



De iurisprudentia et iure publico

JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT

www.dieip.hu | www.dieip.com

VII. évfolyam

2013/3. szám

Kiadja:

Magyar Jog- és Államtudományi Társaság

mjat@mjat.hu

dieip@dieip.hu

Cím:

6725

Szeged

Bécsi krt. 2-4/B. II/9.

Főszerkesztő: Paczolay Péter

Társszerkesztők:

Tóth J. Zoltán

Fejes Zsuzsanna

Kovács Endre Miklós

HU ISSN: 1789-0446



Tartalomjegyzék

Egresi Katalin:	
Érvek és ellenérvek a régiókkal kapcsolatban az olasz alkotmányozás folyamatában	2
Farkas Ádám – Horváth Lívia:	
Zuhanó pályán csúcsra járattva? Gondolatok a védelmi tevékenységek kiszervezésének történetiségéről.....	28
Fejes Zsuzsanna:	
Európaizáció és a kormányzás új formái az Európai Unióban	43
Kálmán János:	
Az európai ügynökségek és a Meroni-doktrína	57
Kóhalmi László:	
A globális „common”-ok egyes környezetjogi problémái.....	74
Lázár Nóra Kata:	
A nukleáris robbantások kérdése a nukleáris fegyvermentes övezetekben	86
Radics, Olívia:	
Fighting the Resource Curse: High-Value Natural Resource Management, Sustainability and Security in a Changing Climate in Afghanistan	100
Szörös Anikó:	
Közös végrendelet.....	118
Varga Szabolcs – Juhász Mariann:	
A HIV fertőzötteket érintő diszkrimináció magyarországi vonatkozásai	128
Vértesy, László:	
The Model State Administrative Procedure Act in the USA.....	155
<i>Konferenciabeszámoló:</i>	
Kovács Laura:	
UACES 43. Éves Konferencia „Exchanging ideas on Europe (<i>konferenciabeszámoló</i>)	165

Egresi Katalin egyetemi docens,
Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar

Érvek és ellenérvek a régiókkal kapcsolatban az olasz alkotmányozás folyamatában*

„A szabadság egyik legfontosabb garanciája egy adott helyi közösség öngazgatásában áll. A regionális sajátosságok figyelembevételével felállított intézmények, továbbá a régiók közötti egyensúly biztosítását figyelembe vevő alkotmány képes a társadalom helyi érdekeit megfelelő mértékben biztosítani.”
(Costantino Mortati)

I. Bevezetés

Olaszország több évszázadig tartó jogi és politikai partikularizmust követően 1861-ben érkezett el az állam területi egységének megvalósításához. Ez közjogi értelemben azt jelentette, hogy a Stauto Albertino hatályát az egész ország területére kiterjesztették, amely rendkívül kevés figyelmet szentelt az állam területi alapegységei alkotmányos meghatározásának. Ezt követően az 1920-as években kiépülő fasiszta állam a totális állam mítosza következtében a területi autonómia problémáját egész egyszerűen „likvidálta”.

A történelmi tapasztalatok fényében joggal vetődik fel a kérdés, hogy a II. világháború utáni intenzív alkotmányozási folyamatban hogyan foglaltak állást az egyes politikai pártok és a mögöttük folyó bizottsági munkákban a közjog területén meghatározó szerepet játszó jogtudósok az államnak a területhez való viszonya kérdésében – unitárius vagy föderatív államszerkezet – valamint az állami szervek kompetencia megosztásában a központi hatalom és a helyi hatalom szervei között, azaz a centralizáció és a decentralizáció tárgyában.

Az igen termékeny, komoly érveket és ellenérveket megfogalmazó bizottsági vélemények elemzése nézetem szerint jelentős mértékben hozzájárulhat ahhoz, hogy megértsük a modern olasz politikai és közjogi rendszer egyik legnagyobb dilemmáját, a regionalizmust, annál is inkább, mert a köztársasági olasz alkotmány 1948. január 1-i hatálybalépésével ez a probléma számos esetben napirendre került és végül az ezredforduló éveiben jelentős alkotmánymódosításhoz vezetett. Így a ma hatályban lévő alkotmányos rendelkezések igen hosszú „alkotmányozási folyamat” részének tekinthetők.

II. Az állam területi tagozódásának dilemmái a nemzeti egység első évtizedeiben és a fasiszta államban (1861-1943)

Az itáliai félszigeten uralkodó közjogi és politikai széttagoltság az 1861-es nemzeti egység megteremtésével megszűnni látszott. Ugyanakkor az egység nem a „semmitől” jött létre, hiszen az 1840/50-es években, a Risorgimento mozgalmán belül különböző elképzelések

* A tanulmány a TÁMOP: 4/1.1/A-10/1. KONV- 2010-005 program alapján készült és részét képezi az alábbi monográfiámnak: „Az olasz alkotmány. Alkotmánytörténet, alkotmányelmélet, alkotmányos rendelkezések” Gondolat Kiadó, Bp. 2013.

láttak napvilágot. A katolikus-konzervatív szárny olyan neves gondolkodói, mint Rosmini¹ vagy Gioberti² az egységes olasz állam föderatív alapú létrehozását támogatta. Később viszont Cavour kormányának belügyminisztere, Minghetti az 1861-ben előterjesztett törvénytervezetben a régió létrehozásának gondolatát vetette fel. Ebben a miniszter a régiókat az ország földrajzi, gazdasági és társadalmi különbségei figyelembevételével alakította volna ki az ország harmonikus-rendezett fejlődése érdekében. Minghetti tehát azon az állásponton volt, hogy a régiók létrehozása kifejezetten segíti az állam területi egységének megvalósítását. A javaslat azonban a parlamenti szavazáson megbukott, így nem emelkedett törvényerőre. Sőt, a Statuto Albertino hatályának kiterjesztésével a kérdés lekerült a napirendről. A XIX. századi un. *unitárius állam* eszméjének elfogadásával a frissen létrehozott politikai és közjogi egységben az alkotmányos karta csupán az államigazgatás községi és megyei szintjéről tett említést az általános rendelkezések között, amennyiben megállapította, hogy e két szint intézményeit és kerületeit, továbbá a községi szintű rendfenntartást is törvény szabályozza.³ Ez persze nem jelentette azt, hogy a közjogi normák mögött álló politikai elképzelések egységesek lettek volna.

Az I. világháborúig tartó korszakot nyugodtan jellemezhetjük a regionalizmus és regionalizmus ellenesség harcaként, amelyben az előbbieket a Minghetti által megfogalmazott különbségek és harmonikus fejlődés elvei miatt támogatták, az utóbbiak pedig hevesen elleneztek, mert a nagy fáradtsággal létrehozott nemzeti egység megbontását látták benne.⁴

Természetesen a nemzeti egység első éveiben meg kellett teremteni a modern állami közigazgatás szervei oldalát. Az 1865. évi 2248. számú törvény a helyi szintű állami hatalom képviselőit a prefektus /prefetto/ és a polgármester /sindaco/ tisztségeiben jelölte meg. A prefektus a belügyminiszter bizalmi embereként az állami közigazgatás teljes jogkörű helyi képviselője volt, míg a polgármester egy kettős jellemvonással rendelkező tisztségként fogható fel, amennyiben egyfelől a hierarchikusan szervezett közigazgatási gépezet utolsó lépcsőfoka volt, másfelől a helyi közösség képviselője.⁵ Ez utóbbi motívumot az 1888-as Crispi miniszterelnök nevéhez fűződő törvény tovább erősítette azzal, hogy egyrészt a helyi választásokat az országos politikai választások rangjára emelte, a polgármesteri tisztség betöltését pedig választásokhoz kötötte. A századforduló környékére kialakult a megyei szintű kormány intézménye /giunta provinciale amministrativa/, amely a prefektus által elnökölt testületként a községi szintű szervek ellenőrzésével az állami hatalom helyi bázisának tekinthető. Giovanni Giolitti hosszú, másfél évtizedes kormányzása a helyi szolgáltatások állami megszervezésén keresztül a decentralizáció minden lehetőségét elvetette, amely az I.

¹ Rosmini, Antonio Serbati (1797 Rovereto – 1855 Stresa), itáliai filozófus. A Szent Ágoston-i tanítások alapján, annak követőjeként a kanti transzcendentális filozófia egyik újraértelmezőjének tekinthető. Filozófiai munkássága mellett az 1848-as forradalmi hullámban alkotmánytervet dolgozott ki Itália számára. Fő művei: Új tanulmány az ideák eredetéről (1830), Politikai filozófia (1839), Jogfilozófia (1841-1845). In: Finelli, Roberto – Papa, Franca–Montanari, Marcello–Cascione, Giuseppe (szerk.) *Le libertà dei moderni. Filosofie e teorie politiche della modernità 1789-1989. Dalla rivoluzione francese alla caduta del muro Berlino*, Ligouri Kiadó, Nápoly, 2003. 200. o.

² Gioberti, Vincenzo: (1801 Torino – 1852 Párizs), itáliai filozófus és a Risorgimento mozgalmának egyik meghatározó képviselője. 1834-1845 között száműzetésben élt Párizsban és Brüsszelben. Itáliai visszatérését követően a „Szárdíniai Királyság Tanácsának Elnöke” lett 1848-1849 között. Fő művei: Az itáliaiak morális és polgári elsőbbségéről (1843) és az Itália polgári megújulásáról (1851). In: *Le libertà dei moderni*: uo. 200.o.

³ Az erre vonatkozó rendelkezések a Statuto Albertino 74. és 76. cikkeiben találhatóak:

74.§: „A községi és megyei intézményeket, illetve a községek és megyék kerületeit törvény szabályozza,

76.§: „A községi milícia a törvény által meghatározott alapokon jön létre.” In: *La costituzione explicata. La Carta fondamentale della Repubblica spiegata Articolo per Articolo*, IX. kiadás, Esselibri-Simone Kiadó, Nápoly, 2010. 393. o.

⁴ *Diritto Regionale*, XV. kiadás, dott.ssa Alessandra Pedaci (szerk.), Esselibri-Simone Kiadó, Nápoly, 2011. 9. o.

⁵ *Diritto degli Enti Locali*, dott.sse Giovanna Basile-Anna Cacace (szerk.), XIX. kiadás, Esselibri-Simone Kiadó, Nápoly, 2010. 7. o.

világháború előtti utolsó törvényben is világosan visszatükröződött. Az 1915. évi 148. törvény helyi szinten a 1. polgármestert, 2. a végrehajtó hatalom letéteményeseként működő kabinetet, 3. és a helyi jogalkotó hatáskörrel rendelkező tanácsot rögzítette. Fontos jogtörténeti adalék, hogy a fasiszmus hatalomra jutása előtt egy kisebb, 1921-es törvény már rendelkezett Trentino-Alto Adige, és Venezia Giulia területén létrehozandó regionális autonómiáról, ám ez a háború utáni olasz annexió következményének tekinthető, hiszen ezeket a területeket az olasz állam 1919-ben kapta meg, viszont a nyelvi kisebbségek nagy száma miatt a kormány komolyan tartott attól, hogy a két terület az elszakadás mellett fog dönteni.

A fasiszmus két világháború közötti időszaka az államközpontúság eszméjén, illetve politikai és közjogi gyakorlatán keresztül, majd az 1920-as évek végétől egyre erősödő hódító, expanzív és kolonizációs célú külpolitikája következtében nem túrt el semmilyen területi decentralizációs törekvést, ami az 1925. évi 1949. számú jogszabályból világosan kiolvasható. Ez a törvény Róma városára vonatkozóan felállította a kormányzóság /governatorato/ intézményét, amely a királyi rendelettel kinevezett, jogalkotó és közigazgatási hatáskörrel rendelkező kormányzóból és kormányzó-helyettesből álló szerv volt, illetve a belügyminiszter által javasolt, majd királyi rendelettel kinevezett tizenkét tagú tanácsadó testületben öltött testet. Ezt követően az 1926. évi 237. sz. törvényben az ötezer fő alatti lakossal rendelkező települések három szervét (a polgármestert, a kabinetet és a tanácsot) egyetlen szervbe olvasztották. Ezt az ún. *podestà-rendszer*, amelyben a királyi rendelettel öt évre kinevezett személy a megyei szinten neki alárendelt tanácsadó testülettel a végrehajtó hatalom teljes jogú képviselőjévé vált. A *podestà*, amely a fasiszmus egyik „szimbóluma” volt, minden községben létrehozták, ám a lakosság számától függően több helyettessel is rendelkezett.

III. Az alkotmányozás sodrában (1946-1947)

A II. világháborút követő években az új alkotmány egyik legfontosabb közjogi problémáját az állam területi tagozódásának újragondolásában jelölhetjük meg. Természetesnek tűnt, hogy a fasiszta diktatúra által életre hívott, a központi hatalomtól függő helyi „hatalmasságok” helyett az alkotmány szintjén újra rendezni kell az állam területi beosztását és az állami hatalom területi szintű megosztásának kérdéseit, mindezt azonban a demokratikus politikai rendszer keretei között, segítve az állampolgár helyi szintű képviselőjének megvalósítását, illetve a közigazgatás működésének szakszerű megszervezését.

Az 1948-as alkotmány alkotóinak egyfelől arról kellett dönteni, hogy az állam unitárius vagy föderatív szerkezetű legyen. Az alkotmányozó atyák egyértelműen az unitárius állam gondolatát támogatták. Ez jutott kifejezésre az ország egysége és oszthatatlansága elvben, amely az alkotmány alapelvei között 5. cikkben található. Az Ambrosini⁶ által vezetett, régiók létrehozására irányuló albizottságban ugyanakkor komoly vita bontakozott ki arról, hogy az állami hatalom területi alapú decentralizációja milyen szinteken és mely szerveken keresztül valósuljon meg. Itt kellett arról dönteni, hogy a régió az állam területéhez viszonyítva milyen jellemvonásokkal bírjon. Costantino Mortati⁷ feljegyzései alapján az albizottsági munka

⁶ Ambrosini, Gaspare (1886-1985): jogász-politikus-jogtudós, a palermói egyetem alkotmányjog professzora, majd a II. világháború után a római egyetemen tanít. A kereszténydemokrata párt képviselőjeként aktív szerepet játszott az Alkotmányozó Gyűlés munkájában, 1948-53 között parlamenti képviselő, 1955-től alkotmánybíró, majd 1962-67 között az Alkotmánybíróság elnöke. In: *Dizionario Biografico degli Italiani*. Treccani, il portale del sapere. <http://www.treccani.it>, (2013. május 13.)

⁷ Mortati, Costantino (1891 Corigliano Calabro /Cosenza/ – 1985 /Róma/) a közjog és összehasonlító alkotmányjog professzora több itáliai egyetemen – Macerata, Messina, Nápoly –, majd 1955-től a római Sapienza Egyetem tanára. Kereszténydemokrata politikus, az Alkotmányozó Gyűlés és a 75. bizottságának

folyamatában a következő álláspontok bontakoztak ki. Az 1946. július 29-i ülésén maga Mortati a decentralizáció elvét a régiók megvalósításának gondolatával összekötve az alábbiak szerint érvelt:

1. a közigazgatás helyi érdekek figyelembevételével történő megszervezése és decentralizálása kettős célt szolgál: az állampolgárok politikai nevelését és a helyi igények kielégítését.
2. a szabadság egyik legfontosabb garanciája egy adott helyi közösség öngazgatásában áll.
3. a regionális sajátosságok figyelembevételével felállított intézmények, továbbá a régiók közötti egyensúly biztosítását figyelembe vevő alkotmány képes a társadalom helyi érdekeit lényegi értelemben megfelelően biztosítani.

Mortati szerint ezek a motívumok Olaszország politikatörténetéből világosan kiolvashatóak!⁸ A kereszténydemokrata képviselő itt az itáliai félsziget északi és déli része közötti gazdasági és társadalmi különbségek meglétére gondolhatott. Határozottan támogatta egy valódi regionális autonómia alkotmány által garantált megvalósítását. Sőt, sürgette az autonómia biztosítását szolgáló eszközök alkotmányba foglalását, pl. a régiók közötti hatásköri összeütközések feloldására illetékes bírói szervezet felállítását, az önkormányzathoz szükséges és elégséges pénzügyi autonómia biztosítását, vagy az állam központi szervei irányából érkező külső kontroll csökkentését. Ez utóbbi nézete szerint azt jelentette volna, hogy a helyi szervek által kibocsátott jogi aktusok legitimitásának vizsgálatát az adott szervek belül egy másik – felsőbb – szinten kellene orvosolni az államhatalom központi – külső – szervével szemben, s lehetőséget kell adni a népnek arra, hogy a kontroll részévé válhasson pl. népi akciók, népi kezdeményezések révén. Határozottan ellenezte nemcsak az állami centralizációt, hanem a regionális szintű központosítást, mivel ez nézete szerint az állami bürokrácia veszélyes túlbujánzását vonta volna maga után, amitől joggal tarthatott a fasiszta podestà rendszer helyi szinten érvényesített teljhatalma miatt. Ez azt jelentette, hogy Mortati a régiókn belül is a további területi tagozódást sürgette, illetve a területi szintű szervek irányában is a decentralizáció elkötelezett híve volt. E tekintetben a város és megye szintjén érvényesülő autonómia gondolata mellett a későbbi üléseken is kiállt, a hatáskörök pontos rögzítésének az elvével. Joggal vetődhet fel a kérdés, hogy Mortati mit „hagyott volna” az állam kizárólagos hatáskörében? Ide tartozott a gazdaságpolitika nemzeti céljainak kialakítása a gazdasági tervezés folyamatát tekintve.

Álláspontjával szemben számos ellentétes, az állam unitárius voltát erősítő törekvések álltak. Bozzi a régiók opcionális megvalósítását támogatta az állami hatalom strukturális egységének a biztosításával.⁹

Ezt követően, az 1946. szeptember 14-i újabb albizottsági ülésen már a regionális decentralizáció egyes, konkrét elemeinek megfogalmazása következett. Az ülésen egyfelől elfogadták azt az elképzelést, hogy helyi szintű szervek számára pontosan körvonalazni kell

tagja, 1960-72 között az olasz Alkotmánybíróság bírójává, ahol 1962-ben helyettes elnökké választották. In. Lanchester, Fulco: *Pensare lo Stato. I giurispubblicisti nell'Italia unitaria*. Laterza Kiadó, Róma-Bari, 2004. 978-98.o.

⁸ Mortati, Costantino: *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*. Raccolti scritti. I. kötet, Giuffrè Kiadó, Milánó, 1972. 873-874. o.

⁹ Bozzi, Aldo (1909 Róma-): a római Sapienza Egyetemen szerzett jogi diplomát. 24 éves korától a bíróságon dolgozott, amit a harmincas éveiben az államtanácsosi kinevezés követett. 1946-ban az Alkotmányozó Gyűlés tagjaként, liberális politikusként vesz részt az alkotmányos karta megszövegezésében. 1952-60 között először a községi tanács, majd Róma tartományi tanácsának tagja. 1953-87 között a liberálisok színeiben parlamenti képviselő. A liberális párt 1987-ben köztársasági elnöki tisztségre jelölte, de ezt a tisztséget nem nyert el. Életrajzi adatait lsd. részletesebben: In. *Dizionario Biografico degli Italiani*. Treccani, il portale del sapere, <http://www.treccani.it>, (2013. május 13), továbbá a régiókkal kapcsolatos álláspontját lsd. Részletesebben In. Mortati, Costantino uo. 873. o.

az intézményi decentralizáció, továbbá a gazdasági önállóság határait. Ennek érdekében Einaudi – köztársasági elnök – a régiók határainak rögzítését sürgette. Itt vetődött fel az a gondolat is, hogy a régiókat meg kellene jeleníteni a törvényhozás egyik kamarájában. Érdekes, a jövőbe mutató elv volt a régiók fokozatos megszervezésének a gondolata, amit a bizottság azért fogadott el, mert nem látta megvalósíthatónak azonnal a területi szervek és az állami feladatok összehangolását. Ez az álláspont később a gyakorlatban valóban érvényesült, mert a régiók megszervezése az 1970-es évekig valóban váratott magára.

Az 1947. január 17-i ülésen ugyanakkor a regionális különbségek kerültek napirendre. A bizottság egyik tagja Laconi¹⁰ különbséget tett valódi és un. művi – mesterségesen – kialakított régiók között. Az előbbire hozta fel példaként a szigeteket, mint Szicíliát, Szardíniát, vagy a többnyelvű területeket, míg az utóbbira az itáliai – félsziget túlnyomó részét, ahol a regionális határok kialakítása inkább jogalkotói szándék következménye. Az utóbbiak esetében nem támogatta a regionális rendszer kiépítését abból az indokból, hogy a törvényhozó hatalom kizárólagos állami szerepe szempontjából a regionális szintű jogalkotás ezt az egységet bontaná meg. Laconi például azzal érvelt, hogy a regionális szervekre telepített jogalkotásnak egyenes következménye lenne a föderatív államszerkezet létrehozása, amely anarchiát eredményezne és az állam unitárius karakterét veszélyeztetné.¹¹ Togliatti a kommunista párt politikusa a déli területek – Mezzogiorno – vonatkozásában látta a regionális elv gyakorlati kivitelezését lehetetlennek a gazdasági és társadalmi elmaradottság miatt.¹² Mortati az ellentétes álláspontokkal szemben a decentralizáció szükségességét hangsúlyozta és sürgette a törvényhozás helyi szintű megvalósítását a különböző régiók strukturális különbségeinek összeegyeztetésével. A calabriai alkotmányjogász elgondolása mellett szolt az az érv is, hogy a helyi szintű autonómia valóban előmozdíthatja az állampolgárok közügyek iránti érdeklődését, amely bármely politikai szabadságjog aktív gyakorlásának az alapja. *Ez a szemlélet annyiban érvényesült, hogy az autonómia helyi szintű megvalósításának elvét az alkotmányelmélet a következő évtizedekben összekötötte a társadalmi méltóság és a pluralizmus alapelveivel.* Amennyiben a törvényhozás helyi formában a társadalom tagjai vesznek részt a képviselőség elvének az érvényesülésével, vagy éppen közvetlen hatalomgyakorlás formájában, akkor az az egyén önkibontakozása, személyiségének fejlődése megy végbe. Az egyén ugyanis az alkotmányozók szándéka szerint nem csupán individuum, hanem a társadalmi közösség/csoport tagjai és így a helyi közösségi tagja, amely önmegevalósításának fontos pillére.

A faszizmus több mint két évtizedes államközpontúsága miatt elengedhetetlen volt a területi autonómia a demokratikus politikai rendszer kiépítése szempontjából. Nem véletlenül látta ebben Mortati a demokrácia egyik legnagyobb biztosítékát. A pluralizmussal való

¹⁰ Laconi, Renzo (1916-1967): a Cagliari Egyetemen tanult filozófiát, majd a faszizmus időszakában Firenzében tanári állása mellett, rokonszenvezve a kommunista eszmével 1942-ben csatlakozott az Olasz Kommunista Párthoz. Sassariba visszatérve 1944-től a helyi felszabadítási bizottság tagja volt, aktívan részt vett a baloldali párt életében, ahol a regionális autonómia kérdésében osztotta a pártvezetés álláspontját. Ennek egyik legfontosabb állomása az 1945. december 29 - 1946. január 5-e között Rómában megrendezett nemzeti kongresszus volt, ahol a Togliatti vezette párt az állam föderatív megszervezését elutasító határozatában, csak Szardínia és Szicília szigeteire vonatkozóan fogadta el a regionális autonómia megvalósítását. *A pártkongresszus ugyanakkor hangsúlyozta, hogy az autonómia nem önérték, hanem e radikális gazdasági és társadalmi átalakulás eszköze, amelynek kezdőlépése a mezőgazdasági reform kell, hogy legyen.* Laconi nagy szerepet játszott abban, hogy az Alkotmányozó Gyűlés által elfogadott szardíniai statútumban viszont megjelenjen az állam és régió közötti egyenjogúság elve. Az alkotmány hatálybalépését követő időszakban a kommunista párt parlamenti képviselőjeként a regionális autonómia gondolata mellett állt ki. In. *Dizionario Biografico degli Italiani*. Treccani, il portale del sapere, [http:// www.treccani.it](http://www.treccani.it) (2013. május 13)

¹¹ Mortati, Costantino: uo 880. o.

¹² Uo. 881. o.

kapcsolat pedig az állami hatalom helyi szintű megosztásának olvasataként jelent meg és a hatalmi központok sokféleségét jelentette az állami terület vonatkozásában.

IV. Az alkotmány hatálybalépését követő politikai valóság néhány jellemvonása (1948-2001)

Az albizottsági vitákat követően az alkotmány szövegének elfogadása és hatálybalépése még nem biztosította a régiók és egyéb helyi autonómiák kialakításának szándékát. Az alkotmány ötödik paragrafusában¹³ ugyan együtt jelent meg az ország egységének és oszthatatlanságának elve a helyi autonómiák előmozdításának a feladatával és a közigazgatási decentralizáció elvével, ám a II. világháború utáni kormányokat inkább az állam szétszakadásától, a szeparatista tendenciáktól való félelem jellemezte. Nem véletlenül hívja az olasz alkotmányjog az ezt követő évtizedeket (1948-1970) a *régiók nélküli regionalizmus* korának.¹⁴ Az alkotmányba ugyan bekerültek az egyes területi egységek, de az állam és a régió viszonya egyértelműen az unitárius állam iránti elkötelezettségről tanúskodott. A központi és a helyi közigazgatás régiók nélkül szerveződött meg. Kizárólag a speciális jogállású régiók, a szigetek és a nyelvi kisebbségeket is tartalmazó északi hegyvidéki régiók alakultak meg a szeparatizmus elkerülése miatt az 1948. február 26-i 2. 3. 4. és 5. számú alkotmányos törvénnyel. A kereszténydemokrata kormány magatartása mögött álló közjogi doktrína abban foglalható össze, hogy amíg a települési – helyi szint elsődleges közösségi formának számított, a régió csupán „közvetítő jellegű entitás” volt az állam és a település között, ennek megvalósítása nem sürgető szükséglet.

