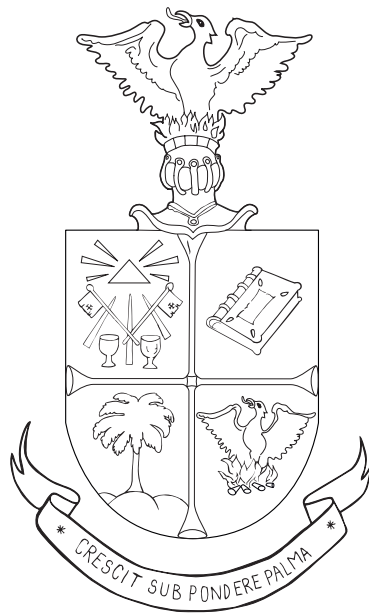


Glossa Iuridica

XII. évfolyam, 3-4. szám



Budapest, 2025

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI ELNÖK:

Miskolczi Bodnár Péter

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI:

Antalóczy Péter, Birher Nándor, Böcskei Elvira, Bruhács János,
Csáki-Hatalovics Gyula, Cservák Csaba, Czine Ágnes, Dobrocsi Szilvia,
Domokos Andrea, Homicskó Árpád Olivér, Jakab Éva, Köbel Szilvia,
Kukorelli István, Kun Attila, Liviu Radu, Miskolczi Bodnár Péter,
Móré Sándor, Osztovits András, Pulay Gyula, Rixer Ádám, Erik Stenpien,
Stipta István, Szabó Imre, Szabó Zsolt, Szalma József, Szuchy Róbert,
Tamás András, Tóth András, Tóth J. Zoltán, Törő Csaba Attila,
Trócsányi László, Udvary Sándor

FŐSZERKESZTŐ:

Rixer Ádám

FŐSZERKESZTŐ-HELYETTESEK:

Köbel Szilvia, Nagy Péter, Szuchy Róbert, Udvary Sándor

SZERKESZTŐK:

Arató Balázs, Boóc Ádám, Cservák Csaba, Domokos Andrea, Stipta István

ISSN 2064-6887

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

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

A kiadvány nyomdai munkálatait előkészítette:

Patrocinium Kiadó

www.patrocinium.hu

SEMLEGESSÉG ÉS SZOLIDARITÁS

A FEGYVERES ÖSSZEÜTKÖZÉSEKKEL SZEMBENI ÁLLANDÓ SEMLEGESSÉG A
NEMZETKÖZI JOGBAN ÉS AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓBAN VALÓ RÉSZVÉTEL KAPCSOLATA

LAPU ÁRPÁD

tudományos segédmunkatárs (KRE ÁJK)

Absztrakt

Az európai közéletben időről időre napirendre kerül a semleges államok viszonya az európai integrációhoz, korábbi évtizedekben a csatlakozási eljárás viszonylatában, míg ma a semlegességi jog uniós tagságból fakadó kötelezettségekhez való viszonya kapcsán. Oroszország agressziója Ukrajna ellen ismét napirendre vette a kérdést számos különböző vonatkozásban, így például a semleges államok Európai Békekeretben való részvételét érintően, valamint aktuálisabbá vált az Európai Unió szorosabb védelmi együttműködés irányába való mélyülése. A tanulmány áttekinti azokat a markáns pontokat, ahol a semleges tagállamok semlegességi jogból fakadó kötelezettségei az európai uniós kötelezettségekkel látszólagosan ellentétben állnak, rámutatva ezzel a semlegességi jog és az uniós jog egyes fontosabb közös dilemmáira.

Kulcsszavak: Európai Unió, tagállam, NATO, nemzetközi szervezeti tagság, állandó semlegesség, szolidaritás, kölcsönös segítségnyújtási klauzula, közös biztonság- és védelempolitika, békefenntartó és válságkezelő missziók, az Európai Unió jövője, európai biztonság, alkotmányos identitás

NEUTRALITY AND SOLIDARITY

Permanent neutrality towards armed conflicts under international law and membership of permanently neutral states in European integration

Abstract

The relationship between neutral states and European integration is often a subject of discussion. In previous decades, this debate primarily focused on the accession of neutral states to the European Union and the compa-

tibility of neutrality obligations with EU membership. Today, however, the emphasis has shifted to the relationship between obligations stemming from neutral status and commitments arising from EU membership. Russia's aggression against Ukraine has once again brought this issue to the forefront in various contexts, such as the participation of neutral states in the European Peace Facility, and has also heightened the relevance of the European Union's deepening involvement in the field of defence cooperation. This study examines key points where the obligations deriving from neutrality law appear to be in tension with commitments under EU law.

Keywords: European Union, Member State, NATO, membership in international organizations, permanent neutrality, solidarity, mutual assistance clause, common security and defence policy, peacekeeping and crisis management missions, the future of the European Union, European security, constitutional identity.

1. Bevezetés

Az Európai Unió jogában, valamint az európai közéleti diskurzusban a szolidaritás kifejezést többféle jelentéssel alkalmazzák. A Magyar Etimológiai Szótár szerint a szolidaritás „kölcsonös köteleesség- és segítségvállalás közös érdekek alapján.”¹ Pünkösty András felhívja a figyelmet, hogy a szolidaritás fogalma és jelentősége körül egyre kiélezettebb vita bontakozik ki, a kifejezés felértékelődött a Lisszaboni Szerződés elfogadásával, a politika-alkotásban is vonatkozási elvvé vált. Felmerül a kérdés, hogy egyáltalán jogi konstrukcióról van-e szó? A Szerződések 17 helyen alkalmazzák a szolidaritás fogalmát, igen sokszínű, tág tartalommal, köztük az EUSZ 2. cikkében is. A Lisszaboni Szerződés alapelveként jeleníti meg a szolidaritást az Európai Unió külső tevékenységével kapcsolatban, így a fejlesztéspolitika, a KKBP keretében végzett válságkezelés, valamint a humanitárius segítségnyújtás és a békefenntartás terén is, amely területek fontos kérdéseket vetnek fel a semlegességi jog vonatkozásában. Ezen megközelítés szerint a megfelelő működés előfeltétele, hogy az Európai Unió tagállamai szolidaritást vállaljanak egymás között, és hozzájáruljanak sikerességükhöz anyagi felelősségvállalással, katonai hozzájárulással vagy más egyéb módokon.²

1 <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-magyar-etimologiai-szotar-F14D3/sz-F3D93/szolidaris-F3F77/> (2024. 03. 20.)

2 PÜNKÖSTY András: A szolidaritás koncepcionális jelentősége az Európai Unió jogában.

A szolidaritási klauzula alatt elsősorban az EUMSZ 222. cikkét értjük, míg a kölcsönös segítségnyújtási klauzula az EUSZ 42. cikk (7)³ bekezdésében az Európai Uniót lényegében védelmi szövetségként is meghatározhatná, amennyiben az idézett cikk nem biztosítana lehetőséget a tagállamok biztonságpolitikájának és védelempolitikájának egyedi jellegének figyelembevételére, valamint, ha az európai integráció természete, politikáinak hangsúlya és tartalma meghatározó részben védelmi jellegűvé válna. Az EUR-Lex az EUMSZ 222. cikke alatti szolidaritási klauzulára az EUSZ 42. cikkének kiegészítéseként tekint.⁴ Az Európai Tanács 2024. június 27-én Brüsszelben elfogadott EUCO 15/24 következtetéseiben a tagállamok külső fenyegetéssel szembeni védelmének kontextusában alkalmazza a szolidaritás fogalmát: „Az Európai Tanács a lehető leghatározottabban elítél minden, uniós tagállamok ellen irányuló, az eskalációhoz is hozzájáruló fenyegetést, és újólag megerősíti a tagállamok iránti megingathatatlan szolidaritását.”⁵ Ez alapján arra következtethetünk, hogy az Európai Tanács értelmezésében a szolidaritás tágabb értelemben magában foglalja a kölcsönös segítségnyújtást, segítségvállalást is, amelyre az Európai Unió tagállamai vállalkoznak csatlakozásukkor az egyik tagállamot érő fegyveres támadás esetére.

Mindez fontos dilemma elé állítja az európai integráció története során a csatlakozás előtt álló állandó semleges államokat, valamint ezen állandó semleges államok folyamatos közéleti és jogi vitákat folytatnak az állandó semlegesség és az európai uniós tagság viszonyáról a mai napig. Habár az EUSZ 42. cikk (7) szerint a kollektív védelem ezen bekezdésben megfogalmazott kötelezettsége „nem érinti a tagállamok biztonság- és

Európai Jog, 2013/5, 30–33.

