában és Egyiptomban folytatott egyetemi tanulmányokat, marokkói tartózkodása alatt újságot alapított, amelyben nyíltan kifejtette elítélő álláspontját az alavita királyság területi követeléseiről. Emiatt 1967-ben Marokkó elhagyására kényszerült. Nyugat-Szaharába visszatérve kezdte meg a gyarmati uralom békés úton történő felszámolásában érdekelt helyi és határon túli csoportok összefogását tűzte ki. A tüntetéseket szervező, a gyarmati adminisztrációt akadályozó, illetve bizonyos politikai és kulturális követelésekkel jelentkező mozgalom 1969-től lett a spanyol hatóságok üldözöttje. Tevékenységét betiltották, letartóztatások és kiutasítások következtek. Ugyanebben az évben az ENSZ újra az 1514. számú határozatának foganatosítására kérte Spanyolországot.

<sup>21</sup> A manifesztum itt is felolvasásra került. A továbbra sem feloszló tüntetők és Spanyol-Szahara katonai parancsnoka, Jose Maria Perez de Lema y Tejero utasítására kikerkező, a demonstrálók vezetőit letartóztató rendőrök között kitört verekedést követte a Légión beavatkozása, amely 11 halottat követelt



de Oro Felszabadításáért” nevet.<sup>22</sup> Az újjáalakult szervezetet spanyol eredetijéből (Frente popular para la Liberación de Saguia el Hamra y Rio de Oro) alkotott mozaikszóval rövid időn belül Polisario Front néven ismerte meg a világ. Alakuló ülését 1973. május 10-én tartotta, amelyet rövidesen az első fegyveres akciók is követtek.<sup>23</sup>

A szervezet célpontjai a gyarmati igazgatás alapjai, a hadsereg, az adminisztráció, valamint a spanyolok helyi szövetségesei (bennszülött rendőri egységek) voltak. Sivatagi nomád hagyományokat alkalmazó gerilla-harcmodoruk hamarosan a sokkal jobban felszerelt spanyol gyarmati erőknek is képes volt érzékeny és bosszantó veszteségeket okozni. 1975-re a spanyol gyarmati berendezkedés lényegében elveszítette az ellenőrzést a belső, sivatagos területek felett és gyakorlatilag a nagyobb városokba szorult vissza. Spanyolország ekkora felismerte előbb-utóbb kénytelen lesz az önrendelkezés és a függetlenség jogának elismerésére, és ez utat nyitott a tárgyalásokhoz a nacionalisták és gyarmati vezetés között. Andrés Casinello diplomata 1975 nyarán két ízben is találkozott a Polisario Front vezetőivel, s a tárgyalások eredményeként a nacionalista szervezetet elismerték a nyugat-szaharai lakosság reprezentánsának. Október 22-én sor került a gyarmati kormányzó, Gómez de Salazar tábornok és a Polisario Front képviselőinek<sup>24</sup> hivatalos találkozására is, ahol a spanyol tárgyalófél a függetlenség megadását célzó tárgyalásokat, mint „a marokkói expanziós törekvéseket megállító lépést” aposztrofálta.

### **A madridi megállapodás**

A Franco-rezsim végnapjait figyelemmel kísérő II. Hasszán király 1975. október 16-án bejelentette a „zöld menet” (marcha verde) megszervezését. Ez mintegy 350 ezer „önkéntes”, valamint 25 ezer katona marokkói zászlók és az uralkodó képmásai alatti felvonulását jelentette Tarfayából Spanyol-Szahara határára. A marokkói monarcha ezzel kívánta

---

<sup>22</sup> A Polisario Front alapítójának sem pontos születési helyét, sem pedig idejét nem ismerjük. 1948 körül jött világra a spanyol-francia gyarmati területek sivatagos határvidékének egyik hamadájában (egyres adatok szerint Bir Lehlu közelében), az Erguibat törzs gyermekeként. Családjá a hagyományos nomád életmódot feladva, Tan-Tan város közelében telepedett le, a fiú ezért Marokkóban kezdte meg iskoláit és jutott el egészen a Rabati Egyetemig, ahol a 70-es évek elejének radikális egyetemi hangulata, valamint a saharai emigránsokkal való találkozásai alapvetően átformálták gondolkodását.

<sup>23</sup> Az első fegyveres támadást El Khanga spanyol garnizonja ellen szervezték 1973. május 20-án, hét gerilla részvételével, köztük az alapító-főtitkár Lualival.

<sup>24</sup> Luali, Brahim Gali és Mahfud Alí Beiba.

megerősíteni országa "történelmi jogait" Spanyol-Szahara területére, egyszersmind így akart nyomást gyakorolni az október közepe óta agonizáló caudillo Spanyolországára.<sup>25</sup>

Madrid meglehetősen ingerülten és ellentmondásosan reagált a marokkói lépésre. Egyfelől Spanyol-Szahara megtartásának igényét fejezte ki, másfelől függetlenséget ígért a szaharaiak számára. Ezek az egymásnak ellentétes megnyilvánulások az erős belső és külső nyomás alatt lévő ibériai ország akkori zavaros helyzetét tükrözték, amelynek egyszerűen nem volt kapacitása arra, hogy a szaharai kolóniával érdemben is foglalkozzék, s amely semmi esetre sem bonyolódhatott újabb konfliktusba Marokkóval.

E bizonytalan időszakban a kérdéssel kapcsolatban három anyaországi álláspont volt elkülöníthető:

1. A Pedro Cortina Mauri vezette külügyminisztérium a terület sorsát eldöntő népszavazás megtartása mellett tette le a voksát, s véleményét valamennyi külső fórum előtt képviselni igyekezett, annál is inkább, mert a legfontosabb spanyol gazdasági érdekcsoportok is ezt támogatták, bízva a spanyol befolyás *más formában történő* fenntartásának lehetőségében.
2. A gyarmaton szolgáló katonatisztek döntő többsége szintén a referendum mellett állt, azzal a megjegyzéssel, hogy egy részüket erősen frusztrálta az anyaország gyengesége, és az a tény, hogy nincs módjuk más eszközökkel befolyásolni a kérdést.<sup>26</sup>
3. Nyugat-Szahara Marokkó részére történő átengedését egyfelől a katonai felső vezetés bizonyos tagjai, valamint José Solís és a kormányfő, Arias Navarro képviselte. Álláspontjuk indokai között a világpolitikai helyzet tükrében a baloldali, szocialista eszméket valló Polisario Fronttól való elhatárolódás, illetve a spanyol állam dezintegrációjától való félelem említhető (a kanári-szigeteki függetlenségi mozgalom miatt).<sup>27</sup>

November 6-án a *marcha verde* résztvevői átlépték Spanyol-Szahara északi határát, és néhány napig annak területén maradtak. II. Hasszán a menetet, mint „a marokkói nép”

<sup>25</sup> A *marcha verde* meghirdetése ugyanakkor sokatmondó válasz is volt a Hágai Nemzetközi Bíróság ugyanezen a napon kelt, Spanyol-Szaharával kapcsolatos tanácsadó döntésére, amely egyértelműen kimondta, hogy a terület sem Marokkóhoz, sem Mauritániához nem tartozott, annak ellenére, hogy ezen államok területéről a múltban érhetett befolyás. II. Hasszán véleménye tömör és kifejező volt: "A Bíróság döntése csupán egy vélemény...Az úgynevezett Nyugat-Szahara a marokkói területek része volt, amely fölött Marokkó uralkodói gyakorolták a szuverenitást és a terület lakossága marokkóinak tartotta és tartja magát..." Lásd: John Mercer: *Spanish Sahara*, George Allen, London, 1976, p. 131.