Az alkotmány eredeti rendelkezéseit tekintve az ország területét a községek, a tartományok és a régiók képezték, a regionális szint alatt álló közigazgatási egységek közvetlenül állami irányítás alatt álltak. A régiók törvényhozási jogkörére a saját és kizárólagos kompetenciáik hiányával írható le. A regionális törvényhozás kereteit a nemzeti érdek, más régiók érdekei és az állam által kötött nemzetközi szerződések képezték. Az állam minden területen törvényességi kontrollt gyakorolt, ami a gyakorlatban a kormány által delegált kormánybiztos személyében öltött testet. A közigazgatási feladatok ellátására vonatkozóan nem rendelkeztek pénzügyi autonómiával, így a központi költségvetésből kaptak meghatározott összeget a feladatok ellátásához. Nem lehet azonban figyelmen kívül hagyni, hogy az elmaradott déli területek jelentős állami szubvenciót kaptak, az 1950-es évek egyik legnagyobb kormányzati kezdeményezése a „Cassa per il Mezzogiorno” pénzügyi támogatást nyújtott a felzárkózáshoz. Ebből következően érthető, hogy a regionalitás teljes körű megvalósításának éppen a déli részek váltak a legnagyobb ellenzőivé, mivel ebben azt a törekvést látták, hogy az állam magára akarja hagyni az elmaradott területeket.

Ugyanakkor már az 1948-as alkotmány tartalmazta a három legfontosabb szervet: 1. a regionális tanácsot, mint a törvényhozás szervét, 2. a regionális kabinetet, mint a végrehajtás szervét és 3. a kabinet elnökét, aki a régiót képviselő személy. Ezzel szemben a tartományok és községek kompetencia-megosztását és szerveit a dokumentum nem rögzítette.

Az 1948-as megoldásban az állam kompetenciájában maradt az új régiók létrehozása és a meglévő régiók határainak megváltoztatása. További jelentős hátrányt jelentett, hogy az

¹³ 5.§ Az egy és oszthatatlan Köztársaság elismeri és támogatja a helyi autonómiákat, az állami közszolgáltatás területén megvalósítja a legszélesebb igazgatási decentralizációt, jogalkotásának elveit és módszereit, az önkormányzatokat a decentralizáció igényeinek megfelelően alakítja. In. (Trócsányi László-Badó Attila szerk.) *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, KJK-Kerszöv, Budapest 2005. 785. o. ill. olasz nyelvű változata vonatkozásában a *La costituzione esplicitata*. uo. 35.

¹⁴ Brucker Balázs: *Regionalizmus és európaizáció Olaszországban*. IDEA PROGRAM, Pécs, 2004. http://www.terport.hu/webfm_send/345 (2013. május 13.) 9. o.

Alkotmánybíróság működésében az első években tapasztalható egyoldalúan képviselt nemzeti érdek nem adott lehetőséget a regionalitás elvének érvényesülésére. Ugyancsak fontos megemlíteni, hogy ez az elve a kétkamarás törvényhozás egyik szervében sem jelent meg.

A változások előszelei az 1970-es évek elején váltak érezhetővé, amit kissé paradox elnevezéssel az „*együttműködésen alapuló koncentrált regionalizmus*” korának lehet nevezni. Ez azt jelentette, hogy egyrészt sor került a régiók megszervezésére, másrészt bevezették a munkaértekezletek rendszerét, ahol az állam és a régiók képviselői megvitathatták a törvényhozási és közigazgatási kérdéseket.¹⁵ Ezt követően alakult ki a kétkamarás bizottságok rendszere, amelyek közül az első - 1983-85 között működő - bizottság semmilyen érdemi előrelépést nem tudott felmutatni.

Igazi változást az 1980-as évek végén és 90-es évek elején zajló korrupciós botrányok felszínre kerülésével és az első köztársaság pártjainak bukásával párhuzamosan megélnéző ligák, mint pl. a Lombard Liga és a Velencei Liga színrelépése hozott, továbbá a második kétkamarás bizottság (1992-94) néhány előremutató javaslata. A ligák politikai színrelépése arra figyelmeztetett, hogy az első köztársaság pártjaiban uralkodóvá váló unitárius államkoncepció miatt sem a jobb, sem a baloldalon nem lehet változtatásokat elérni, nem volt esélye annak, hogy a politikai elit érdemi javaslatokat dolgozzon ki a régiók és az állam feladat-és kompetencia-megosztásának kérdésében. Ezeket a problémákat pontosan érzékelt a második, a jobboldali Ciriaco de Mita és a baloldali Camera Nilde Iotti által vezetett bizottság is, amely néhány előremutató jellemvonással bíró jogszabálytervet dolgozott ki. A bizottság résztvevői támogatták többek között a törvényhozási és közigazgatási kompetenciák állam-régiók közötti megosztását az 1948-as alkotmány szellemiségével szembeni formában, azaz az alkotmánynak az állam hatásköreit kell taxatíván rögzítenie, nem pedig a régiókét. Ugyancsak fontos javaslataknak számított a régió döntési jogkörébe tartozó kormányzati és irányítási forma szabad megválasztásának az igénye.

Ezek a lépések világítottak rá arra, hogy a központi állami szervek helyi szinteken megvalósuló egyoldalú nyomása az északi területeknek és számos politikai erőnek már nem áll érdekében. A Berlusconi-kormányt támogató Északi Liga (Lega del Nord) egészen a föderalizmus gondolatáig jutott el, a kormányzás szempontjából azonban nélkülözhetővé vált, így 1996-97 számos törekvését a szeparatista akciókkal lehet azonosítani.¹⁶

V. A 2001-es alkotmányos reform következményei, az állam területi tagozódásának közjogtudományi dilemmái

Radikális alkotmánymódosítást az 1990-es évek tervezeteinek függvényében a 2001-es esztendő hozott. Előzményeként említendő 1996/97-es Romano Prodi vezette baloldali kormány tevékenysége, amely a spanyol regionális minta alapján határozott lépést tett a közigazgatási föderalizmus irányába.¹⁷ A Massimo D'Alema vezetése alatt működő harmadik kétkamarás bizottság számos az 1948-as alkotmányban rögzített alapelvhez képest új elvet fogalmazott meg.

1. az állami hatáskörök átruházása a régiókra és a helyi szintű közigazgatási szervekre,
2. a párhuzamosság elvének megszüntetése, azaz a régió ne csak azon ügyeket illetően rendelkezzen törvényhozási kompetenciával, amelyekre vonatkozóan rendelkezik közigazgatási hatáskörökkel is,

¹⁵ Brucker Balázs: uo. 10. o.

¹⁶ Ilyen akciónak minősíthető 1996-ban a padániai terület elszakítása, a mantovai székhelyű Északi Parlament felállítása, vagy a padánai kormány felállítása. In Brucker Balázs: uo. 12. o.

¹⁷ Józsa Zoltán: *Regionalizmus és önkormányzatok*. Acta Universitatis Szegediensis, Szeged, 1999. 13. o.

3. a régiók fölötti állami kontroll megszünetetése,
4. a régiók az uniós rendeleteket közvetlenül is végrehajthatják,
5. a régió ossza szét a közigazgatás helyi szintje között azon ügyeket, amelyek nem kifejezetten regionális jellegűek.

Az alkotmányreform 1999-ben ismét napirendre került. Ekkor már a regionális szervek választási szabályainak megváltoztatását sürgették. Ide tartoztak többek között az alábbi javaslatok:

1. a regionális kabinet elnökét amelyet korábban a regionális tanács választott, általános és közvetlen választás alapján lehessen megválasztani,
2. a regionális kabinet tagjait a regionális kabinet elnöke nevezze ki és hívja vissza
3. a régió alaptörvényének elfogadásához nem szükséges kormányzati jóváhagyás,
4. a regionális kabinet felosztható a regionális tanács bizalmatlansági indítványával is,
5. a régió saját kormányzati és működési formájáról autonóm módon dönthessen.¹⁸

Annak ellenére, hogy a tervezet a déli területek és a Nemzeti Szövetség (Alleanza Nazionale) nem támogatta a javaslatot, mégis sikerült elfogadtatni. Ezt követően a 2001-es alkotmányreform további erőteljes változásokat hozott. Főbb elvei tekintetében pl. a régiók törvényhozási jogkörének kibővítése, a régió képviselőinek állami szervezetben való erőteljesebb megjelenítése, továbbá a pénzügyi autonómia elfogadása szerepelt a tervben. A reform elfogadásához tartozó alkotmányjogi adalék, hogy mivel a javaslattal nem sikerült megszerezni a törvényhozás egyik házában sem az alkotmány által megkövetelt 2/3-os többséget, ezért 2001 október 7-én népszavazással fogadták el.¹⁹

A népszavazással elfogadott alkotmányreform eredményeként megváltozott az alkotmány V. fejezete. (lsd. 1. számú melléklet). Az egyik legfontosabb változást az ország területi beosztása jelentette. A 114. cikk alapján ugyanis a köztársaság területe: községre /comune/, a tartományra /provincia/, nagyvárosra /città metropolitana/, régióra /regione/ és az államra /stato/ bontható. A korábbi „ripartizioni territoriali della Repubblica” kifejezéssel, amely a „köztársaság területi alapegységei”-nek felelt meg, az új normaszöveg már a „costruire” – alkotni – igét alkalmazta és a köztársaság egyik részének tekinti az államot, amely így a többi területi egységgel került azonos megítélés alá. A szövegben végrehajtott módosítások az államnak a területéhez való kapcsolatát változtatták meg. A reform előtt az állam a köztársaság kizárólagos intézményi kivétel volt saját területén, most az új normaszöveg arra utal, hogy az állam egy entitás a többi területi entitás mellett. Ezt az értelmezési lehetőséget azonban az alkotmánybíróság kizárta. A 2003/ 274. sz. döntés értelmében az állam az egyetlen szuverén entitás, amely az alkotmány 5. §-ában található egység és oszthatatlanság elvéből vezethető le. Az alkotmányvédő testület jogértelmezése szerint ez a cikkely biztosítja a nemzeti politika egységének elvét /il principio di una politica nazionale unitaria/. Az állam, mint szuverén entitás a címzettje az alábbi jogköröknek: az alkotmányos revízió eljárásának lefolytatása, az alkotmányban meghatározott rendkívüli helyzetekkel összefüggő jogalkotói hatásköröknek, míg a törvényhozással kapcsolatos funkciókat meghatározott feltételekkel a régiókkal együtt gyakorolja.²⁰ Ezt az álláspontot osztja az egyik meghatározó alkotmányjogi doktrína képviselője a genovai egyetem

¹⁸ Brucker Balázs: uo. 16-17.o.

¹⁹ A népszavazáson részt vevők aránya rendkívül alacsony volt (40,71%). A résztvevők 56,91%-a támogatta az alkotmánymódosítást, ami azt jelentette, hogy alig valamivel kevesebb, mint a fele nem értett egyet a régiók ilyen irányú továbbfejlesztésével kapcsolatban. In. Brucker Balázs: uo. 18. o.

²⁰ Az Alkotmánybíróság megvizsgálva az alkotmány 114.§-ban felsorolt területi egységek egymáshoz való viszonyát arra a következtetésre jutott, hogy az állam és a többi területi egység a köztársaság jogrendszerének egésze tekintetében nincs azonos pozícióban. Az állam és az alkotmányban felsorolt területi egységek közötti különbség, abban áll, hogy az állam az 5.§-ban megfogalmazott egységből és oszthatatlanságból, a sent. 274/2003. Corte costituzionale, [http:// www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it) (2013. május 13)

alkotmányjog professzora, Giancarlo Rolla, aki szerint az állam unitárius jellege az alábbi vonásokban foglalható össze:

- a Risorgimento által teremtett és elért politikai egység biztosításában
- a jogrendszer egésze szintjén, amely az ország területén hatályban lévő jogszabályokba foglalt közösen vallott értékrendszert jelenítik meg,
- az állami egység azon dimenziójában, amely alapján az állam területén minden állampolgárra egyformán vonatkozik az alkotmányban biztosított jogok élvezete és a szolidaritásból eredő kötelezettségek teljesítése.²¹

A területi beosztás mellett a 2001-es alkotmányos törvény alapján kikerült a korábbi normaszövegből a nemzeti érdek általános fogalma, továbbá újrarendezték a 117. §-ban a hatásköri megosztás új szabályait is. Az alkotmányozó eredeti szándéka az volt, hogy taxatívan felsorolja a régiók hatásköreit, így a maradék kompetenciákat az államhoz csatolta. A reform után a jogalkotói megoldás ennek a helyzetnek a fordítottja. Az állam területi kompetenciái taxatívan felsoroltak, míg a régiók kapták meg a „maradék” kompetenciákat, azaz ami nem tartozik az állami központi szerveinek feladatkörébe, az mind a régió feladata. Így az új kihívások által generált új feladatok automatikusan a régiókhoz kerülnek.

Szintén fontos és új elemnek tekinthető a közigazgatási funkciók központi és helyi szintű megosztása, amely a 1. *szubszidiaritás*, a 2. *differenciálódás* és a 3. *megfelelés* elvein keresztül érvényesül. A szubszidiaritás elve alapján a közügyek intézése először az állampolgárokhoz legközelebb eső szinten jelenik meg, a felsőbb szintekre csak a helyi forrásokból és helyi szervek által meg nem oldott feladatok tartoznak. A differenciálódás elve alapján a feladatokat és hatásköröket kapó helyi szervek működésének alapja a különbségek (ezek lehetnek demográfiai, strukturális, szervezeti vagy területi jellegűek) figyelembe vétele, míg a megfelelés elve, mint új elv azt jelentette, hogy a helyi szintre telepített feladatokat a megvalósítandó cél és eredmény vonatkozásában a legmegfelelőbb szervezeti struktúrával kell biztosítani. A 2001-es változás értelmében megszűnt továbbá a helyi autonómiák regionális szintű kontrolljának korábbi rendszere. Sőt, az alkotmányos törvény hozta létre a helyi autonómiák tanácsait, mint jogalkotó szerveket.

Hogyan határozza meg a változások tükrében a közjogi szakirodalom az állam területi mivoltát? Ebben a vonatkozásban Roberto Bin és Giovanni Pitruzzella szerzőpáros alkotmányjogi tankönyvére támaszkodva az alábbi álláspont körvonalazható. Az alkotmányjogászok különbséget tesznek a föderatív állam és a regionális állam között. Milyen vonatkozásban?

1. A föderatív állam az írott és merev állami alkotmány és a saját alkotmánnyal rendelkező területi politikai entitások által meghatározott, az állam alkotmányából eredően a központi állam és a területi államok között hatásköröket megosztó jellegű állam, ahol a törvényhozásban a kétkamarás parlament egyik háza a tagállamokat jeleníti meg, illetve a tagállamok részt vesznek az alkotmány módosításában, amely formai szempontból lehet az egyik kamara részvételével lefolytatott eljárás, illetve az Alkotmánybíróság általi konfliktusfeloldás.
2. A regionális államban viszont az állam alkotmánya ismeri el a területi entitásokat, az alkotmány ruházza fel ezeket politikai autonómiával és biztosítja számukra a státutumalkotás jogát. Hiányzik továbbá a törvényhozásban a régiókat tükröző második kamara, a kompetenciák megosztása az állam és a területi politikai entitások alapján az állami alkotmányban történik, végül az Alkotmánybíróság az állam és a régió közötti konfliktus feloldásában a nemzeti érdeket juttatja érvényre bizonyos regionális kompetenciák elismerésével.²²

²¹ *La costituzione esplicita*, uo. 36. o.

²² Bin, Roberto-Pitruzzella, Giovanni: *Diritto costituzionale*, Giappichelli Kiadó, Torinó, 2010. 95-96. o.

Ugyanakkor az alkotmányjog elméleti megközelítése és a valóság közötti határvonal nem ennyire éles. A föderális és regionális állam gyakorlata közötti különbség nehezen ábrázolható, a regionális állam ugyanis az olasz gyakorlatban számos föderatív elemmel bír. Ebből következően létezik egy másik, a fenn bemutatotthoz képest eltérő tipizálás.

Ez alapján különbség van 1. az unitárius állam, 2. az erős politikai decentralizáció alapuló állam és 3. a korlátozott politikai decentralizációt megvalósító állam között. Egy másik tipológia különbséget tesz 1. a duális föderalizmus és 2. a kooperatív föderalizmus között. Az előbbi jellemzője a liberális tapasztalat, amely alapján a föderatív állam és a tagállamok között erős, interferencia nélküli kompetencia-megoszlás figyelhető meg, míg az utóbbi esetében inkább a pluralista demokráciában jelen lévő közhatalmak feladatainak növekedésével járó kooperatív és összetett munkamegosztásról van szó a központi állam és a tagállamok (vagy régiók között).²³ Ezekben az esetekben az olasz állam inkább *a korlátozott decentralizációt* megvalósító állam, illetve a *kooperatív föderalizmus irányában* mozdult el a 2001-es alkotmánymódosítás óta.

V.1. Az állam és régió kapcsolatrendszer

A régiók vonatkozásában legfontosabb feladat a tipizálás és a területi entitás közjogi természetének megragadása.

A régióknak *két típusa* létezik:

1. a szigetektől és határ menti területekből álló *különleges státútummal* rendelkező: Szicília, Szardínia, Trentino-Alto Adige, Friuli–Venezia Giulia és Valle d’Aosta, illetve
2. a *rendes státútummal* bíró (Piemont, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toszkána, Lazio, Umbria, Marche, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria). Ezen túlmenően az alkotmányban szerepel két autonóm tartomány: Trentino és Bolzano.

A státútumok jogi természete közötti különbség abban áll, hogy a speciális státútumú öt régió alkotmányos törvényen alapuló autonómiában részesülnek, míg a rendes státútumú tizenöt régió esetében az alkotmány csak azt írja elő, hogy a régió kormányformáját, valamint szervezetének-működésének alapelveit az Alkotmánnyal összhangban kell tartani. Így különbség van a két típus autonómiája között. A speciális státútumú régiók alapokmánya az állam alkotmányos törvény által elfogadott státútum, míg a rendes státútumú régiók esetében az alapokmány regionális törvény.²⁴

A régió jogi természetét tekintve *alkotmányos jogállású, általános – politikai – célokkal rendelkező területi entitás*. Alkotmányos jogállása helyi és állami szinten egyaránt biztosított, mivel saját lokális szervein keresztül, illetve az alkotmányban meghatározott feltételek alapján az állam központi szerveiben is megjelenik. A terület a közjogi gondolkodás szerint egy olyan konstitutív elem, amely azt feltételezi, hogy egyfelől az adott régió saját szerveivel meghatározott területén belül rendelkezik hatalommal, másfelől a régiók számának megváltoztatása is csak alkotmányos törvénnyel hajtható végre.²⁵

A státútumok tartalmi elemei szempontjából különbség van aközött, hogy mit szabályozhatnak, és mit nem. Ezt a különbséget az alábbi táblázat szemlélteti:

²³ Uo. 96. o.

²⁴ Uo. 138. o.

²⁵ *Diritto amministrativo*, Prof. Federico del Giudice (szerk.), Esselibri-Simone Kiadó, Nápoly, 2010. 138. o.

A regionális státútum szabályozási tárgykörei és a régiók státútuma által nem szabályozható kérdések

A regionális státútum szabályozási tárgykörei	A regionális státútum által nem szabályozható kérdések
<ol style="list-style-type: none"> 1. a regionális tanács elnökének megválasztása 2. a regionális kormánysszervek megbízatásának megszűnése az összeegyeztethetlenség kivételével 3. a regionális székhely megválasztása, amennyiben erről törvény nem rendelkezik 4. regionális kormánysszervek közötti kapcsolat: pl. a regionális tanács illetékessége, 5. a tanács tevékenységével kapcsolatos jogi aktusok: indítványok, interpellációk, kérdések, 6. a regionális kabinet kompetenciái és ennek szabályai, 7. a regionális programokkal foglalkozó szervek, ill. 8. regionális pénzügyek kérdésköre 	<ol style="list-style-type: none"> 1. a regionális szintű alkotmány által meghatározott kormánysszervek típusa és száma 2. az alkotmány 121.§-ában meghatározott funkciók megosztása 3. a választási rendszerre vonatkozó szabályok, pl. regionális kabinet elnökének és tisztviselőinek a választási szabályai. Ezzel összefüggésben a 2004. évi 165. törvény rögzítette a választhatóság feltételeit és az összeférhetlenségi szabályokat négy fontos motívummal kiegészítve a helyi szintű választási rendszert: <ul style="list-style-type: none"> • Az elnök mandátumának lejárta után azonnal nem választható újra • meghatározta mely regionális szervek dönthetnek az összeférhetlenségi és választási feltételekről • meghatározta a helyi választási rendszer alapelveit • a régiók választott testületeinek időtartamát öt évben állapított meg.

In. *Diritto pubblico e costituzionale, Ipercompendio*, di Prof. Federico del Giudice (szerk.) IV. kiadás, Esselibri-Simone Kiadó, Nápoly, 2011. 131. o.

A törvényhozási tárgykörök szétosztása az államhatalom központi és helyi szintjei között a kizárólagosság, a konkurálás és a maradék elvek alapján az alábbi táblázat nyújt eligazítást.

Az olasz alkotmány 117. cikke

Az állam kizárólagos törvényhozási tárgykörei (117.§ 2. bekezdés)	Az államok és régiók párhuzamos hatáskörei (117.§, 3. bekezdés)	A régió „maradékely” alapú hatáskörei (117.§. 4. bekezdés)
<ul style="list-style-type: none"> • állam külpolitikája és nemzetközi kapcsolatai, az állam és EU viszonya, menedékjog, EU-hoz tartozó állampolgárok jogállása • bevándorlás • Köztársaság és vallási felekezetek viszonya • honvédelem, fegyveres erők, nemzetbiztonság, fegyver-lőszer-és egyéb robbanóanyagok • pénz, megtakarítások védelme, pénzpiac, versenyvédelem, valutarendszer, állami 	<ul style="list-style-type: none"> • régiók nemzetközi és EU-val való kapcsolata • külkereskedelem • munkavédelem, munkabiztonság • oktatás, iskolák, és más intézmények önállóságuk megsértése nélkül a szakképzés kivételével • szakmák, tudományos és technikai kutatás és termelő szektor innovációjának támogatása • egészségvédelem • élelmiszer-és sportszabályozás 	<p>minden olyan egyéb hatáskör, amely nincs kifejezetten az államnak fenntartva</p>

<p>adóztatási és számviteli rendszer, régiók pénzügyi helyzetének kiegyenlítése</p> <ul style="list-style-type: none"> • állami szervek és megválasztásuk szabályai, országos népszavazás és EU Parlamenti választások • törvény, rend és biztonság, a helyi igazgatási rednőség kivételével • állampolgárság, személyi állapot és lakóhely bejegyzése • igazságszolgáltatás és eljárási törvények • polgári és szociális jogok alapvető szintjeinek meghatározása, amelyeket az egész ország területén biztosítani kell • oktatás általános szabályai • szociális biztonság • választási rendszer, község, tartomány, nagyváros helyi önkormányzatának alapvető funkciói • vámok, államhatár védelme és nemzetközi megelőző intézkedések • súlyok, mérőeszközök és időstandardok, informatikai és statisztikai adatok és kérdések összehangolása • környezetvédelem, természetes környezet és nemzeti örökség védelem 	<ul style="list-style-type: none"> • katasztrófa-elhárítás • földhasználati szabályozás és tervezés • kikötők és polgári repülőterek • nagyobb szállítások és naigációs hálózatok • média-kommunikáció-szabályozás • energiatermelés-szállítás és nemzeti felhasználása • kötelező és egységes nyugdíjrendszer • közszféra költségvetési szabályainak harmonizálása és közfinanszírozás – adózási rednszer összehangolása • környezeti-kulturális örökség, illetve kulturális tevékenység támogatása és szervezése • takarékpénztárak • mezőgazdasági együttműködési bankok, regionális bankok • regionális mezőgazdasági és földfejlesztési hitelintézetek 	
--	---	--

A fenti táblázat alapján az állam kizárólagos hatáskörében maradtak: a kül- és bevándorláspolitika, a menekültügy, a Köztársaság és a vallási felekezetek közötti kapcsolatok, a nemzetközi kapcsolatok, a biztonságpolitika, az állami fizetőeszközökkel kapcsolatos kérdések, az állami szervek és a hozzájuk tartozó választási törvények, a közrend és a közbiztonság ügye, az állampolgársággal és családi állapottal kapcsolatos államigazgatási ügyek, az igazságszolgáltatás, az oktatás általános szabályozásának kérdése, a társadalombiztosítás, a vámok és a határvédelem, illetve a statisztikai és informatikai adatokkal összefüggő szabályozás tárgykörei. Ezek a nemzeti dimenzióba tartozó ügyek a régió számára érinthetetlenek. Ugyanakkor a régiók és az állam konkuráló törvényalkotási joga egy sor meghatározó elemet tartalmaz, amelyek között olyan jelentős kérdések szerepelnek, mint a régiók nemzetközi és EU-val való kapcsolatai, vagy éppen a foglalkoztatáspolitikai, továbbá oktatás és szakképzés területei, vagy a hitelezési bankok. Ezen

túlmenően minden az állam hatáskörébe nem tartozó új szabályozási tárgykör a maradék elv alapján automatikusan az államhoz kerül.

A konkuráló hatáskörök tekintetében kiemelendő, hogy maga az alkotmány írja elő, hogy az alkotmányban rögzített alapelvekkel összhangban kell állnia a jogalkotásnak. Amennyiben a regionális törvényeket jogelméleti szempontból vizsgáljuk fontos megemlíteni, hogy ezek a decentralizációt érvényesítő jogi aktusok számos korláttal bírnak. Egyfelől összhangban kell állniuk az alkotmánnyal, az Európai Unió normáival, a jogrend általános elveivel, továbbá kizárólag az adott területen belül alkalmazhatóak és az alkotmány által meghatározott tárgykörökben, ami az 1990-es években kétségtől jelentős mértékben bővült, mindenekelőtt a maradék elv új megfogalmazásával. Ugyancsak fontos korlát az olasz Alkotmánybíróság azon döntése, amely szerint, ahol a *törvénynek fenntartott szabályozás* elve (il principio della riserva di legge) érvényesül, ott az állam törvényeire kell gondolni, tehát ezt az elvet nem lehet regionális szinten érvényesíteni.

A törvényhozási tárgykörök tekintetében amennyiben az állam kizárólagos jogköreit vizsgáljuk meg, ott fontos a régiók pénzügyi helyzetének kiegyenlítésére vonatkozó tétel. Ez a régió pénzügyi autonómiája szempontjából bír relevanciával. A regionális autonómia ezredforduló utáni legfontosabb eleme ugyanis a pénzügyi önállóság deklarálása volt, amely először a 2009-es 42. számú törvénnyel fiskális föderációt valósított meg. Különbséget kell azonban tenni az általános és különleges pénzügyi autonómia típusai között. Az előbbi esetében a pénzügyi autonómia a régiókon túl vonatkozik a községekre, tartományokra és nagyvárosokra egyaránt. Mit jelent ez a gyakorlatban? Egyfelől önálló pénzügyi forrásokkal rendelkeznek, azaz saját adókat vetnek ki és saját bevételekhez jutnak, másfelől arányosan részesednek a központi adókból. Ezen túlmenően az alkotmány meghatároz egy kiegyenlítő alapot, amely alapján a gyengébb anyagi teljesítőképességgel rendelkező lakosú régiók támogatást kaphatnak. Ebből az alapból kell a helyi autonómiával együtt járó feladatok teljes ellátását biztosítani. A különleges pénzügyi autonómia ellenben az adott terület erőforrásaihoz kötött. Több típusa létezik.

