
NEMZETI ÉS NEMZETISÉGI POLITIKA

„Államiság”, „de facto hatóságok” és „megszállás”: vitatott fogalmak és az EU politikai szerepvállalása az európai térségben

Coppieters, Bruno: ‘Statehood’, ‘de facto Authorities’ and ‘Occupation’: Contested Concepts and the EU’s Engagement in its European Neighbourhood = Ethnopolitics, Vol. 17, 2018, No. 4, 343–361. p.

Az „államiság”, a „de facto hatóságok” és a „megszállás” jogi fogalmait arra szoktuk használni, hogy megragadjuk egyrészt azt a fajta fennhatóságot, amelyet el nem ismert politikai entitások gyakorolnak Európában bizonyos területek és lakosság felett, másrészt pedig elhelyezzük ezen entitásokat a nemzetközi rendhez képest. Az ilyen jellegű terminusok használata a politikai diskurzusban és dokumentumokban legitimizálja vagy pont fordítva, delegitimizálja egy konfliktusban részt vevő felek követeléseit. Ezeknek a kifejezéseknek közvetlen politikai hatása van arra, ahogyan az EU közvetít ezekben a konfliktusokban és együttműködik az el nem ismert entitások hatóságaival és lakosságával. Ha ezek a jogi fogalmak egyszer bekerülnek a bevált politikai gyakorlatba, lehetővé teszik a potenciális együttműködést, vagy ellenkezőleg, leszűkíthetik vagy el is vehetik az EU mozgásterét. Alkalmazásuk vitákat generál az EU-n belül is. A „megszállás” fogalma különösen ingoványos talaj: az EU tagállamai másként használják egy-egy adott konfliktus vonatkozásában, és még az EU intézményei (az Európai Bizottság, a Tanács, a Parlament és mások) között is eltérések mutatkoznak. Ezen jogi fogalmak használatának elemzése túlmutat a nemzetközi jogon, a politológia területét is segítségül hívja.

Az Európai Unió sokszor megosztott az újonnan létrejövő államok elismerését illetően. Európában ez Koszovóval kapcsolatban a legfeltűnőbb, hiszen egyes tagállamok elismerik a szuverenitását, míg mások nem. Az Uniónak azonban sikerült felülemelkedni ezen a meg-

osztottságon és aktív szerepet vállalni a vitatott entitás életében. Az EU tehát Koszovó esetében az „elismerés nélküli érintkezés” politikáját követi (azaz a tagországok megosztottak az entitás elismerését illetően, de egyetértenek a kapcsolatfelvétellel). Azt az esetet, amikor az összes EU-tagország egyetért azzal, hogy az adott entitást nem szabad elismerni független államként, de a lakossággal kapcsolatot kell létesíteni, inkább az „érintkezés és el nem ismerés” politikájának nevezhetjük. Az EU intézményei céljaiktól függően kényesen egyensúlyoznak a különböző jogi terminusok között, de vigyáznak arra, hogy az elismerés létszara nélkül fennmaradjon a kapcsolat.

Az államiságot többféleképpen definiálhatjuk. A montevidói egyezmény (1933) szerint állam az, amelynek állandó lakossága, körülhatárolható területe és kormánya van, továbbá képes kapcsolatot létesíteni, pl. egyezményeket aláírni más államokkal. Van olyan nézet is azonban, miszerint egy állam elismerése automatikusan nemzetközi jogokkal és köteleességekkel ruházza fel azt. Egy másik vitatott témakör az, hogy az 1933 óta bevezetett változások a nemzetközi jogban és politikában az államok legitim eredetét illetően kihatottak-e az államiság definíciójára. Kérdés továbbá, hogy az emberi jogok tiszteletben tartása és a függetlenség kötelező ismérvei-e egy államnak. Az el nem ismerés politikája többet jelent az elismerés hiányánál. Az el nem ismerést a nemzetközi jog külön princípiumként tartja számon. Az el nem ismerés kötelessége a *ius cogens* normák megsértéséből következik, tehát az el nem ismerés egy jogszerűtlen helyzet konszolidációját kívánja megakadályozni. Az azonban, hogy mi jogszerűtlen, és ezért elutasítandó, értelmezés kérdése – így volt ez például az Észak-ciprusi Török Köztársaság esetében, amelynek létezését az EU a nemzetközi joggal ellentétesnek találta.