<sup>26</sup> Carlos Sánchez Hernández: *España y Marruecos: A falta de alternativas ¿solución militar?* In: *Nomadas* (Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas), 7. szám, Madrid, 2003, január-július.

segítségét jellemezte. A marokkói hadsereg a menetelőknél legalább egy héttel korábbi behatolása a kulisszák mögött maradt. Az uralkodó jól számított: a caudillo állapotának rosszabbodásával párhuzamosan a spanyol politikai csoportok között ekkor lényegében már csak a *gyarmatról való kivonulás körülményeiről* volt nézetkülönbség. Hamarosan nem nyilvános tárgyalások kezdődtek Spanyolország és Marokkó között a terület további sorsáról.

Madrid hivatalosan ugyan megerősítette a népszavazás megrendezésére irányuló akaratát, valójában azonban – a belpolitikai bizonytalanság nyomán – szabadulni akart a problémától. A Spanyolország, Marokkó és Mauritánia közötti háromoldalú megállapodásra alig egy héttel Franco halála előtt, november 14-én került sor Madridban.<sup>28</sup> A néhány nappal később, az ENSZ-határozatok megvalósításaként nyilvánosságra hozott szerződés szerint Spanyolország a terület adminisztrációját Marokkónak és Mauritániának adta át, azzal a megszorítással, hogy a spanyol csapatok 1976. február 28.-ig maradhatnak, valamint „a szaharai nép akaratát képviselő Dzsemáa véleménye respektálandó”.<sup>29</sup>

Spanyolország ezzel az aktussal mintegy lerázta magáról a dekolonizáció felelősségét. A nyugat-szaharai spanyol érdekeket fenntartó titkos megállapodások, illetve záradékok pontos tartalmára csak évekkel később derült fény. Madrid, cserébe a gyarmatról történő kivonulásért, hosszú évekre biztosította a maga számára az egykori kolónia gazdasági javaiból történő részesedést, azaz ilyen formán gyakorlatilag eladta Nyugat-Szaharát a szomszédos országoknak. A marokkói nagykövet és Arias Navarro kormányfő által aláírt dokumentumok szerint Spanyolország egykori gyarmata ásványkincseinek 35%-a felett tartotta meg rendelkezési jogát, érte ez alatt a feltárást, a kitermelést, valamint az értékesítést is.<sup>30</sup> A spanyol fél emellett Marokkóval 20, Mauritániával pedig 15 éves időtartamra szóló halászati jogokat is biztosított magának, a gazdasági együttműködésre vonatkozó egyéb megállapodások között.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Mozgalom a Kanári-szigetek Önrendelkezésért (Movimiento por la Autodeterminación e Independencia del Archipiélago Canario)

<sup>28</sup> Mauritánia 1962-ben lett független és így Nyugat-Szahara déli szomszédja. Ezt követően lépett fel területi követelésekkel a gyarmati területtel szemben.

<sup>29</sup> A Dzsemáa a legfőbb tradicionális döntéshozatali testület volt a nyugat-szaharaiak körében. Tagjai az egyes törzsek tekintélyes klánvezetőiből – shiuj-ek – kerülnek ki.

<sup>30</sup> Interjú, 1978. január 26-február 1, pp. 14-17. A Fosfatos de Bucraa 65%-a Marokkóhoz került, egy tizenhat hónapos átmeneti időszak után, amely során a marokkói Office Chérifien de Phosphates (OCP) fokozatosan átvette a kitermelés irányítását. A részesedési arányok egészen 1996-ig változatlanok maradtak, amikor a vállalatot létrehozó Instituto Nacional de Industria jogutódja 12%-ra csökkentette a spanyol részesedést, ami 2002-ben szűnt meg véglegesen.

<sup>31</sup> U.o. Marokkó egyébként nem teljesítette a záradékban foglaltakat.

Az egykori spanyol gyarmat Marokkó és Mauritánia közötti felosztása és a határok kijelölése 1976. április 14-én lépett érvénybe, eszerint Rabat Nyugat-Szahara foszfátban gazdag északi területét kapta meg, Mauritánia pedig a régió déli harmadát vehette birtokba.

### A függetlenségi harc új fázisa

Marokkó mint a Nyugat-Szahara ügyeibe már a madridi megállapodás előtt is fegyveresen beavatkozó, „történelmi jogait érvényesítő örökös”, 1975 novemberétől hivatalosan is a neki juttatott terület megszállásába kezdett. A spanyol csapatok folyamatos kivonásával keletkező hatalmi űrt azonban a Polisario Front a vártnál sokkal gyorsabban, napokon belül betöltötte. Nyugat-Szahara nagyobb része gyakorlatilag az ő ellenőrzése alatt állt, amikor a marokkói csapatok ténylegesen is megjelentek. Smara városában, ott, ahol a Marokkói Királyi Hadsereg november 27-én vette át a hatalmat, került sor az első konfrontációra az új megszállók és a helyi nacionalista szervezet között.

Rabat korántsem táplált illúziókat a nyugat-szaharaiak reakcióit illetően. Spanyol-Szahara birtokba vételét mindvégig katonai kérdésként kezelte, s a megszállás során olyan, a nemzetközi egyezmények által tiltott fegyvereket is bevetett, mint a napalm és a fehér foszfor – legalábbis a Polisario Front forrásai szerint.<sup>32</sup>

A kíméletlen brutalitással megfélemlített városi lakosság jelentős része elhagyta a megszállt településeket, és a saharai nacionalisták ellenőrizte belső területek felé vette útját. A marokkói légierő támadásai<sup>33</sup> után átlépték Nyugat-Szahara keleti határait, hogy a Polisario Front külföldi támogatói segítségével, az algériai Tindouf város körzetében kiépülő sátorvárosokban rendezkedjenek be egy akkor még átmenetinek gondolt időszakra.<sup>34</sup>

1975. november 28-án Gueltában, tagjai több mint felének részvételével, utolsó alkalommal ült össze a Dzsemáa. A saharai nép képviselőjeként a találkozón kimondta feloszlását, és kinyilvánította a Polisario Fronttal való együttműködési szándékát, valamint a teljes függetlenség eléréséig folytatandó harc mellett is állást foglalt. Deklarációjában az Ideiglenes Saharai Nemzeti Tanács létrehozását is megerősítette, Mohamed Ould Ziou elnökletével.

<sup>32</sup> A hadviselő felek kölcsönösen megvádolták egymást tiltott fegyverek alkalmazásával. El País, 2005. november 6; El Sáhara Occidental, hace 30 años

<sup>33</sup> A legtöbb áldozatot az Um Dreiga és Tifariti menekülttáborok bombázása követelte 1976. február 18-án.