1. Az adott területen megvalósítandó feladathoz, amit csak ott lehet megvalósítani, az állam kiegészítő támogatást adhat.
2. Ezzel szemben mivel az igazgatási feladatok ellátásában a községtől induló szubszidiaritás elve érvényesül, azaz a helyi feladatok elsősorban a községre tartoznak, s csak ezt követően kerülnek a tartomány, a nagyváros, és végső soron az állam hatáskörébe, az egyes régiók közötti különösen nagy gazdasági-és társadalmi fejlettségbeli eltérések miatt fontos a szolidaritás elvének alkotmányos szintű megfogalmazása. Ez utóbbi abban ölt testet, hogy az állam járulékos forrásokat utalhat ki a fejlődés előmozdítása érdekében, ami lehet az állam különleges tevékenysége is.

Végül a pénzügyi autonómia utolsó lépcsőfoka a 2010. évi 85. számú törvényhozás által a kormánynak delegált rendelet volt, amely a 2009/42. törvény végrehajtását realizálta az állami és helyi autonómiák vagyonának pontos elhatárolásával, annak érdekében, hogy a lokális szintű vagyont könnyebben hasznosítani lehessen a helyi közösségek érdekében. Ezek az adott terület vízkészletére, ásványkincsire, regionális érdekeltégű repülőterekre és más a törvény által ki nem zárt állami ingó vagyonokra vonatkoztak. Így nemcsak fiskális, hanem az állami vagyon tekintetében is megvalósulni látszik a föderáció.

Az állam-és a régiók közötti kapcsolat koordinálására vonatkozóan az alkotmány csak egy *parlamentari bizottságról* tesz említést, ami a 126.§ értelmében a képviselőkől és szenátorokból álló testület. A testület véleményét az alkotmányellenesen működő regionális tanács feloszlatását, vagy a regionális kabinet elnökének felmentését elrendelő indoklással ellátott köztársasági elnöki rendelet előtt kell kikérni. Ez a testület egyébként az erről rendelkező 1970. évi 775. sz. törvény alapján a kamarák elnökei által a parlamenti csoportok

arányosságára tekintettel kinevezett húsz képviselőből és 20 szentárokából áll. Mint véleménynyilvánító fórumnak a törvényerejű rendelettervezetek és törvényjavaslatok, a gazdasági-és pénzügyi programdokumentumok, és a koordináló- továbbá irányítási jellegű aktusokkal kapcsolatban vannak konzultatív jogkörei. A 2001-es jogszabály-módosítást követően a testület részt vehet azon közpénzügyi és konkuráló törvénytervezetek vitájában is, amelynek következtében képessé vált a jogszabály megváltoztatásának megakadályozására. Ez azt jelenti, hogyha ezekben a tárgykörökben a testület támogató vagy ellenkező véleményen van és a jogszabályt szövegező bizottságban a testület álláspontját nem fogadják el, akkor a parlamentnek abszolút többséggel kell szavaznia az adott tervezetről.²⁶

Ezen túlmenően működik a *konferenciák rendszere*. Számos az állam kizárólagos kompetenciájába tartozó kérdéskörben pl. az emigráció, a közrend és a közbiztonság a régiók – főleg a déliek – érintettek, hiszen az ezzel járó problémák elsősorban területi szinten csapódnak le. Ennek a problémának az áthidalására született meg a kétpólusú, állandó konferenciák intézményi rendje, amely három különböző formában működik.²⁷

1. állam-régió konferencia: A tanács elnöke által összehívott régió, a regionális tagokból, az autonóm tartományok – Bolzano és Trentino – elnökeiből, továbbá az érintett miniszterekből álló testület, amelynek feladata közös egyezmények kötése.
2. állam-város és lokális autonómiák konferenciája. Ez a Minisztertanács Elnökségén felállított testület koordináló feladatok megvalósítására jött létre 1996-ban.
3. egységes konferencia: az előbbi két konferencia tagjaiból álló testület, amelynek célja mind a régió, mind egyéb helyi közösségi érdekek állami közreműködéssel való megoldásának kidolgozása.

V.2. A regionális szervek típusai és megválasztásának általános szabályai

Regionális szinten a választópolgárok testületére vonatkozó szabály abban foglalható össze, hogy minden nagykorú és a politikai jogokat gyakorló állampolgár, aki a régió területén lakik és az adott régió községi szinten vezetett választói névjegyzékében szerepel, választójoggal rendelkezik. A regionális tanács (Consiglio regionale) gyakorolja a törvényhozó hatalmat, amelynek tagjait öt évre választják. A regionális tanács a rendes státútumú régiókban minimum 30 - maximum 80 tanácsosból áll a lakosság számának figyelembevétel. Az alsó határ az egymillió fővel nem rendelkező régiókra vonatkozik, míg a felső a több, mint hatmillió lakost számlálókra.

A tanács tagjainak megválasztását az 1995/43. évi választási törvény módosította. Jelenleg egy arányos és többségi elvet alkalmazó vegyes rendszer szerint választják, mivel a tagok 4/5-ét a tartományi listákról arányosan, 1/5-ét a regionális listákról a többségi elv alkalmazásával választják meg. (2. számú melléklet). Kiegészítő elvként a többség elsőbbsége (premio di maggioranza) elv is érvényesül, amelyet a választásokon a legtöbb szavazatot elért regionális listákról lehet elnyerni. A regionális tanács a törvényalkotáson kívül ellátja az elnök és a regionális kabinet fölötti politikai ellenőrzést, elfogadja a költségvetési és zárszámadási törvényt és egy sor más jogkörrel rendelkezik, pl. törvénykezdeményezési joga van, részt vesz a köztársasági elnök megválasztásában, szerepet játszik a népszavazásokon és az alkotmányból eredően véleménynyilvánítási joga van a régiók egyesítéséről vagy új régiók létrehozásával kapcsolatos ügyekben, illetve a tartományi keretek régióon belüli megváltoztatásában (132-133.§).

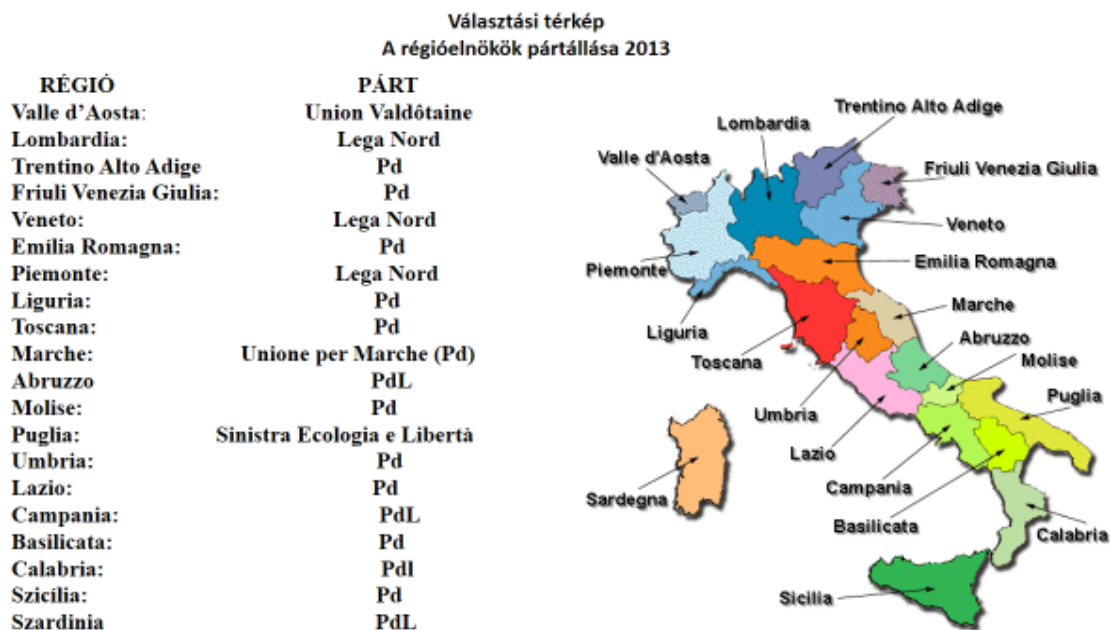
A regionális kabinet /Giunta regionale/ a régió végrehajtó szerv, amelynek tagjait az elnök nevezi ki, a regionális kabinet elnökét /Presidente della regione/ pedig a nép

²⁶ *Diritto regionale*: uo. 227-228. o.

²⁷ Uo. 140. o.

közvetlenül választja meg kivéve, ha a státútum másként rendelkezik. (2. számú melléklet). Az elnök a régiót képviselő funkcióján túl a kabinet ülésén elnököl, amely feladat nagyban hasonlít a miniszterelnök és minisztertanács viszonyához. Ezen túlmenően meghatározza a regionális kabinet általános irányvonalát és azokért felelősséggel tartozik, kihirdeti a regionális törvényeket és rendeleteket, és ellátja a régiók számára átruházott igazgatási feladatokat. Néhány régióban az elnököt egyúttal kormányzónak hívják jelezve ezzel azt, hogy a regionális közigazgatás vezetője.²⁸ Személye a tanács 1/5-e által prezentált bizalmatlansági indítvánnyal elmozdítható.

Jelenleg a húsz régió elnöki tisztségét számba véve megállapítható, hogy az adott régióban melyik politikai párt játszik meghatározó szerepet. Mivel az elnök egyben a regionális kormány vezetője és a régió elnöke, ezért az elnök mögött álló pártok rangsorolása nem tűnik mellékesnek.



Az egyes régiók hivatalos honlapja alapján összegyűjtött régióelnöki életrajzok, továbbá a régiók elektronikus honlapja segítségével összeállítható az elnököt jelölő pártok alapján az adott régiót meghatározó politikai erők listája.²⁹ Ez alapján megállapítható, hogy regionális szinten többségben van a Demokrata párt (Pd), szám szerint 11 régióban van demokrata elnök. Ezzel szemben a Szabadság Pártja (Pdl) csupán 4, az Északi Liga (Lega Nord) 3 elnököt tudhat magának. A regionális elnöki tisztség érdekes színfoltját adja északon a kétnyelvű Valle d'Aosta, ahol a jobbközéppel szövetségben kormányoz egy regionális alapú politikai mozgalom, amelynek célja a régió területén élő nyelvi kisebbségek érdekeinek védelme, illetve Puglia, ahol az Ökológia és Szabadság baloldali pártja adta az elnököt. Ez esetben egy környezetvédő és a szabadságjogokat tiszteletben tartó politikai erőről van szó.

²⁸ *Ipercompendio*: uo 138. o.

²⁹ <http://www.regione.it> (2013. május 13.)

V.3. A régiókon „túli” helyi autonómiák rendszere, típusai és közjogtudományi doktrínája

A helyi szintű állami szerveket a 2000/267. számú a törvényhozás által a kormányra delegált rendeletben állapították meg. Ez a rövidítése alapján TUEL-nek nevezett jogszabály a község, a tartomány és a nagyváros esetében jelöli meg a törvényhozás és végrehajtás szerveit, megválasztásának módját és hatásköreit.³⁰

Az alkotmányjogi gondolkodás szerint a község: eredeti (originális) entitás, amely általában egy történelmileg meghatározható városi centrumhoz kapcsolódva, a közigazgatási feladatokat és szolgáltatásokat az állampolgár érdekében valósítja meg. A tartományok: közvetítő entitások, mivel a régió és a község közötti koordináció érdekében jöttek létre, amely néhány közigazgatási feladatot és szolgáltatást lát el. A nagyvárosok a tartományok speciális típusainak tekinthetők, mert a községekkel szemben a gazdasági élet és közszolgáltatások nagyobb fokú integrációjának megvalósítására képesek, ám a vonzáskörzetükben való községekkel együtt (!) jelentik meg az állam felé a helyi érdekek összességét. Ide sorolható Torinó, Milánó, Velence, Genova, Bologna, Firenze, Róma, Nápoly, Bari stb. A nagyvárosok a tartományok funkcióival rendelkeznek, s amennyiben területük nem azonos a megye területével, akkor új megyei határok és intézmények megállapítására kerül sor, azaz a nagyváros egyben egy új megye területének minősül.

A helyi autonómiák két további különálló altípusát képezik 1. a hegyvidéki zónák és 2. a szigetek. A hegyi zónáknál a községek „alkotmánya” a regionális tanács elnökének intézkedésével jön létre, állami szervei tekintetében egy képviseleti szervvel, illetve egy a polgármesterből, községi tanácsokból álló végrehajtó szervvel rendelkezik. Ezeket a szabályokat kell kiterjeszteni a szigetek és szigetcsoportok községeire. Ez utóbbi esetben tehát a törvény nem tartalmaz új szabályokat.

Végül létezik a községek uniója is, amely egy- vagy több község egyesülésének jogi formája a hatáskörükbe tartozó, de község feletti szint megvalósítását igénylő, közös feladatok elvégzésére. Az unió úgy jöhet létre, ha az abban részt vevő község tanácsai elfogadják az egyesülésről szóló statútumot. Az Unió elnöke az érdekelt községek polgármestere által választott személy, míg a másik két szerv – a tanács és a kabinet – a társult községek ilyen típusú szerveinek megválasztott tagjaiból állnak.

A községek és tartományok statútum-alkotási és szabályozási autonómiájának elismerése az 1990-es évekig váratott magára. A jogalkotó először az 1990. évi 42. törvényben ismerte el statútum alkotási jogukat, majd a 2001-es alkotmányos reform keretében rögzítette autonómiájukat, kiegészítve a területi egységek sorát a nagyvárosokkal.

A község szervei a *tanács*, a *kabinet* és a *polgármester*. A községi tanács /consiglio comunale/ a politikai-és közigazgatási irányítás és ellenőrzés szerve, a községi kabinet /giunta comunale/ a végrehajtás szerve, míg a polgármester /sindaco/ kettős jellemvonással bír. Egyfelől a helyi autonómia egyik garanciája, azaz összehívja a községi kabinetet és elnököl a kabinet ülésein, teljes felelősséggel tartozik a helyi közigazgatásért, másfelől a központi kormány hivatali funkcióit ellátó személy is. Az adott szerv megválasztása az alapján különböztethető meg, hogy 15 ezer lakos alatti vagy feletti területről van szó. Az előbbi, kisebb lélekszámú településen a polgármestert és a tanács tagjait a többségi elv alkalmazásával választják meg egyfordulós szavazással, és a győztes lista polgármesterjelöltje lesz a település polgármestere. Ebben az esetben a választó egy szavazattal bír, kifejezetten a polgármester jelölt személyére szavaz, ám szavazatával automatikusan támogatja az őt jelölő listát is. (2. számú melléklet)

³⁰ Uo. 143. o.

A 15 ezer lakosnál nagyobb községek esetében vegyes választási szisztéma működik, azaz az arányosság elvét a többség díja elvvel kombinálják. Ebben az esetben ugyanazt a polgármestert több lista jelölheti, ezáltal a választó két szavazattal bír: szavaz a polgármesterjelölt személyére és valamelyik listára. A polgármester az a személy, aki a szavazatok abszolút többségét (50+1%-ot) szerez. Amennyiben ezt egyetlen jelölt sem éri el, akkor a második fordulóban a két legtöbb szavazatot kapott jelölt közül az lesz a polgármester, aki a legtöbb szavazatot éri el (relatív többség). Így ebben az esetben két forduló választásról beszélhetünk. A győztes polgármestert tartalmazó lista pedig a többség díja elv kompenzálásával megszerzi a mandátumok 60%-át. (2. számú melléklet)

A polgármester két mandátum után nem választható újra. Mandátuma öt évre szól. A községi kabinet tagjait a polgármester választja, szintén öt év időtartamra.

Hasonló választási módszerek érvényesülnek a tartományokban azzal a különbséggel, hogy a tanács és a kabinet mellett a tartomány elnöke a harmadik állami szerv megnevezése. Itt az elnököt általános és közvetlen választójoggal választják meg, az arányosság elve és a „többség díja” kombinálásával. Szintén a győztes elnökjelöltet tartalmazó lista kapja meg a mandátumok 60%-át. (2. számú melléklet)

A helyi szervek érdekessége, hogy a kabinetek mind községi, mind tartományi szinten az ún. maradékelv alapján kapják meg hatásköreiket. Ezen túlmenően a tartomány elnöke általános igazgatót nevezhet ki /*direttore generale*/. Funkciója bizalmi jellegűnek tekinthető, határozott idejű, de az elnöki mandátumnál nem hosszabb időtartamú munkaszerződéssel rendelkezik. Az általános igazgató feladata a neki alárendelt megyei igazgatók /i dirigenti provinciali/ irányítása és koordinálása. Mivel e funkció az elnök diszkrecionális jogköréből keletkezik, ezért az elnök dönthet úgy is, hogy az általános igazgató helyett tartományi titkárt /*segretario provinciale*/ nevez ki. Ugyanez a községi szinten is érvényesül, csak ott a polgármester nevezi ki ezeket a személyeket. Tulajdonképpen a titkár mindkét szinten a közigazgatási és jogi feladatok összehangolását végző személy, elkészíti a kabinet és tanács üléseinek jegyzőkönyveit, megkötö a közigazgatási szerződéseket és ellátja a helyi státútum által hatáskörébe utalt feladatokat. Amelyik községben vagy tartományban van általános igazgató ott a titkár legfeljebb a „közigazgatás korrekt és legális működését” segítő feladatokat látja el.”³¹

Ugyancsak a 2001-es alkotmányos törvénnyel rendelkezett a jogalkotó Róma városának fővárosi rangjáról, s törvényi szintet írt elő e status tartalmi elemeinek a kifejtésére. A törvény 2009-ben született meg. A 2009. évi 42. számú törvény értelmében Róma olyan területi entitás, amelynek határai megegyeznek a város határaival. A főváros speciális, az alkotmány által meghatározott korlátok között státútum-alkotási, közigazgatási és pénzügyi autonómiával rendelkezik. A városi tanácsnak külön elnevezése van: *assemblea capitolina*.³² Róma, mint főváros a következő közigazgatási funkciókkal rendelkezik:

1. történelmi- kulturális- környezeti és folyami javainak értékesítése,
2. társadalmi és gazdasági fejlődés különös tekintettel a termelői és turizmus szektoraira,
3. városi fejlődés és területi tervezés,
4. köz-és magánépületek,
5. városi szolgáltatások különös tekintettel a közlekedés megszervezése, a minisztertanács elnökségével és Lazio régióval együttműködve a polgári védelem megszervezése, ill. az állam és a régió által a fővárosra telepített feladatok ellátása.

³¹ *Diritto amministrativo*, uo. 151. o.

³² *Diritto amministrativo*: uo. 155. o.

V.4. Egyéb, a területi autonómiát érintő alkotmányos rendelkezések.

A régiók működése, törvényhozási és közigazgatási hatáskörei szempontjából rendkívül fontos, hogy milyen elvek alapján és milyen mértékben vesznek részt a törvényalkotás, valamint az igazságszolgáltatás és az alkotmányvédelem területén. Ebből a szempontból a kétkamarás olasz parlamenti törvényalkotás folyamatában az 1948-as alkotmányjogi helyzethez képest igen jelentős előrelépés, hogy a szenátusban megjelenik a regionalitás elve. A szenátorok megválasztásánál ugyanis az alkotmány 57. cikke értelmében minden régióból minimum 7, Molise régiójából 2, Valle d'Aostából 1 szenátort kell választani.³³ Ugyanilyen meghatározó szerephez jutnak a régiók a köztársasági elnök megválasztásánál, hiszen a szenátus régióként 3 küldöttel (Valle d'Aosta 1 küldöttel) vesz részt az elnök személyét érintő parlamenti szavazáson, akiket a nemzeti kisebbségek képviselőinek figyelembevételével a régiók tanácsai választják meg.³⁴

További lényeges elem a régiók törvényhozói és közigazgatási aktusok feletti ellenőrzés joga. Ebben az esetben egy önálló közigazgatási bírság felállításával, illetve az Államtanács szervével az olasz regionalitás egy sajátos eleme bontakozik ki az alábbi szinteken és formákban:

1. Az igazgatási aktusok fölötti törvényességet decentralizált formában állami szerv látja el. Elsőfokú szinten a regionális közigazgatási bíróságok (TAR) másodfokon az Államtanács jár el.
2. Ezen túlmenően az alkotmány elismeri a regionális tanács aktusai feletti célszerűségi ellenőrzést is.
3. Végső soron a törvényt vagy alkotmányt sértő regionális tanácsot a köztársasági elnök oszlathatja fel.

Végül, de nem utolsósorban az Alkotmánybíróság eljárási típusai tekintetében meg kell említeni, hogy bár az alkotmányvédő szerv a kezdeti éveiben a nemzeti érdek egyoldalú érvényesítésével oldotta meg a régiókat és területi autonómiákat érintő alkotmányossági ügyeket, mára már az eljárásainak jelentős részét kitevő régió és állam közötti konfliktus határozza meg. Az AB egyfelől az állam és a régió törvényei, illetve törvényerejű aktusai alkotmányos legitimitásának kérdésében dönthet, másfelől a hatásköri összeütközések és konfliktusok tárgyában hozhat döntést, amely az államhatalmi ágak szerveit, az állam és a regionális szervek, illetve a régiók közötti esetekben merülnek fel.

Az Alkotmánybíróság eseteinek leggyakoribb változata az állami szervek, illetve az állam és régiók, valamint régiók közötti hatásköri összeütközések vizsgálata. Az állami szervek közötti konfliktus akkor merül fel, ha két szerv kompetenciájába tartozó ügyben meg kell állapítani melyiké az adott hatáskör. Az eljárás az érintett szerv kérelmére indul, amelynek egyfelől tartalmazni kell a konfliktussal kapcsolatos érvek összefoglalását, másfelől az(okat) az alkotmányos normákat, amelyek szabályozzák a vizsgálandó tárgykört. Az AB hivatalában elhelyezett kérelmet a hivatalos lapban is közölni kell. A testület döntése először a konfliktus megengedhetőségére vonatkozik, amit „ordinanza” (szemben az

³³ 57.§ (1) A Köztársaság Szenátusát a régiómegoszlás alapján választják, a külföldi választókerület számára fenntartott helyek kivételével.

(3) Egyetlen régiónak sem lehet hétnél kevesebb szenátora, Molise-ben kettő, Valle d'Aosta-ban egy szenátort választanak.

(4) A régiók között a mandátumok elosztása az előző cikk rendelkezéseinek alkalmazásával a régió lakosainak a legutóbbi népszámlálás szerinti lélekszámához viszonyítva a teljes hányadosoknak és a legmagasabb maradékoknak megfelelően arányosan történik. In. Trócsányi-Badó: uo. 793.o., ill. *La costituzione esplicita*. uo. 167. o.

³⁴ 83.§ (2) A választáson régióként három küldött vesz részt. Ezeket a régió tanácsai választják oly módon, hogy a nemzeti kisebbségek képviselője is biztosítva legyen, Valle d'Aosta csak egy küldöttel rendelkezik. In. Trócsányi-Badó: uo. 797.o., ill. *La costituzione esplicita*: uo. 219.o.

Alkotmánybíróság előtt lévő ügyekben hozott érdemi és végső döntéssel a „sentenza”-val, - a szerző megjegyzése) formájában bocsát ki. Amennyiben megengedhetőnek tartja a kérelem tárgyát, meghatározza azokat a szerveket, amelyek érdekeltnek lehetnek a konfliktusban. Ezen szervezetek szintén joguk van meghatározott időn belül kérelmet benyújtani a bíróság felé. Az AB végső határozatában arról dönt, hogy melyik szervet illeti meg az adott hatáskör.

A régiók és az állam közötti hatásköri vitákban ettől eltérő vonás, hogy az érdekelt által benyújtott kérelemnek tartalmaznia kell, hogy mely 1. hatáskörét sértették meg *ténylegesen* és mely 2. *konkrét* (!) hatásköréről van szó. A régió esetében a kérelem előterjesztője a regionális kabinet elnöke a végrehajtó testület döntését követően, az állam esetében a minisztertanács elnöke vagy az ügyben érintett és delegált miniszter. Az alkotmánybíróság ebben az esetkörben azt állapítja meg, hogy mely szinthez tartozik a hatáskör, ami azzal a következménnyel jár, hogy a másik fél részéről kibocsátott aktust megsemmisíti.

VI. Záró gondolatok

Tanulmányom célja a régióval kapcsolatos közjogtudományi doktrínák és politikai viták fejlődéstörténetén keresztül annak a bemutatása és elemzése volt, hogy a XIX/XX. századi olasz politikai rendszerekben milyen kihívások érték az állami hatalom területi tagozódásának és megszervezésének problematikáját. A 2001-es jelentős alkotmánymódosítás ugyanis nem csekély előzményekkel rendelkezik. Az itáliai félszigetet jellemző jogi és politikai partikularizmus, a XIX. század közepén létrehozott nemzeti egység, továbbá az északi és déli területek között a mai napig fennálló gazdasági-társadalmi, szociális és mentalitásbeli különbségek alapvetően befolyásolták a közjogi gondolkodást és a politikai pártok régiókkal kapcsolatos álláspontját. Meggyőződésem, hogy ennek a jogi problémának a történeti gyökerei közelebb vihetnek bennünket mindazon érvek és ellenérvek megértéséhez, amelyek az olasz jogi, politikai és hétköznapi gondolkodásban a mai napig egyaránt jelen vannak.

Felhasznált irodalom

Brucker Balázs: *Regionalizmus és európaizáció Olaszországban*. IDEA Program, Pécs, 2004. http://www.terport.hu/webfm_send/345. (2013. május 13)

Cheli, Enzo: *Divergenze nella storiografia e linee di una possibile ricerca*. In: I giuristi alla Costituente – Il contributo italiano alla storia del Pensiero – Diritto (2012)

Cotta, Maurizio–Verzichelli, Luca (szerk.), *Il sistema politico italiano*, Il Mulino Kiadó, Bologna, 2008.

Diritto amministrativo, Prof. Federico del Giudice (szerk.), Esselibri-Simone, Nápoly, 2010.

Diritto degli Enti Locali, XIX. kiadás, dott.sse Giovanna Basile-Anna Cacace (szerk.), Esselibri-Simone Kiadó, Nápoly, 2010.