- 3 „(7) A tagállamok valamelyikének területe elleni fegyveres támadás esetén a többi tagállam – az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 51. cikkével összhangban – köteles minden rendelkezésére álló segítséget és támogatást megadni ennek az államnak. Ez nem érinti az egyes tagállamok biztonság- és védelempolitikájának egyedi jellegét. Az e területen vállalt kötelezettségeknek és együttműködésnek összhangban kell lenniük az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének keretein belül tett kötelezettségvállalásokkal, amely szervezet az abban részes államok számára továbbra is a kollektív védelem alapját képezi, és annak végrehajtási fóruma marad.” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008M042> (2025. 03. 20.)
- 4 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM:mutual_defence (2025. 03. 20.)
- 5 <https://www.consilium.europa.eu/media/3v3phr3n/euco-conclusions-27062024-hu.pdf> (2025. 03. 20.)

védelempolitikájának egyedi jellegét,”⁶ mégis, a szolidaritás kiterjesztett, védelempolitika keretében alkalmazott értelmezése azt sugallhatja, hogy a védelempolitikában aktívan fel nem lépő tagállam nem szolidáris a többi tagállammal szemben. Azonban vitát nem csak a kölcsönös segítségnyújtási klauzula válthat ki: számos egyéb terület, döntés, szerződési rendelkezés kapcsán is felmerül az állandó semlegesség és az uniós tagság összeegyeztethetőségének kérdése. Ezen kérdések körvonalazása és áttekintése fontos következtetések levonását teszi lehetővé az (állandó) semlegesség jogintézményének, jogviszonyának tartalmi elemzése kapcsán.

1.1. Az elemzés tárgya

A „semlegesség” kifejezés gyakran előfordult a magyar és az európai közéletben az utóbbi időben, sőt, a tágabb világpolitikai összefüggések keretében is. Oroszország Ukrajna elleni agresszióját követően több olyan béketeremtési javaslatról⁷ is írtak a sajtóban, amelyek Ukrajna állandó semlegességének lehetőségét helyezték kilátásba. Mindez nem lenne idegen Ukrajna történetétől, ugyanis az Állami Szuverenitási Nyilatkozatban vállalta, hogy állandó semleges jogállást vesz fel.⁸

Magyarországon a szomszédban zajló nemzetközi fegyveres összeütközés kitörése óta a semlegesség fogalma többféle kontextusban is megjelent, például az Ukrajna részére nyújtott fegyverszállítások kérdése kapcsán (ahol Ausztria semlegességre hivatkozott, Magyarország külpolitikai álláspontja ezen elem tekintetében pedig bizonyos szempontból a semleges államok külpolitikájához hasonlított), valamint az ún. „gazdasági semlegesség” fogalmának politikai diskurzusban való alkalmazásával (amely szintén inkább csak emlékeztet egy állandó semleges állam külgazdasági stratégiájának egy eleméhez).⁹ A semlegesség nemzetközi jogi, biztonságpolitikai és politikai fogalma más-más jelentéstartalommal bír, a gazdasági semlegesség

6 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008M042> (2025. 03. 20.)

7 <https://foreignpolicy.com/2025/02/14/ukraine-russia-trump-putin-peace-neutrality-territory-zelensky/> (2025. 03. 20.); <https://www.rferl.org/a/russia-ukraine-peace-deal-putin-draft-treaty/33183664.html> (2025. 03. 20.)

8 https://static.rada.gov.ua/site/postanova_eng/Declaration_of_State_Sovereignty_of_Ukraine_rev1.htm (2025. 03. 20.)

9 <https://www.vg.hu/kozelet/2022/08/europaban-csak-ausztria-es-magyarorszag-nem-kuldott-fegyvert-ukrajnának> (2025. 03. 20.); <https://kormany.hu/hirek/a-gazdasagi-semlegesseg-a-gyakorlatban-is-megvalosul-magyarorszagon> (2025. 03. 20.)

a külgazdaság, külpolitika irányultságára vonatkozó, nem jogi tartalommal bíró fogalom. Így önmagában nemzetközi jogban nem alkalmazott fogalom, azonban biztonságpolitikai elemzés tárgya lehet.

A jelen tanulmány az állandó semleges államok helyzetét vizsgálja az Európai Unión belül az állandó semlegességgel és az európai uniós tagsággal járó kötelezettségek összeférhetőségének szempontjából – nemzetközi jogi, európai uniós jogi és alkotmányjogi szemszögből. Így szükséges meghatározni az elemzés folytatásához az állandó semlegesség, és általánosságban a semlegesség fogalmát.

A semlegesség különböző jogágak és tudományterületek által alkalmazott fogalom, jogtudományi, közéleti/politikai és köznapri jelentése bár hasonló irányultságot fejez ki, lényegi tartalmát tekintve eltér egymástól. Így például mást jelent az állam világnézeti semlegessége, a feljebb már említett gazdasági semlegesség, valamint a fegyveres összeütközések vonatkozásában alkalmazott államok nemzetközi jogi jogállására vonatkozó semlegesség: tehát a semlegesség, mint nemzetközi jogi jogintézmény, jogviszony.¹⁰

A nemzetközi jogi semlegesség egy nemzetközi fegyveres összeütközéssel összefüggésben lényegében az állam kimaradását írja le egy vagy több nemzetközi fegyveres összeütközésből. Két fő típusát különböztetjük meg aszerint, hogy egy konkrét fegyveres összeütközésből, vagy valamennyi jövőbeli fegyveres összeütközésből való kimaradás kötelezettségét tartalmazó jogviszony. Az *ad hoc semlegesség* egy állam kimaradását jelenti egy vagy több fél által vívott, egy (vagy több) bizonyos konkrét fegyveres összeütközésből. Az állandó semlegesség az állam kimaradását jelenti valamennyi jövőbeli fegyveres összeütközésből (fenntartva általában az erőszak alkalmazásának lehetőségét jogos védelem esetén, valamint a semleges jogállás védelme céljából), amelyet a nemzetközi közösség is elismer. Míg az első fokozatosan, graduálisan szilárdult meg a középkortól kezdődően, különösen a vesztfáliai békét követő egyenlő szuverenitás koncepciójának megjelenését követően, és tartalma kikristályosodott a 19. századra, az utóbbi a 19. századi hatalmi egyensúly-teremtésben fontos szerepet töltött be, mintaállama lényegében Svájc. Svájcban történetileg sokszor a marignanói vereségre vezetnek vissza államuk állandó semlegességének gyökerét, amely immár a nemzeti identitás részét is

10 Vö. BENKŐ Orsolya: *Mindent vagy semmit? A világnézeti semlegesség alapjogi minimum-követelményének koncepciója c. doktori értekezés tézisei*. Budapest, Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2023, 1.

képezi, azonban nemzetközi jogi dokumentumban a Bécsi Kongresszuson 1815-ben került rögzítésre.¹¹

Az állandó semleges államok kötelezettséget vállalnak (nemzetközi szerződésben vagy alkotmányos normában, esetleg más, belső jogi aktusban, azaz egyoldalú aktusban) arra, hogy valamennyi jövőbeli fegyveres összeütközésből kimaradnak, valamint betartják a semleges államokra nézve kötelező normákat, a semlegességi jogot. A semlegességet szabályozó nemzetközi jogi normák egyrészt szokásjogi eredetűek, másrészt pedig átfogó kodifikáció zajlott a 19. század végén, 20. század elején ezen a területen, amely később folytatódott más szemszögből: az 1899-es és 1907-es hágai békekonferenciákon elfogadott több egyezmény részletesen foglalkozik a semlegességgel kapcsolatos jogokkal és kötelezettségekkel, amelyeket az 1949-es genfi egyezmények tovább szabályoznak más aspektusokból. Léteznek továbbá egyéb nemzetközi szerződések, szokásjogok, valamint belső jogi normák is ezen a területen.¹² Jelenleg is vita folyik az ún. differenciált, vagy minősített semlegesség koncepciója kapcsán, amely a szakirodalomban nem egyértelműen elfogadott, azonban több szerző által képviselt nézet. A semlegesség ezen megközelítéseinek egy része¹³ lényegében a klasszikus semlegességi jogot rontja le szokásjogi úton, valamint az ENSZ Alapokmányának általános erőszaktilalomra vonatkozó 2. cikkének (4) bekezdése¹⁴ alapján azáltal, hogy a semleges államok számára lehetővé teszik az agresszorokkal szembeni, és a megtámadott fél melletti fellépést szolgáló, egyébként semlegességi jogot sértő magatartásokat (pl. fegyverszállítás) az általános erőszaktilalom agresszor általi megsértésére hivatkozva. A jelen cikk azonban terjedelmi okokból nem vázolja fel részletesen a minősített, avagy differenciált semlegességgel kapcsolatos vitákat.