Az elszakadt – és más országok által be nem kebelezett – területek hatóságai természetesen mindent megtesznek, hogy bebizonyítsák, intézményeik megfelelnek az államiság követelményeinek a montevidói egyezmény alapján. Amennyiben ez releváns, arra is rámutatnak, hogy már a múltban is megfeleltek ezeknek a követelményeknek, esetleg volt már történelmük során saját zászlójuk, parlamentjük, kormányuk (pl. Abházia esetében). A deklaratív megközelítés szerint az el nem ismert állapot csupán egy köztes lépés a nemzet történelmi fejlődésének útján

az államiság teljes hiányától a teljes elismerés felé. Stefan Talmon szavai-
val élve az elismerés aktusa a konstitutív iskola szerint „státuszalkotó”,
míg a deklaratív iskola szerint „státuszmegegerősítő”. Az el nem ismerés
viszont mindkét iskola szerint „státuszmegtagadó” hatású. Különbséget
kell tenni továbbá egy állam elismerése (ahol az elismerés politikai és
jogi feltételei eltérhetnek az egyes uniós tagállamok között) és egy enti-
tás államként való elismerése között. (Ez utóbbi esetben jogászok hatá-
rozzák meg az államiság feltételeit.) 2009-ben például az EU független
nemzetközi tényfeltáró missziója megállapította, hogy Abházia megfelel
az államiság követelményének, de Dél-Oszétia nem. A jelentés ugyan-
akkor arra is felhívta a figyelmet, hogy egyiküket sem tanácsos állam-
ként elismerni, mivel nem tartják tiszteletben az emberi jogi és kisebb-
ségi jogokat, különösen a hazatérő grúz menekültekkel szemben.

Az EU összességében arra törekszik, hogy az elszakadt területek
lakosságával valamilyen szinten kapcsolatot létesítsen, bizalmat építsen a
felek között, és lehetővé tegye, hogy a lakosság profitáljon az EU támogató
politikájából. E mögött az a meggyőződés áll, hogy így kedvezőbb alapot
teremtene a terület státuszával kapcsolatos tárgyalásokhoz. Az is lényeges,
hogy az el nem ismerés politikája nem írhatja felül az emberi jogok vagy a
humanitárius elvek tiszteletét. Azáltal, hogy az el nem ismerés ellenére az
EU valamiféle kapcsolatot tart fenn ezekkel az entitásokkal, tulajdonkép-
pen azt is biztosítja, hogy az újraegyesülés reményének elhalványulása okán
ne adják fel más államok az el nem ismerés politikáját. Az el nem ismerés
és az együttműködés politikája azonban időnként egymást is akadályozza.
Ha az EU megtagadja az államiságot ezektől az entitásoktól, megtagadja
az alkotmányuk, az ott tartott választások és népszavazások jogszerűségét
is. Ebben a felállásban az EU nem támogathat közvetlenül helyi civil cso-
portosulásokat vagy nemzetközi humanitárius szervezeteket, más szóval
az államiságnak az a jogi megfogalmazása, amelyen az EU el nem ismerési
politikája nyugszik, korlátozza az EU szerepvállalását, és negatívan befo-
lyásolja a projektek hatékonyságát. Kizárja az együttműködést kormány-
közi szinten, de adminisztratív szinten – a köztisztviselők szintjén – nem.
Az együttműködés efféle pragmatikus megközelítése viszont nem mindig
egyszerű, pláne, ha közben az a legfőbb cél, hogy megtagadják az adott
entitástól az államiságot (pl. Észak-Ciprus esetében).

Az el nem ismerés nem fogadja ugyan el az államiság jogi kövételését, de nem tagadja, hogy bizonyos hatóságok de facto uralmuk alatt tartanak egy területet. Ebben az esetben a területet és a lakosságot uraló hatóságokkal való tárgyalás elvét alkalmazzák. A „de facto” státusz nem jelent semmiféle államként való elismerést, csupán arra utal, hogy gyakorlati okokból elfogadják a területet irányítás alatt tartó hatóságot a minimális interakció és a tárgyalások lefolytatása érdekében. De nincs ez mindig esetben így: Ukrajna például csak nagyon korlátozott mértékben hajlandó egy asztalhoz ülni Donyeck, Luganszk és a Krím-félsziget képviselőivel, bár az EBESZ által vezetett minszki tárgyalásokon el kellett fogadnia a jelenlétüket. Az elszakadókkal szemben álló kormányok mindig nagyon ügyelnek, hogy a hivatalos közleményekben ne legyen olyan titulus kapjon valaki az el nem ismert entitások részéről, ami nem jár neki. A „de facto” ebben az esetben éppenséggel a formális státusz tagadásával egyenértékű.