Diritto pubblico e costituzionale, Ipercompendio, IV. kiadás, Prof. Federico del Giudice (szerk.), Esselibri-Simone Kiadó, Nápoly, 2011.

Diritto Regionale, XV. kiadás, dott.ssa Alessandra Pedaci (szerk.), Esselibri-Simone Kiadó, Nápoly, 2011.

Dizionario Biografico degli Italiani. Treccani, il portale del sapere, <http://www.treccani.it> (2013. május 13.)

Finelli, Roberto – Papa, Franca – Montanari, Marcello – Cascione, Giuseppe (szerk.) *Le libertà dei moderni. Filosofie a teorie politiche della modernità 1789-1989 Dalla rivoluzione francese alla caduta del muro Berlino*, Ligouri Kiadó, Nápoly, 2003.

Il senso delle Costituzioni. Carlo Mongardini, (szerk.), Bulzoni Kiadó, Róma, 2008.

Józsa Zoltán: *Regionalizmus és önkormányzatok*. Acta Universtatis Szegediensis, Szeged, 1999.

La Costituzione della Repubblica Italiana. In: *La costituzione esplicata. La Carta fondamentale della Repubblica spiegata Articolo per Articolo*, IX. kiadás, Esselibri-Simone Kiadó, Nápoly, 2010.

Lanchester, Fulco: *Pensare lo Stato. I giuspubblicisti nell'Italia unitaria*. Laterza Kiadó, Róma-Bari, 2004. 978-9

Mortati, Costantino: *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*. Raccolti scritti – I. kötet, Giuffrè, Milánó, 1972.

Sentenza 274/2003. Corte costituzionale. <http://www.cortecostituzionale.it> (2013. május 13.)
Statuto Albertino In: *La costituzione esplicata. La Carta fondamentale della Repubblica spiegata Articolo per Articolo*, IX. kiadás, Esselibri-Simone Kiadó, Nápoly, 2010.

Trócsányi László-Badó Attila (szerk.) *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, KJK-Kerszöv, Budapest 2005.

1. számú melléklet: Az olasz alkotmány jelenleg hatályos V. fejezetének magyar szövege³⁵

Régiók, tartományok és községek

114.§ (1) A Köztársaság községekből, tartományokból, nagyvárosokból, régiókból és államból áll.³⁶

(2) A községek, tartományok, nagyvárosok, és régiók önálló egységek, amelyek saját státútumokkal, hatáskörökkel és feladatokkal rendelkeznek, az Alkotmányban meghatározott évekkel összhangban.

(3) A Köztársaság fővárosa Róma. Jogállását törvény szabályozza.

115. § (Hatályon kívül helyezve)

116. cikk. (1) Friuli-Venezia Giulia, Szardínia, Szicília, Dél-Tirol és Valle d'Aosta az önállóság különleges formáit és feltételeit élvezi, alkotmányos törvényen alapuló státútumaikkal összhangban.

(2) Dél-Tirol régió és az önálló Trento és Bolzano tartományokból áll.

(3) Az érintett régió kezdeményezésére, az érintett önkormányzatokkal való tárgyalást követően állami törvény az autonómia egyéb formáit és feltételeit is régiókhöz utalhatja, a 119. cikkben meghatározott elvekkel összhangban. Ezen formák és feltételek érintik a 117. cikk (3) bekezdésben, tekintettel – *l* és *r* – pontokban meghatározott ügyeket. Ezen törvényt a kamarák többségével hagyják jóvá, az állam és az érintett régió közötti egyezmény alapján.

117.§ (1) A törvényhozó hatalmat az állam és a régiók gyakorolják, az Alkotmánnyal, az Európai Unió által meghatározott korlátozásokkal és a nemzetközi kötelezettségekkel összhangban.

(2) Az államnak kizárólagos törvényhozási hatásköre van a következő ügyekben:

a) az állam külpolitikája és nemzetközi kapcsolatai, az állam és Európai Unió viszonya, a menedékjog, és az Európai Unióhoz nem tartozó állampolgárok jogállása;

b) bevándorlás;

c) a Köztársaság és vallási felekezetek viszonya;

d) honvédelem, fegyveres erők, nemzetbiztonság, fegyverek, lőszer és robbanóanyagok;

e) pénz, megtakarítások védelme, pénzpiac, versenyvédelem, valutarendszer, állami adóztatási és számviteli rendszer, régiók pénzügyi helyzetének kiegyenlítése;

f) állami szervek és megválasztásuk szabályai, országos népszavazás és Európai Parlamenti választások;

g) az állam és az országos közszervek szervezete és igazgatása;

h) törvény, rend és biztonság, a helyi igazgatási rendőrség kivételével;

i) állampolgárság, a személyi állapot és a lakóhely bejegyzése;

j) igazságszolgáltatási és eljárási törvények, polgári és büntetőtörvények, igazgatási törvényszékek;

k) azon polgári és szociális jogok alapszintjeinek meghatározása, amelyeket az ország egész területén biztosítani kell;

l) az oktatás általános szabályai;

m) szociális biztonság;

³⁵Trócsányi László-Badó Attila (szerk.) *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban* KJK-Kerszöv, Budapest 2005., ill. olasz nyelvű változata vonatkozásában a *La costituzione esplicitata*. uo.287-342. o.

³⁶A 114.§-nak létezik egy ettől eltérő fordítása, ahol a szerző a provincia kifejezést nem tartománynak, hanem provinciának fordítja, a città metropolitana kifejezést nem nagyvárosként, hanem metropoliszként. In. Brucker Balázs: *Regionalizmus és európaizáció Olaszországban*. IDEA Program, Pécs, 2004. http://www.terport.hu/webfm_send/345. (2013. május 13.)

n) választási rendszer, a község, tartomány, nagyváros helyi önkormányzatának alapvető funkciói;

o) vámok, államhatár védelme és nemzetközi megelőző intézkedések;

p) súlyok, mérőeszközök és időstandardok, az állami regionális és helyi igazgatási adatok informatikai, statisztikai és információtechnikai kérdéseinek összehangolása, szellemi tulajdon;

q) környezetvédelem, a természetes környezet és a nemzeti örökség védelme.

(3) Az állam és a régiók párhuzamos hatáskörébe tartoznak a következő ügyek: régiók nemzetközi és Európai Unióval való kapcsolata; külkereskedelem; munkavédelem, munkabiztonság; oktatás, az iskolák, és más intézmények önállóságának megsértése nélkül, a szakképzés kivételével; szakmák; tudományos és technikai kutatás és a termelő szektor innovációjának támogatása; egészségvédelem; élelmiszerek; sportszabályozás; katasztrófa-elhárítás; földhasználati szabályozás és tervezés; kikötők és polgári repülőterek; nagyobb szállítások és navigációs hálózatok; média-kommunikáció-szabályozás; energiatermelés-szállítás és nemzeti felhasználása; kötelező és egységes nyugdíjrendszer; a közszféra költségvetési szabályainak harmonizálása, közfinanszírozás és az adózási rendszer összehangolása; a környezeti és kulturális örökség, illetve kulturális tevékenység támogatása és szervezése; takarékpénztárak, mezőgazdasági együttműködési bankok, regionális bankok; regionális mezőgazdasági és földfejlesztési hitelintézetek. A párhuzamos hatáskörű ügyekben a régiók rendelkeznek törvényalkotási jogkörrel, az alapelvek alapulvételével, amelyek az állam számára vannak fenntartva.

(4) A régió rendelkezik minden olyan törvényhozási hatáskörrel, amely nincs kifejezetten az állam számára fenntartva.

(5) A hatáskörükbe tartozó ügyekben a régiók és Trento és Bolzano önálló tartományok részt vesznek minden olyan döntésben, amely a közösségi jog alakítására vonatkozik. A régiók és az önálló tartományok biztosítják a nemzetközi kötelezettségek és az Európai Unió aktusainak végrehajtását, az állami törvényben meghatározott felügyelet mellett. Az állami törvény meghatározza azokat az eljárási szabályokat, amelyek mentén az állam a régiók helyett eljárhat, abban az esetben, ha az nem látja el kötelezettségeit.

(6) Másodlagos törvény kibocsátásának joga az államot illeti meg azokban az ügyekben, amelyek kizárólagos hatáskörébe tartoznak, kivéve, ha ezt a hatáskört a régióra átruházta. Minden más esetben a másodlagos törvény kibocsátásának joga a régiót illeti meg. A községeknek, tartományoknak és nagyvárosoknak szabályozó jogkörük van a számukra kijelölt feladatok szervezése és ellátása végett.

(7) A regionális törvény által előírt minden akadályt a férfi és női egyenlőség teljes megvalósulása elöl a társadalmi, kulturális és gazdasági életben, és a férfiak és nők számára egyenlő hozzáférést biztosít a választott hivatalokhoz.

(8) Regionális törvény ratifikálja azokat a régiók közötti egyezményeket, amelyek feladataik hatékonyabb ellátását célozzák, ideértve a közös intézmények létrehozását.

(9) A hatáskörükbe tartozó ügyekben a régió más államokkal egyezményeket, más államok területi egységeivel megállapodásokat köt, az állami törvényben meghatározott esetekben és módon.

118.§ (1) Minden igazgatási funkció a községre tartozik, kivéve, ha az a tartomány, nagyváros, régió vagy az állam elé utalt, annak egységes gyakorlása céljából, a szubszidiaritás, a differenciálás és a megfelelés elveinek megtartásával.

(2) A községek, tartományok, és nagyvárosok saját igazgatási funkcióval rendelkeznek, amelyek mellé az állam és a régió törvény útján, hatásköreik figyelembevételével, feladatokat utalhatnak.

(3) A 117. cikk (2) bekezdése b) és h) pontokban meghatározott ügyek esetében az állam és a régió összehangolásának módját állami törvény határozza meg, amely meghatározza továbbá

a kulturális ügyek védelmére vonatkozó ügyek megállapodásainak és összehangolásának módjait.

(4) A szubszidiaritás elvének megtartásával az állam, a régiók, a nagyvárosok, a tartományok és községek támogatják az állampolgárok önálló kezdeményezéseit, azok egyéni és együttes formáit, a közérdek ellátásának céljából.

119. § (1) A községek, tartományok, nagyvárosok és régiók pénzügyi önállóságot élveznek, bevételekre és kiadásokra tekintettel.

(2) A községek, tartományok, nagyvárosok és régiók önálló forrásokkal rendelkeznek. Meghatározzák és behajtják saját adóikat és bevételeiket, az Alkotmánnyal és a közpénzügyek és az adózási rendszer elveivel összhangban. Területükhöz mértén részesednek az állami adókból származó bevételekből.

(2) Állami törvény kiegyenlítő alapot határoz meg azon területek támogatására, ahol a lakosság anyagi teljesítőképessége alacsonyabb, a juttatás korlátozása nélkül.

(4) Az előző bekezdésben meghatározott forrásokból származó alapok alkalmasak arra, hogy biztosítsák a községek, tartományok, nagyvárosok és régió számára a kijelölt feladatok teljes ellátását.

(5) A gazdasági fejlődés, társadalmi összefogás és szolidaritás biztosítása, a gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségek elhárítása, az emberi jogok gyakorlati érvényesülésének elősegítése, a rendes feladatokon kívüli egyéb feladatok ellátása céljából az állam járulékos forrásokat utalhat ki, vagy különleges tevékenységének útján támogathat meghatározott községeket, tartományokat, nagyvárosokat és régiókat.

(6) A községek, tartományok, nagyvárosok és régiók saját vagyonnal rendelkeznek, amelyet számukra az állam törvényben meghatározott általános feltételek mentén kell kiutalni. Kizárólag pénzügyi beruházás céljából köthetnek hitelszerződéseket. Ezen hitelekkel az állami garanciavállalás kizárt.

120. § (1) A régió nem szabhat ki import-exportvámot, a régiók közötti tranzitvámot, és nem fogadhat el semmilyen olyan rendelkezést, amely bármilyen formában akadályozza a régiók között a személyek és áruk szabad mozgását, vagy korlátozza a munkához való jogot a nemzet bármely területén.

(2) A régió, nagyváros, tartomány vagy község hatóságai helyett a kormány eljárhat, amennyiben azok megsértik a nemzetközi jogrendet vagy szerződéseket, vagy közösségi jogot, amennyiben a közbiztonság súlyosan veszélyeztetett, és amennyiben ilyen helyettesítés szükséges a nemzeti jog gazdasági egységének, különösen a jóléti életszínvonallal kapcsolatos polgári és szociális jogok védelme céljából, a helyi önkormányzatok határai figyelembevételének mellőzésével.

(3) Törvény meghatározza a megfelelő eljárásokat a helyettesítési hatásköröket a szubszidiaritás és tisztességes együttműködés elvei által meghatározott keretek közötti gyakorlásának biztosítását.

121. § (1) A régió szervei: a regionális tanács, a regionális kabinet, és annak elnöke.

(2) A régió tanácsa gyakorolja a regionális törvényhozó hatalmat, és minden más az Alkotmányban vagy törvényben meghatározott hatáskört. A kamaráknál törvényt kezdeményezhet.

(3) A regionális kabinet a régió végrehajtási szerve.³⁷

(4) A regionális kabinet elnöke képviseli a régiót, meghatározza a regionális kabinet általános irányvonalait, és azokért felelősséggel tarozik; kihirdeti a regionális törvényeket és rendeleteket, és ellátja az állam által a központi kormányzás rendelkezéseivel összhangban a régióknak átruházott igazgatási feladatokat.

³⁷ Az alkotmányban használt *giunta regionale* kifejezés, amely a régió végrehajtási szerve más szövegben végrehajtási bizottsággént szerepel. In. Brucker Balázs:uo.

122. § (1) A választási rendszert, az elnök, a regionális kabinet és a regionális tanács tagjai választási kizárásának és összeférhetetlenségének számát és eseteit regionális törvény állapítja meg, az állami törvényben meghatározott keretek között és alapelvek figyelembevételével, amely szintén meghatározza a választott szervek megbízási idejét.

(2) Senki sem lehet tagjai egyidejűleg a regionális tanácsnak, a regionális kabinetnek, a Parlament bármelyik házának, más regionális tanácsnak vagy regionális kabinetnek, vagy az Európai Parlamentnek.

(3) A regionális tanácsnokok nem vonhatóak felelősségre a hivataluk gyakorlása során kifejtett véleményük és leadott szavazataik miatt.

(4) A végrehajtó hivatal elnökét és tagjait a regionális tanács közvetlenül választja, kivéve, ha regionális státútum eltérően nem rendelkezik. A megválasztott elnök kinevezi és felmenti a regionális kabinet tagjait.

123.§ (1) Minden régiónak státútuma van, amely meghatározza a régió kormányformáját és szervezetének, működésének alapelveit, az Alkotmánnyal összhangban. A státútum szabályozza a regionális törvényekkel és igazgatási döntésekkel kapcsolatos népszavazást és népi kezdeményezést, valamint regionális törvények és rendeletek kihirdetését.

(2) A státútumot a regionális tanács fogadja el és módosítja, tagjai többsége által kétszer jóváhagyott törvénnyel; a két szavazás között két hónapnak kell eltelnie. Ezen törvényt nem kezdeményezheti kormánybiztos. Közzétételét követő harminc napon belül a központi kormányzat az Alkotmánybíróság előtt kezdeményezheti a regionális státútum alkotmányossági felülvizsgálatát.

(3) A státútumot népszavazás elé kell terjeszteni, amennyiben a közzétételtől számított három hónapon belül ezt a régió választópolgárainak egyötöd része, vagy a regionális kabinet egyötöd része kéri. A népszavazás elé terjesztett státútumot csak akkor lehet kihirdetni, ha azt az érvényes szavazatok többsége megerősíti.

(4) Minden régió státútuma tanácsot biztosít a helyi önkormányzatok számára, amelyek a régió és a helyi hatóságok közötti közvetít szervként működnek.

124.§ (Hatályon kívül helyezve)

125. § (1) A régió igazgatási aktusai feletti törvényességi ellenőrzést decentralizált formában, a köztársasági törvények által előírt módon és keretek közötti állami szerv látja el. A törvény meghatározott esetekben lehetővé tesz célszerűségi ellenőrzést abból a célból, hogy indokolt kérésre a régió tanácsa vizsgálja felül határozatát.

(2) A közigazgatási törvénynek megfelelően minden régióban működnek elsőfokú igazgatási bíróságok. Ezek csoportjai a régió székhelyén kívül is működhetnek.

126.§ (1) A köztársasági elnök indokolt rendelettel elrendelheti a regionális tanács feloszlását és a regionális kabinet elnökének felmentését, amennyiben alkotmányellenesen jártak el, vagy a törvényt súlyosan megsértették. A feloszlítás vagy felmentés nemzetbiztonsági okokból is elrendelhető. A rendelet meghozatala előtt ki kell kérni a regionális ügyek bizottságának véleményét, amely szenátorokból és képviselőkből áll, és a köztársasági törvénnyel összhangban alakul meg.

(2) A regionális tanács bizalmatlanságot nyilváníthat a kabinet elnökével szemben, tagjai egyötöde által aláírt, indokolt nyilatkozattal, amelyet név szerinti szavazáson, a tagok többsége fogad el. A nyilatkozatot a beterjesztéstől számított három napon belül nem lehet vitára bocsátani.

(3) Az általános és közvetlen választáson megválasztott elnökkel szembeni sikeres bizalmatlansági indítvány, megfosztás, állandó akadályoztatás, halál, vagy lemondás maga után vonja a regionális kabinet lemondását és a tanács feloszlását. Ugyanezt a joghatást váltja ki az, ha a tanács tagjainak többsége lemond.

127. § (1) Amennyiben a kormány meglátása szerint a regionális törvény túllépte a régió hatáskörét, a törvény közzétételétől számított hatvan napon belül alkotmányossági felülvizsgálatot kezdeményezhet az Alkotmánybíróságnál.

(2) Amennyiben a régió meglátása szerint az állami törvény vagy más törvényerejű aktus, vagy más régió megsérti saját hatásköreit, a törvény vagy más törvényerejű aktus közzétételétől számított hatvan napon belül alkotmányossági felülvizsgálatot kezdeményezhet az Alkotmánybíróságnál.

128.§ (Hatályon kívül helyezve)

129.§ (Hatályon kívül helyezve)

130.§ (Hatályon kívül helyezve)

131.§ A következő régiók léteznek:

Piemonte	Lazio
Valle d'Aosta	Abruzzo
Dél-Tirol	Molise
Veneto	Campania
Friuli- Venezia Giulia,	Puglia
Ligúria	Basilicata
Emilia-Romagna	Calabria
Toscana	Szicília
Umbria	Szardínia.
Marche	

132.§ (1) Alkotmányos törvény a régió tanácsának meghallgatása után elrendelheti két régió egyesítését vagy legalább egymillió lakossal rendelkező új régiók létesítését, ha ezt legalább a lakosság egyharmada kéri, és a javaslatot az érdekelt lakosság többsége népszavazás útján támogatja.

(2) Az érintett tartomány vagy tartományok, valamint az érintett község vagy községek lakossága többségének népszavazáson kifejezett egyetértésével, a regionális tanács véleményének kikérését követően állami törvény lehetőséget adhat tartományoknak és községeknek valamely régióból való kiszakadásra és másikhoz csatlakozásra.

133.§ (1) Egy régió belül a tartományi keretek változását és új tartomány létesítését a községek kezdeményezésére, a régió véleményének kikérését követően köztársasági törvény rendeli el.

(2) A régió, az érdekelt lakosság meghallgatását követően saját területén új községet létesíthet, megváltoztathatja körzetüket és elnevezésüket.

2. számú melléklet: A jelenleg hatályos választójogi rendszer regionális szinten és a regionális szint alatti területi szervek szintjén

Állami szerv	Szavazási fordulók száma	Szavazat és lapok száma	Elvek
községi tanács és polgármester 15 ezer lakos alatt	Egy	egy szavazat – egy úrlap	Többségi elv a helyek 2/3-ának kiosztása a győztes lista számára
községi tanács 15 ezer lakos felett	Egy	két szavazat – egy úrlap	Arányos többség díja elv alkalmazásával = amely a győztes polgármester jelöltet tartalmazó listának jár
tartományi tanács	Egy	két szavazat - egy úrlap	Arányos többség díja elv alkalmazásával = amely a győztes elnököt jelöltet tartalmazó listának jár
polgármesterek (15 ezer feletti lakosú községekben) és a tartományok elnöke	Kettő	egy szavazat - egy úrlap	Kéttornusos többségi elvet alkalmazó (pótszavazással)
regionális tanács és a régió elnöke	egy	két szavazat – egy úrlap	Arányos (80%) a megyei listákra vonatkoztatva, Többség díja (20%) alkalmazása a győztes elnökjelöltet tartalmazó listára a választási küszöb: 3%

In. *La costituzione esplicita. La Carta fondamentale della Repubblica spiegata Articolo per Articolo*, Esselibri - Simone, Kiadó Nápoly, 2010. 48. o.

*Farkas Ádám kormánytisztviselő,
Honvédelmi Minisztérium, Jogi Főosztály
Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar
Jogtörténeti Tanszék, egyetemi tanársegéd*

Horváth Livia

Zuhanó pályán csúcsra járattva? Gondolatok a védelmi tevékenységek kiszervezésének történetiségéről*

I. Bevezetés

A kapitalizmus fejlődésének számos csúcspontja volt a válságok által képviselt hullámvölgyek között. Ezek a csúcspontok mindig valamiféle extenzív fejlődésre épültek,¹ amely épp úgy jelenthette a fizikai, térbeli terjeszkedést, mint az egyes államok és társadalmak körében történő terjedést és átvételt, vagy a technológiai fejlődés, majd a tudomány egyre szélesebb terepére történő kiterjedést. A legmeghatározóbb csúcspont elvitathatatlanul ebben a történeti fejlődésívben a kapitalista világgazdaság tényleges globalizálódása volt, amely állapot a világrendszer-elmélet – és a reális valóság – szempontjából a bipoláris világrendszer felbomlásával állt helyre, vagy inkább teljesedett ki.² Azt is mondhatnánk, hogy ezzel a kapitalista világgazdaság csúcsra lett járattva, hiszen fizikailag a bolygó lakott területeinek egészére hatást gyakorol, valamint lényegében a legtöbb tevékenységre nézve dominanciát szerzett.

Kevés kivétel mutatkozott a kapitalista szervezési elvek dominanciája alól, melyeket a közigazgatásban például a piaci alapon nem szervezhető feladatok körébe sorolnak. Ezek között az egyik első ilyen funkció a honvédelem ügye, vagy tágabb értelemben az állam katonai tevékenységei. A történelmi fordulat azonban e téren hozott egy újabb csúcspontot a tőkés világgazdaság fejlődéstörténetében, mikor a hidegháború végével, majd a posztjaltai

* A tanulmányban megfogalmazottak kizárólag a szerzők személyes véleményét tükrözik és semmilyen formában sem tekinthetők a szerzőket foglalkoztató intézmények álláspontjának.

A kutatást a Nemzeti Kiválóság Program Apáczai Csere János Doktoranduszi Ösztöndíj (A2-ACSJD-13 kategória) támogatja.

¹ A világrendszer-elmélet a kapitalista világrendszer legfőbb sajátosságaként pont azt jelöli meg, hogy jelentős innovativitás és sokrétű extenzív terjeszkedési képesség jellemzi, ami a megújulás folyamatosságát biztosítja anélkül, hogy ez a mára valóban globálissá váló rendszer mint világgazdaság egy másik világrendszerbe, egy világbirodalomba próbálna átcsapni. Vö.: Szigeti Péter: *Világrendszerelméletben*. Napvilág kiadó, Budapest, 2005. 45-86. o. Immanuel Wallerstein: *Bevezetés a világrendszer-elméletbe*. L'Harmattan, Budapest, 2010. 57-90. o.

² Elvitathatatlan, hogy a tőkés világgazdaság már a második világháború előtt is nagyrészt lefedte a glóbusz egészét, azonban a technikai-közlekedési kritériumok, illetve a kommunikációs fejlődés eredményei is elkerülhetetlenül szükségesek voltak ahhoz, hogy ez a világrendszer ténylegesen globálissá váljon. Ez pedig véleményem szerint csak a bipoláris rend felbomlása után történt meg.

világrenddel a katonai – sőt tágabb értelemben a fegyveres védelmi – tevékenységek kiszervezése³ egy rendkívül nagy profittal kecsegtető trenddé vált.

A tőkés világrendszer ezzel az egyik utolsó olyan területet is részint birtokba vette, amelynek a corpusába korábban nem tudott tartósan és nagy kiterjedéssel behatolni.⁴ Ezzel tehát egy újabb csúcspont elérésének lehettünk az elmúlt másfél évtizedben tanúi, amivel kapcsolatban fel kell tennünk az állam- és jogfejlődés felől a kérdést, hogy vajon nem jelent-e ez a terjeszkedés innen nézve zuhanó pályát?

A katonai tevékenységek kiszervezése ugyanis a jól látható politikai és gazdasági érdekek erőterében született meg, még hozzá meglehetősen gyors expanzióval, aminek minden hátrányát megérezhette aztán a világ akár a szabályozás, akár a fogalmi tisztázatlanság, akár a felelősségi kérdések vonatkozásában. A jogi- és különösen garanciális szempontból döntő kérdések zöme ugyanis a védelmi kiszervezés vonatkozásában tisztázatlanok és kibontatlanok még napjainkban is. Különösen igaz ez akkor, ha a kérdést az állammodellek mozgáspályáján értelmezzük a kapitalizmus fejlődésével párhuzamosan.

Jelen tanulmányban arra teszünk kísérletet, hogy a sokat kritizált⁵ védelmi tevékenységek kiszervezésének történetiségét a kapitalista világrendszer fejlődési pályájával és annak államfejlődési sajátosságaival állítsuk párhuzamba, hogy aztán ebből próbáljunk meg értékes következtetéseket levonni. Ehhez persze elkerülhetetlenül szükséges a kapitalizmus történetének áttekintése és az állam ezzel párhuzamos mozgáspályájának vizsgálata is.

³ A jelenségről és annak tartalmáról bővebben lásd:

Farkas Ádám: *Régi és új harca: A védelmi tevékenységek kiszervezése*. In *Közjogi Szemle*, 2013/2. szám, 59-66. o.

Farkas Ádám, Kálmán János: *A katonai tevékenységek kiszervezésének nemzetközi jogi és felelősségi kérdései*. In Farkas Ádám, Németh Imre, Konczosné Szombathelyi Márta, Szabados Eszter (szerk.): *Optimi Nostri – Díjnyertes Tudományos Diákköri Dolgozatok 2013*. Universitas-Győr Nonprofit Kft, Győr, 2013. 25-44. o.