A semleges állam nem lehet a fegyveres összeütközésben résztvevő fél, nem alkalmazhat erőszakot az összeütközésben részt vevő felek ellen, pártatlanságra kötelezett, azaz lényegében nem segítheti egyik felet sem az összeütközés potenciális, valamelyik fél által célzott végkifejlete

11 VILLIGER, Mark E.: *Handbuch der schweizerischen Neutralität*. Zürich, Schulthess, 2023, 9–11.; 45.

12 FERENCZY Árpád: *A semlegesség elmélete*. Budapest, Franklin-Társulat, 1907, 12–28.; VILLIGER i. m. 9–10.

13 STEENBERGHE, Raphaël Van – HEMPTINNE, Jérôme De: L'assistance militaire à l'Ukraine: sa légalité en droit international et la participation de ses auteurs au conflit contre la Russie. *Journal des tribunaux*, 2022, 727–736.

14 <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=95600001.tv> (2025. 03. 20.)

felé (1907. évi V. Hágai Egyezmény, 9. cikk).¹⁵ Nem szállíthat fegyvereket, a kereskedelmének volumene nem változhat meg egyik fél javára, vagy kárára sem annyira, hogy a fegyveres összeütközést befolyásolja (1907. évi V. Hágai Egyezmény, 2. cikk, 7. cikk).¹⁶ Nem engedélyezheti egyik fél katonai egységeinek sem az államterületén való áthaladást, az államterületén tartózkodó, részt vevő felekhez tartozó katonai egységeket internálni köteles, vagy távozásra kényszeríteni olyan módon, hogy az a fegyveres összeütközést ne befolyásolja (1907. évi V. Hágai Egyezmény, 11. és 12. cikk).¹⁷ Az állandó semleges állam területe sérthetetlen, köteles akár erőszak alkalmazásával is megóvni semlegességét (1907. évi V. Hágai Egyezmény, 1. cikk, 5. cikk).¹⁸ Számos további normát határoznak meg a vonatkozó nemzetközi jogi normák, speciális normák léteznek tengeri és szárazföldi összeütközésekre is, azonban a jelen elemzés célját szem előtt tartva a pártatlanság, a kimaradás, a semlegesség fenntartásának általános kötelezettségeit érdemes vizsgálni.¹⁹

2. Az állandó semlegesség útját választó uniós tagállamokról

Az Európai Unió több tagállama semleges jogállású, vagy semlegességi politikát folytat, folytatott:

- Ausztria,²⁰
- Írország,²¹
- Ciprus,²²

15 https://jogkodex.hu/jsz/hagai_egyezmenyek_1913_43_torveny_8023842 (2025. 03. 20.)

16 https://jogkodex.hu/jsz/hagai_egyezmenyek_1913_43_torveny_8023842 (2025. 03. 20.)

17 https://jogkodex.hu/jsz/hagai_egyezmenyek_1913_43_torveny_8023842 (2025. 03. 20.)

18 https://jogkodex.hu/jsz/hagai_egyezmenyek_1913_43_torveny_8023842 (2025. 03. 20.)

19 BOTHE, Michael: *The Law of Neutrality*, In: FLECK, Dieter (ed.): *The Handbook of International Humanitarian Law*, Oxford, Oxford University Press, 3. Kiadás, 2013, 1–3; 17.

20 https://www.cvce.eu/en/obj/bundesverfassungsgesetz_vom_26_oktober_1955_uber_die_neutralitat_osterreichs-de-670aa09c-4d4b-451a-84f2-23f2f9c8cb06.html (2025. 03. 20.)

21 <https://www.ireland.ie/en/dfa/role-policies/international-priorities/peace-and-security/neutrality/> (2025. 03. 20.)

22 <https://apnews.com/article/cyprus-nato-president-military-bases-us-45a0311616736a329fad5b4353a69227> (2025. 03. 20.)

- Málta,²³
- korábban Finnország és Svédország.²⁴

Az állandó semlegesség jogállásával rendelkező államok mozgástere lényegesen szűkebb, mint a politikai semlegességet választó, semleges külpolitikát folytató államoké. A semlegességgel kapcsolatos viták ugyanakkor mindkét típus esetében jelen vannak a társadalomban és az európai térben. Az állandó semleges államok ilyen jogállását jogi norma (nemzetközi szerződés, alkotmányos cikkely vagy egyéb belső jogi aktus) határozza meg, így ezen államok számára a semleges jogállás módosítása ezen jogi normák módosításának kötelezettségével jár együtt. A jogi keretek tehát csökkentik az állandó semleges állam mozgásterét, valamint az állandó semleges állam semleges jogállásához további nemzetközi jogi kötelezettségek fűződnek. A semleges külpolitikát választó államok bizonyos esetekben annak belső jogi és belpolitikai leképeződésétől, realitásaitól függően akár fennálló fegyveres konfliktus vonatkozásában is változtathatnak semleges jogállásukon formális jogi aktust módosító eljárás nélkül, a belső alkotmányos berendezkedés által meghatározott módon, fegyveres összeütközésekben való részvételről szóló döntés meghozatalával, az arra hatáskörrel bíró szerv vagy személy által. Az állandó semleges államok esetén azonban alkotmánymódosítás, egyéb belső jogi aktusok módosítása és/vagy nemzetközi szerződés módosítása szükséges a semleges jogállás megváltoztatásához. Ezért érdemes elkülöníteni a nemzetközi jog által elismert módon állandó semleges jogállással bíró államokat a semlegességi külpolitikát folytató államoktól. Erre tekintettel a jelen cikk a nemzetközi jogi értelemben állandó semleges államokra: Ausztriára és Máltára koncentrál. Írország semleges külpolitikát folytat, azonban állandó semleges jogállását, a jogállás fenntartására vonatkozó kötelezettséget nem rögzíti sem alkotmánya, sem kapcsolódó nemzetközi szerződés, sem pedig egyéb belső jogi norma. Mind az ír kormány képviselői, az Európai Tanács konklúziói, valamint egyéb dokumentumok Írország semlegességi politikáját említik, nem pedig állandó semleges jogállását.²⁵

23 <https://legislation.mt/eli/const/eng> (2025. 03. 20.)

24 https://www.nato.int/cps/fr/natohq/news_213448.htm?selectedLocale=en (2025. 03. 20.), <https://www.government.se/speeches/2024/04/why-sweden-joined-nato---a-paradigm-shift-in-swedens-foreign-and-security-policy/> (2025. 03. 20.), CEYLAN-SZAKÁCS Miriam – KENESSI Zsolt – SZENES Zoltán: A kilencedik NATO-bővítés: A finn és a svéd csatlakozás perspektívái a vilniusi csúcs előtt. *Hadtudomány*, 2023, 33 (1), 3–20.

25 FITZGERALD, Garret: The Origins, Development and Present Status of Irish Neutrality.

Ciprus esetében még kevésbé indokolt állandó semleges jogállásról írni, a Törökországgal kialakult konfliktusa következtében NATO tagságra törekedne, azonban ez irányú törekvései Törökország NATO tagságára tekintettel nem értek el eredményt. Ciprus inkább el nem kötelezett állam, mintsem állandó semleges állam volt történelme során.²⁶ Svédország²⁷ és Finnország korábbi semlegességi politikáját szintén nem támasztotta alá alkotmányos norma vagy nemzetközi szerződés, semlegességi külpolitikát folytattak, azonban nemzetközi jogi értelemben nem voltak állandó semleges államok. Mindez azt is jelenti, hogy semlegességük valójában pusztán belpolitikai megfontolásokon nyugszik, nem állandó semleges jogállásról van szó, így az nem alkotmányos vagy nemzetközi jogi normához kötött. Ezen államok semlegességi külpolitikáját pusztán a politikai szempontok határozták meg.²⁸

Alfred Verdross szerint meg kell különböztetni egymástól a semlegességi jogot és a semlegességi politikát egy állandó semleges állam esetén is. A semlegességi jog adja a semlegességi politika keretét, amely semlegességi politika azon intézkedéseket és politikai döntéseket, folyamatokat foglalja magában, amelyeket egy semleges állam a saját érdekében, semleges

Irish Studies of International Affairs, 1998/9, 11–20.; <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2009/jun/ireland-june-2009.pdf> (2025. 03. 20.); <https://www.ireland.ie/en/dfa/role-policies/international-priorities/peace-and-security/neutrality/> (2025. 03. 20.); <https://web.archive.org/web/20110716154037/http://foreignaffairs.gov.ie/home/index.aspx?id=26263#:~:text=The%20purpose%20of%20the%20Declarations,of%20the%20Treaty%20of%20Nice> (2025. 03. 20.); <https://www.kildarestreet.com/wrans/?id=2024-05-09a.161#:~:text=Our%20policy%20of%20military%20neutrality%2C,common%20or%20mutual%20defence%20arrangements> (2025. 03. 20.); <https://www.e-ir.info/2024/07/09/the-resilience-of-irish-neutrality/#:~:text=public%20%28Devine%202006%3B%202008b%29,to%20be%20overcome%20or%20bypassed> (2025. 03. 20.)