<sup>34</sup> A Tindouf térségében létesült menekülttáborok életéről lásd: Hamudi Hamdi Embarka: *La participación de las mujeres saharais en la construcción de un estado en el exilio*, Univesrsidad de Jaén, 2003, valamint elektronikus formában a Página de Pueblo Saharaui weboldalon ([www.nodo50.org/aapscyl/links/links.htm](http://www.nodo50.org/aapscyl/links/links.htm))

December 10-én Mauritánia is bekapcsolódott Nyugat-Szahara okkupációjába, és megkísérelte elfoglalni a legjelentősebb mauritániai gazdasági központ, Nouadibou szomszédságában fekvő Güera-t. Ez azonban csak mintegy 10 napos intenzív bombázás után sikerült, a helyi lakosság ugyanis meglehetősen szívósan védekezett.<sup>35</sup>

A marokkói-mauritániai megszállás széleskörű nemzetközi tiltakozást váltott ki. Számos afrikai ország, valamint európai demokratikus szervezet foglalt állást az önrendelkezés mellett. Az ENSZ Közgyűlésének 30. plenáris ülésén ugyanakkor két, egymásnak ellentmondó határozat született.<sup>36</sup> Az első a referendum megtartását szorgalmazta, és felszólította az érdekelt feleket, hogy tartózkodjanak mindenfajta egyoldalú lépéstől. Amellett, hogy a terület önrendelkezési jogának elismerését kérte, Nyugat-Szahara adminisztrációját a három, azaz de facto két hatalom, Marokkó és Mauritánia kezébe adta, lévén, hogy a harmadik Spanyolország, a maga részéről már megerősítette volt gyarmata területének elhagyását.

A spanyol egységek nagy része már 1976. január 12-én távozott Nyugat-Szahara területét. A spanyol adminisztráció megszűnése is a madridi megállapodásban foglaltaknál két nappal korábban következett be. Ez tehát nem képezte akadályát annak a „népszavazásnak”, amit Marokkó és Mauritánia a megszálló hatalmak oldalára állt, illetve lefogott Dzsemáa-tagok részvételével rendezett. Az ENSZ szankciója emiatt maradt el. A világszervezet a probléma megoldására tett utolsó kísérlete, Olaf Rydbeck helyszíni missziója teljes kudarccal zárult: a különleges meghívottnak konstatálnia kellett, *hogy nincs módja szabadon konzultálni* a helyi lakossággal.<sup>37</sup>

1976. február 27-én a Polisario Front főtitkára bejelentette a Szaharai Arab Demokratikus Köztársaság (spanyolul: República Árabe Saharaui Democrática; R.A.S.D) megalakulását. Az új állam első kormánya Mohammed Lamine elnökletével, március 4-én alakult meg.

A nyugat-szaharai népre a szünet nélküli fegyveres harc és ezzel párhuzamosan a diplomáciai küzdelem időszaka köszöntött. A Polisario Front nem vállalkozhatott a marokkói-mauritániai megszállók elleni egyidejű küzdelemre, ezért a nyilvánvalóan gyengébben felszerelt mauritániai erők ellen fordult, s az északi fronton pedig gyakorlatilag szüneteltette az

<sup>35</sup> A város hosszú ideig tartó elfoglalásában egyrészt a mauritániai erők gyengesége, másrészt pedig az is közrejátszott, hogy a helyiek kezdetől fogva agresszorként tekintettek rájuk. Nouakchot Tiris al-Gharbiya (Nyugat-Tiris) néven szervezte tartományá a neki juttatott területet, utalva ezzel legészakibb megyéjére, Tiris Zemmour-ra.

<sup>36</sup> 1975. december 10.

<sup>37</sup> Az 1976. február 2.-án kezdődő főtitkári látogatás előzőleg Spanyolországot és Marokkót is érintette.

ellenállást. A szokásos gerilla-harcmodorral jó néhány esetben magának a mauritániai államnak a területén is sikeres támadásokat hajtott végre.<sup>38</sup>

A déli fronton egyoldalúan bejelentett tűzszünet után a Polisario Front tárgyalásokat kezdett a mauritániai hatóságokkal. Nouakchott az ország belső és külső nehézségei nyomán 1979. augusztus 5-én lemondott nyugat-szaharai területi igényeiről, és megkezdte csapatai kivonását.

Marokkó természetesen azonnal megszállta a „gazdátlaná vált” országrészt is és tovább fokozta erőfeszítéseit a mauritániaiak távozása után várható felerősödő Polisario-akciók megállítására. Ennek fő eszköze egy, a teljes országot kettészelő sáncrendszer, a „fal” megépítése lett. A 2500 km hosszú, a marokkói erők által ténylegesen ellenőrzött területeket a Polisario által birtokolt belső, illetve a déli országrész egy keskeny sávjától elválasztó építmény izraeli mintára és segítséggel, homokból és kőből készült, bunkerekkel, szögesdrót akadályokkal, valamint aknamezőkkel kiegészítve. A gerilla-harcmodor elleni védekezés hatékonyságát leszállópályák és a radartechnika alkalmazása tovább fokozta. Az 1987 áprilisáig befejezett falrendszer hat szakaszban épült fel. A legelső szakasz (1980. augusztus-1982. június) a megszállt országrész legértékesebb területeit, a Bu Craa környéki foszfátlelőhelyek vidékét védi.<sup>39</sup>

A falrendszer megépítése egyfajta patthelyzet beálltát jelentette, mivel a Polisario-gerillák mozgási lehetőségét erősen korlátozta, s azok nyílt támadásban nem tudtak áttörni rajta. A marokkói katonák pedig egyszerűen nem merészkedtek át a túloldalra, az ország belső részeit kiválóan ismerő ellenfél területére. A helyzetnek innentől kezdve megint csak a megszállt területeken maradt, magát továbbra is nyugat-szaharainak tartó polgári lakosság látta kárát; hiszen Rabat lényegében biztosította Nyugat-Szahara természeti kincseinek a maga számára történő zavartalan kiaknázását.

1982. február 22-én, a Szaharai Arab Demokratikus Köztársaság hivatalosan az Afrikai Egységsszervezet (OUA) tagja lett. Ekként világszerte 48 állam ismerte el az országot.<sup>40</sup> 1990-ig számos nemzetközi szervezet hozott ugyan határozatokat Nyugat-Szaharával kapcsolatban, és bár valamennyi ilyen a szaharai nép önrendelkezésének és függetlenségének jogosságára hívta fel a figyelmet, magában az országban semmi változás nem történt. Marokkó ugyanis, a körülmények számára e téren kedvező együttállása folytán megtehetette, hogy érzéketlen

<sup>38</sup> A Polisario vezetője Musztafa Szayid Luali is a mauritániai főváros elleni legnagyobb szabású akció során vesztette életét, 1976. június 9-én.

<sup>39</sup> Nomadas, 7. szám, Madrid, 2003, január-július.

<sup>40</sup> Eredetileg jóval többen, ám számos ország módosított álláspontján és törölte, vagy befagyasztotta kapcsolatát a "független" Nyugat-Szaharával

maradjon a nemzetközi közösség elmarasztalásával szemben, s folytassa a megszállás és a represszió politikáját Nyugat-Szaharában.

### **Az 1990. évi rendezési tervtől napjainkig**

1990. június 20.-án, az akkor csaknem 15 éve marokkói megszállás alatt, emellett nagyjából menekülttáborokban élő nyugat-szaharai lakosság reményei rövid időre újraéledhettek. Javier Perez de Cuellar ENSZ-főtitkár nyilvánosságra hozta az ENSZ és az Afrikai Egységsszervezet közös tervét a régóta várt népszavazás megrendezéséről.