Farkas Ádám, Horváth Lívia, Kálmán János: *Adalékok a katonai tevékenységek kiszervezésének megítéléséhez*. In Keserű Barna Arnold (szerk.): *Quot capita, tot sententiae, A Batthyány Lajos Szakkollégium Tanulmánykötete I.* Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium, Győr, 2010. 220-242. o.

Varga Krisztián: *Civilek a harcmezőn*. MKI Tanulmányok 2009. <http://www.kulugyiinteze.t.hu/pu/b/displ.asp?id=MACSKB> (2011.11.16)

⁴ Természetesen a kapitalista gazdaság nagy felületen érintkezett a védelmi szektorral a kutatás-fejlesztés és a beszállítások piacán, de a védelmi szolgáltató ipar egy teljesen új formát hozott a védelmi szektor vonatkozásában.

⁵ A nemzetközi szakmai diskurzusban és szakirodalomban számos kritika ismert a kérdés kapcsán. Ezek között alapkérdésként jelent meg 1) a zsoldosság; 2) a jogi felelősség; 3) szuverenitás elvesztése és a valódi államiság feladása; 4) az állam tényleges méretének elleplezése; 5) a nemzetközi jogi szabályozatlanság; 6) vagy épp a korrupció. Lásd: Kateri Carmola: *Is's all contract now: Private Military Firms and a Clash of Legal Culture*. In *The Brown Journal of World Affairs*, 2006 Fall/Winter, 161-173. o., Herbert M. Howe: *Global order and the privatization of security*. In *Fletcher Forum of World Affairs*, 1998. Summer. 1-10. o., Steven L. Schooner: *Contractor atrocities at Abu Ghraib*. In *Stanford Law & Policy Review*, Vol. 16. No. 2. 557-572. o., Dino Kritsiotis: *Mercenaries and the privatization of warfare*. In *The Fletcher Forum of World Affairs* Vol. 22. No. 2. 11-25. o., Dan Guttman: *Governance by contract*. In *Public Contract Law Journal* Vol. 33. No. 2. 321-360. o., Christopher Spearin: *Not a „real state”?* In *International Journal* 2005. Autumn. 1093-1112. o., Matthew Moten: *Out of order*. In *Foreign Affairs* 2010. Szeptember/Október. 2-8. o., Zoe Salzman: *Private military contractors and the taint of a mercenary reputation*. In *Journal of international law and politics* Vol. 40:853. 853-892. o., Doug Brooks, Jim Shelvin: *Reconsidering battlefield contractors*. In *Georgetown Journal of International Affairs* 2005 Summer/fall 103-112. o., Paul C. Light: *Outsourcing and the true size of government*. In *Public Contract Law Journal* Vol. 33. No. 2. 311-320. o., Jackson Nyamuya Maogoto: *Subcontracting sovereignty*. In *The Brown Journal of World Affairs* 2006. Fall/Winter. 147-160. o., Pap András László: *Megjegyzések a nemzetbiztonsági intézkedések kiszervezésének módszertanához*. In *Állam és Jogtudomány* 2011/3.szám. 351-359. o., Pap András László: *Privatizált közfeladatok*. In *Beszélő* 2007/11. szám. 36-50. o.

II. A kapitalizmus történeti fejlődése

A kapitalizmus kialakulása tekintetében a szakirodalom viszonylagos egyetértésben fejt ki, hogy „a nagy földrajzi felfedezések nyomán és a hagyományos kereskedelmi útvonalak átrendeződése következtében a 16. századtól bontakozott ki.”^{6 7} A kapitalizmus kialakulása tekintetében a fentiekén túl meghatározó volt még a „kettős forradalom”,⁸ vagyis az angol ipari forradalom és francia polgári forradalom is, amire utaló jelleggel Szigeti Péter is felhívja a figyelmet.

A kialakulás kérdésében a szakirodalom egységes még abban a tekintetben is, hogy a kapitalizmus kialakulása évszázados folyamatként kezelendő. Az egységes álláspont azonban itt megszűnik és a korszakolás terén eltéréseket tapasztalhatunk.

Szigeti Péter, preferálva a világrendszer-elmélet⁹ nézetrendszerét, elismeri a hosszú 16. század¹⁰ fogalmának létjogosultságát és egyúttal a kapitalizmus négy szakaszos periodizációjáról ír, melynek állomásai és azok jellemzői az alábbiak:

- 1) *A kapitalizmus kialakulása, vagyis a feudalizmusból a kapitalizmusba*¹¹ (16. századtól a 19. század elejéig): ezen hosszú szakaszban, ahogy az elnevezés is mutatja lassan és térségenként nagyon eltérően megszűnik a feudális gazdaság és helyét a tőkés mezőgazdaságra, a már említett kettős forradalomra épülő tőkés áttörés veszi át, mely az ipari társadalom és a szabad bér munkások kora felé történő elmozdulást eredményezi.
- 2) *A szabadversenyos kapitalizmus*¹² (az európai centrumban nézve a 19. század elejétől az első világháborúig): ebben a szakaszban „a tőke özönvíz előtti formáit felváltotta az értéktöbblet-termelés uralma (Marx), vagy weberianus terminológiával a kapitalizmus irracionális formáit – rablást, hadisarcot, becsapást, kényszer munkát, stb. – a rendszeres piaci nyereségeségekhez igazodó racionális kalkuláció.”¹³ Fontos azonban itt megjelölni, hogy az egyes periódusok közt nem léteznek merev határok, mivel azokat nagyban befolyásolják a térségi történelmi sajátosságok.
- 3) *A szervezett, monopolkapitalizmus*¹⁴ (az első világháborút követően az 1970-es évekig): Szigeti itt kiemeli, hogy bár Lenin és Hilferding is kimutatta, hogy a monopolizáció korábbi keletű dolog, mégis a centrum-kapitalizmus belső természete tekintetében az első világháborúhoz igazodó datálást tartja elfogadhatónak. Ebben a korszakban nyilvánvalóan az imperializmus és neokolonializmus korának monopóliumai váltak mérvadóvá, azonban belső korszakolás szempontjából a

⁶ Szigeti Péter i.m. 2005. 17. o.

⁷ A viszonylagos szakirodalmi egyetértést tükrözi, hogy az Andor László szerkesztette 21. századi enciklopédia Világgazdaság kötete ugyanezen érvrendszer mellett a 15. századot jelöli meg történelmi kezdő időszaként. Id.: Andor László (szerk.): *Világgazdaság*. Pannonica kiadó, Budapest, 2006. 72. o.

⁸ Eric Hobsbawm által a „Forradalmak kora” c. munkájában használt terminus.

⁹ „A világrendszer-kutatás az Annales történelemszokola Fernand Braudel, Marc Bolch, Georges Duby és mások nevével fémjelezhető irányzataiból nőtt ki, és a 20. század hatvanas éveitől fontos szerepet játszik a gazdaságelmélet és –történet mellett a szélesebb értelemben vett társadalomtudományokban is.” (Szigeti Péter i.m. 2005. 45. o.)

¹⁰ „... 1454-től, az olasz városállamok hatalmi egyensúlyát rögzítő lodi békétől az 1648-as vesztfáliai békekötésig terjed, amely viszont a nemzetállamokra épülő államközi rendszer kezdetét jelöli (Arrighi, Braudel, Wallerstein). Ez a periódus az olasz városállamokban és a késő középkori rendszerben – még a nemzetállami fejlődés előtt – készítette elő a formációváltást, azzal hogy jelentős mértékben kiszélesítette az európai gazdasági rendszer külső határait.” (Szigeti Péter i.m. 2005. 17.)

¹¹ Vö.: Szigeti Péter i.m. 2005 17-18. o.

¹² Vö.: Szigeti Péter i.m. 2005 18-19. o.

¹³ Szigeti Péter i.m. 2005. 18. o.

¹⁴ Vö.: Szigeti Péter i.m. 2005 19-21. o.

szervezett kapitalizmuson belül megkülönbözteti a keynesiánus jóléti alszakaszát, melyben a tőke szervezett állami közvetítése irányadó és melyet 1945-től datál.

- 4) *A globális liberálkapitalizmus*¹⁵ (1970-es évektől kezdődően): „Az 1970-es évek végétől a tőke már-már levetette a polgári nemzetállami keretekben szervezett állami-politikai közvetítettségét, és a világgazdaság szuperstruktúráját elfoglalva uralkodik a gazdasági ágensek és a munkatársadalom felett.”¹⁶

Az Andor László képviselte, inkább tisztán gazdasági és gazdaságtörténeti szemléletű periodizáció ettől némileg eltérően viszont az alábbi korszakolást és korszakismertetést tárja elénk a kialakulás kérdésén túlhaladva:

- 1) *A rendszer klasszikus (szabad verseny) szakasza*¹⁷ (19. századig): „A klasszikus korszakban a tőkés egyszerre tulajdonos és vállalkozó. Nem egyszerűen rendelkezik eszközeivel, és kisajátítja a vállalkozás hasznát, hanem szervez, újít, kombinál, irányít. [...] A verseny, illetőleg a vele járó növekedési és fejlesztési ösztön alakította ki a tőkék egyesítésének módját, amely aztán a klasszikus modell meghaladásának kulcsa is lett.”¹⁸ Itt tehát szabad vállalkozás és szabad verseny volt irányadó, mellyel kapcsolatban a klasszikus közgazdasági személet (Adam Smith: a láthatatlan kéz) az önmagára hagyva legjobban működő gazdaság ideálját emelte piedesztálra.¹⁹ Ennek a korszaknak a nemzetközi szintéren a rivalizálás és az egyenlőtlen fejlődés tekinthető fő jellemzőinek.
- 2) *Az államkapitalizmus szakasza*²⁰ (az 1929-’33-as válságtól egészen az 1970-es évekig): Ebben a szakaszban történetileg irányadó volt, hogy már a 20. század elején érezhetőek voltak az államok szociálpolitikai gazdaságbefolyásoló intézkedései. Természetesen az I. világháborút követően még a klasszikus kapitalizmus restaurációjára voltak törekvések, melyeket azonban a Nagy Gazdasági Világválság végleg annulált. Ezt követően a laissez faire kiábrándulás tárgya lett és a New Deal, majd kiteljesedő keynesiánus²¹ jóléti állam kialakította az új modellt. Ebben az új modellben lényegében az állam határozta meg a gazdaság irányát és működését, mélyen betörve a gazdaság legbelsőbb területeire is.²² Ez a szakasz lényegében a Szigeti által szervezett, monopolkapitalista korszaknak nevezett periódussal azonos.
- 4) *A neokonzervativizmus és neoliberalizmus szakasza*²³ (az 1970-es évek világgazdasági válságával veszi kezdetét): Ezzel kapcsolatban kiemelendő, hogy

¹⁵ Vö.: Szigeti Péter i.m. 2005 21-22. o.

¹⁶ Szigeti Péter i.m. 2005. 21. o.

¹⁷ Andor László i.m. 2006. 73-76. o.

¹⁸ Andor László i.m. 2006. 73-74. o.

¹⁹ A szerző ezzel kapcsolatban azonban kiemeli, hogy a valóságban a valóban és teljesen magára hagyott gazdaság, melyet ténylegesen valamiféle láthatatlan kéz irányított volna, vagyis a tiszta laissez faire, soha sehol nem létezett.

²⁰ Andor László i.m. 2006. 76-79. o.

²¹ Keynes elméleti konstrukciójának lényege a klasszikus és neoklasszikus kapitalista szemlélet azon tételeinek cáfolata, miszerint a magára hagyott gazdaság stabilis, és létezik egyfajta általános egyensúly. Keynes tagadta ennek létét, úgy vélte a klasszikus, magára hagyott kapitalizmus instabil és az államnak kell elhoznia a stabilitást. „A makrogazdasági politikai lényege az anticiklikus szabályozás, ami válságidőszakban a kereslettermelés, a deficitfinanszírozás feladatait rója a kormányra.” [Andor László i.m. 2006. 78. o.] A Keynes által megalapított vegyes gazdaságok modelljét többféle jelzővel szokás illeti, így például a keynesiánus, a fordista, az államkapitalista, a jóléti állam, vagy a szociális piacgazdaság elnevezésekkel.

²² Természetesen ezt a modellt nem csak a szocializmus hívei illették kritikával, hanem a klasszikus kapitalizmus pártján állók is, akik közül például A. von Hayek is kiemelhető „Út a szolgáshoz” c. munkájával, melyben 1944-ben nem kevesebbet állított, minthogy az állami beavatkozás akkori trendjei az egyéni szabadság megsemmisüléséhez, főként a vállalkozás szabadságának megsemmisüléséhez vezetnek.

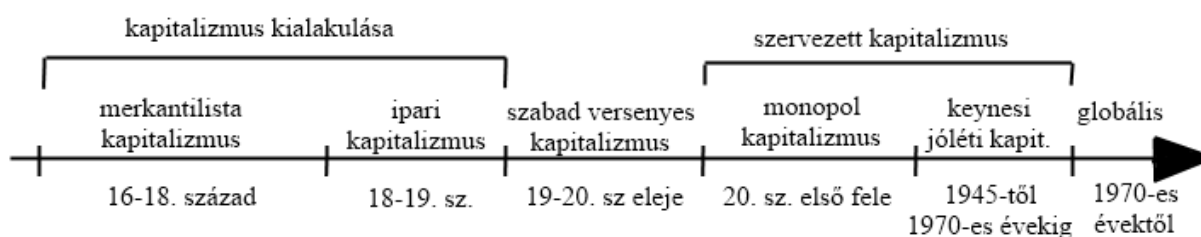
²³ Andor László i.m. 2006. 79-82. o.

„Képviselői úgy látták, hogy a válság oka éppen az, amivel korábban a sikereket elérték: az állam beavatkozása, foglalkoztatásorientált és adóztató politikája.”²⁴ Ezen korszak teoretikusai között említhető a monetarista Milton Friedman, aki szerint az államnak nem feladata a munkanélküliség felszámolása, vagy épp Arthur Laffner, aki a kínálati gazdaságtan gondolkodójaként úgy látta az állami „túladoztatás” fogja vissza a gazdaságot. E korszakot aztán a kibontakozó globális kapitalizmus követte.²⁵

Természetesen e két a magyar szakirodalomban meghatározónak is tekinthető és nyilvánvalóan nemzetközi alapokon álló periodizáció mellett továbbiak is léteznek, így például megemlíthető Palánkai Tibor történeti korszakolása²⁶ is, melyben:

1. a kapitalizmus merkantilista szakaszát (Amerika felfedezése és a 18. század között),
2. az ipari kapitalizmust (A 18-19. század),
3. a szabadversenyos kapitalizmust (19-20. század),
4. a szabályozott piaci kapitalizmust (1930-as évektől az 1970-es évekig),
5. és a globális kapitalizmust (1970-es évekkel kezdődően) különböztet meg.

A különböző korszakolások véges-végtelen felsorakoztatása mellett azonban fontosabb, hogy a némileg eltérő periodizációkból kirajzolható egy fejlődési ív, melyhez az állam mozgáspályája is szinoptikusan igazítható lesz.



A kapitalizmus történeti periodizációja

III. Ingamozgás: az állam modellváltozásai a kapitalizmus történetiségében

A kapitalizmus, illetve a kapitalista gazdaság történeti fejlődésének periodizációját áttekintve levonható az a következtetés, hogy az egymást követő periódusokban a gazdaság szabadságának és önállóságának korlátozottsági mértéke mindig ellentétes irányba változott ez eddig. Kis túlzással tehát azt is mondhatnánk, hogy a kapitalista fejlődésre nézve a történelem „szelleme” a jutalmazás és büntetés egymást váltó periódusait alkalmazta, ezzel igazítva a rendszert és annak fejlődését az adott kor követelményeihez.

A periodizáció ilyen megközelítését úgy is értékelhetjük, mint egyfajta ingamozgást, ahol az inga két kilengési végpontján a (szinte teljesen) szabad gazdaság, illetve ezzel ellentétes oldalon a (szinte teljesen) korlátozott gazdaság állapotai állnak. Álláspontunk szerint tehát a kapitalizmus eddigi történeti korszakai során egy inga mozgását követte le, s a szabadság nehezen meghatározható jelzője az irányadó az inga egyes végpontjainak értelmezésénél, amit az állami szerepvállalással és beavatkozással együttesen kell értelmezni.

²⁴ Andor László im. 2006. 82. o.

²⁵ Andor László im. 2006. 92-96. o.

²⁶ Bővebben ld.: Palánkai Tibor: *Gondolatok a jelenlegi világgazdasági válság természetéről*. In Miszlivetz Ferenc: *Eredeti válságfelhalmozás*. MTA PTI, Budapest, 2009. 88-93. o.

Ezen ingapályán ugyanis, amikor a szabadság már önmagában nem tud áttörést, fejlődési csúcspontot hozni, vagy ezt a politikai-történelmi miliőt nem teszi lehetővé, akkor az állami beavatkozás az, ami az áttörést a beavatkozó, de egyben mindig gazdaságösztönző – vagy korrigáló – gyakorlattal előidézi.

A kapitalizmus kialakulásakor a szabadság erősen korlátozott, feudális láncok által béklyóban tartott állapotát láthatjuk, melytől ösztönösen, a társadalmi és politikai változásokkal összhangban indult el a fejlődés a szabadabb állapot, a szabadversenyes kapitalizmus felé. Akkor viszont, amikor ezen állapot történelmi visszasságai megmutatkoztak, az inga az ellenkező állapot felé lendült, s a szabályozott piaci kapitalizmus, államkapitalizmus, vagy épp szervezett kapitalizmus névvel illetett stádiumáig változott. Ezt az új helyzetet aztán szükségképpen az újbóli, ellentétes irányba ható lendülés váltotta fel, mely elvezetett a neoliberais, globális kapitalizmus korszakába, mely most már a lassan kiérlelt jogi garanciák részbeni feláldozása árán tudott csak újabb csúcspontokat biztosítani a kapitalizmus terjedése számára. Ezt a katonai tevékenységek kiszervezésének kérdése is megmutatta, valamint az arra adott különböző jogi- és állami reakciók az elmúlt években. Megítélésünk szerint, jelenleg épp megélői vagyunk az inga újbóli, ellentétes irány felé történő lendülésének, melyben az állam újból nagyobb szerepet kíván magának és a gazdaság ezzel arányosan újabb korlátok közé szorul.

Az ingaként leképzett fejlődési mozgásnak azonban legalább két aspektusa lehet. Az első a fent leírt szabadság szerinti fejlődési aspektus. A másik pedig a gazdaság és állam viszonyrendszere szerinti aspektus. Ez utóbbi dimenzió jól mutatja, hogy a szerepsúlyozódás nyilvánvalóan váltott, vagyis egyfajta „politikai váltógazdaság” alakult ki a kapitalista gazdaság szabadsága és az állami szerepvállalás gazdaságot korlátozó mértéke tekintetében, aminek történeti vázlata az alábbiak szerint ragadható meg.

III.1. A kapitalizmus kezdete – abszolutista állam

Akkor, amikor a kapitalizmus kialakulását a 16-18. századra datáljuk, szükségképpen az abszolutizmus korában találjuk magunkat, ami mint a feudalizmus válságjeleire²⁷ adott válasz jelent meg. „A válságok megoldásának az expanziós módja mindenütt politikai eszközöket igényelt, s megeremtette az abszolút monarchiák feltételeit...”²⁸. Ez idő tájt teljesednek ki tehát az ún. abszolút monarchiák Európa szerte, s a kapitalizmus vonatkozásában e korról kapcsolatban emeli ki Szigeti, hogy „a feudalizmusból a kapitalizmusba való átmenet – benne a feudális abszolutista állam előkészítő szerepével – jelentette a nyugat-európai centrumban a kezdeteket.”²⁹ Ez az időszak az állam térnyerésének, a szakértelem beépítésének korszaka, melynek a kiterjedt adóztatás mellett fontos jellemzője, hogy „ekkorra lett elfogadott, hogy a nemzetgazdaságot politikai kérdésként kell kezelni, hogy a gazdaság egészét az irányítás és a szabályozás eszközeivel alá kell rendelni az állami politikának. Az első gazdaságpolitikai rendszer, melyet az abszolutizmus „avatott”, a merkantilista gazdaságfilozófiára épített rendszer volt.”³⁰ Ez az állam a hódítás politikáját már nem a késő középkor zsoldosaira alapozta, hanem újonnan felállított állandó hadseregekre, melyek fokozatosan kiszorították a

²⁷ Történelmileg nyilvánvaló, hogy a késő feudalizmus úgy a hatalomgyakorlás, mint a gazdaság és a szélesebb értelemben vett társadalmi szinten válságjelek sokaságával küszködött, aminek csak időleges megoldását jelenthették a gazdasági tér Európán belüli kiterjesztésére tett kísérletek.

²⁸ Takács Péter (szerk.): *Államelmélet I.* Szent István Társulat az Apostoli Szentzsék Könyvkiadója, Budapest, 2007. 113. o.

²⁹ Szigeti Péter i.m. 2005. 17. o.

³⁰ Mezey Barna, Szente Zoltán: *Európai Parlamentarizmus- és Alkotmánytörténet.* Osiris kiadó, Budapest., 2003. 185. o.

pénzérdek szerint működő zsoldosságot és az állami erővel váltották azt fel. Az abszolutizmus a maga beavatkozó természetével és a korábnál jóval technika- és anyagigényesebb fejlett és folyamatos fejlesztést igénylő állandó haderejével ösztönözte a belső termelést, miközben korlátozta a behozatalt és tilalmazta a nemesfém kivitelt. Emellett a feltörekvő polgárság államgépezetbe integrálásával megalapozta a későbbi vállalkozói rétegek, a szakértő bürokrácia és a hivatásos haderő ki-, majd újratermelődését, valamint gyarmatosító politikájából fakadóan a társadalmi feszültségek expanzív levezetésével együtt a későbbi nagytőkés réteg kialakulását.

Annak ellenére, hogy az abszolutizmus önkénybe és néhol irracionálisba hajló³¹ hatalomgyakorlása társadalmi feszültségek, majd polgári forradalmak sorának forrásává vált, az állam és gazdaság viszonyában kiemelkedő jelentőséggel bírt. Az irányító, felügyelő állam a maga kiterjedt bürokráciájával, erőteljes adóztatásával az állami beavatkozás szélsőséges modelljeként is tekinthető,³² s ha állam és gazdaság viszonyának alakulásának változását egy inga pályájaként képzeljük el, akkor ez az állammodell az inga egyik szélső pontjához közel áll.

Ebből a szélsőponti helyzetből azonban a társadalmi gondolkodás, a gazdasági viszonyok kritikai szemlélete, de főként a mindent áthatni igyekvő felvilágosodás és a polgári szellemiség kimozdította az állam és gazdaság viszonyát. Ennek az elmozdulásnak elsődleges mozgatói az ipari és a polgári forradalmak voltak.

A felvilágosodás és a polgári forradalmak eszmeiségében a magántulajdon, a gazdasági egyenlőtlenségek kezelése, a feudális kötöttségek megszüntetése és a polgári-gazdasági szabadság oszlopos helyet foglalt el, így nem tekinthető meglepetésnek, hogy például Angliában a Petition of Rights, a cromwelli időszak, majd a Bill of Rights is fontos alapjogokat és szabadságokat határozott meg a gazdaság és kereskedelem terén³³, illetve az állam gazdasági szerepvállalásának korlátozása tekintetében is meghatározónak tekinthetők ezen alkotmánytörténeti jelentőségű szabályok.³⁴

A polgári átalakulás, majd a forradalmak kora aztán visszafordíthatatlanul megváltoztatta az állami szerepvállalását képét, amit aztán az állam által részint garantált tulajdonviszonyok és gazdaságirányítási módszerek változása kellett, hogy kövessen az ipari forradalmak innováció és társadalmi hatásai nyomán.

III.2. A szabadversenyos kapitalizmus – minimális állam

A polgári átalakulások változatos képe a korai angol és németalföldi mintáktól a „klasszikus” francia forradalmi héven át a sajátos kelet-európai, feudális keretek között rekedt kismemesi polgárosodásig hol jobban, hol kevésbé, de a centrumban (tehát Nyugat-Európában, majd az USA-ban) mindenképp a kapitalista gazdaság kiteljesedése, szabadsága felé hatott.

³¹ És itt csak említés szintjén citálandó az abszolutista uralkodók hatalmas adósságokat és sokszor háborúk sorát kirobbantó fényűzése, vagy akár az abszolút hatalom térbeli kiterjesztésének azon megalomániába hajló kül- és hadpolitikája.

³² Természetesen még mindig messze áll a legszélsőbb ponttól, a gazdaságot totálisan irányítani vágyó, a magántulajdont el nem ismerő, tervutasításos kommunista gazdaságirányítástól. Mégis fontos kiemelnünk, hogy az abszolutista hatalomgyakorlás állama az egyik szélsőséges állapotként értékelhető, persze csak annyiban, amennyiben elfogadjuk, hogy a kapitalizmus jellemzőinek keretei között megfér az abszolutista állam.

³³ Lásd: Mezey Barna, Szente Zoltán im. 2003. 210-220. o.

³⁴ Erről tanúskodik a Bill of Rights azon pontja, miszerint „hadügyekben és pénzügyekben a parlament dönt (az uralkodó békeidőben nem tarthat állandó hadsereget a parlament hozzájárulása nélkül és nem szabhat ki új adókat a parlament hozzájárulása nélkül)”. Lásd: http://hu.wikipedia.org/wiki/Bill_of_Rights_%28Anglia%29 letöltve: 2010.10.31.

A magántulajdon megerősödése, majd a vállalkozás szabadsága és nagytőke kialakulása egyre inkább teret követelt magának, s a liberális szabadságalapú gondolkodás uralta polgárosodó nemzetállamok világában megjelent a minimális állam teóriája, az éjjeliőr állam modellje. Ebben az állammodellben a véderő továbbra is állami, ám nem az uralkodóhoz, vagy uralkodó osztályhoz, hanem a nemzethez hűségese és lehetőség szerint – ahol ezt a geopolitikai szituáció engedte – költséghatékony és a hazai ipart és gazdaságot fejlesztő hatású.