26 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729450/EPRS_BRI\(2022\)729450_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729450/EPRS_BRI(2022)729450_EN.pdf) (2025. 03. 20.); KER-LINDSAY, James: Shifting Alignments: The External Orientations of Cyprus since Independence. *Cyprus Review*, 2010, 22 (2), 68.

27 Why Sweden joined NATO - a paradigm shift in Sweden's foreign and security policy - Government.se (2025. 03. 20.)

28 <https://histdoc.net/pdf/Documents%20concerning%20Finnish-Soviet%20relations%20during%20the%20autumn%201939.pdf> (2025. 03. 20.); <https://ujkor.hu/content/az-egyensuly-muveszete-finnorszag-utja-a-nato-tagsag-fele#:~:text=o-kokbo%CC%81%20maradt%20semleges%20a%20hidegha%CC%81boru%CC%81,ellent%C3%A9ben%20nem%20t%C3%B6rt%C3%A9nelmi%20hagyom%C3%A1nyok-b%C3%B3l%20eredt> (2025. 03. 20.)

jogállásának fenntartása, megóvása céljából hoz az adott államon belülré és azon kívülre irányulva egyaránt.²⁹

2.1. Ausztria

Ausztria négyhatalmi megszállásának feloldására a győztes hatalmak módozatokat kerestek. Az okkupáció megszüntetéséhez és Ausztria függetlenségének helyreállítására az állandó semlegesség jogintézménye jelentette a megoldást, Ausztria neutralizálására a Szovjetunió tett javaslatot.³⁰ Az osztrák kormány tárgyalódelegációja és a Szovjetunió 1955. április 12-15. között egyeztetéseket folytatott. A szovjet és osztrák kormány egyetértett az osztrák Államszerződés elfogadásának szükségességéről, valamint elfogadták az ún. Moszkvai Nyilatkozatot. A nyilatkozat kimondja, hogy Ausztria nem lehet tagja katonai szövetségnek és a területén nem létesíthetnek katonai létesítményeket, továbbá Ausztria a svájci állandó semlegességhoz hasonló semleges jogállást vesz fel. A Moszkvai Nyilatkozat 2. cikkében kötelezettséget vállalt az Osztrák Szövetségi Kormány, hogy az osztrák parlament elé terjeszt az Államszerződés elfogadását követően egy Ausztria semlegességéről szóló előterjesztést, amelynek (3. cikke szerint) nemzetközi elfogadtatást is szerez.³¹

1955. május 15-én elfogadták a résztvevő hatalmak Bécsben az osztrák Államszerződést, majd 1955. június 1-jén az osztrák Nemzeti Tanács egyhangúlag parlamenti határozatot fogadott el Ausztria állandó semlegességéről, kijelentve, hogy Ausztria függetlenségének helyreállítása és területének sérthetetlensége érdekében, valamint a belső rend és biztonság fenntartása céljából, saját akaratából dönt állandó semleges jogállásának felvételéről. A Szövetségi Kormány a parlamenti határozat nyomán kezdeményezte a semlegességről szóló szövetségi alkotmánytörvény elfogadását, amelyet az osztrák Nemzeti Tanács 1955. október 26-án³² fogadott el. A törvény ki nyilvánítja, hogy Ausztria függetlenségének és területi sérthetetlenségének helyreállítása céljából saját elhatározásából megállapítja örökös semlegességét, amelyet minden rendelkezésre álló eszközzel megvéd. Ausztria nem

29 VERDROSS, Alfred: Die österreichische Neutralität. *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1958/19, 522.

30 SUBEDI, Surya P.: Neutrality in a Changing World: European Neutral States and the European Community. *The International and Comparative Law Quarterly*, 1993, 42 (2), 239–241.

31 VERDROSS i. m. 512–515.

32 SUBEDI i. m. 239–241.

lép be katonai szövetségekbe és nem engedélyezi katonai létesítmények létesítését a területén (1. cikk). Ausztria erről értesítette a vele diplomáciai kapcsolatban lévő államokat, amely államok egy része kifejezetten, míg más része hallgatólagosan tudomásul vette Ausztria jogállásának megváltozását.³³

Az osztrák semlegességgel kapcsolatos kötelezettségeket az 1955. október 26-án elfogadott szövetségi semlegességről szóló törvény egyértelműen svájci példából merítette.³⁴

- Ez alapján Ausztria „örökös,” azaz állandó semleges állam, semlegesége „örökérvényű.”
- Ausztria minden jövőbeli háború résztvevő felei irányában semleges jogállást vesz fel.
- Minden rendelkezésre álló eszközzel óvja semlegességét.
- Köteles tartózkodni békeidőben a katonai szövetségekhez való csatlakozástól és megtiltani, hogy külföldi államok katonai létesítményeket létesítsenek területén. Továbbá köteles minden olyan magatartástól tartózkodni, amely egy esetleges jövőbeli háborúba való belekeveredéséhez vezethet.
- Megvalósul az 1955. október 26-ai kormányhatározat³⁵ is: a kötelezettségek nem korlátozzák az állampolgárok jogait, és nem jelent ideológiai semlegességet. A semlegességi kötelezettség az államra vonatkozik, nem az állampolgárokra.

2.2. Málta

Az akkori dekolonizációs folyamatokba illeszkedve a máltai politikai pártok Málta függetlensége mellett foglaltak állást, majd Málta 1961-ben önálló alkotmányt fogadott el. 1964-ben vált formailag is függetlenné, majd az 1974-es alkotmánymódosítással önálló demokratikus köztársaság lett. Állandó semlegességet 1981-ben vállalt egy Olaszországgal váltott diplomáciai jegyzékben, kötelezettséget vállalva, hogy semleges államként aktívan hozzájárul minden nemzet békéjéhez, biztonságához és társadalmi fejlődéséhez, nem elkötelezett politikát folytatva és kimaradva bármely katonai szövetségből. A jegyzék 2. cikke kifejezetten megtiltotta, hogy Málta területén idegen katonai bázis létesüljön, vagy hogy idegen katonai erők használják Málta katonai létesítményeit.³⁶

33 VERDROSS i. m. 512–515.

34 VERDROSS i. m. 521.

35 VERDROSS i. m. 512–515.

36 SUBEDI i. m. 245, 254.

Az utóbbi alól kivételt jelentett Málta területének esetleges fegyveres erővel való megsértése esetén az önvédelmi jog gyakorlása, és ennek keretében segítség kérése más államtól, tekintettel az ENSZ Biztonsági Tanácsának esetleges döntésére; azaz Málta eltérhetett ettől szuverenitása, függetlensége, semlegessége, egysége vagy területi integritása elleni veszély fennállása esetén. Olaszország elismerte Málta állandó semlegességét és kötelezte magát Málta szuverenitásának, függetlenségének, semlegességének, egységének és területi integritásának tiszteletben tartására. Egyetlen állam sem tiltakozott Málta állandó semleges jogállása ellen.³⁷ Pár évvel később Málta alkotmányában rögzítette állandó semlegességét az 1987. évi alkotmány módosítással,³⁸ 1990-ben pedig csatlakozási kérelmet nyújtott be az Európai Közöségekbe.³⁹ Az európai uniós csatlakozása mellett szóló nyomós érv volt, hogy biztonsági fenyegetései között megtalálhatók voltak az utóbbi évtizedekben a közel-keleti konfliktusok és az azokkal járó instabilitások, a fokozott veszélyeztetettség az illegális bevándorlás által, valamint gazdasági okok is.⁴⁰

Málta tehát dekolonizációs folyamatának részeként döntött állandó semlegességéről, amelyet Olaszország elismert. Nem léphet be ezáltal a NATO-ba vagy más, kollektív biztonsági szervezetbe, amely kölcsönös jogokat és kötelezettségeket határoz meg. Olaszországgal azonban megállapodott arról, hogy egy esetleges fegyveres támadás esetén Málta felkérésére Olaszország beavatkozik a jövőbeli, remélhetőleg csak teoretikus szinten felmerülő fegyveres összeütközésbe Málta védelmében.⁴¹

Málta Alkotmányának 1. cikkének (3) bekezdése rögzíti Málta állandó semlegességét, valamint meghatározza annak alkotmányos határait: „Malta is a neutral state actively pursuing peace, security and social progress among all nations by adhering to a policy of non-alignment and refusing to participate in any military alliance. (...)”⁴² A továbbiakban az 1. cikk (3) bekezdés megtiltja, hogy más állam katonai létesítményeket hozzon létre Málta területén, megtiltja „bármely más idegen erőknek” Málta katonai létesítményeinek használatát, ezek alól azonban kivételként határozza

37 SUBEDI i. m. 245, 254.

38 KIRÁLY Andrea: *A parlament és a kormány együttműködése európai uniós ügyekben: a scrutiny megvalósulása a 2004-ben csatlakozott államokban*. PhD értekezés, Szeged, Szegedi Tudományegyetem, 2009, 202.