Június 27-én az ENSZ Biztonsági Tanácsa meghozta 690. számú határozatát, amelyben elfogadta a főtitkár beszámolóját, és létrehozta a nyugat-szaharai népszavazást felügyelő katonai missziót MINURSO néven.<sup>41</sup> A népszavazás előkészítése megkezdődött, ennek első mozzanataként 1991. szeptember 6-án aláírták a tűzszünetet a Polisario Front és Marokkó között. Az ENSZ béketerv szerint a népszavazást a tűzszünet aláírásától számított húsz héten belül kellett volna megtartani, vagyis 1992 februárjáig.

A referendumból azonban éppúgy nem lett semmi, mint a fegyverszünet továbbfejlesztéseként és a patthelyzetből való kitörés lehetséges megoldásaként megalkotott, úgynevezett Baker-tervekből sem. Az Egyesült Államok ezeken a terveken keresztül kísérelte meg elmozdítani a holtpontról a nyugat-szaharai önrendelkezés kérdését, egyszersmind ezekkel próbálták helyettesíteni az 1991-es ún. Rendezési Tervet (Settlement Plan), és azt ezt kiegészítő az 1997. évi Houstoni Megállapodást (Houston Agreement).

A Baker-terv Western Sahara Authority néven egy ötéves, átmeneti időszak alatt akarta megvalósítani a nyugat-szaharai öngazgatást, ezt a periódust a referendum megrendezése zárta volna le. Ezen mind a lakóhelyükön maradt nyugat-szaharaiak, mind a marokkói telepések, mind pedig a tindoufi táborlakók részt vettek volna. A terv első változata 2000-ben született az ENSZ különmegbízottja, James Baker irányításával, ezt a két érintett fél elutasította.<sup>42</sup> A második, 2003-as változat minimális változtatásokat tartalmazott (a Polisario Front kérésére többek között rendelkezett a saharai autonómia Marokkóval szembeni biztosítékairól), ezt azonban, bár a nacionalisták végül elfogadták, Rabat utasította el, arra hivatkozva, hogy az „Marokkó területi integritását érintő kérdés”. Egy évvel később ez vezetett az ENSZ különmegbízott lemondásához, aki azt a konklúziót volt kénytelen levonni, hogy

<sup>41</sup> Misión de Naciones Unidas para el Referéndum en el Sahara Occidental

<sup>42</sup> James Addison Baker, Ronald Reagan, majd az idősebbik Bush elnöksége alatt magas pozíciókat betöltő republikánus politikus, kormánydiplomata (1989-92 között államtitkár).



nincs lehetőség a béke továbbfejlesztésére, mivel Marokkó nem teljesíti az ENSZ határozatait, és nem is fogja a jövőben sem, amennyiben a referendum megrendezésének körülményei számára kedvezőtlenül alakulnak, azaz ha nem a terület marokkói integrációját támogató szavazatokból lehet több.<sup>43</sup>

2005 eleje óta az ENSZ nem nyilatkozik a rendezési tervről, ami egyéb, azt helyettesítő ötlet nélkül jelenleg halottnak tekinthető. Kofi Annan ugyan 2005 nyarán újabb különmegbízottat nevezett ki, a holland Peter van Walsum személyében, ő azonban egyelőre szintén nem tehet mást, mint hogy szorgalmazza a tárgyalások felújítását.<sup>44</sup> Nyugat-Szahara továbbra is marokkói megszállás alatt áll, a tűzszünetet leszámítva, annak minden korábbi velejárájával együtt. A kilencvenes évektől kezdődően a rabati hatóságok marokkóiak tízezreit, elsősorban a nagyvárosi nyomortelep lakóit telepítették le Nyugat-Szaharában, számos kedvezményt, támogatást biztosítva a költözésre vállalkozóknak.

E politikával összhangban Marokkó az ENSZ-re is nyomást próbál gyakorolni, annak érdekében, hogy változtassa meg a rendezési terv eredeti kritériumát, nevezetesen, hogy csak az 1974-es utolsó spanyol census<sup>45</sup> által nyilvántartásba vett családok tagjai (most már egyre inkább leszármazottai) vehessenek részt a népszavazáson. Az új nyugat-szaharaiak létszáma az elmúlt évtized folyamán feltehetőleg megközelítette, sőt talán már el is hagyta a helyén maradó eredeti lakosságét, bár a tindoufi menekülttáborokban élő 165 ezres közösségével még nem versenyezhet.<sup>46</sup> A rabati időhúzó politika azonban továbbra is jól működik: nemzetközi ráhatás nélkül Marokkót semmi nem veheti rá a referendum számára „idő előtti” megrendezésére. Ráadásul a menekülttáborokban élők több szempontból is egyre kedvezőtlenebb helyzetbe kerülnek. Az élet rendje szerint egyre nő azoknak a száma, akik sohasem látták Nyugat-Szaharát, s ezek a fiatalok természetesen megoldást keresnek saját jövőjük kérdéseire.

A menekült népesség körében a fiatalok beiskolázottsága teljes körű, az analfabetizmust felszámolták. Spanyolország, egyfajta gyarmati büntudatként, diákok ezreinek biztosít továbbtanulást spanyol intézményekben, akik aligha a menekülttáborokban képzelik el további életüket. Ilyen körülmények között a Polisario utánpótlási problémákkal küzd, a

<sup>43</sup> A Baker-terv háttéréről jó összefoglaló a kérdés egyik szakértője, Toby Shelley tanulmánya, *Behind the Baker Plan for Western Sahara* címmel. Middle East Report, 2003. augusztus.

<sup>44</sup> Lásd a ReutersNet 2006. január 18-i cikkét, "More talks ahead W.Sahara impasse – UN envoy" ([www.alertnet.org](http://www.alertnet.org))

<sup>45</sup> Az utolsó gyarmati népszámlálás 74 000 embert vett nyilvántartásba Spanyol-Szaharában (ehhez járult a kb. húszeszes spanyol telepes, illetve adminisztrátor). Ez valószínűleg kisebb, mint a saharaiak akkori valós létszáma, mivel a lakosság továbbra is nomád életmódot folytató kisebbik részét nem lehetett megbízhatóan összeírni. A MINURSO 1999. decemberi adata szerint 86. 425 fő minősül választópolgárnak (18 év feletti és igazplni tudja ténylegesen nyugat-szaharai származását). Ez a népesség a marokkói megszállású területeken és a menekülttáborok között él, kisebb számban Mauritánia területén is.

<sup>46</sup> Már csak amiatt sem, mert a sátorvárosokban igen magas, 5% körüli a lakosság éves növekedési rátája

veterán „szabadságharcosok” többségükben már túlkorosak az esetleg kiújuló fegyveres konfliktusokhoz. A fegyvertárát folyamatosan fejlesztő marokkói hadsereggel szemben pedig, egykor modernnek számító arzenáljuk a fegyverszünet másfél évtizede alatt jórészt elavulttá vált.