A klasszikus liberális gazdaság államszemlélete szerint tehát a gazdaság önszabályozó, az államnak abba nem kell beavatkoznia, csupán a törvényes és alkotmányos kereteket kell biztosítani a zavartalan működéshez. A lényegében Adam Smith „láthatatlan kéz” elméletét leképző államszemlélet, tehát szinte totális ellentétét adta az abszolutizmus irányító államának, ami az ekkor még domináns gyarmatbirodalmak valóságában némileg meglepőnek hat.³⁵ Az éjjeliőr állam ugyanis csak a legszélsőségesebb esetekben avatkozott a szabad gazdaságba, persze tette mindezt úgy, hogy mindeközben maga is meghatározottá vált a gazdaság által, hiszen az állam működésének finansiális, gazdasági tényezőit is meghatározta a kialakult rendszer. Fontos azonban megjegyezni, hogy „a valóságban totális szabad verseny, »magára hagyott gazdaság« soha, sehol nem létezett. Az állam a legliberálisabb rendszerben is vállalt korlátozott, de fontos szerepeket. Ilyen volt például a pénzrendszer működtetése, a tulajdon biztonsága feletti őrködés, továbbá az infrastruktúra kulcsterületeinek védelme vagy fejlesztése (pl. vasút).”³⁶ Másabb megközelítésben ezt úgyis jellemezhetjük, hogy „... az 1860-as évektől legalább az 1929-33-as nagy világgazdasági válságig – a gazdasági rendszer a piac, végső soron pedig a fogyasztó utasításaihoz alkalmazkodva működik. [...] Az államnak csak azon tevékenységek és szolgáltatások – például a honvédelem, az oktatás, a köz- és vagyonbiztonság stb. – esetén kell közbelépnie, ahol a piac nem működik tökéletesen.”³⁷ E területek közül azonban a védelem terén az állam továbbra is erős maradt részben a gyarmati igények, részben a folyamatos kisintenzitású helyi háborúk miatt. Az államok e korszakban is jelentős számú haderőket tartottak fenn, melyek vonatkozásában egyre többet költöttek a felszerelési és kutatás-fejlesztési igényekre a versenyképesség megőrzése érdekében.

Mégis a szabadversenyos kapitalizmusban az állam visszahúzódott,³⁸ aminek gazdasági szempontból valóban megvoltak azon előnyei, hogy a kapitalista gazdaság a szabad verseny elve alapján bontakozhatott ki, és megindulhatott a szabad, többletermelő, önszabályozó gazdasági élet. A másik oldalon azonban a visszahúzódás előbb a tudományok kritikai-elméleti szintjén, utóbb pedig a társadalmi indulatok szintjén is teret engedett az ellenirányú erőknél, melyek a megnövekvő társadalmi ellentétekre, a pénzszemléletűség mindent átható jellegére, valamint a munkásosztály kizsákmányolására, az eliteken belüli összefonódásokra és a gazdaságilag is nagyban determinált világháborúkra alapultak.

Ezek a társadalmi és történelmi erők, melyek között a marxizmus éppúgy jelen van, mint a forradalmi leninizmus, illetve a világháborúk és az azokat követő szélsőséges elhajlások, végül az 1929-'33-as nagy gazdasági világválsággal tetőzve hoztak fordulópontot a gazdaság és állam viszonyában.

³⁵ Lásd: Eric Hobsbawm: *A birodalmak kora (1875-1914)*. Pannonica kiadó, Budapest, 2004.

³⁶ Andor László im. 2006. 74. o.

³⁷ Csáky György: *A fejlesztő állam – új felfogásban*. In Csáky György (szerk.): *A látható kéz*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2009. 13. o.

³⁸ Természetesen ez a visszahúzódás a gazdaság közvetlen befolyásolása terén értendő, hiszen az állam feltételteremtő képessége és kötelezettsége nyilvánvalóan megmaradt. Elég csak arra gondolnunk, hogy a gyarmati világgal való gazdasági kapcsolat biztosításához az államnak nagyon komoly szerepvállalást kellett felmutatni úgy a hajózás szabályozása, mint a kalózkodás és a gyarmati forrongások elleni fellépés tekintetében.

III.3. Szervezett kapitalizmus - beavatkozó állam

A XIX. század végétől a XX. század első harmadáig felhalmozódott társadalmi és politikai feszültség, a világegés hatásai, majd az ezeket hatásukban hatványozottan felerősítő nagy gazdasági világválság alapjaiban kérdőjelezte meg a gazdaság szabadságának, önszabályozó képességének koncepcióit, ezekkel együtt pedig nyilvánvalóan a minimális állam létjogosultságát is.

A válság kezelésének jegyében az állami beavatkozás fokozott megerősítését vitték véghez a legtöbb gazdaságban, aminek jellegét azonban nagyban befolyásolta az adott állam politikai helyzete. A New Deal koncepciójával fémjelzett amerikai mintájú szervezett kapitalizmus mellett a két világháború között megjelent a fasiszta korporativizmus,³⁹ vagy épp a bolsevik típusú tervgazdálkodás^{40 41} is, mint a korábbi gazdasági (és politikai) berendezkedés ellenhatása.⁴²

A korszak erőteljesen beavatkozó államában nagy szerep jutott a fegyveres testületeknek is, hiszen azok létszámnövelése és megerősítése a geopolitikai törekvések mellett a munkanélküliség csökkentésének és a társadalomnevelésnek egyaránt eszközéül szolgált.

A liberális állam- és kapitalizmus-felfogással szemben kirajzolódó ellenhatások, vagyis az inga ellentétes irányba való lendülése tekintetében azonban vízvonalzó következett be a második világháború végével. A náci és fasiszta gazdaságirányítási rendszerek a politikai-hatalmi struktúra megsemmisülésével egyetemben váltak semmivé,⁴³ míg a kialakuló bipoláris, hidegháborús rendben a Szovjetunió elzárkózása évről-évre fokozódó valósággá vált. A meghatározó modell tehát a Nyugati centrum amerikai megoldások által fémjelzett, és a II. világháború után John Maynard Keynes nevéhez leginkább köthető szervezett kapitalizmust biztosító jóléti állam⁴⁴ modellje lett.

A jóléti állam modellje a két világháború közti erőteljes szabályozó jelleggel és beruházó jelleggel rendelkező államhoz képest annyiban jelentett többet, amennyiben a szociális szerepvállalását megnövelte. Nyilvánvaló, hogy ez a fajta állam a gazdaság viszonylag szűkre szabott, a szabadversenyos korszakkal ellentétes irányba ható, keretek közötti megtartását preferálta és igyekezett úgy beavatkozni, hogy egyúttal csökkenteni tudja – sok tekintetben tisztán politikai okokból – a társadalmi feszültségeket.

A jóléti állam intenzív adóztatással, normatív szabályozási erővel és adminisztratív korlátozásokkal jellemezhető leginkább, melyeket mindig kísér a szociális érzékenység, a

³⁹ „A korporativizmus osztály nélküli társadalmi szerkezetet feltételezett, amely különböző testületekre, korporációkra oszlik aszerint, hogy melyik milyen funkciót tölt be a társadalmi munkamegosztásban. A szervezeteket az állam teremti és jogosítja fel, hogy képviseljék minden egyes kategória érdekeit, de egyben erős társadalmi ellenőrzést is gyakorolnak a hozzájuk tartozó emberek fölött.” Forrás: *Politikai filozófiák enciklopédiája*. Kossuth Kiadó, Budapest, 2003. 263. o.

⁴⁰ Amit a kor gondolkodóinak egy részével ellentétben azért nem kezelnék lehetséges alternatívaként, mert a II. világháború után már kirajzolódóban voltak a technikai fejlődés újabb hullámainak előjelei, melyek egyúttal magukban rejtették a globálissá válás valóságának előjeleit, hiszen olyan világban, ahol a vezető hatalmak a világ egészét osztják fel titkos diplomáciájuk során Jaltában, ott nyilvánvaló, hogy az ezen hatalmak által preferált gazdaság előtt is nyitva áll a világ egésze. Ebben a megközelítésben pedig a kapitalizmust tagadó, úgy politikailag, mint gazdaságilag elszeparálódó kommunista séma nem tekinthető alternatívának.

⁴¹ Lásd: Ian Kershaw, Moshe Lewin: *Szocializmus és náciizmus*. Szukits kiadó, Budapest, 2005.

⁴² Lásd: Eric Hobsbawm: *A szélsőségek kora*. Pannonica kiadó, Budapest, 1998.

⁴³ Eltekintve a spanyol Francisco Franco tábornok és a portugál – pénzügyi szakemberből diktátorrá lett – Antonio de Oliveira Salazar diktatúráinak gazdasági berendezkedésétől, melyek azonban nem tekinthetők meghatározónak és nem kezelendők a centrum vonatkozásában sem ekként, mivel elszigetelődés és elkülönülés jellemezte ezeket.

⁴⁴ Welfare State, sozialer Staat, l'Etat social – az angol, a német és a francia nyelvben

paternalizmus, a bővülő alapjogok által megkövetelt fokozódó állami szerepvállalás. Ez a szemlélet nyilvánvaló, hogy számos ellenvéleményt tudhatott magáénak, így például a Hayek⁴⁵ és Friedman által képviselt neoliberais gondolkört.

Összességében elmondható, hogy „az állam makrogazdasági szereplővé válása, a kormányzati kiadások jelentős megnövekedése, az összkereslet-össz kínálat állami szabályozása, továbbá a kontraciklusos keynesianus gazdaságpolitika új helyzetet jelentett a szabadverseny korszakhoz képest. A kiterjedt redisztribúció következtében az állam lett a gazdaságban a legnagyobb pénzköltő.”⁴⁶

Ez a rendszer pedig nem csupán jóléti karakterének elszabadult kiadásai, hanem a kereslet-kínálat szabályozása terén megmutatkozó lépései nyomán is, komoly fenyegetéseket rejtett magában úgy az államok költségvetése, mint a technikai forradalom előtt álló gazdaság működése tekintetében. Ezt végül az 1970-es évek ki is teljesítették, a különböző válságjelenségek és a globalitás kiteljesedésének első hullámaival. Ez pedig nyilvánvalóan új helyzetet kellett, hogy teremtsen, vagyis az ingának újból más irányba kellett lendülnie.

III.4. Globális kapitalizmus - neoliberalis állam.

A technikai forradalmak, valamint a jóléti állam nemzetállami szinten szabályozni kívánó fellépésével szembeni erőhatások a kapitalizmus új korszakát, a neoliberalis eszme terjedését és a valóban globálissá váló kapitalizmus létszakaszát jelentették. Ebben az időszakban, az 1970-es évektől egészen a kétezres évek második feléig, a rendszer újból a gazdasági szabadság, az állami korlátok leépítése, az állam dezetatizációja és deregulációja felé mozdult el.

„A globális kapitalizmusban immár nem finánciókeként, tehát nem a banktőke és az ipari tőke összeolvadásaként, s nem is a nemzetállami keretek között szabályozó államhatalom által, hanem a tőkés termelés összefolyamatát az európai értelemben vett neoliberalis politika révén dezetatizálja, deregulálja a polgári osztályuralom új formája. [...] Mindazon által az állam ebben a korszakban sem tűnt el, de a korábbiakhoz képest lényeges funkció változnak meg.”⁴⁷

Ahogy a neoliberalis jelző is mutatja, az inga újra az egykori liberális (minimalista) koncepció felé lendült. Azonban fogalmilag fontos, hogy ami neo- az nem csupán időben később megújuló, hanem tartalmilag is változó irányzat. Innen nézve a neoliberalizmus (részben talán a hidegháború kényszerítő ereje, részben pedig a realista szemlélet okán) átlátta, hogy nem lehet visszatérni a minimális állam koncepciójához, az állami szerepvállalásból bizonyos garanciális jellegeknek fenn kell maradnia, ilyen például a jóléti modellből fennmaradó társadalmi egyenlőtlenségekkel szembeni fellépés, a versenyszabályozás, illetve a gazdasági tevékenységek szankciós zárkövekkel való ellátása.

Mégis a neoliberalis korszak valami egészen nagy változást hozott a védelem tekintetében. Az államok védelmi költségvetésének és védelmi erőinek drasztikus csökkentése valósult meg, ami idővel aztán egy erőteljesebben terjeszkedő hadiiparnak, másrésztől a katonai szolgáltató iparnak nyitott teret, vagyis a védelmi tevékenységek kiszervezésének.

⁴⁵ Hayek az „Út a szolgasághoz” c. munkájában nem kevesebbet állít, mint hogy az állami beavatkozás mindenkor nagyobb kárt hoz, mint hasznot, illetve, hogy az állam korábban megtapasztalt beavatkozása az egyéni szabadságot korlátozza, felemészti. Álláspontját a szovjet és nemzetszocialista gazdaságirányító beavatkozás példaira alapozta, s úgy vélte nem szabad abba az irányba fordulni, ahol az állam beavatkozik a gazdaságba, mert ott öngerjesztő folyamatok indulnak, melyeknek végpontja a szélsőséges gazdaságirányítás, a „szolgaság”.

⁴⁶ Szigeti Péter im. 2005. 27. o.

⁴⁷ Szigeti Péter im. 2005. 22. o.

Ezzel a neoliberális korszak nemhogy az éjjeliőr állam korának gondolataiig tért vissza, hanem egészen a késő feudalizmusig, ahol a közhatalom fegyveres garanciája a megfelelő tőkeerő alapján, igaz akkor zsoldosokkal, érvényesült. A neoliberális ethosz tehát visszacsempészett valamit a késő feudalizmusból, ami nem másként írható le, mint az állam legitím fizikai erőszak-monopóliumának piaci kiszervezésével.

Persze mindemellett ki kell emelni, hogy az állam visszahúzódása egy olyan korszakban valósult meg, amikor maga a tőke, maga a kapitalista gazdaság a technika folyamatos és rohamos fejlődése révén egyszerűen át tudta lépni az államhatárokat. Ilyen körülmények között a visszahúzódó államok, bár létrehozták idővel a globális szinten funkcionáló világgazdasági szuperstruktúrákat, mégis önkorlátozásuk vállalása okán, nyilvánvalóan az állami irányból eredő fellépések korlátozását is kivitelezték.

Az új gazdasági sémában az állam szerepét egyre inkább leértékelték,⁴⁸ s egyre inkább a nemzetközi szint szuperstruktúráira (IMF, Világbank, WTO, stb.), illetve magukra a multinacionális gazdasági szereplőkre helyezték a hangsúlyt a cselekvés lehető legnagyobb szabadsága mellett. Ez utóbbi megnyilatkozásaiként értékelhetők a katonai és biztonsági magánvállalatok is.

A kapitalizmussal velejáró válságjelenségek azonban nem váltak semmivé az újabb modell- és szemléletváltással, sem a nyugati privatizációs forradalommal, sem a posztkommunista térségek privatizációs hullámaival, sem pedig a különböző kiszervezési hullámokkal. Tényszerű persze, hogy az állam korlátozott jóléti karaktere, valamint a nagyrészt védőhálóként és mérsékelt szabályozóként működő nemzetközi csúcsintézmények tompították a ciklikusan visszatérő válságok életét, mégis a 2000-es évekre,⁴⁹ már a vezető gazdaságok, így például az USA, tekintetében is felsejlettek egy mélyebb, a növekedés végessége és a különböző pénzügyi ügyeskedések okán megjelenő válságjelenségek. Ezek végül, elkerülhetetlenül a 2008-as amerikai hitelválsággal induló, világgazdasági válsággá növekvő recesszióval váltak globális realitássá, felvetve az újabb modell váltás szükségességének kérdését és a neoliberális konstrukciók újragondolásának kötelmét.

III.5. A globális válság, mint egy újabb átlendülés nyitánya

A jelenleg zajló válság számos ellenlépést és reakciót váltott ki,⁵⁰ melyek aztán a neoliberalizmus egésze ellen irányuló hatást fejtettek ki, górcső alá vonva annak számos valóban neuralgikus kérdését és megoldását, köztük a védelmi kiszervezés kérdését is. Tudva lévő azonban, hogy már a jelenlegi válság előtt is voltak kritikai hangvételek úgy a kapitalizmus mindenhatóságával, mint az államok szerepvállalásának visszafogottságával szemben.

A mostani válság tehát nem kirobbantója valami nagy horderejű és átfogó változási folyamatnak, hanem csupán a meglévő táptalajon történő növekedés felgyorsítója. Az inga

⁴⁸ Kiemelendő, hogy „... a privatizáció-dereguláció-liberalizáció „szentháromságának” erőteljes érvényesülése még a fejlett országokban sem jelentette az állam teljes kivonulását a gazdasági életből, és semmiképpen sem eredményezett „gyöngé államot”. Csáky György im. 2009. 19. o.

⁴⁹ Sokatmondó talán, hogy a 9/11 kapcsán utóbb megjelenő, a terrorizmus elleni háborút bíráló tanulmányok újra meg újra felhívják a figyelmet arra, hogy az Egyesült Államok ez idő tájt, már érezhető gazdasági nehézségekkel küzdött, melyeknek időleges elodázására egy háború viszonylag jó tünteti kezelésként jelentkezett.

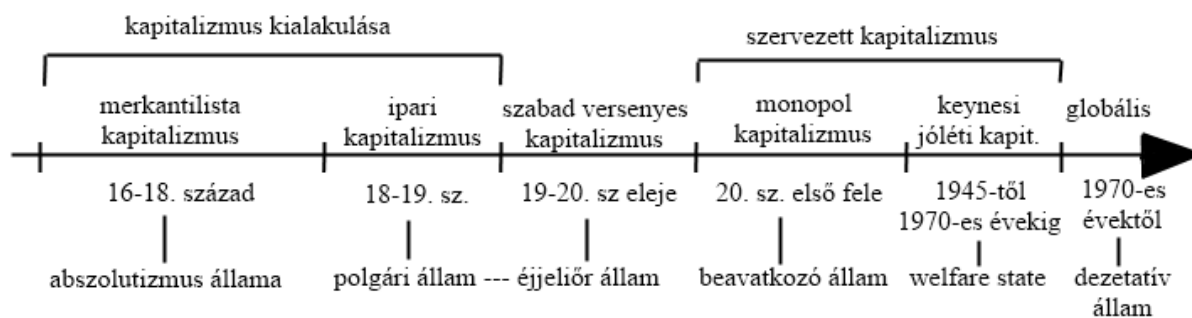
⁵⁰ Csak előljáróban lehet megemlíteni a bankmentések különböző módozatait és az állami szerepvállalás már akkor érezhető hosszú távú megerősödését, az egyre terjedő bankadót, a pénzügyi felügyelet megerősítését, vagy épp a közös európai pénzügyi felügyelet megszervezését.

átfordulásával újra az állami szerepvállalás növekedéséhez érkeztünk, ami szükségképpen modell- és szemléletváltással megy majd végbe.

Lényegét tekintve a hidegháború végével a nyugati centrumban uralkodó modellnek egy átfogó racionalizálással párhuzamosan kellett volna teljesen globálissá válnia ahhoz, hogy semmilyen formában ne kérdőjeleződhessen meg. Ezzel az állam és gazdaság viszony elvi élel kitört volna az ingamozgás történelmi kereteiből és a gazdasági dominancia tovább erősödése felé mozdult volna.⁵¹ Látnunk kell, hogy a nyugati típusú neoliberais kapitalizmussal szemben különböző életképes variánsok jelentek meg, melyek közül csak egyetlen, és nyilván túlpropagált, példa a kínai „államkapitalizmusként”⁵² aposztrofált megoldás, hiszen ott vannak még a szintén főként Ázsiában (és másabb aspektusban Latin- és Dél-Amerikában) megjelenő fejlesztő államok,⁵³ illetve a különböző integrációk is.

Fontos emellett azt is hangsúlyozni, hogy a neoliberais korszak, mint minden korszak egyébként, a szélsőségesedés útjára lépett. Nem csupán a jelentősen erősödő korrupció, a társadalmi olló tágulása, vagy épp a pénzügyi spekulációkból táplálkozó lufi-kritikák miatt kell ezt kiemelni, hanem azért is, mert a gazdasági szereplők olyan területeket is igyekeztek a profitabilitás tereumába vonni, melyek klasszikus állami karakterrel bírnak, s melyeknek társadalmilag kulcsjelentősége van. Ennek típuspéldái az oktatási, az egészségügyi és végső soron a védelmi kiszervezés.

Mindezen államtörténeti folyamatok jól összevethetők a kapitalizmus fejlődési ívével, s mindezekből úgy vélem jelentős következtetések vonhatók le a védelmi kiszervezésre nézve is.

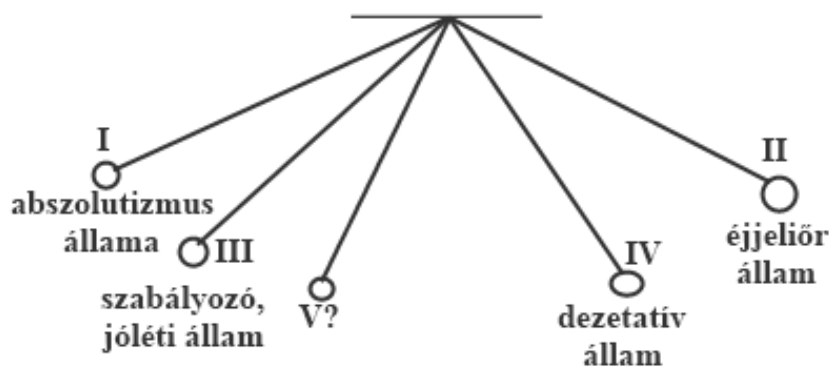


Állam és gazdaság viszonyrendszerének kronológiai ábrája

⁵¹ Fontos azonban kiemelni, hogy a történelem nem ismeri a „ha” lehetőségét, és ha csak a feltételezések szintjén gondoljuk végig, hogy mi történhetett volna akkor, ha a Nyugati centrum állam és gazdaságmodellje a globalitás egészét magáénak tudhatta volna, akkor is beláthatjuk történelmi ismereteink alapján, hogy társadalmi, politikai, nemzeti-etnikai, stb. okokból a rendszer akkor is meghasadhatott volna egy háború, vagy forradalmi hullám kialakulása révén.

⁵² Ezzel kapcsolatban Immanuel Maurice Wallerstein professzor a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen ez évben tartott előadása alkalmával kérdésre elmondta, meggyőződése szerint nincs olyan, hogy államkapitalizmus, mivel a „kapitalizmus az kapitalizmus” és még ha nem is totálisan egységes ott ahol funkcionál, vannak olyan alapvető jellemzői, melyek hiányában nem beszélhetünk kapitalizmusról, s ezért a kínai modell nem nevezhető igazán kapitalizmusnak.

⁵³ „A klasszikus fejlesztő állam (azaz a fejlesztő állam, ahogyan az a hatvanas-hetvenes években működött) devizakorlátozásokkal és aktív árfolyampolitikával kísérelte meg elkerülni a külkereskedelmi cserearányok romlását. [...] A fejlesztő állam alapvetően iparfejlesztő állam volt, amennyiben az állam hosszabb távú strukturális preferenciái között kitüntetett szerepet játszott a ... helyben termelt nyersanyagok és nyerstermékek feldolgozásának támogatása – akár az állami szektor kibővülésének keretei között is. [...] A „tervrationális” avagy fejlesztő állam tudatosan igyekezett beavatkozásaival hatni a gazdasági fejlődés menetére. [...] Kelet- Ázsia (és Európa) sikeres fejlesztő államaiban átfogó oktatási és szakképzési reformokat hajtottak végre, folyamatosan nagy súlyt helyezve a műszaki és természettudományos képzésre és a szakképzés folyamatos fejlesztésére.” Csáky György im. 2009. 18-30. o.



Az állammodell változás ingamozgása

IV. Zárszó helyett: A védelmi kiszervezés történelmi tükörben

A kapitalizmus fejlődési ívének és az állammodellek változásának szinoptikus vizsgálata azt mutatja, hogy a modern állam fegyveres védelmének piaci érintettsége minden változásnál módosult ugyan, de a főtevékenységek a modern állam időszakában soha nem kerültek még piaci kiszervezésre. A zsoldosság pénzalapú intézménye a premodern állam sajátja volt, ami a kellően szervezett és kellően stabil államiság hiányára volt visszavezethető.

Innen nézve a védelmi tevékenységek kiszervezése akár kétségbe ejtő fordulatnak is tekinthető, amit meglátásunk szerint csak minimálisan csökkent az a tény, hogy a kétezres évek második felétől egyre jelentősebb igény mutatkozik a szabályozási vákuum betöltésére és a kialakult neuralgikus jogi és szervezési kérdések hathatós orvoslására. Minimális ez a hatás, hiszen a fegyveres tevékenységek kiszervezése egyrészt példátlan történelmi fordulatot jelent, másrészt pedig – ahogy ezt a különböző kritikus atrocitások már megmutatták – jelentősen ellene hatottak a második világháború után újabb nagy felíveléssel fejlesztett garanciarendszerek, amely az állam fizikai erőszak monopóliumát hivatott a jogállamiság kritériumai és az emberi jogok védelme mentén korlátozni.

A védelmi kiszervezés tekintetében tehát elgondolkodtató ez a történelmi fordulat, amellyel kapcsolatban azt is ki kell emelni, hogy még ha a mögötte lévő gazdasági előnyök nem is megfelelően igazoltak, a politikai érdekek és a piaci igények annál inkább érhetőek az expedíciós képességek körében. Szükségesnek mutatkozik egyrészt a szabályozási hiányosságok mielőbbi korrigálása, másrészt pedig annak a tudományos újragondolása, hogy a védelmi kiszervezés egy nagy történelmi fordulat vadhajtása csupán, vagy egy létjogosultsággal bíró intézményi gyakorlat, amelyet csupán megfelelő mederbe kell terelni.

Véleményünk szerint a történelmi mozgásív és az azzal párosuló erőszakkitörések nem a védelmi kiszervezés létjogosultságát erősítik, mivel az az állam, amely a normál állapotban is piaci alapon kiszervezi a védelmét – tehát nincs megfelelő tárgyi, vagy személyi feltételek birtokában – az csak nehezen és kérdésesen tudja ellátni fő feladatát az esetleges és nem várt rendkívüli állapotok idején.

Felhasznált irodalom

Andor László (szerk.): *Világgazdaság*. Pannonica kiadó, Budapest, 2006.

Christopher Spearin: *Not a „real state”?* In *International Journal* 2005. Autumn. 1093-1112. o.

Csáky György: *A fejlesztő állam – új felfogásban*. In Csáky György (szerk.): *A látható kéz*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2009.

Dan Guttman: *Governance by contract*. In *Public Contract Law Journal* Vol. 33. No. 2. 321-360. o.

Dino Kritsiotis: *Mercenaries and the privatization of warfare*. In *The Fletcher Forum of World Affairs* Vol. 22. No. 2. 11-25. o.

Doug Brooks, Jim Shelvin: *Reconsidering battlefield contractors*. In *Georgetown Journal of International Affairs* 2005 Summer/fall 103-112. o.