39 SUBEDI i. m. 239.

40 KIRÁLY i. m. 185.

41 <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep19023.13.pdf> (2025. 03. 20.)

42 <https://legislation.mt/eli/const/eng> (2025. 03. 20.)

meg az önvédelem jogának gyakorlását Málta területi integritásának és szuverenitásának megsértése esetén, valamint a Máltai Köztársaság szuverenitásának, függetlenségének, semlegességének, egységének, vagy területi integritásának fenyegetése esetén. Megtiltja az idegen hatalmak katonai erőinek Málta területén való állomásozását, valamint általánosságban az idegen katonai személyzet Málta területén való tartózkodását, bizonyos kivételekkel (pl. polgári tevékenységben való segítségnyújtás, a Máltai Köztársaság önvédelmében való segítségnyújtás „ésszerű keretek között”). A máltai kikötőket csak kivételes esetben használhatják idegen hadihajók, korlátozott ideig és mennyiségben, pl. javítás céljából, ha alkalmatlanná tették az erőszak alkalmazására. Főszabály szerint 'a két szuperhatalom' hadihajói számára Málta tiltja a kikötőinek használatát.⁴³ Mindezek alapján megállapítható, hogy Málta állandó semlegessége is több elemet átvett a svájci modell mintájából, azonban Málta esetén is bizonyos sajátosságokkal együtt: az Olaszországgal megkötött biztonsági, védelmi együttműködése nem ellentétes Málta állandó semlegességi kötelezettségeivel.

A máltai kül- és európai uniós ügyekért felelős minisztérium fontos identitásbeli és külpolitikát meghatározó elemként hivatkozik Málta semlegességére, amelynek gyökerei korábbra nyúlnak vissza, mint Málta 1964-es függetlenedése és az azt követő alkotmányos folyamatok, és amely „a nemzet lelkének része.” A semlegesség 'értéke' az ország alkotmányának fontos eleme, amely alkotmányos normaként való rögzítésekor, valamint az ország uniós csatlakozását megelőző időszakban bár vitatottnak tűnt, mára megszilárdult, jelentősen hozzájárul a nemzetközi béke és biztonság támogatásához a máltai minisztérium álláspontja szerint.⁴⁴ A máltai semlegességgel kapcsolatban azonban rendszeresen folynak Máltán közéleti viták, egyes lobbicsoportok álláspontja szerint a máltai kormány egyes lépési sértik a semlegesség elvét, így például az arab tavasz alatt Málta többször engedélyezte külföldi katonai csapatok Málta területére való belépését és meghatározott idejű tartózkodását.⁴⁵

43 <https://legislation.mt/eli/const/eng> (2025. 03. 20.)

44 <https://foreign.gov.mt/wp-content/uploads/2023/04/Foreign-Policy-Strategy.pdf> (2025. 03. 20.)

45 GRECH, Anthony: *Maltese neutrality: outdated or still a brilliant idea?* Msida, L-Università ta' Malta, 2013.

3. Dilemmák az állandó semlegesség és az uniós tagság viszonya kapcsán

Az állandó semleges államok jogállása a békeidőben alkalmazandó legtöbb semlegességi jogból fakadó jog és kötelezettség tekintetében azonosságot mutat. Ilyen többek között az állandó semleges jogállás megóvásának kötelezettsége, az idegen katonai létesítmények és idegen katonai egységek állandó semleges területén való működésének, állomásozásának tilalma, lemondás valamennyi jövőbeli fegyveres összeütközésben való részvételről, kimaradás multilaterális katonai, védelmi szövetségekből.⁴⁶

Minden állandó semleges állam esetében megfigyelhetők azonban bizonyos sajátosságok, így például Ausztria viszonylag korai ENSZ csatlakozása, amely Svájc esetében hosszú társadalmi és jogi vitát váltott ki,⁴⁷ valamint Málta esetében az Olaszországgal megkötött kétoldalú védelmi szövetség sajátosságaira érdemes felhívni a figyelmet.⁴⁸ Az állandó semlegesség intézménye illeszkedik az adott társadalom felfogásához, az adott állam történelmi fejlődéséhez, jellegzetességeihez és geopolitikai, biztonságpolitikai sajátosságaihoz. Mind az állandó semlegesség, mind a semleges külpolitika más-más semlegességi politikát igényel, a semlegességből fakadó nemzetközi jogi, alkotmányjogi normákat, vagy semlegességi külpolitika esetén politikai kötelezettségeket, társadalmi elvárásokat másként értelmezi. Mindez ahhoz vezet, hogy minden állandó semleges, és semleges külpolitikát folytató állam más tartalommal tölti meg a semlegességi jog kereteit, mást tekint a semlegességgel összhangban lévő magatartásoknak, döntéseknek, jogi helyzeteknek. Mindez időben is változhat, a társadalmi felfogás és a nemzetközi jogrend, nemzetközi viszonyok változásával párhuzamosan.

A semleges államok európai integrációban való részvétele, az azt megelőző csatlakozási folyamat, az együttműködés más tagállamokkal az integráción belül, valamint a csatlakozást követően az alapító szerződésekből fakadó kötelezettségek számos kérdést vetnek fel az állandó semlegességből fakadó kötelezettségekkel való összhang szempontjából. Az állandó semleges államok a nemzetközi jog hatályos normái alapján nem csatlakozhatnak védelmi szövetségekhez, nem engedhetnek idegen

46 https://jogkodex.hu/jsz/hagai_egyezmények_1913_43_torveny_8023842 (2025. 03. 20.)

47 <https://www.eda.admin.ch/content/missions/mission-onu-geneve/en/home/aktuell/videos/20-ans-de-la-suisse-a-l-onu.html> (2025. 03. 20.), <https://www.bmeia.gv.at/en/european-foreign-policy/austria-and-the-united-nations> (2025. 03. 20.)

48 <http://www.jstor.org/stable/20692423> (2025. 03. 20.)

katonai egységeket és létesítményeket a területükre (V. Hágai Egyezmény 2. cikk),⁴⁹ kötelesek a fegyveres összeütközésekből kimaradni és az azokba való belesodródást elkerülő semlegességi politikát folytatni. Meg kell, hogy feleljenek a pártatlanság követelményének, így például a semlegességi jog alapján tilos az állandó semleges államoknak gazdasági és pénzügyi intézkedésekkel segíteni a fegyveres összeütközésben részt vevő egyik felet, nem nyújthatnak katonai vagy pénzügyi támogatást. Mindkét felet kötelesek pártatlanul azonos módon kezelni.⁵⁰

4. Csatlakozási tárgyalások és semlegesség

A csatlakozás az Európai Unióhoz (Európai Közösségekhez) első kérdése, hogy mennyiben összeegyeztethető az állandó semlegesség az európai uniós védelempolitikában, közös kül- és biztonságpolitikában való részvétellel. Az Európai Bizottság Ausztria csatlakozása kapcsán olyan véleményt fogalmazott meg, amely szerint az állandó semlegesség akkori formájában nem összeegyeztethető az alapító szerződésekből fakadó kötelezettségekkel.⁵¹ Mindezek ellenére Ausztria 1955-ben felvételt nyert az Európai Unióba, ahogyan Málta is a 2004-es bővítés keretében.⁵²

Ausztria semlegessége több alkalommal is jelentős változáson esett keresztül, adaptálódva a fennálló kihívásokhoz, helyzetekhez. Az ENSZ-hez való csatlakozás rögtön az osztrák állandó semlegességet ezen elemében eltávolította a svájci modelltől. 1990-1991-ben a második öbölháború alatt Ausztria engedélyezte, hogy az anti-Irak koalíció repülőgépei keresztülrepüljenek az osztrák légtéren, majd később az amerikai páncélosok Ausztrián való áthaladását is, ami az állandó semlegesség jogi kereteinek igen tág értelmezését valósította meg. Majd pár évvel később Ausztria csatlakozott az Európai Unióhoz. Az osztrák társadalom számára egyre inkább vonzóvá váltak az európai integráció politikai és gazdasági előnyei, végül Ausztria úgy döntött, hogy csatlakozik az Európai Unióhoz. A csatlakozási kérelemben 1989. július 17-én az osztrák kormány kijelentette,

49 <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=91300043.tv> (2025. 03. 20.)

50 BOTHE i. m. 1–3, 17.

51 DEVINE, Karen: Neutrality and the development of the European Union's common security and defence policy: Compatible or competing? *Cooperation and Conflict*, 2011, 46 (3), 348.