Marokkó ugyanakkor csak addig lehet biztos a dolgában, ameddig külföldi támogatói nem változtatnak álláspontjukon. A legutóbbi években zajló diplomáciai események tétje egy ilyen változás is lehet, hiszen mind az Európai Unió (és a maghrebi térségben különösen érintett mediterrán országok, valamint Franciaország), mind az Egyesült Államok esetében felmerült az észak-afrikai országgal meglévő kiemelt viszonyrendszer - Nyugat-Szaharára nézve kedvezőbb - átalakítása.

### **Konklúzió**

A tanulmány a jelenleg is aktuális nyugat-szaharai „patthelyzet” kialakulásának és fennmaradásának okait tekintette át. Spanyolország túl későn ismerte fel afrikai birtokának gazdasági jelentőségét. Mivel a brit-francia gyarmattartókkal összehasonlítva lényegesen szerényebb erőforrásokkal rendelkezett, továbbá belpolitikai rendszerének legitimálása is túl sokáig tartott, a gyarmatról történő kivonulást kaotikus módon és rosszul szervezeten hajtotta végre. Ennek eredménye az arab nacionalizmus szellemében jelentkező marokkói-mauritániai expanziós tervek megvalósulása, és a helyi nacionalistákkal vívott háború lett. A regionális politikára hatással bíró országok kizárólag gazdasági érdekeiknek megfelelően jártak el, az ENSZ pedig csak a fegyverszünetet tudta foganatosítani – azt is csak nagyhatalmi támogatással.

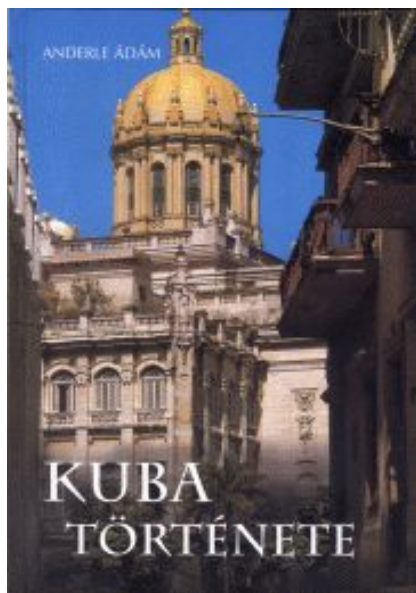
Az esély ugyan megvan egy a saharai rendezést a holtpontról elmozdító politikai-gazdasági fordulathoz, ám a kérdés egyelőre lezáratlan. A továbblépéshez pedig kevésnek bizonyult a válság kezdetének 30. évfordulóján rendezett tüntetéssorozat és a megemlékezések.

**Szabó Éva Eszter:**

**Anderle Ádám: Kuba története**

Akkord Kiadó, 2004  
198 oldal

A világtörténelem iránt érdeklődő hazai közönséget nem kényeztetik el a magyarországi kiadók a nyugati félteke országainak történetét feldolgozó művekkel. Kivételt



talán csak az Egyesült Államok történelmének különböző aspektusait feldolgozó, magyar nyelven is hozzáférhető szakirodalom képez, ám a hispán területek esetében Wittman Tibor (1971, 1978) és Anderle Ádám (1998) átfogó Latin-Amerika történetei mellett csekély számú, országspecifikus munka látott napvilágot az utóbbi három évtizedben. Ezért is örömteli kézbe venni Anderle Ádám legújabb könyvét, amely az első magyar Kuba-történet. A szegedi József Attila Tudományegyetem professzora a magyarországi latinamerikanisztika meghatározó egyénisége, akinek Latin-Amerika történelméről, valamint politikai folyamatairól folytatott munkássága hazánkban

egyedülálló. Legutóbbi műve, a Kuba történetét az 1492-es felfedezéstől 2000 végéig bezárólag bemutató szintézis egyértelműen hiánypótló a hazai könyvpiacra.

A szerző a kötetben a hetvenes évek óta tartó kutatásai eredményeinek hasznosítása mellett teljességében feldolgozta a havannai magyar nagykövetség a Magyar Országos Levéltárban fellelhető 1960-89 közötti iratanyagát, illetve az 1990 előtti külügyi és pártiratokat

---

\* Szabó Éva Eszter, PhD, az ELTE BTK Angol-Amerikai Intézet Amerikanisztika Tanszékének tudományos munkatársa és a Berzsenyi Dániel Főiskola Angol Tanszékének docense, tagja a Magyar Amerikanisták Társaságának, valamint az USA Latin American Studies Association kubai szekciójának. Kutatási területe az USA és Latin-Amerika kapcsolatai, az amerikai kül- és bevándorláspolitikai összefüggései, valamint a latin-amerikai kisebbségek helyzete az USA-ban. Ezekben a témákban végzett kutatásokat többek között a miami Florida International University Kubai Kutatóközpontjában, a mexikóvárosi Instituto Mora Társadalom és Történettudományi Kutatóközpontjában, a washingtoni Nemzeti Levéltárban és a Kongresszusi Könyvtárban,

is. Az a lelkes érdeklődő azonban, aki annak reményében lapoz a könyv végére, hogy áttekintést kapjon a Kuba történetére vonatkozó kubai és nemzetközi szakirodalomról, csalódni fog. Bár a szerző a „Felhasznált irodalomról” szóló oldalakon arról tájékoztatja az olvasót, hogy könyve a kubai történetírás klasszikus munkái mellett a kubai emigráció műveit is hasznosította, a bibliográfia ezeket a műveket nem öleli fel. Sajnálatos a szerző azon döntése is, amely szerint az irodalmi áttekintésben csupán a legfrissebb, és ezért talán ismeretlenebb szakirodalomból ad válogatást. Egy magyar nyelven elsőként megjelenő Kuba-történettől joggal várhatná az olvasó, hogy részletes és kimerítő bibliográfiai útmutatót kapjon a terület szakértőjétől. Az első magyar Kuba-történet egyik legfontosabb feladata, mondhatni küldetése, így nem teljesül.

A „Felhasznált fontosabb új külföldi munkák” címszó alatt szereplő, mindösszesen 10 elemből álló szelektív bibliográfia azonban jól jelzi az emigráció jelentőségét a Kubára vonatkozó történetírásban; Spanyolországban, Mexikóban és az Egyesült Államokban megjelent művek példázzák ezt. Szerencsés viszont a magyar kutatók, valamint a szerző Kuba történetére vonatkozó munkáinak áttekintése, amely nem csak hasznos, hanem szükséges velejárója is egyben egy ilyen átfogó műnek.

A kötet hat fejezete kronologikus sorrendben és bővülő terjedelemben követi végig az eseményeket. Az első három rövidebb egység a korai gyarmati időszakot (15-17. század), a Bourbon-reformévszázad Kubáját (18. század), illetve a sziget 19. századi fejlődését kíséri nyomon az 1860-as évekig. A függetlenségi háború harminc évét (1868-1898) leíró fejezetet az Egyesült Államoktól való „függésben töltött függetlenség” bemutatása követi Batista 1952-es puccsáig, majd pedig a kubai forradalom történetének és átalakulásának elemzésével 2000 decemberében zárul a legnagyobb és legrészletesebb fejezet. Rendhagyó, ugyanakkor Kuba esetében törvényszerű, hogy a történész kitérjen a Fidel Castro utáni Kuba esélyeinek latolgatására. Szerencsés döntés az „Epilógus—Merre tart Kuba?” címet viselő rövid fejezet megírása a változás potenciális erővonalairól. Ennek érdekessége, hogy a Kubai Kommunista Párton belüli reformerők, valamint az Egyesült Államokban és Európában élő emigráció várható kulcsfontosságú részvétele mellett a szerző szerint a katolikus egyház fog jelentős szerepet játszani a demokratikus átmenetben.