Eric Hobsbawm: *A birodalmak kora (1875-1914)*, Pannonica kiadó, Budapest, 2004.

Eric Hobsbawm: *A forradalmak kora (1789-1848)*. Kossuth könyvkiadó, Budapest, 1964.

Eric Hobsbawm: *A szélsőségek kora*, Pannonica kiadó, Budapest, 1998.

F. A. von Hayek: *Út a szolgasághoz*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1991.

Farkas Ádám, Horváth Livia, Kálmán János: *Adalékok a katonai tevékenységek kiszervezésének megítéléséhez*. In Keserű Barna Arnold (szerk.): *Quot capita, tot sententiae, A Batthyány Lajos Szakkollégium Tanulmánykötete I.* Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium, Győr, 2010. 220-242. o.

Farkas Ádám, Kálmán János: *A katonai tevékenységek kiszervezésének nemzetközi jogi és felelősségi kérdései*. In Farkas Ádám, Németh Imre, Konczosné Szombathelyi Márta, Szabados Eszter (szerk.): *Optimi Nostri – Díjnyertes Tudományos Diákköri Dolgozatok 2013*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 2013. 25-44.o.

Farkas Ádám: *Régi és új harca: A védelmi tevékenységek kiszervezései* In *Közjogi Szemle* 2013/2. szám, 59-66. o.

Herbert M. Howe: *Global order and the privatization of security*. In *Fletcher Forum of World Affairs*, 1998. Summer. 1-10. o.

Hitseker Mária (szerk.): *Politikai filozófiák enciklopédiája*. Kossuth Kiadó, Budapest, 2003.

Ian Kershaw, Moshe Lewin: *Sztálinizmus és náciizmus*. Szukits kiadó, Budapest, 2005.

Immanuel Wallerstein: *Bevezetés a világrendszer-elméletbe*. L'Harmattan, Budapest, 2010.

Jackson Nyamuya Maogoto: *Subcontracting sovereignty*. In *The Brown Journal of World Affairs* 2006. Fall/Winter. 147-160. o.

Kateri Carmola: *Is's all contract now: Private Military Firms and a Clash of Legal Culture*. In *The Brown Journal of World Affairs*, 2006 Fall/Winter, 161-173. o.

Matthew Moten: *Out of order*. In *Foreign Affairs* 2010. Szeptember/October. 2-8. o.

Mezey Barna, Sente Zoltán: *Európai Parlamentarizmus- és Alkotmánytörténet*. Osiris kiadó, Budapest, 2003.

Palánkai Tibor: *Gondolatok a jelenlegi világgazdasági válság természetéről*. In Miszlivetz Ferenc: *Eredeti válságfelhalmozás*, MTA PTI, Budapest. 2009.

Pap András László: *Megjegyzések a nemzetbiztonsági intézkedések kiszervezésének módszertanához*. In *Állam és Jogtudomány* 2011/3.szám. 351-359. o.

Pap András László: *Privatizált közfeladatok*. In *Beszélő* 2007/11. szám. 36-50. o.

Paul C. Light: *Outsourcing and the true size of government*. In *Public Contract Law Journal* Vol. 33. No. 2. 311-320. o.

Steven L. Schooner: *Contractor atrocities at Abu Ghraib*. In *Stanford Law & Policy Review*, Vol. 16. No. 2. 557-572. o.

Szigeti Péter: *Világrendszernézőben*. Napvilág kiadó, Budapest, 2005.

Takács Péter (szerk.): *Államelmélet I*. Szent István Társulat az Apostoli Szentszék Könyvkiadója, Budapest, 2007.

Varga Krisztián: *Civilek a harcmezőn*. MKI Tanulmányok 2009. <http://www.kulugyiintezet.hu/pu b/displ.asp?id=MACSKB> (2011.11.16)

Zoe Salzman: *Private military contractors and the taint of a mercenary reputation*. In *Journal of international law and politics* Vol. 40:853. 853-892. o.

*Fejes Zsuzsanna egyetemi docens,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Politológiai Tanszék
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar
Államelméleti és Politikatudományi Tanszék*

Európaizáció és a kormányzás új formái az Európai Unióban*

I. Bevezetés

Az utóbbi évtizedekben az állam- és jogtudomány, valamint a politikatudomány érdeklődésének újra a középpontjába került az államiság kérdése, a nemzetállamok átalakuló helye és szerepe a globalizációs és az európai integrációs folyamatokban. A globalizáció számos területen alapjaiban rendítette meg az állam és államiság hagyományos felfogását, felbomlasztotta a vesztfáliai béke következtében kialakult világrendet, amely „a területiális nemzetállamok szuverén egyenlősége, a be nem avatkozás, a nemzetközi jog kötelező erejű elveire épült, és amely egészen a 20. század végéig kitartott”.¹

Míg a hagyományos jog- és politikatudományi megközelítések a vesztfáliai államnak a külső szuverenitás elve alapján a nemzetközi politikai rendszert meghatározó szerepét, valamint az állam és polgárai között a 18-19. század óta formális társadalmi szerződésekben is kifejezett belső szuverenitását hangsúlyozták,² addig a 20. század második felében megszorodtak azok a nem állami entitások, az új gazdasági és társadalmi szereplők, amelyek megbontották az államok klasszikus értelemben vett szuverenitását. Egyre nagyobb számban jelentek meg olyan nemzetközi szervezetek, amelyeknek ugyan az egyes államok tagjai, mégis a szuverenitás tekintetében átlépik a nemzeti határokat, miközben elterjedtek a kormányokhoz nem kapcsolódó nemzetközi gazdasági és társadalmi szerveződések is (Non-governmental Organizations, a továbbiakban: NGOs), amelyek különféle mozgalmak révén fejtik ki politikai határokat nem ismerő hatásukat.³

A fenti folyamatok eredményeképpen az angolszász szakterminológiában jelentős paradigmaváltást idézett elő a government és a governance fogalmi megkülönböztetése, melynek értelmében a government a hagyományos, a közjogi autoritás és legitimitás, valamint a közhatalom ismerveivel írható le, addig a governance egy új típusú kormányzást, kormányzati struktúrát fejez ki. Az új tendenciák alapján a korábbi nemzetállami szuverenitásra épülő kormányzati rendszer átalakul, miközben a kormányzatról (government) folyamatosan a kormányzásra (governance) helyeződik a hangsúly, amely figyelmet a

* A tanulmány elkészítése a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése országos program című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg. Projekt azonosító: A2 MZPD-12-0315

¹ Takács Péter (szerk.): *Államelmélet I.* Szent István Társulat, Budapest, 2008. 163. o.

² Kaiser Tamás: *Az europánizációs folyamat és a területi középszintek.* Európai Füzetek 7. Veszprémi Egyetemi Kiadó, Veszprém, 2001. 19. o.

³ Gombár Csaba: *Mire ölnünkbe hullott, anakronisztikussá lett. Magyarország szuverenitásáról.* In Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László – Várnai Györgyi (szerk.): *A szuverenitás káprázata.* Korridor, Budapest, 1996. 29. o.

hatalom legitimációs szempontjaira irányítja. E folyamatok leírásához és megértéséhez új módszereket és analitikus kereteket kell kidolgozni.

II. Elméleti keretek

II.1. Integrációelméletek: a (neo)föderalizmus és az európaizáció

Az európai integráció fejlődése során mindig is nehéznek bizonyult a specifikus, érdekorientált és sokszínű, ugyanakkor egymással is versengő kormányzati szereplők részére a megfelelő integrációs forma megtalálása. Számos meghatározó elmélet született az európai integráció természetének és jelenségeinek leírására, amelyek gyakran egymásnak is ellentmondó logika szerint épültek fel, és tartalmilag is különbözőek voltak. A szakirodalom sokfélesége ellenére mégis megfigyelhető egy közös probléma, nevezetesen a tagállamok integrációban elfoglalt helye és szerepe, a tagállami szuverenitás kérdése, valamint annak módja, hogy a kormányzati szereplők miként vesznek részt a politikaformálásban.

Az nyolcvanas évek végére az Egységes Európai Okmány, majd később a Maastrichti Szerződés rendelkezéseiből eredően az európai integráció intézményi és politikai struktúrája megerősödött, így azt már nem csupán a külpolitika részeként, a nemzetközi térben vizsgálták, hanem teret nyert a belpolitikai szemléletű megközelítés, amely az Európai Uniót nem a tagállamok fölé, hanem azok mellé helyezi, és azokkal összevetve próbálja értelmezni a döntéshozatali folyamatok alakulását.⁴ A kilencvenes években kibővült, és további bővítés előtt álló Európai Unió intézményi reformjainak a Nizzai Szerződésben is megmutatkozó kudarcai után a föderalizmus új elmélete az Európai Alkotmányos Szerződés megalkotása körüli, Európa jövőjéről szóló viták kapcsán bontakozott ki és erősödött fel.

A neoföderalizmus vagy másképpen euroföderalizmus gondolata szoros kapcsolatban állt az európai integráció kezdeti fázisában képviselt föderalista elképzelésekkel,⁵ azonban számos különbséget is hordoz, amelynek lényege abban áll, hogy már nem a tagállami szint kiiktatására törekszik, hanem éppen a nemzeti kormányok területi érdekmegjelenítő szerepét próbálja egy föderatív struktúrában intézményesíteni. Ennek hatására az utóbbi évtizedekben az államközpontú megközelítéséhez képest felerősödtek azok a hatások is, amelyek nemcsak a nemzeti szint szereplőit veszik figyelembe, hanem a nemzeti szint felett szerveződő, és a helyi és regionális szinten fellépő politikai, gazdasági és társadalmi szereplőket is beemelik az európai döntéshozatali folyamatokba.

A föderalizmus általánosságban olyan politikai rendszerként írható le, amelyben világos hatalmi munkamegosztás van a helyi, a regionális és a központi kormányzás között, de amelyre a nemzetek feletti hatalmi és kormányzási centrum fokozatos kialakulása jellemző. Stabilitásának feltétele a megfelelő egyensúly, egyrészt a hatalom egymással versengő szintjei, másrészt a hatékonyság és a demokrácia között.⁶ Ugyanakkor az állami szuverenitás eszméjéből fakadó jogelmélet szerint egy államnak csak egyetlen érvényes jogrendszere lehet.

⁴ Navracsics Tibor: *Európai belpolitika*. Korona Kiadó, Budapest, 1998. 33-35. o.

⁵ Az európai integráció kialakítása során a szuverenitás fogalmának és a nemzetállamokra épülő államrendszernek a válsága mellett az államelmélet középpontjába kerül a föderalizmus, amely a II. világháború utáni európai integráció egyik fő elméleti ideológiájává vált. Az alapító atyák, Jean Monnet és Robert Schuman a valódi politikai föderáció kialakítását tűzték ki célul: „Nem lesz béke Európában, ha az államok a nemzeti szuverenitás alapján épülnek újjá (...) Európa országai túl kicsik, hogy népeiknek jólétet tudjanak biztosítani, amik a modern feltételeket lehetővé és következőképp szükségessé teszik.” Forrás: Monnet, Jean: Békét tervezni. 1943. augusztus 5. In J. Nagy László – Kövér Lajos (szerk.): *Az európai egységeszme dokumentumai a XVI. századtól 1945-ig*. Gradus ad Parnassum Könyvkiadó, Szeged, 2000. 164–165. o.

⁶ Palánkai Tibor: *Európai egyesülés – integrációelmélet (Új integráció gazdaságtanának szükségessége)*. In Magyar Tudomány, 2005/10. szám, 1223. o.

A föderalizmus ennek ellent mond, mert ugyanazon a területen, ugyanazon állampolgárok felett két jogrendszer érvényesül – a tagállami és az államok feletti. A föderalizmus a hatáskörök megosztását jelenti a tagállami egységek és a szövetség között, melynek során párhuzamosan és egyidejűleg két joghatóság érvényesül egy területen, mégpedig a központi kormányzat és jog elsőbbségével. Lényege a megosztott szuverenitás, amely nagyobb egységbe foglalja a részeket, de meghagyja azok autonómiáját. Ez egy kényes egyensúlyú szerkezet, és éppen ez teszi a föderációk történelmi és jelenkori tapasztalatait izgalmassá.⁷ Az európai integráció valódi állam- és jogelméleti kihívása tehát az európai integráció sajátos, államok fölötti sui generis jog- és intézményrendszerének kiépülése volt. Ezzel megdőlt ugyanis az állam szuverenitásának mindenhatóságába vetett hit, és az ehhez kapcsolódó jogpozitivisták tétel, miszerint jogot csak állam alkothat. Az pedig egyértelmű, hogy az Európai Unió nem állam, miközben a Lisszaboni Szerződés a teljes entitást felruházta jogi személyiséggel, és ezzel egyértelmű lépést tesz egy föderatív államszerkezet irányába.

A szuverén nemzetállam válságának másik oka az állami funkciók túlburjánzása. Az állami feladatok megnövekedésével és a globalizációs folyamatok felerősödésével az állami keretek túl szűknek bizonyulnak a feladatok megoldásához, az állam egyedül nem képes betölteni teljes körűen a funkcióját. Egy közepes nagyságú állam ma már aligha tudja egyedül megoldani a rá háruló társadalomirányítási és társadalomalakítási feladatokat. Az állam tehermentesítésének biztosítására ugyanakkor megindult az a folyamat, amelynek során az állami feladatok egy részét ezért alacsonyabb, szubnacionális szintekre delegálják, amely a szubsziaritás elvének megvalósulásában fejeződik ki. Ezzel két folyamat feszül egymásnak: az EU hatalmának növelése és a tagállamok hatalmának megőrzése, amely tendenciák egyidejű érvényesüléséhez a megfelelő keretet a szubsziaritás biztosítja.⁸

- egyfelől jelenti a túlméretezett, központi államhatalom leépítését, közelebb viszi az állami funkciókat a helyi szinthez és az állampolgárokhoz;
- másfelől nagyobb egységbe fogja a korábban önálló, de kisebb entitásokat, akár a korábbi szuverén államokat is.

A fentiek alapján jól látható, hogy az európai integráció során az állami szuverenitás jelentős mértékben átalakul, és ezzel a folyamattal egyidejűleg a szubsziaritás fogalma is megváltozik. Felerősödik az állami szint alatti regionális és helyi szintű egységek igénye arra vonatkozóan, hogy ebben az átalakulási folyamatban részt vegyenek, vagyis az állam szuverén jogkörei ne csak „felfelé”, az uniós intézmények hatáskörében jelenjenek meg, hanem „lefelé” is, az alkotmányos régiók nagyobb önállóságában. A szubsziaritás ugyanakkor nemcsak államszervezeti, hanem társadalomszervezeti elv is, amely szorosan összefügg a legitimitással és a társadalmi részvétellel. Ehhez újra kell fogalmazni a szubnacionális egységek konstrukciós elveit, identitását és a közjóért vállalt szerepüket.⁹

A szubsziaritás, ami eredetileg a tagállamok hatásköreinek a közösségi hatáskörelvonás elleni védelmére szánt elv volt, mára egy többszintű kormányzás vezérelveként jelenik meg, amely a hatékonyabb állami működés ösztönzőjeként a decentralizációt és az államokon belüli regionális struktúrák megerősítését szorgalmazó szereplők egyik fontos érve. Az európai integráció egyik következménye lehet, hogy ténylegesen a szubsziaritást az állami szuverenitással szemben fogalmazzák meg, amely az egyes régiók vagy etnikai csoportok érdekérvényesítése számára nyújthat érveket az állammal

⁷ Paczolay Péter: *A magyar alkotmány jövője és az uniós csatlakozás*. In Politikatudományi Szemle, 2004/1–2. szám, 43. o.

⁸ Paczolay Péter: *Szuverenitás és szubsziaritás az Európai Unió és annak tagállamai között*. In Frivaldszky János (szerk.): *Szubsziaritás és szolidaritás az Európai Unióban*. OCIFE Magyarország – JTMR Faludi Ferenc Akadémia, Budapest, 2006. 59–71. o.

⁹ Frivaldszky János: *Szubsziaritás és az európai identitás a közösségek Európájáért*. In Frivaldszky János (szerk.): *Szubsziaritás és szolidaritás az Európai Unióban*. OCIFE Magyarország – JTMR Faludi Ferenc Akadémia, Budapest, 2006. 50–54. o.

szemben; míg más oldalról ez a folyamat az „állam”, a „nemzet” vagy éppen az „állampolgárság” hagyományos fogalmainak újraértelmezésére készíthet minket.¹⁰

A föderációs elméletek mellett a politikatudomány érdeklődése egyre határozottabban fordult az európaizációs folyamatok irányába, melynek fogalmát a mai napig többféle értelemben használják. Az európaizációt legtöbbször olyan folyamatként értelmezik, amelynek során a „tagállamok gazdasági, társadalmi, jogi, politikai és közjogi rendszere közeledik egymáshoz, elsősorban az uniós szabályozás, orientáció hatására. Az európaizáció sajátossága, hogy nem csupán azokon a területeken következik be, ahol az alkalmazkodás lényegében kötelező, hanem olyan területeken is, ahol nincs direkt kényszer, ám a közeledés mégis szükségszerű. Ilyen terület a közigazgatás.”¹¹

Olsen fogalmi kísérlete szerint az európaizáció nem egy különleges jelenség, hanem azt az átalakulási folyamatot jelöli, amelyet az Európa jövőjéről szóló viták hívtak életre. Középpontjában az áll, hogy hogyan kormányozható a kibővített Európa, valamint hogyan tudnak a kormányzás alapvető intézményei újjászerveződni. Az európaizáció fogalmának meghatározásánál Olsen először azt a kérdést teszi fel, hogy mi ez a változás, majd arra kell választ találni, hogy hogyan és miért történik a változás. A változás mibenlétére öt lehetőséget vázol fel, ennek alapján az európaizáció értelmezése lehet:

- a külső határok megváltozása, ami a bővítés következtében az EU földrajzi kiterjedését módosítja;
- a kormányzás intézményeinek fejlődésében európai szinten bekövetkező változás;
- a tagállami és szubnacionális kormányzás beolvadása az európai integrációba. Az európaizáció ebben az értelemben a hatáskörök és a felelősség megosztását jelenti a kormányzás különböző szintjein. Minden többszintű kormányzási rendszernek egyensúlyt kell teremteni az egység és sokféleség, valamint a központi koordináció és a helyi autonómiák között. Európaizáció alatt értjük tehát a nemzeti és szubnacionális kormányzás adaptálását az európai politikákba;
- az EU sajátos intézményi és kormányzati formáinak exportálása nem európai országokba és intézményekbe;
- olyan politikai projekt, amely egy egységes és politikailag erősebb EU megteremtését tűzi ki célul.¹²

Ezekből a jelentéstartalmakból a harmadik pont releváns a kormányzás új formáinak meghatározása szempontjából, hiszen az állam alatti szintek törekvéseit fejezi ki. Könnyen belátható, hogy az európaizáció minden értelmezésben kettős irányú folyamat, leginkább az alábbi definíció adja vissza a jelenség lényegét: „az európaizálódás fogalma alatt az európai integrációnak a tagállamok jogi és politikai adminisztratív struktúráira gyakorolt hatását értjük, míg az európai integráció fogalma ebben a megközelítésben az európai szintet jelenti. Vagyis az európai integráció jelenségei európaizálódási impulzusok formájában hatnak, míg a tagállami szint jelenségei európaizálódási hatásokat képeznek.”¹³

A vertikális európaizáció egyik folyamata a top-down europeanisation („downloading”), amikor az európai kormányzás folyamatai befolyásolják a tagállami belpolitikát, az uniós döntések beépülnek a tagállami szabályozásba. „Az európaizáció a formális és informális szabályok, eljárások, politikai paradigmák, stílusok, hitek és normák konstrukciójának, a diffúziójának és intézményesítésének folyamataiból tevődik össze, melyek először EU-s szinten mennek végbe, majd integrálódnak nemzeti politikai struktúrákba és uniós

¹⁰ Vizi Balázs: *Regionális, kisebbségi politikai mozgalmak és az európai integráció*. Tér és terep 6. Az MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet évkönyve. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 329-330. o.

¹¹ Pálné Kovács Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2008. 17. o.

¹² Olsen, Johan P.: *The Many Faces of Europeanization*. ARENA Working Paper, 2002/02. szám, 3. p. http://www.arena.uio.no/publications/wp02_2.htm (2013. július 15.)

¹³ Szilágyi Péter: *Szuverenitás, globalizáció, európaizálódás*. In Jog-Állam-Politika, 2009/1. szám, 74. o.

politikákba.”¹⁴ A vertikális európaizáció másik iránya a bottom-up europeanisation („uploading”), mely a tagállamok intézményi és közpolitikai modelljeit igyekszik elfogadtatni uniós szinten. A folyamat a tagállami eljárások európai érvényesítésére irányul, azt vizsgálja, milyen mértékben sikerül a tagállamoknak uniós szinten megvalósítani az általuk megfelelőnek tartott intézményi és közpolitikai modelleket.¹⁵

Ugyanakkor a vertikális európaizáció mellett léteznek a horizontális európaizációnak is különféle formái. Az egymással kapcsolatba lépő intézmények kommunikációja és hálózata („cross-loading”) a tagállami és nem tagállami partnerek, valamint az Európai Unió kívüli intézmények között alakul ki. A Lisszaboni Stratégia részeként bevezetett nyitott koordináció jegyében horizontálisan működő csatornák, jól bevált gyakorlatok szabad áramlását jelenti, egyfajta tudástranzsferként értelmezhető.

Összefoglalóan kijelenthető, hogy az európaizáció folyamatában a figyelem az EU demokratizálódására, az európai identitás megfogalmazódására, a szupranacionális hatalom legitimációs szempontjaira irányul, amely rendkívül összetett folyamatokat hordoz magában. A föderalista megközelítés szerint a diverz és soknemzetiségű európai társadalmat legjobban egy olyan többszintű kormányzás irányíthatja, melyben a hatalommegosztás jogilag szabályozott, az alacsonyabb szint de facto független a csak kis közösségeken túlterjedő ügyek vitelét kezében tartó központtól.¹⁶ Ezzel összefüggésben beszélhetünk a föderalizmusról mint az Európa jövőjére vonatkozó, a regionális integráció lehetőségét magában foglaló, meghatározó elméletről.

II.2. A regionalizmus elmélete

Az előzőekben nyilvánvalóvá vált, hogy két új jelenség támaszt kihívást a korábbi, hagyományos nemzetállami eszmék elé: az egyik a szupranacionális integráció, a másik a regionalizmus. A „regionális probléma” kezdetben egy adott nemzeti tér különböző területi egységei között fennálló gazdasági egyenlőtlenségek fogalmára utalt (gazdasági szerkezet, jövedelem, életszínvonal, termelés stb.), majd később nemzetközi és európai szintre is kiterjedt, kifejezve az egyes államok között megmutatkozó különbségeket, és kiegészült a világ régióiban jelenlévő különféle társadalmi csoportok céljainak és értékrendszerének, majd az állam alatti szintek intézményesülési folyamatának vizsgálatával.¹⁷

A regionalizmus fent említett jelensége a hetvenes években indult meg és bontakozott ki Nyugat-Európában, amely alulról induló szerves folyamatként számos esetben szerencsésen találkozott össze a felülről érkező, államszervezési elvként megvalósuló regionalizációs törekvésekkel. A két folyamat egymást erősítve határozta meg a területi szintek helyét és szerepét az európai integráció környezetében, elősegítve azok lehatárolását, illetve szervezeti és intézményi rendszerének megteremtését.¹⁸

A regionális folyamatok külső és belső feltételrendszerét vizsgálva ebben az összefüggésben a régió olyan területi tökékekkel rendelkező entitásként értelmezhető, amely rendelkezik a megfelelő társadalmi és politikai legitimációval, önálló finanszírozási forrásokkal, intézményi és adminisztratív kapacitásokkal. A régiók meghatározására számos

¹⁴ Radaelli, Claudio M.: *Europaization: Solution or Problem?* In European Integration online Papers (EIOP), 2004. Vol. 8. No. 16. 15. p. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm> (2013. július 15.)

¹⁵ Tanja A. Börzel– Thomas Risse: *When Europe hits his home: europeanisation and domestic change.* In European Integration Research Papers (EIOP), 2000. Vol. 4. No. 15. <http://eiop.or.at/eiop/texte62000-015a.htm> (2013. július 25.)

¹⁶ Kende Tamás – Szücs Tamás – Jeney Petra (szerk.): *Európai közjog és politika.* Complex, Budapest, 2007. 204. o.

¹⁷ Georges Benko: *A regionális tudomány.* Dialóg Campus Kiadó, Pécs–Budapest, 1999. 21-24. o.

¹⁸ Temesi István: *A középszintű közigazgatási rendszerek nemzetközi összehasonlítása. Regionalizáció és regionalizmus.* In Pro Publico Bono, 2011/2. szám, 43–54. o.

definíció létezik a szakirodalomban. A régió fogalmát a jogtudomány az intézményesült irányítási funkcion keresztül vizsgálja. A régió nem állandó, statikus kategória, hanem dinamikus társadalmi jelenség, állandó változásban van, folyamatként értelmezhető. Azt a folyamatot, melynek során egy bizonyos régió a társadalom térbeli szerveződésének részeként fejlődik, a régió intézményesülésének nevezzük.¹⁹

A téma szempontjából releváns, intézményi megközelítést alkalmazó definíciót az Európa Tanács támogatásával az Európai Régiók Gyűlése (Assembly of European Regions, a továbbiakban AER) alkotta meg az elsők között. Ennek megfelelően a „régió az a közjogi területi testület, amelyet az állami szint alatt közvetlenül hoztak létre, és politikai önkormányzattal van felruházva.”²⁰ Vagyis a régió a központi kormányzat és a helyi önkormányzat szintje közötti közbülső szintet jelenti:

Párhuzamosan a tagállamok közötti határok lebontására irányuló negatív integráció folyamatával, a pozitív integráció keretében – mind a nemzeti szabályozások, mind a közpolitikák egyre szélesedő körében – az egységes Európai Közigazgatási Tér új struktúráinak szabályozó mechanizmusai is kialakultak. Ennek kimagasló eredménye a területi egységek statisztikai rendszerének kiépítése a NUTS-besorolás²¹ segítségével. Az alapvetően közös elvek mentén megvalósuló regionális reformok ellenére azonban egészen 2003-ig nem alakult ki uniós szinten egységesen kidolgozott közigazgatási-területi és szervezeti modell. Az áttörést az 1059/2003/EK rendelet hozta meg, amely történelmi jelentőséggel, eddig nem látott mértékben stabilizálta a tagállamok területének térszerkezetét. Rendeleti formában kötelezően írta elő a NUTS 1, NUTS 2, és NUTS 3 szintű területi egységek létrehozását a tagállamokban, megszüntetve ezzel a tagállamok lehetőségét arra, hogy szabadon, saját érdekeiknek megfelelően jelöljék ki a területi beosztásukat, a mindenkor uniós pénzügyi forrásokhoz való hozzájárulás alapján.²²

A regionális szint jelentőségének megnövekedését többnyire egész Nyugat-Európa-szerte felismerték, azonban a regionális folyamatok megjelenése a tagállamokban az intézményi, kulturális és politikai sajátosságok szerint különböző volt. A kilencvenes években bekövetkezett globalizációs változások, az állami és piaci irányítás szerepének átalakulása a regionalizmus tartalmára is hatást gyakoroltak. Egyre erősebbé vált egy új irányzat, amely „új regionalizmusként” jelent meg. A területi politika elszakadt a tradicionális irányítástól, és mind az európai, mind a világpiacon versenyre készítette a régiókat.²³ Az új regionalizmus-hoz sorolt megközelítések a regionális gazdasági szerkezetváltásban nagy figyelmet szentelnek az intézményi tényezőknek, ezért gyakran használatos velük kapcsolatban az „intézményi fordulat” kifejezés is.