52 GÄRTNER, Heinz – HÖLL, Otmar: *Austria*. In: (eds.): GÄRTNER Heinz – HYDE-PRICE, Adrian – REITER, Erich (eds.): *Small States and Alliances*. Heidelberg, Physica-Verlag, 2001, 183–194.

hogy Ausztria semleges marad az Európai Közösségek tagjaiként is. 1993-ban tagjelölt országgént nyilatkozott, hogy készen áll teljes mértékben és aktívan részt venni az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájában. A jugoszláv háború során engedélyezte, hogy a NATO AWACS repülőgépek keresztülhaladjanak az osztrák légtéren. 2001-ig részt vett az IFOR és SFOR missziókban Boszniában, 1999-ben 1000 osztrák katona teljesített szolgálatot 13 békefenntartó műveletben. 1960-2001 között 40 000 osztrák katona 30 békefenntartó műveletben vett részt.⁵³

Málta csatlakozási eljárása során alkotmányának semlegességi klauzulája (1. cikk (3)) az egyik olyan norma volt, amelyet potenciálisan módosítandónak és megvizsgálandónak ítélték meg. A Máltai Alkotmány 1. cikkének (3) bekezdésének (e) pontja a „*non-alignment*,” az el nem kötelezett politika köré épül fel, amely azonban a szűk értelemben vett semlegességtől eltérő fogalom, és ezen fogalom használata a hidegháborús blokkok fennállására, az azoktól távolmaradó államokra vezethető vissza (az 1. cikk (3) elején azonban „semlegesség” szerepel). Felmerül a kérdés továbbá, hogy a lojális együttműködés elvével összhangban van-e egy semleges állam részvétele a közös kül- és biztonságpolitikában. Fontos tény, hogy mind Ausztria,⁵⁴ mind Málta⁵⁵ az aktív semlegesség politikáját követi, amely a nemzetközi békét és biztonságot szolgáló külpolitikát jelenti a semlegességi kötelezettségekkel összhangban, továbbá lehetővé teszi, hogy széleskörű kereskedelmi, kulturális és egyéb baráti kapcsolatokat ápoljon más államokkal a nemzetközi békét, biztonságot, jólétet szolgálva. Málta alkotmánya *expressis verbis* megengedi területének használatát külföldi, idegen fegyveres erőknek abban az esetben, ha az ENSZ Biztonsági Tanácsa erre kötelezi (Málta Alkotmánya, 1. cikk (3) bekezdés (b) pont). Mindez rámutat arra, hogy számos nyitott kérdés lehet Málta semlegessége és az európai integrációs tagság között, amelyeket megvizsgáltak és figyelembe vettek Málta európai uniós csatlakozási folyamata során. Az Európai Unióról szóló, 2003-ban elfogadott törvény⁵⁶ azonban nem tesz említést Málta állandó semlegességének az európai integrációhoz való viszonyáról.⁵⁷

53 GÄRTNER–HÖLL i. m. 3–5.

54 GÄRTNER–HÖLL i. m. 3–5.

55 <https://www.um.edu.mt/media/um/docs/events/20yearseumembers/Valentina-Cassar.pdf> (2025. 03. 20.)

56 <https://legislation.mt/eli/cap/460/eng/pdf> (2025. 03. 20.)

57 XUEREB, Peter G.: *The Constitution of Malta: Reflections on New Mechanisms for Synchrony of Values in Different Levels of Governance*. In: ALBI, Anneli – BARDUTZKY,

Málta csatlakozása során, 2003-ban a csatlakozási szerződés részeként az európai uniós tagállamok tudomásul vették a Máltai Köztársaság semlegességről szóló 35. számú nyilatkozatát, amely egy cikkben megerősíti Málta elköteleződését az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája iránt az alapító szerződésekkel és azok módosításaival összhangban, valamint kijelenti, hogy Málta részvétele az említett politikai területben nem érinti Málta semlegességét. A nyilatkozat megerősíti, hogy bármely közös védelem kialakítására irányuló döntést az Európai Tanács egyhangúlag hoz meg, a tagállamok alkotmányos követelményeinek megfelelően. A 2011-es líbiai krízisben Málta semlegessége jelentős teszt elé került. Lawrence Gonzi miniszterelnök Málta 'semleges állam alkotmányos felelősséggel' irányvonala lényegében azt jelentette, hogy a Kadaffi-rezim elveszítette legitimációját, és Málta humanitárius segítséget nyújt a rászorulóknak. A krízis közben, 2011 februárjában két líbiai Mirage vadászpilóta érkezett a máltai légtérbe: két dezertáló pilóta kért menekültjogot, akik megtagadták a polgári lakosság elleni támadásra kiadott parancsot és elhagyták Líbiát. Málta (annak ellenére, hogy felmerültek aggodalmak a még Líbiában tartózkodó máltaiak kimenekítésével kapcsolatban) végül megadta a menekültstátuszt a pilótáknak, Líbia pedig nem alkalmazott ellenintézkedést vagy fegyveres erőszakot válaszul. Általánosságban azonban elmondható, hogy Málta számára jelentős előnyt jelentett a semlegességi kötelezettségek európai integrációs kötelezettségekkel való összhangja szempontjából a tény, hogy Ausztria, Finnország, Svédország, Írország már tagja volt az Európai Uniónak, valamint a hidegháború vége és a Szovjetunió összeomlása elősegítette Málta részvételét a 2004-es keleti bővítésben. A közös kül- és biztonságpolitikai tárgyalások nem jártak jelentős fennakadással a csatlakozási folyamat során. A védelmi együttműködésben való részvétel önkéntes alapú volt, így ez is könnyítette a csatlakozást, Málta azonban nem térhet el a 'petersbergi feladatok' tartalmától.⁵⁸

Samo (eds.): *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law*. The Hague, T. M. C. Asser Press, 2019, 141–178.

- 58 XUEREB i. m. 141–178., <https://legislation.mt/eli/cap/460/eng/pdf> (2025. 03. 20.), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12003T/AFI/DCL/35> (2025. 03. 20.); CASSAR, Valentina: *Neutral Yet Aligned? Malta's Security and Defence Identity as an EU Member State*. Msida, L-Università ta' Malta, 2024, 9–12.; PACE, Roderick: *Malta and EU Membership: Adaptation, Change and Modernisation. Agora Without Frontiers*, 2003, 8 (4), 375–377.

5. A kölcsönös segítségnyújtási klauzula és a semlegesség

Az európai integrációs védelmi kötelezettségek semleges jogállással való összhangjának egyik kardinális kérdése az EUSz 42. cikk (7), azaz a kölcsönös segítségnyújtási klauzula. Az ellentét a normaszöveg szintjén azonban csak látszólagos, ugyanis a lényegében kollektív védelmi kötelezettség (egy tagállam területi integritása elleni fegyveres támadás esetén a többi tagállam kötelezettsége minden rendelkezésre álló segítséget megadni a megtámadott államnak) alól kivételt képez a tagállamok biztonságpolitikájának és védelempolitikájának egyedi jellege. Ezzel a megfogalmazással lényegében lefedik az állandó semleges államokat, a semleges külpolitikát folytató tagállamokat, valamint a nem-résztvevő tagállamokat egyaránt. Mindezekon felül a (7) következő mondata elsődlegesen az Észak-atlanti Szerződés Szervezete keretében fennálló kötelezettségvállalásokat határozza meg a tagállamok kollektív védelmének, valamint ezen kötelezettségek végrehajtásának alapjául. Mindez más jogi keretek közé helyezi a semleges államok kötelezettségeit, hiszen az Európai Unió állandó semleges tagállamai nem csatlakoztak az Észak-atlanti Szerződés Szervezetéhez. A szöveg nyelvtani értelmezése alapján a megtámadott európai uniós tagállam részére az állandó semleges állam a „rendelkezésre álló” segítséget, támogatást köteles megadni, amely egy állandó semleges állam esetén (tekintettel annak alkotmányjogi és nemzetközi jogi kötelezettségeire) nem a fegyveres erőszak alkalmazását, fegyverek, lőszerek, hadianyag szállítását jelenti (nem figyelembe véve a differenciált semlegességgel kapcsolatos elméleteket), hanem humanitárius segítségnyújtást és egyéb, az állandó semlegességet nem sértő magatartásokat.⁵⁹

Az Európai Unió védelmi szövetségi jellegének kérdése jelenleg is napirenden van az európai politikában. Az Európai Tanács 2025. március 6-ai brüsszeli rendkívüli ülésén elfogadta az EUCO 6/25 számú következtetéseit,

59 „(7) A tagállamok valamelyikének területe elleni fegyveres támadás esetén a többi tagállam – az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 51. cikkével összhangban – köteles minden rendelkezésére álló segítséget és támogatást megadni ennek az államnak. Ez nem érinti az egyes tagállamok biztonság- és védelempolitikájának egyedi jellegét. Az e területen vállalt kötelezettségeknek és együttműködésnek összhangban kell lenniük az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének keretein belül tett kötelezettségvállalásokkal, amely szervezet az abban részes államok számára továbbra is a kollektív védelem alapját képezi, és annak végrehajtási fóruma marad.” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008M042> (2025. 03. 20.)