Széleskörű gazdasági és társadalmi korrajzot vázol elénk a szerző minden egyes történelmi időszak esetében. Minden fejezet bővelkedik konkrét adatokban; népesedési és termelési táblázatok sokaságát találjuk könyvszerte, ezek forrása viszont csak elszórtan kerül

---

valamint a kansasi Eisenhower Könyvtárban. Hazai és nemzetközi amerikanista és történelmi konferenciák

közlésre. A téma ezen aspektusa iránt fokozottan érdeklődők szempontjából fontos lett volna a statisztikai adatok forrásaira vonatkozó információk közzététele. A bőséges adatok azonban így is mélyrehatóan illusztrálják a rabszolgaság intézményén alapuló, modern ültetvényes kapitalizmus modelljének megvalósulását, ezt követően az Egyesült Államoktól függő gazdaság korlátait, majd a forradalom gazdasági kapkodásait és szétzilálódását, illetve igazolják azt a megállapítást, hogy a népesség létszámának és faji összetételének változásai Kuba története során az agrárgazdaság szerkezeti változásaival függenek össze.

A kötet talán legértékesebb elemét a kubai történelem magyar vonatkozásainak következetes végigvitele adja. Ilyen például Rosti Pál útleírása 1861-ből; a negyvennyolcasok részvétele Narciso López 1851-es expedíciójában; az 1920-as években az Egyesült Államokba történő bevándorláshoz ugródeszkának használt kubai tartózkodás a magyar emigránsok számára (melynek eredményeként a brazil és az argentin után a kubai volt a korszak harmadik legnagyobb latin-amerikai magyar kolóniája), a magyar közösség társadalmi-politikai aktivitása az 1940-es évek elején.

A havannai magyar nagykövetség 1960-tól rendelkezésre álló jelentéseinek felhasználása új, kiegészítő adatokkal járul hozzá a már ismert eseményekhez. Újszerű megvilágításba kerülnek a Castro-rendszer belső, fidelista-kommunista ellentétei a rakétaválságot követő években egészen 1968-ig, illetve a kommunista mozgalom és a szocialista országok Castróval szembeni gyanakvását jelző események. A magyar jelentéseken keresztül a szocialista tábor oldaláról kapunk elemzést a kubai gazdasági, politikai és társadalmi állapotokról a hatvanas évek elejétől a nyolcvanas évek végéig, de figyelmet kap a geológiai kutatásokban és az iparosításban való magyar részvétel, Kádár János jelenléte az első kubai pártkongresszuson 1975 decemberében, a peresztrojka átvételének igénye, a Kínához való közeledés a nyolcvanas évek végén, sőt még Tom Lantos tájékoztató jellegű kubai látogatása is 1994-ben. Ez utóbbi információ fényében a magyar-kubai kapcsolatok ismerője hiányolhatja Castro 1972-es magyarországi, illetve Losonczy Pál 1976-ban Kubában tett látogatásának megemléztetését.

A Kuba történetének egészét végigkísérő mű markáns jellemzője a különböző korokon átívelő osztályharc-szemponthoz megközelítés, amely a teljesség igényével ábrázolja a kubai társadalom különböző rétegei között feszülő ellentéteket, beleértve a faji ellentéteket is, továbbá kimerítő képet nyújt a munkásmozgalom fejlődéséről. A munkásmozgalom, a kommunista párt és az osztályharc alakulását bemutató részletes képpel szemben azonban

---

résztevője.

korlátozott figyelmet kap a kubai külpolitika, valamint a forradalom nemzetközi terjesztése terén a Latin-Amerikában és Afrikában tett lépések. Például Nicaragua és Angola csak érintőlegesen jelenik meg, míg a Grenadában játszott kubai szerep említésre sem kerül a korszakra vonatkozó „Kuba külpolitikája” című alfejezetben.

Szintén árnyaltabb megközelítést igényelt volna az Egyesült Államok szerepének vizsgálata, különösen annak az 1985-ből származó magyar nagykövetségi jelentésnek a fényében, amelyet maga a szerző is kiemel. Eszerint „több mint két évtizedes ellenségeskedés és céltudatos propaganda ellenére sincs Kubában kifejezett USA-ellenesség” (158. o.). Ennek ellentmond azonban a két ország kapcsolatait leíró részek hangneme. Az Egyesült Államok és Kuba közös történetének bemutatása számos helyen a kubai történetírás bibliográfiai túlsúlyára enged következtetni, ami a tények egyoldalú, elnagyolt, sőt itt-ott téves információkon alapuló tárgyalásában nyilvánul meg. Példa erre az 1826-os panamai kongresszus, amelynek kapcsán az hangzik el, hogy a kongresszuson az Egyesült Államok mindent elkövetett, hogy az újonnan függetlenné váló latin-amerikai köztársaságok ne fogjanak össze Kuba felszabadítása érdekében. Való igaz, hogy az Egyesült Államok saját kubai ambíciói miatt ekkortájt nem pártolta a sziget függetlenségét, de ezen a téren a kongresszuson már csak azért sem tudott lépéseket tenni, mert az USA delegációjának két tagja számára olyannyira késve szavazta meg a washingtoni törvényhozás az utazáshoz szükséges pénzügyi keretet, hogy mire azok megérkeztek Panamába, a konferencia véget ért.

Hasonlóképpen egyoldalú megközelítést tükröz az 1898-as spanyol-amerikai háború kirobbanásához ürügyül szolgáló amerikai *Maine* csatahajó máig ismeretlen okokra visszavezethető felrobbanásának jellegzetesen kubai szempontú, „önprovokációként” történő valószínűsítése, amely figyelmen kívül hagyja az 1976-os és 1998-as kutatások eredményeit, és meg sem említi a baleset-verzió létjogosultságát. Bár a szabotázs és az önprovokáció is felmerült az idők során (ez utóbbi elsősorban a spanyol nyelvű és kubai szakirodalomban kerül említésre annak ellenére, hogy erre vonatkozóan semmilyen dokumentum nem került elő az amerikai levéltárakból), a legutóbbi kutatások a balesetből adódó belső és az akna keltette külső robbanást egyaránt valószínűsítik.

Az első verzió szerint a szénraktárban spontán keletkező tűz és a berobbanó szénpor idézhette elő a közeli puskapor-raktár nagy erejű robbanását, a második verzió szerint egy spanyol akna okozhatta a robbanást. Szándékosságra utaló források spanyol oldalon sem kerültek elő, ezért amerikai és spanyol kutatók is azt valószínűsítik, hogy a havannai kikötő bejáratának védelmére használt aknák közül odasodródhatott egy a part mentén horgonyzó



hajóhoz. A kubai-amerikai kapcsolatok eme neurotikus pontjának nem kellő mélységű vizsgálatát továbbá az is tükrözi, hogy a szerző kritika nélkül elfogadja azt a kubai történetírás által propagált tény, miszerint a tisztek többsége azért élte túl a katasztrófát, mert érdekes módon aznap este eltávozáson voltak. Az amerikai haditengerészet szerint a robbanás leszakította a hajó elülső egyharmadát, ahol a legénység a szálláshelyén aludt. Innen a 266 áldozat, köztük két szolgálatot teljesítő tiszt. A hajó kapitánya és a tisztek többsége azért élte túl a katasztrófát, mert a hajó hátsó harmadában volt a szálláshelyük, ami időt adott a menekülésre.