Hasonlóképpen a „megszállás” jogi fogalmával kapcsolatos irodalommal is könyvtárakat lehetne megtölteni. Először az 1907-es hágai egyezményben definiálták, de azóta már számos kutató készítette el a megszállás tipológiáját. A megszállás jogi értelemben messzemenő következményekkel (felelőségekkel és kötelességekkel) jár a megszálló erőkre és harmadik államokra nézve. A megszállás csak átmeneti hatalmat jelent egy terület felett, de teljhatalmat nem. A megszálló hatalom nem deportálhatja a megszállt terület lakosságát, és nem telepítheti oda saját civil állampolgárait. A nemzetközi jog tiltja olyan változások végrehajtását a megszállt területen, amely tovább tartana, mint maga a megszállás. Ez elméletileg az infrastrukturális beruházásokra is vonatkozik (ami érinti az EU esetleg szerepvállalását is). A megszállás nem jogosít fel egy terület státuszának megváltoztatására vagy anektálására. Ez utóbbi kitétel fontos ütköző a központi kormányok kezében, hiszen az „illegális megszállás” kifejezés használata eleve illegálissá teszi az elszakadt területek státuszát a nemzetközi jog szempontjából is. Ebben az esetben az el nem ismerés nem választható eljárás a harmadik felek számára, hanem kötelesség.

Észak-Ciprus esetében az Európai Unió Bírósága (EUB) és az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) úgy foglalt állást, hogy Észak-Ciprus török megszállás alatt áll, és hatóságai Törökországnak alávetett helyi hatóság-

gok. Ezzel szemben az EU szerepvállalását inkább az el nem ismerés általános elve jellemzi, nem pedig a megszállással való szembehelyezkedés és az ebből fakadó megkötések. Egy másik példa az uniós intézmények eltérő álláspontjára Grúzia esete. Az Európai Parlament határozottan kiállt Grúzia területi egysége mellett, és Abházia és Dél-Oszétia orosz megszállását a nemzetközi joggal ellentétes cselekedetként ítélte meg. A Bizottság és a Tanács azonban nem követte ezt az állásfoglalást, mivel egy efféle definíció csökkentette volna a diplomáciai rugalmasságot és korlátozta volna az EU szerepvállalását a tárgyalások során. A Krím-félsziget megszállása kapcsán azonban már másként járt el az EU: ezúttal minden uniós intézmény egységesen „illegális annektálás”-ról beszélt. Rosszallása jeleként az EU számos szankciót vezetett be a Krím-félszigettel szemben: megtiltotta a krími áruk importját és a befektetést bizonyos szektorokba és a turizmusba. Az Európai Bizottság részletes instrukciókat adott ki arról, hogy a Krímben üzleti érdekeltséggel rendelkező vállalatok miként alkalmazzák a korlátozásokat. Ugyanakkor – a békefolyamat fenntartása érdekében – Kelet-Ukrajna destabilizációja kapcsán az Európai Tanács nem használja a megszállás szót. Kelet-Ukrajnában az EU csak korlátozottan vesz részt humanitárius programokban, illetve támogat civil szervezeteket, míg a Krímben szinte egyáltalán nem. Bár a „megszállás” miatt elvileg megkettőzött erővel kellene törekedni a helyi lakosság elérésére, a pénzügyi tranzakciók bizonytalansága és a nehezen kivitelezhető programok miatt az EU inkább hátralépett.

A jogok és köteleességek meghatározása központi kérdés minden államisággal kapcsolatos vitában. Emiatt különösen fontos a deklaratív és a konstitutív megközelítés közötti vita arról, hogy milyen szerepet játszik az elismerés jogi aktusa egy entitás államiságának létrehozásában. Annak kérdése, hogy az EU-nak a politikai intézményeket és demokratizálódásukat kell-e megerősítenie vagy inkább a civil társadalmi szerveződések támogatnia, közvetlenül összefügg azzal, hogy hogyan definiáljuk az államiságot az el nem ismerés kontextusán belül. Mindazonáltal a szerző által bemutatott példák azt tükrözik, hogy az EU minden felmerülő területi konfliktusnál a lehető legtöbb szempont figyelembe vételével, egyedileg mérlegeli a helyzetet.

Pethő András