amelyben kifejtette, hogy „Európa szuverénabbé kell váljon, felelősebbé saját védelméért és jobban felszerelt kell legyen, hogy autonóm módon tudjon cselekedni és fellépni az azonnali és jövőbeli kihívások és veszélyek ellen, egy 360 fokú változást hozó megközelítéssel.”⁶⁰ A dokumentum a továbbiakban kifejti, hogy Oroszország agressziója Ukrajna ellen jelentősen rombolja az európai és globális biztonságot, az Európai Unió egzisztenciális kihívás keretében él. Erre tekintettel az Európai Unió felgyorsítja az eszközök és finanszírozás mobilizálását, hogy megerősítse az Európai Unió biztonságát és megóvja polgárait. Megerősíti védelmi készségeit, csökkenti függőségeit, megerősíti az európai védelem ipari és technológiai alapjait. Az Európai Unió erősebb és hatékonyabb lesz a védelem és biztonság terén, miközben a NATO marad a kollektív védelem alapszervezete. Ugyanakkor a konklúzió 8. cikke hangsúlyozza, hogy „A fentiek nem vonatkoznak bizonyos tagállamok biztonság- és védelempolitikáinak sajátosságaira, figyelembe véve minden tagállam biztonsági és védelmi érdekeit, az alapító szerződésekkel összhangban.”⁶¹ Ez lényegében ismét a semleges államokra vonatkozó kivételt erősíti meg.⁶² Mindeközben az Európai Bizottság közzétette az európai védelempolitika megerősítéséről szóló fehér könyvét, amely Európa újbóli felfegyverzésének jelszava mellett kívánja megerősíteni az európai védelmi ipar termelékenységének megerősítését, gyorsabb termelését, valamint a katonai egységek és eszközök gyorsabb bevetését az Európai Unióban, 800 milliárd eurós finanszírozást javasolva az európai védelmi szektor részére.⁶³ Az Európai Parlament 2025. március 12-én elfogadott, P10_TA(2025)0034 állásfoglalásában⁶⁴ szintén az európai védelmi ipar fejlesztése mellett érvelt. 2. cikke deklarálta, hogy habár az Európai Unió egy békeprojekt, a béke és a stabilitás eléréséhez támogatni kell Ukrajnát, valamint ellenállóképesebbé kell válni; 4. cikkében pedig kiemelte, hogy el kell érni a valódi közös európai védelempolitika kialakulását.⁶⁵

60 <https://www.consilium.europa.eu/media/tzkadtec/20250306-european-council-conclusions-en.pdf> (2025. 03. 20.)

61 <https://www.consilium.europa.eu/media/tzkadtec/20250306-european-council-conclusions-en.pdf> (2025. 03. 20.)

62 <https://www.consilium.europa.eu/media/tzkadtec/20250306-european-council-conclusions-en.pdf> (2025. 03. 20.)

63 https://commission.europa.eu/topics/defence/future-european-defence_en (2025. 03. 20.)

64 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0034_HU.html (2025. 03. 20.)

65 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0034_EN.html

A semleges államokra vonatkozóan továbbra is fenntartja tehát az európai uniós jog a kivételt, miszerint figyelembe veszik ezen államok biztonság- és védelempolitikai sajátosságait. Azonban felmerül a kérdés, hogy ha az Európai Unió nagymértékű fegyverkezésbe kezd, és magát egyre inkább a katonai szövetségekre jellemző elemekkel ruházza fel, ez mennyiben lesz összeegyeztethető hosszabb távon az állandó semleges államok tagságával az Európai Unióban. Egyelőre egyetlen állandó semleges állam sem tett lépéseket ezzel kapcsolatban, a kivételek és a semlegességi jog tág értelmezése lehetővé teszik a semleges államok részvételét az uniós védelempolitikában, azonban ez a kérdés várhatóan a jövőben előbb-utóbb napirendre fog kerülni.

6. Korlátozó intézkedések

A kül- és biztonságpolitika keretében a semleges államok fontos dilemmával néznek szembe: az EUMSz 215. cikke⁶⁶ szerinti korlátozó intézkedésekben való részvétel kérdésével. Eszerint az EUSz V. címének 2. fejezete alapján elfogadott határozat pénzügyi és gazdasági kapcsolatok részbeni vagy teljes korlátozását, megszakítását írhatja elő a Tanács minősített többséggel. A (2) bekezdés szerint korlátozó intézkedést természetes vagy jogi személyekkel, csoportokkal vagy nem állami, államisággal nem bíró entitásokkal szemben is megállapíthat. Az Európai Unió 2014. március 17-én fogadta el az első korlátozó intézkedéseket 21 ukrán és orosz tisztviselővel szemben, akik Ukrajna területi integritását fenyegető cselekményeket hajtottak végre. Azóta az Európai Unió összesen 16 'szankciós csomagot' fogadott el (többek között) Oroszországgal szemben, a legutóbbit 2025. 02. 24-én.⁶⁷ Az Európai Unió Tanácsa egyhangúlag fogadja el a korlátozó intézkedéseket az EUSz 29., 31., valamint az EUMSz 215. cikke alapján, így mind a 16 csomagot Ausztria és Málta (ahogyan a semlegességi külpolitikát folytató tagállamok) is támogatták. A korlátozó intézkedések támogatása állandó semleges államok által ellentétes lehet a semlegességi jogból fakadó pártatlanság követelményével, hiszen az a fegyveres összeütközésben részt vevő egyik felet segíti a katonai céljai elérésében, befolyásolva a fegyveres összeütközés végkimenetelét. Erre tekintettel figyelemreméltó,

(2025. 03. 20.)

66 <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E215:HU:HTML> (2025. 03. 20.)

67 <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/sanctions-against-russia/timeline-sanctions-against-russia/> (2025. 03. 20.)

hogy mind Ausztria, mind Málta értelmezésében magatartásuk alapján az agresszor ellen megszavazott korlátozó intézkedések nem feszítik túl az állandó semlegesség határát.

Mindez persze indokolható lehet az ENSZ alapokmány 2. cikkének (4) bekezdésével,⁶⁸ valamint azzal, hogy az agresszió a nemzetközi jogban (többek között a Nemzetközi Bíróság Barcelona Traction ügyben hozott döntése szerint is)⁶⁹ *erga omnes* kötelezettséget sért. A semlegességi jog és a korlátozó intézkedések agresszió esetén tényleges vagy látszólagos ellentétét a szakirodalom többféle megoldással igyekszik feloldani, vagy megerősíteni, így a minősített semlegesség, nemrészvétel, differenciált semlegesség, *erga omnes* kötelezettségsértés stb. érveivel, amelyeket azonban jelen tanulmány terjedelmi okok miatt nem tud részletekben megvizsgálni. Figyelemreméltó azonban a történelmi példa, miszerint Svájc a Nemzetek Szövetségéhez való csatlakozását követően elfogadta, hogy a Nemzetek Szövetsége által kivetett gazdasági szankciókat alkalmazza, azonban az 1930-as években Olaszország ellen végül nem alkalmazta, és egyoldalú nyilatkozattal kivonta magát a gazdasági szankciók alkalmazása alól.⁷⁰ 2014-ben nem szavazta meg a Krím okkupációja miatt kivetett európai uniós szankciókat, a későbbi Oroszország elleni korlátozó intézkedésekhez azonban csatlakozott.⁷¹

Összességében az Európai Unió állandó semleges és semlegességi politikát folytató tagállamai megszavazták az Oroszország elleni európai uniós korlátozó intézkedéseket, mind a tizenhatot. Így megállapítható, hogy értelmezésükben az állandó semlegességgel összhangban van ENSZ Alapokmányának 2. cikkének (4) bekezdése, valamint egyben az *erga omnes* kötelezettséget sértő agresszió elleni korlátozó intézkedések elfogadása, amely lényeges eltérést jelent Svájc kezdetekben vallott semlegességi politikájához képest a történelem során.

68 <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=95600001.tv> (2025. 03. 20.)

69 <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/50/050-19700205-JUD-01-00-EN.pdf> (2025. 03. 20.)

70 <https://www.ebsco.com/research-starters/history/league-nations-applies-economic-sanctions-against-italy> (2025. 03. 20.)

71 <https://www.eda.admin.ch/eda/en/fdfa/fdfa/aktuell/newsuebersicht/2022/03/neutralitaet.html> (2025. 03. 20.)