Magyarázatra szorult volna a kubai Camarioca kikötőjéből kiinduló 1965-ös menekültügyi válság, hiszen az 1965 és 1973 között működő kétoldalú migrációs egyezmény úgy jött létre, hogy az USA embargója mit sem lazult, illetve a két állam között továbbra sem álltak fenn diplomáciai kapcsolatok. Ráadásul úgy fest, mintha a kubaiak mindvégig hajókon hagyták volna el a szigetet. A szerző által említett „szabadság járatai” azonban nem hajókra, hanem repülőgépjáratokra vonatkoztak.

Figyelmetlenségnek vagy a lektorálás hiányosságának tudhatóak be olyan hibák, mint például az egykori Belga Kongóra „ma Zaire”-ként történő utalás, holott Zaire 1997-óta a Kongói Demokratikus Köztársaság nevet viseli. Ugyanitt kell megemlíteni, hogy a Moncada-program, vagyis az államosítások és kisajátítások lezárulását követő gazdasági helyzet taglalásánál a 122. és 140. oldalon szó szerint ugyanaz a hét mondat hangzik el.

A kiadó illusztrációs gyakorlata támaszt még kérdéseket. A szöveget kísérő illusztrációk között 12 fekete-fehér rajz, portré, illetve fotó jelenik meg. Bár némelyik minősége gyenge, mégis üdítően hatnak az oldalakon. Ugyanakkor érthetetlen egy olyan 28 oldalas, színes képmelléklet csatolása a felhasznált irodalom részhez, amelyre semmi nem hívja fel a figyelmet a szövegben, de még a tartalomjegyzékben sem, és így kevésbé érheti el a szemléltetés célját. Inkább amolyan kellemes meglepetésként érik az olvasót a jó minőségű színes képek a könyv végén, amelyekről azonban nem derül ki, hogy mely évekből és milyen forrásokból származnak. Bízunk benne, hogy *Kuba története* meg fog érni újabb kiadásokat, és ezekben korrekcióra kerülnek az említett hiányosságok.

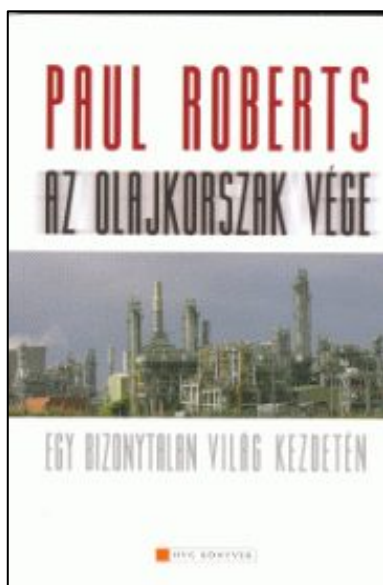


## Losoncz Miklós:

### Paul Roberts: Az olajkorszak vége. Egy bizonytalan világ kezdetén

HVG Könyvek, HVG Kiadói Rt., 2004  
309 oldal, névmutatóval és bibliográfiával  
Fordította: Árokszállás Zoltán

Paul Roberts könyve az energia, azon belül a kőolaj gazdasági, politikai és technológiai szerepével foglalkozik. Kiindulópontja az a tudományosan igazolható, bár a részleteket illetően



természetesen további árnyalásra szoruló megfigyelés és következtetés, hogy a világ kőolajforrásai végesek, a legnagyobb tartalékokkal rendelkező országok termelése belátható időn belül eléri a csúcspontot, ezt követően a kitermelés mennyisége csökken. A könyv a kőolajforrások kimerülésének, ezzel összefüggésben a magasabb áraknak a lehetséges következményeire kívánta felhívni a figyelmet.

A kötet három nagy részre tagolódik, összesen 13 fejezettel. Az „Az út idáig” címet viselő első rész első fejezete az energiahordozók történetét tekinti át az izomerőtől a szénhidrogének globális felhasználásáig. A második fejezet a világ kőolajtartalékait térképezi fel. A harmadik fejezet a legígéretesebb alternatív energiaforrást, a hidrogén üzemanyagcellát mutatja be. A negyedik fejezet az energia és a hatalom összefüggéseit vizsgálja. Gazdag tényanyagra támaszkodva demonstrálja az energia szerepét a bel- és külpolitikában, a kereskedelemben és a háborúban. Az első rész utolsó fejezete a globális éghajlatváltozásról szól, amelyet a szerző egyrészt a mai energiagazdálkodás következményének, másrészt az új energiarendszer kiépítése legnyomósabb indokának tekint.

---

\* Losoncz Miklós a GKI Gazdaságkutató Rt. kutatásvezetője és főiskolai tanár a Modern Üzleti tudományok Főiskoláján. A Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetemen 1977-ben végzett. Egyetemi doktori címet 1978-ban kapott, a közgazdaságtudomány kandidátusa 1984-ben lett. Átfogó kutatási területe a világgazdasági növekedés, beleértve a kőolaj szerepét, azon belül az Európai Unió és Magyarország és az EU közötti kapcsolatok.

Az „Út a bizonytalanba” című második rész négy fejezete az energia világrendszerével foglalkozik. A hatodik fejezet középpontjában az energiafogyasztás áll. Azt elemzi, miként vált a kőolaj, az elektromosság és más energiahordozók egyre bővülő használata az egyik legnagyobb gazdasági és politikai erővé a Földön. A hetedik fejezet a kőolaj- és földgáztermelést tekinti át, a kilencedik fejezet tárgya az energiatakarékosság. Azt kívánja bizonyítani, hogy az energiával való takarékoskodás az új és fenntartható energiagazdasággal szembeni legfőbb követelmények egyike.

Az „Az út a vakvilágba” című harmadik rész az energia jövőjét veszi górcső alá. A tizedik fejezet azt igazolja, hogy a létező rendszer a jelenlegi igények kielégítésére is egyre kevésbé alkalmas. Környezetvédelmi szempontok miatt az energiatermelés minősége („tiszt” energia) a mennyiségi igények kielégítésével egyenrangú fontosságú. A tizenegyedik fejezet középpontjában a jelenlegi energiarendszer tehetetlenségi nyomatóka áll. A szerző azt vizsgálja, hogy ez a tehetetlenségi nyomatóka mennyiben és milyen hatást gyakorolt egyes gazdaságokra. A tizenkettedik fejezet azt a harcot mutatja be, amelyet az energetikai status quo védelmezőinek egy új generációval kell megküzdenie. Végül a tizenharmadik fejezet az új energiagazdaságba való átmenet forgatókönyvének vázlatát, amely a mai trendek logikus folytatásán alapul.