7. Halált okozó eszközök szállítása az agresszióval szemben védekező állam részére

A kérdés nemzetközi jogi értékelése szintén a minősített semlegesség problémaköréhez kapcsolódik, azonban az megállapítható, hogy Ausztria és Málta kétoldalú alapon nem szállítottak halált okozó fegyvereket Ukrajna részére, humanitárius segélyt azonban nyújtottak, ami megengedett a semlegességi jog alapján.⁷²

Az EPF-ben való részvétel, az EPF-fel kapcsolatos döntések komoly dilemmák elé állítják a semleges államokat.⁷³ Az Európai Unió tagállamai közösen finanszírozzák Ukrajnát halált okozó eszközökre adott forrásokkal az Európai Békekeret (EPF) együttműködésében, melynek célja az Európai Unió konfliktusmegelőzési, béketeremtési és nemzetközi békét és biztonságot megerősítő tevékenységének támogatása. 2021. március 22-én hozták létre az Athena Mechanizmus és az Afrikai Békeeszköz beolvasztásával egy tanácsi döntéssel. Működése során az EPF missziók, műveletek szervezésével, valamint partnerországok, nemzetközi szervezetek támogatásával törekszik a kitűzött célok elérésére. Katonai és védelmi eszközöket szerez be és ad át, infrastruktúrát fejleszt, technikai támogatást nyújt, figyelembe véve a nemzetközi emberi jogi és humanitárius jogi követelményeket. Költségvetése több, mint 17 milliárd euró MFF-en kívüli támogatás, amely minden KKBP alá tartozó cselekményt finanszíroz. Finanszírozási korlátját (plafonját) a Tanács rendszeresen megemelte. Az EPF fontos részét képezi Ukrajna támogatása. 2024 márciusában az EU az Ukrajna Támogatási Alap felső korlátjának megnövelése mellett döntött. 2022-ben az EU útjára indította a Katonai Támogatási Missziót Ukrajna megsegítésére (EUMAM).⁷⁴

8. A közös missziókban való részvétel

Jelenleg az Európai Unió Közös Biztonság- és Védelempolitikájának keretében folytatott békefenntartó műveletek, konfliktusmegelőzés és nemzetközi biztonság megerősítése terén 3500 katonai és 1300 polgári személy vesz részt világszerte missziókban. 2003 óta az EU 40 tengerentúli műveletben

72 CRAMER, Clara Sophie – FRANKE, Ulrike: *Ambiguous Alliance: Neutrality, opt-outs, and European Defence*. European Council on Foreign Relations, 2021, 50.; BOTHE i. m. 17.

73 CRAMER – FRANKE i. m. 50.

74 <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-peace-facility/> (2025. 03. 20.)

vett részt, jelenleg 22 művelet és misszió van folyamatban a védelempolitika területén belül. Ebből 12 polgári jellegű, 8 katonai és kettő vegyes.⁷⁵

A közös európai uniós missziókban való részvétel kapcsán az eddig vizsgált területekhez hasonló tendenciák figyelhetők meg, az állandó semleges államok időnként tág értelemben értelmezik a semlegességi jogot. Így Ausztria nem látta problémásnak az Európai Unió keretében a katonai missziókban való részvételt, hiszen az ENSZ keretében ilyenekben már részt vett az 1960-as évek óta. Részt vett így például az Alba Műveletben Albániában, a koszovói műveletekben és egyéb más műveletekben. Azonban 2007-2008-ban Csádban Ausztria bevetett egy EU és NATO misszió keretében különleges erőket (egy egységnyit), amely erők semlegesítettek is lázadókat. Ezt követően azonban az osztrák belpolitika minden spektrumáról súlyos kritika érkezett a szövetségi kormányzattal szemben, így azóta Ausztria csak nem-katonai részvétellel járul hozzá az európai uniós missziókhoz.⁷⁶

Málta állandó semlegességét, valamint a semlegességi jogot úgy értelmezi, hogy az aktív semlegességi politika lehetővé teszi, hogy jogszerűen részt vegyen az ENSZ Biztonsági Tanácsa által engedélyezett békeateremtő missziókban. Az Európai Unió békefenntartó misszióiban való részvétel azonban az egyik leginkább vitatott téma volt az EU tagsággal szemben a csatlakozást megelőző időszakban, ugyanis a csatlakozást ellenzők szerint az említett missziókban való részvétel kötelezettsége aláásná Málta állandó semlegességét, különösen annak geostratégiai pozícióját (Mediterráneum) tekintve. Málta nem csatlakozott 2017-ben az Állandó Strukturált Együttműködéshez. A máltai miniszterelnök a máltai parlament előtti beszédében hangsúlyozta, hogy a részvétel az Állandó Strukturált Együttműködésben összhangban lenne a máltai alkotmánnyal, de mivel még gyerekcipőben járt, így a kormány óvatosságot gyakorolt és megvizsgálja a jövőbeli fejleményeket. Kifejezte azt is, hogy Málta kimaradása az Állandó Strukturált Együttműködésből nem változtatta meg azt a tényt, hogy Málta a szolidaritási klauzulának megfelelően, ha szükséges, katonai és biztonsági segítséget nyújtana szükség esetén.⁷⁷

75 <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/csdp-missions-operations/#:~:text=2003%20%C3%B3ta%20az%20EU%20vil%C3%A1gszerte,m%C5%B1velet%20van%20folyamatban> (2025. 03. 20.)

76 GINTSBERGER, Sandra: Österreich in den Vereinten Nationen. In: SENN, Martin – EDER, Franz – KORNPROBST, Markus (eds.): Handbuch Außenpolitik Österreichs. Wiesbaden, Springer, 2022, 689.

77 PACE i. m. 377–380.

Málta 2008 szeptembere óta több misszióban és műveletben vett részt az európai uniós védelempolitika keretében, így például 2008-ban az elsőben, az EUMM georgiai megfigyelő misszióban csak rendkívül kisszámú személyzettel. A misszió célja volt Georgia stabilitásához hozzájárulni a régióban. Szintén 2008-ban Málta részt vett az EU Tengerészeti Erő (EUNAVFOR) Atlanta misszióban. Málta kulcsfontosságú személyzeti álláshelyeket töltött be a Northwoodban, Egyesült Királyságban található missziós központban. Málta részt vett az EU Szomáliai kiképzési misszióban is, amelyben a szomáliai biztonsági erők kiképzésében vettek részt, három bevetési körben egészen 2012 júniusáig. Közreműködött továbbá az EU határtámogatási missziójában Líbiában (EUBAM Líbia) 2013-ban. Rendészeti erőkkel vett részt a Bosznia-Hercegovina misszióban (EUPBM) és az EULEX 2010-es misszióban, Koszovó jogállamiságának elősegítése céljából. 2020-ban összesen 20 főt delegált különböző uniós missziókba.⁷⁸

9. Összeegyeztethető egyáltalán az állandó semlegesség és az európai uniós tagság?

Összegzésképpen elmondható, hogy az Európai Unióban számos különböző semlegességi politikával, semleges jogállással, nemrészvétellel kapcsolatos álláspont, jogállás létezik, illetve létezett korábban is, mind a jelen, mind történeti viszonylatokban vizsgálva. Egyes tagállamok (mint Ausztria és Málta) állandó semleges államok, míg más tagállamok (Írország, korábban Svédország és Finnország) csak semlegességi, vagy nem-elkötelezett (Ciprus) politikát folytatnak.

Málta és Ausztria állandó semlegességük története során egyre tágabban értelmezte az állandó semlegesség kereteit és semlegességi normáit. Állandó semleges jogállásuk nem jelentett akadályt az Európai Unióhoz való csatlakozás előtt, azonban számos vitát generált és a semlegességi jog eddig is kiszélesített értelmezését még tovább tágította. A védelmi klauzula mentesítő rendelkezése azonban lehetővé tette az említett államok csatlakozását. A nemzetközi békét és biztonságot szolgáló aktív semlegességi politika keretében megszavazták a korlátozó intézkedéseket Oroszországgal szemben, és részt vesznek védelempolitikai missziókban. Megállapítható, hogy mind az állandó semlegesség, mind pedig a semleges

78 <https://www.um.edu.mt/library/oar/bitstream/123456789/10676/1/15MAPUP006.pdf#:~:text=participated%20in%20a%20number%20of,The%20objectives%20of%20this> (2025. 03. 20.)

külpolitika és a nemrészvétel összhangban van az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájával, valamint közös biztonság- és védelempolitikájával, ilyen értelemben a semleges államok – különösen aktív semlegesség esetén – szolidárisak az Európai Unió többi tagállamával.

A semlegességgel kapcsolatos jogbizonytalanság nemcsak az európai uniós jogra és a tagállami alkotmányjogokra jellemző, hanem magából a nemzetközi jogból fakadó diszharmónia képződik le ezáltal. Indokolt lenne tehát mind a nemzetközi jogban, mind az uniós jogban egy olyan kodifikációs munka és tárgyalássorozat lefolytatása, amely tisztázná az ezekkel kapcsolatos kételyeket és megerősítené a semlegesség béketeremtéssel és a béke megőrzésével kapcsolatos funkcióját a 21. században. Mindez azonban jövőbeli fejlemények és további kutatások kereteit képezik majd.