A könyvismertetés terjedelmi és tartalmi keretei nem teszik lehetővé egy több, mint 300 oldalas könyv gondolatmenetének és következtetéseinek részletes bemutatását. A kötet felépítésének ismertetéséből egyébként is jól kitűnik, hogy a szerző igyekezett témáját a lehető legszélesebb megközelítésben, a releváns tényezők figyelembe vételével tárgyalni és elemezni. A gondolatgazdag könyvből mégis indokolt néhány következtetést kiemelni. A szerző számokkal és szakértői véleményekkel alátámasztva bizonyítja, hogy legkésőbb a 21. század közepéig a világ kőolajtermelése eléri csúcspontját. Történelmi tapasztalatok alapján is igazolható, hogy az új energiahordozókra való átállás nem súrlódásmentes. A kőolajról a más energiahordozókra történő átmenetet a kialakult felhasználási, szervezeti, hatalmi stb. struktúrák is akadályozzák. A feszültségek mérsékelhetők, ha az átmenetre felkészülnek a kormányok és a gazdasági szereplők.

A szerző a földgáz szerepének megnövekedését várja a kőolaj utáni korszakban, emellett nagy jelentőséget tulajdonít a hidrogénen és más alternatív energiahordozókon (etanol, metanol stb.) alapuló üzemanyagcelláknak. A földgáz elengedhetetlen lesz az üzemanyagcellákhoz szükséges hidrogén előállításához. A könyv lezárásáig a hidrogén alapú üzemanyagcellák kereskedelmi méretekben történő hasznosíthatósága még nem igazolódott,

tömeges elterjedésüket a viszonylag alacsony kőolajár gátolta. Az azóta bekövetkezett áremelkedés nyomán viszont javul az üzemanyagcellák használatának gazdaságossága.

Végül, a szerző gondolatmenetének lényeges vezérfonala az energiatakarékosság és a környezet megóvása. Ennek jegyében következetesen ostromozza az amerikai háztartások pazarló energiafogyasztását, amit a kormány gazdaság-, illetve energiapolitikája sem fog vissza, sőt inkább táplál. A szerző dicséretes módon erőteljes fellépést sürget a nagy fogyasztású városi terepjárók terjedésével szemben. Ezek használatának visszaszorítása járulna hozzá a legnagyobb mértékben az energia-megtakarításhoz. E kisteherautók terjedése egyébként is döntően a fogyasztói szokásokhoz, azokon belül is a presztízfogyasztáshoz kapcsolódik, reális fizikai szükségletet nem vagy ritkán elégít ki.

A 2004-ben megjelentetett könyv megállapításainak, következtetéseinek és ajánlásainak túlnyomó hányada az azóta eltelt időszak fejleményei ellenére ma is vállalható. A rövid távú piaci és egyéb trendek nem kérdőjelezik meg a mondanivaló érvényességét, bár egyes megállapítások árnyalásra szorulhatnak.

Lényeges hiányosságának tűnik, hogy sem a szerző, sem a kiadó nem határozta meg a kötet műfaját és azt, hogy milyen érdeklődésű olvasóknak szánta azt. Ezek a támpontok elengedhetetlenek ahhoz, hogy a recenzens minősíteni tudja a könyvet. Véleményem szerint a könyv a riport műfajához áll a legközelebb. Ezt támasztja alá a stílus, a nagyszámú interjú és a szerző szakértőkkel folytatott beszélgetéseire történő sok hivatkozás. Emellett a szerző nagymértékben támaszkodott a legkülönbélebb írásos anyagokra (újság- és folyóirat-cikkek, szakkönyvek, szakértői tanulmányok stb.). annak ellenére, hogy a tárgy gazdasági, a könyv inkább politikai elemzésnek tekinthető, a szerző következtetéseinek tekintélyes hányada ugyanis politikai jellegű.

Mindebből az is következik, hogy a kötet nem annyira az energiával foglalkozó szakemberek, hanem inkább a tájékozódni vágyó, bizonyos minimális gazdasági és politikai ismeretekkel rendelkező művelt olvasók érdeklődésére tarthat számot. Ennek a követelménynek a könyv kétségtelenül eleget tesz. Engem mint közgazdászt és kutatót azonban zavar, hogy egyrészt a szerző túlságosan nagymértékben épített szakértői véleményekre (ezekre gyakran közelebről meg nem határozott „szóbeli közlés” formájában történik utalás), másrészt az, hogy a bibliográfia és a jegyzetek nincsenek teljes mértékben összhangban egymással. Sok olyan műre történik hivatkozás a jegyzetekben, amely nem szerepel a bibliográfiában.

Kétségtelen, hogy érdekes például al-Jamani szaúdi olajminisztert és más nagyságokat meginterjúvolni, de ezek az interjúk nem helyettesítik a témára vonatkozó szakirodalom alapos ismeretét, rendszerezett áttekintését, értékelését és elemzését. Figyelmet érdemel, hogy például egyetlen táblázat sem szerepel a könyvben.

Érthető, bár nem feltétlenül szerencsés, hogy a szerző túlzottan nagymértékben támaszkodott amerikai szakirodalmi forrásokra, emiatt kicsit Amerika-központúvá vált a kötet. Mindenképpen örvendetes lett volna több európai szerző és nemzetközi szervezet, így például a Nemzetközi Energiaügynökség anyagainak a bemutatása. Mindez azonban már inkább a kutató fanyalgása, a kötet értékét nem érinti.

Ami a magyar kiadást illeti, a fordítás kiváló, Árokszállásy Zoltán munkája elkerüli a számomra legalábbis gyakran zavaró és magyarul furcsán hangzó megoldásokat, amerikanizmusokat és anglicizmusokat. Hiányérzetem azért van, mert a kiadó semmit nem közöl a szerzőről, a magyar olvasóról nem tételezhető fel az, hogy ismeri őt. Az interneten folytatott — nem túlságosan mély tájékozódás eredményeként — azt sikerült kiderítenem, hogy a szerző gyakran ír a Washington Postba. Mindezek alapján az információkban gazdag kötet mind energetikai szakembereknek, mind a művelt nagyközönségnek ajánlható.

**Kül-Világ,  
a nemzetközi kapcsolatok folyóirata**

megjelenik negyedévente

HU ISSN 1785-5284

**Kiadja:**

**Kül-Világ Alapítvány**

2040 Budaörs, Nyár u. 14.  
<http://alapitvany.kul-vilag.hu>  
[mail@kul-vilag.hu](mailto:mail@kul-vilag.hu)

az

**MTA-ELTE NATO Információs és Kutatóközpont**  
együttműködésével.

(MTA Támogatott Kutatóhely)  
1053 Budapest, Egyetem tér 1-3.  
<http://www.nato-kozpont.hu>  
[mail@nato-kozpont.hu](mailto:mail@nato-kozpont.hu)

**Főszerkesztő:**

Wagner Péter

**Szerkesztők:**

Csicsmann László  
Lattmann Tamás  
Schenk Borbála

**Szerkesztőség:**

1053 Budapest, Egyetem tér 1-3.  
ELTE Állam- és Jogtudományi Kar  
I. emelet, 112.  
Tel: + 36 1 411 6532  
Fax: + 36 1 266 3103  
[mail@kul-vilag.hu](mailto:mail@kul-vilag.hu)

A honlapon szereplő szövegek, illetve a folyóiratban közzétett tanulmányok és minden egyéb szöveg szerzői jogi védelem alatt áll. Azok – ellentétes kikötés hiányában – szabadon idézhetők és hivatkozhatók a forrás szabályos megjelölésével, további felhasználásukhoz viszont a kiadó előzetes írásbeli engedélye szükséges.