Egyes elemzők szerint a kormányok vesztek gazdaságirányítási hatáskörükből, ezért nem tudták megfelelően kontrollálni a területi fejlődést. A föderális és a regionalizált államok

¹⁹ Éger György: *Regionalizmus, határok és kisebbségek Közép-Kelet Európában. Szempontok a határrégió vizsgálatának elméleti megközelítéséhez*. PhD-értekezés, Budapest, 2000. 53-54. o. http://phd.lib.uni-corvinus.hu/108/1/eger_gyorgy.pdf (2013. április 30.)

²⁰ Association of Border Region: *Nyilatkozat a Regionalizmusról*. Basel, 1996. december 4. 1. cikk 1. pont.

²¹ Arra való tekintettel, hogy összemérhetővé kell tenni a tagállamok egyes térségeit, az Európai Unió Statisztikai Szolgálatának kidolgozta a NUTS-rendszert, amely alapján lehetővé vált az EU regionális adatainak mérése. A Tanács Strukturális Alapokról szóló 2052/1988/EK rendelete ezeket a kategóriákat használta a támogatásra érdemes prioritási területek meghatározásánál, továbbá ez képezte az alapját a regionális statisztikai adatgyűjtéseknek és elemzéseknek is. Azonban a NUTS-besorolás rendeleti úton történő szabályozására először csak a 2003. május 26-án elfogadott 1059/2003/EK rendelettel került sor. Ennek 2005-ös, 2007-es és 2008-as módosítását követően a 2010-es felülvizsgálat alapján a legutolsó módosítása a 31/2011/EK rendelettel történt meg. Az így kijelölt NUTS-rendszer 2012. január 1-óta hatályos.

²² Torma András: *Quo vadis európai regionális politika? II*. In *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXVII/2. University Press Miskolc, 2009. 465–488. o.

²³ Keating, Michael: *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. Edward Elgar, Cheltenham, 1998. 71. p.

kormányainak nem maradt direkt beavatkozási lehetősége a regionális tartalékok aktivizálására, a humán tőke fejlesztésére, így a megoldást az új regionalizmusban látták. Az új paradigmát a területi szolidaritásra, a területi alapú tervezésre és cselekvésre kívánták alapozni, de a megvalósítás kulcskérdése az országon belüli döntési hatalom újraosztása volt. Ez ugyanakkor nem okozott gondot azokban a decentralizált országokban, ahol a régiók már integrálódtak a közigazgatásba, és a regionális intézmények megfelelő hatáskörökkel rendelkeztek. A központi (nemzetállami) kormányzás kompetenciákat és forrásokat adott át a szupranacionális szintre, vesztett hatalmából a magánszférával szemben is, miközben az új szereplők, a régiók igyekeztek kiharcolni maguknak többlet jogköröket és forrásokat.²⁴

Keating szerint azonban „... a régiókra úgy tekinthetünk, mint területi határokkal rendelkező társadalmi konstrukciókra (...) a regionalizmus társadalmi, gazdasági és politikai tartalma a politikai folyamatoknak megfelelően változik”.²⁵ Vagyis az egyes régiók gazdasági motorként való megjelenéséből nem következik egyenesen az államok régiók javára történő szerepcsökkenése. Álláspontja szerint a gazdasági változából nem vezethető le a regionalizmus általános elmélete és a régiók létrejöttére a funkcionális megfontolások helyett a politika terén (is) kell a magyarázatokat keresni. Ezt a nézőpontot erősíti MacLeod és Goodwin koncepciója is, miszerint a politikai térben „helyérzékeny” szereplők alakítják a folyamatokat, és lépnek fel az adott politikai tér képviselőjeként.²⁶

Ezáltal a „regionális” és a „nemzeti” fogalmak megkülönböztetése is egyre elavultabbá vált Európában. A regionalizmus többé már nem kizárólagosan egy nemzetállam kereteit jelöli, hanem a szélesebb európai politikai térben, az új regionalizmusban használják. A nemzeti mozgalmak saját részükről, sok követelésükből vettek vissza, és kapcsolatot kerestek a Régiók Európája koncepcióval. Ez a kibontakozó szuverenitás gondolata, amely a határokon átnyúló megállapodásokban is megjelenik. Igaz, hogy a legtöbb együttműködésnek alapvetően gazdasági célja van, vagy olyan funkcionális együttműködések érintenek, mint az infrastruktúra vagy a környezetvédelmi politika. Mégis a határon átnyúló egyezmények egy része vitás határokat érint, vagy olyan határokat, amelyek történeti nemzeteket vagy nyelvi csoportokat szelnek át.²⁷

Gren szerint az új regionalizmust, nem mint egy állammal szembeni etnikai forradalmat vagy társadalompolitikai mozgalmat kell tekinteni. Ez sokkal inkább a regionális szinten jobban kivitelezhető döntéshozatali elemek logikus átadásának a kérdése, amely következetes folyamat. Olyan, a környezeti változásokra adott válasz, mely eltávolodva a nemzetgazdasági szintértől – az állammal szemben – az emberek érdekeit jobban kifejezésre juttató regionális szintet ruházza fel magasabb fokú önállósággal. Az új regionalizmus kialakulását eredményező komplex folyamat öt fő tényezője Gren szerint:

- a globalizáció,
- a régiók menedzsment és lobbizási szerepkörének kialakulása,
- a nemzetek feletti strukturális alapok szerepe,
- a regionális identitás kialakulása,
- az interregionális és határon túli hálózatok kialakulása.²⁸

Az új regionalizmus jellemzői tehát úgy foglalkozhatók össze, hogy egyrészt mesterséges régiók alakulnak ki, melyek – szemben Európa történeti régióival – nem organikus fejlődés

²⁴ Faragó László: *A regionalizmus hajtóerői Magyarországon*. In *Tér és társadalom*, 2004/4. szám, 7-8. o.

²⁵ Keating, Michael: *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. Edward Elgar, Cheltenham, 1998. 3. p.

²⁶ MacLeod, Gordon – Goodwin, Mark: *Reconstructing an urban and regional political economy: on the state, politics and explanation*. In *Political Geography*, 1999/6. szám, 732. p.

²⁷ Keating, Michael: *Nemzetek államok nélkül: a nacionalizmus elhelyezése az új államrendben*. In *Magyar Kisebbség*, 2003/8. szám, 176-184. o.

²⁸ Jörgen Gren: *The new regionalism in the EU – The lessons to be drawn from Catalonia, Rhone-Alpes and West Sweden – Östersund*. The Swedish Institute for Regional Research, Fritze, Stockholm, 1999.

következtében jönnek létre, miközben más, új típusú intézményrendszer áll mögöttük, és legtöbbször a nemzeti kereteket meghaladó, szupranacionális képződményekként jelennek meg.²⁹ Megállapítható, hogy az új regionalizmus olyan komplex társadalmi folyamat, amely a legszélesebb értelemben vett gazdasági tényezőktől a politikai és kulturális tényezőkig ível. Ezért a területi kormányzás valójában az összes érintett társadalmi szereplő (stakeholders) bevonását és együttműködésének megszervezését is feltételezi, mert csak így érhető el a területi kohézió.

A régió megvalósítja a kötött és mereven hierarchikus „kormányzatról” a rugalmasabb és demokratikusabb jellegű „kormányzásra” való átmenetet: a döntéshozatal valamennyi szintjén kibontakozó regionális partnerségi viszonyok kiépítését és a partnerek bekapcsolását a döntéshozatalba. A regionális kormányzás tehát nem új fogalom, és a meglévő kormányzási módokat illetően nem helyettesítő, hanem kiegészítő eszköz. Az integrációs és regionális folyamatok összekapcsolásával válik tehát érzékelhetővé az államok módosuló szerepe, és teret nyer a szubszidiaritás elvén nyugvó helyi és regionális (ön)kormányzás.

III. Integráció és regionalizmus: a kormányzás új formái az európai integrációban

A governance kifejezés nem újkeletű, egyes szerzők egészen a 13-15. századig vezetik vissza,³⁰ azonban a fogalom napjainkra jelentős tartalmi változáson ment keresztül, és a mai jelentéstartalommal, a kormányzattal (government) szembeállított kormányzás (governance) értelemben a 20. század hatvanas éveiben jelenik meg újra – leginkább a gazdasági folyamatokban és gyakran erős technokrata hangsúlyokkal – a fejlődő országok számára előírt fejlesztési programokban.³¹ A nyolcvanas évek közepétől nemcsak az európai integráció fejlődésében, de az állam- és integrációelméletek történetében is jelentős változás következett be. A hetvenes-nyolcvanas években lezajló nagy gazdasági fellendülés és az így kibontakozó, komplex társadalmi struktúrák nyomán végbemegy az érdekvilág kiteljesedése a jóléti állam keretei között. Az érdekképviseléseknek ezzel a teljessé válásával jön létre voltaképpen a közpolitika, a „közügyek intézése a teljes köz által”, és ezzel egyidejűleg megy át az aktorközpontú, vertikális-utasításos kormányzat fokozatosan a folyamatközpontú, horizontális-partnerségi kormányzásba, világossá téve, hogy a kormányzás már nem szorítható kizárólag az állam tevékenységi körére. Ez a részvételi demokrácia kiteljesedése. Módszertanát tekintve a többszintű kormányzás mechanizmusa tűnik legalkalmasabbnak a napjainkban zajló folyamatok bemutatására.³²

III.1. A kormányzás (governance) új formái

A továbbiakban a governance típusú kormányzás megjelenési formáit, értelmezési lehetőségeit mutatom be az európai integráció folyamatában. A fogalom a fenti értelemben először a vállalati kormányzás kapcsán (corporate governance) terjed el, ahol a vállalatok és a magánszervezetek belső irányítási, ellenőrzési, elszámoltathatósági struktúráira alkalmazták,

²⁹ Kovács Tibor: *Regionalizáció és regionalizmus két átalakuló poszt szocialista ország, Magyarország és az egykori NDK példáján*. PhD-értekezés. Kézirat. Debreceni Egyetem, Debrecen, 2003. 15. o.

³⁰ Charles d'Orléans is használja a kifejezést a XV. században. Hivatkozva: Boda Zsolt: *A kormányzás jelentésváltozása a globalizáció korában*. Politológus Vándorgyűlés, 2006. http://politologia.ektf.hu/polvgy2006/eloadasok/boda_zsolt.doc (2013. július 10.)

³¹ Arthur Benz: *Governance-Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden, 2004. 15. p.; Pierre, Jon – Peters, B. Guy: *Governance, Politics and the State*. University of New York Press, New York, 2000. 1. p.

³² Liesbet Hooghe – Gary Marks: *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowman-Littlefield Publishers, Oxford, 2001. 17. p.

és tulajdonképpen onnan került át (vissza) a politikai szférába.³³ Politikai jelentéstartalommal alapvetően a fejlesztési intézmények terminológiájában lelhető fel először a kormányzás fogalma, majd áttevődik nemzetközi szintéren az államközi kapcsolatokra is, ahol a formális struktúrák (nemzetközi egyezmények, nemzetközi jog, nemzetközi intézmények) mellett megjelennek az informális megállapodások és eljárások, melyek a sokszereplős, ám világállam nélküli nemzetközi rend komplex szabályozási, koordinációs kihívásnak próbálnak megfelelni. Ennek működési mechanizmusa a globális kormányzás (global governance) jelensége.³⁴

A kormányzási fordulat (governing as governance)³⁵ nemcsak nemzetközileg, de nemzetállami szinten is gyorsan bekövetkezik. Ebben az értelemben a governance arra a folyamatra utal, amikor az állam elveszíti általános hatalmi, illetve monopolhelyzetét a közpolitikai döntések meghozatalában. Ehelyett a döntéseket számos szereplő együttesen hozza meg, a közös javak előteremtésére irányuló, egységes elvek és célok mentén végzett kollektív cselekvés keretében. A hagyományos, hierarchikusan szervezett kormányzatok tevékenysége ezzel a köz- és üzleti szféra, a területi és funkcionális intézmények, valamint állami és piaci szereplők nyitott, rugalmas, hálózatosodott kapcsolatrendszerével egészül ki (policy network).³⁶

Ugyanakkor a kormányzás fogalma nemcsak globális és nemzeti szinten jelenik meg, hanem a hálózatosodás eredményeképpen a nagyvárosi kormányzás (metropolitan governance) intézményi formái is kialakulnak. Ez a fogalom olyan szabályozási stratégiákat és projekteket fog át, amelyek a meglévő közigazgatási határokat is módosítják egyesítés vagy összeolvadás útján. Feladatuk az együttműködés és koordináció erősítése az alacsonyabb szintű kormányzatok között éppúgy, mint az állami és privát intézmények és szereplők kapcsolatrendszerében. Ilyenek lehetnek az önkormányzatok közötti és önkormányzatok feletti tanácsok, ügynökségek, adminisztratív körzetek és tervezési testületek, de beleférnek ebbe a fogalomba a felsőbb szintek által kezdeményezett jogi intézkedések is, amelyek a városok terjeszkedését szabályozzák.³⁷

A nagyvárosok mellett a helyi szinten megjelenő kormányzási koncepció az (urban/local governance) – eredetileg Margaret Thatcher politikájához kapcsolódó – önkormányzatokat érintő pénzügyi restriktióból indult ki. A local governance ebben a jelentéstartalomban azt a folyamatot jelenti, ahogyan a helyi önkormányzatok a szűkösebb pénzügyi feltételek mellett, feladataikat az állampolgári aktivitásra támaszkodva, a civil szervezetekkel és a vállalatokkal való együttműködésben látják el. A kormányzás fogalma tehát helyi szinten is összekapcsolódik a részvétel fórumainak megerősítésével és a civil szervezetekre való támaszkodással a jóléti szolgáltatások biztosításában. A kormányzás dinamikáját és pénzügyi problémák megoldását pedig a különböző public-private partnerségek (PPP) kialakítása biztosítja, ami a magánszféra forrásainak bevonását, a közszolgáltatások részleges piacosítását eredményezte.³⁸

A fentiek alapján bizonyossá vált, hogy a XX. századra az állami szabályozás elérte a csúcspontját, a globalizációs jelenségek jelentős mértékben szűkítették és korlátozták az állam cselekvési lehetőségeit. Az állami feladatok megnövekedésével és a globalizációs folyamatok

³³ Boda Zsolt: *A kormányzás jelentésváltozása a globalizáció korában*. Politológus Vándorgyűlés, 2006. http://politologia.ektf.hu/polvgy2006/eloadasok/boda_zsolt.doc (2013. július 10.)

³⁴ Commission on Global Governance 1995.

³⁵ Kooiman, Jan: *Governing as Governance*. Sage, London, 2003.

³⁶ Gajduschek György: *Governance, policy networks – informális politikai szereplők a döntéshozatalban*. In Politikatudományi Szemle, 2009/2. szám, 58. o.

³⁷ Lackowska M. – Zimmermann, K.: *New forms of territorial governance in metropolitan regions? A Polish-German comparison*. In European Urban and Regional Studies, 2011. Vol. 18. Nr. 2. 157. p.

³⁸ Boda Zsolt: *A kormányzás jelentésváltozása a globalizáció korában*. Politológus Vándorgyűlés, 2006. http://politologia.ektf.hu/polvgy2006/eloadasok/boda_zsolt.doc (2013. július 10.)

felelősödésével az állami keretek túl szűknek bizonyulnak a feladatok megoldásához, az állam egyedül már nem képes betölteni és teljes körűen ellátni a funkcióját, aligha tudja kizárólagosan megoldani a rá háruló társadalomirányítási és társadalomalakítási feladatokat. Az elmúlt évek pénzügyi válsága miatt az államok arra kényszerültek, hogy visszahúzódjanak, és elkezdtek magánosítani a közszolgáltatásokat, így az állami szerepvállaláshoz kapcsolódó hagyományos közjogias és közhatalmi szemlélet immáron meghaladásra került.³⁹ A nemzeti gazdaságok válságának politikai tanulságai arra mutattak rá, hogy a globális gazdasági és politikai rendszer nemcsak szabályozandó, hanem bizonyos mértékig és tekintetben feltétlenül kormányzandó is.⁴⁰ Ennek megoldásához pedig új szemléletmódra van szükség: a jó állam fogalma tehát ily módon összekapcsolódik a jó kormányzás „good governance” fogalmával.

A jó kormányzás nem csak azért „jó” a kortárs felfogás szerint, mert a kormányzat legális és közjogi értelemben legitim, tehát, mert mandátumot kapott a választóktól. Hanem azért is, mert legitim a kormányzás tartalmi helyessége révén, amelyben a politikai közösség tagjai is aktívan részt vesznek. A részvételi kormányzás a tartalmi értelemben vett demokratikus legitimitás fenntartását és elmélyítését valósítja meg a választások között, s egyben növeli ezáltal a kormányzás hatékonyságát is. A részvételi kormányzás egyik velejárója, hogy a kormányzati tevékenységben azok is részt vesznek, akik nem kaptak demokratikus felhatalmazást és nem is felelősek a választópolgárok előtt. A kormányzásban részt vevő alanyok, állampolgárok, azok közösségeinek tagjai azonban maguk is választók, akik a kormányzati teljesítményt, az általuk képviselt értékek kormányzati megjelenítését értékelik szavazatukkal a választásokkor.⁴¹

Az állami döntések jogszerűsége, legalitása azonban még nem biztosítja feltétlenül egyben a kormányzás hatékonyságát is. A hatékony kormányzati irányítás igényel egyfajta diszkrecionalitást, ezért azt a jogállamok óvatosan körülhatárolt módon igyekeznek biztosítani a végrehajtó hatalomban.⁴² Az államhatalom nem önkényesen, hanem korlátok között működik, az állampolgárok közvetlenül vagy választott képviselőik (testületei) révén előzetes és utólagos kontrollt gyakorolhatnak. A végső kontroll szerepét a társadalmi nyilvánosság játssza. Ebből a szempontból a kormányzati intézkedés minősítésének végső mércéje a szubjektív, a közvetlenül nehezen mérhető társadalmi elégedettség. A szereplők és a hatáskörök kiszélesedése nyomán ugyanis szükségszerűen felvetődik a kérdés, hogyan működik az össztársadalmi ellenőrzés az új, állandóan változó szereplők felett, ki adhat nekik felhatalmazást a kormányzásba való belépésre és milyen kompetenciával rendelkeznek a döntéshozatalban.

Mindezek miatt szükség van a kormányzati döntés átláthatóságának és az ahhoz kapcsolódó felelősségi rendszerek külön erre a célra létrehozott megfelelő módszereinek és intézményeinek kidolgozására, amelyek között kiemelkedő szerepet kell kapnia az erős és folyamatos, valóban társadalmi kontrollnak. A kormányzati politika megítélésének azonban nincs objektív mércéje.⁴³ Objektív mércék hiányában a nemzetközi szervezetek dolgoztak ki eljárásokat a kormányzás mérhetőségére, területi és időbeni összehasonlíthatóságára. Az Organisation for Economic Co-operation and Development (a továbbiakban: OECD) a tagállamok közigazgatásának utóbbi két évtizedben történt fejlesztésével kapcsolatos

³⁹ G. Fodor Gábor – Stumpf István: *A „jó kormányzás” két értelme, avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei.* Századvég, Műhelytanulmányok 6. szám. 6. o.

⁴⁰ Forgács Imre: *Mégsem éjjeliőr? Az európai kormányzás esélyei és a pénzügyi válság.* Osiris Kiadó–Zrínyi Kiadó, Budapest, 2009. 341-357. o.

⁴¹ Frivaldszky János: *Jó kormányzás és helyes közpolitikaalkotás.* In Jogelméleti Szemle 2010/4. szám. <http://jesz.ajk.elte.hu/frivaldszky44.html> (2013. június 30.)

⁴² Francis Fukuyama: *Államépítés. Kormányzás és világtrend a 21. században.* Századvég, Budapest, 2005. 98. o.

⁴³ G. Fodor Gábor: *Jó és rossz kormányzás Magyarországon, avagy a demokratikus minőség mérésének problémája.* In Politikatudományi Szemle, 2008/1. szám, 132. o.

eredményeit „A kormányzat modernizálása: az út előre” című kiadványában tette közzé, majd elindította a Government at a Glance-projekteket, amelyben már a társadalmi hatékonyság kerül a középpontba a társadalmi jelzőszámok (social indicators) mérésével és a társadalmi haladás koncepciójának a középpontba állításával.⁴⁴ A svájci International Institute for Management Development (a továbbiakban: IMD) 1981 óta teszi közzé az egyes gazdaságok versenyképességének értékelését, rangsorolását tartalmazó elemzését a World Competitiveness Yearbookban (a továbbiakban: WCY). Hasonló jellegű felmérést végez a Világbank is, a Worldwide Governance Indicators (a továbbiakban: WGI) projekt keretében. Az EU 2001-es Fehér Könyvében fogalmazta meg a kormányzásról szóló koncepcióját, melynek kritériumai és ajánlásai később a különböző uniós célok, jogszabályok hivatkozási alapjául szolgáltak a nyitottság, a részvétel, az elszámoltathatóság, az eredményesség és a koherencia tekintetében.⁴⁵

A governance teóriája gyorsan elterjedt, és miközben egyes szakirodalmi források a folyamatot visszafordíthatatlannak tartják, mások már annak veszélyeire figyelmeztetnek. A governance-modell megvalósítása a hatékonyság és a legitimitás hiányára nyújt választ, azonban kiszélesíti a formális procedúrákat, egyidejűleg megteremti az informális megegyezések, politikai alkuk sajátos rendszerét, így a folyamatok nem mindig átláthatóak. A társadalomtudományi elemzések ezért rámutatnak a governance formációk veszélyeire is:

- a formális szabályok kétségbe vonhatók a tárgyalásra és az érintettek bevonására történő hivatkozással, az érdekek nem rögzítettek, hanem korlátlanul szaporíthatók;
- kiiktatja a végső döntéshozót, és a döntéshozatal helyét átveszi a konszenzuskeresés folyamata – ezzel a folyamat lelassul, a mindenkinek tetsző, „puha” megoldás csökkenti a hatékonyságot;
- a már egyszer elfogadott döntések mindig felülvizsgálhatóak, újratárgyalhatóak, és az elfogadott döntés betartásának ellenőrzése, a végrehajtás ugyancsak problematikus lehet;⁴⁶
- az egymástól elválasztó kompetenciák helyett elsősorban a kapcsolatokra, a kapcsolatok hálózatára figyel, így az informális konzultációs fórumok elhomályosítják a döntéshozatal valódi alanyait, és elmosás magát a döntés felelősségét.⁴⁷

A jó kormányzás mellett gyakran felbukkan a „jobb kormányzás” (better governance) mint a változó, javuló kormányzás követelménye is.⁴⁸ A kormányzás modellje és az új partnerségi együttműködési formák ott hatékonyak igazán, ahol erős a civil társadalom, és jól működik a gazdaság szereplőivel való együttműködés. Ebben a folyamatban nagyon fontos a bizalom és az elkötelezettség felépítése és fenntartása, illetve az alkufolyamatok rendszere.

III.2. A kormányzás európai formája – többszintű kormányzás

A többszintű kormányzás (multi-level governance) jelenségére az Európai Unió regionális politikájának végrehajtása során figyelt fel a politikatudomány, és a koncepció azóta is meghatározó helyet foglal el az európai politikák elméleti és módszertani eszközrendszerében,

⁴⁴ OECD: *Modernising Government: The Way Forward*. Paris; 2005. http://www.oecd.org/document/3/0,3343,en_2649_33735_43714657_1_1_1_1,00.html (2013. április 30.)

⁴⁵ COM (2001) 428 final on European governance – A white paper. OJ C 287. 2001. 10. 12

⁴⁶ Boda Zsolt: *A kormányzás jelentésváltozása a globalizáció korában*. Politológus Vándorgyűlés, 2006. http://politologia.ektf.hu/polvgy2006/eloadasok/boda_zsolt.doc (2013. július 10.)

⁴⁷ Pálné Kovács Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2008. 101-102. o.

⁴⁸ Third strategic review of Better Regulation in the European Union. European Commission. COM (2009) 15 final. Brussels, 2008. 01. 28. Mandelkern Group 2001.

gyakran összekapcsolódva az európaizáció tartalmával, vertikális és horizontális irányával és fogalmi kereteivel.⁴⁹

A többszintű kormányzás koncepcióját Gary Marks és Liesbet Hooghe alapozta meg, akik az államközpontú modellel szemben egy olyan kormányzati rendszert vázoltak fel, amelyben az állam központi kormányzatának létjogosultsága ugyan megmarad, azonban az már nem rendelkezik többé a döntéshozatal monopóliumával, és ezzel szuverenitása közvetett módon korlátozódik a résztvevők és érdekek megsokszorozódása által. A döntéshozatali kompetenciák különböző integrációs szintek között oszlanak meg, nevezetesen a szupranacionális intézmények, a nemzeti kormányok, regionális és helyi szereplők között, így képezve egymáson átívelő hálózati rendszereket.⁵⁰

A többszintű kormányzás új struktúráként fogható fel, amelyben a szuverenitás alkotmányos alapjai változatlanok maradhatnak, és a nemzeti tagállamok továbbra is alapvető egységet képeznek, ugyanakkor kihívást jelent az államok funkcionális és működési autonómiájával szemben a döntések megosztásán és a politikák megosztott gyakorlásán keresztül. A többszintű kormányzás módszereivel és fogalmi rendszerével jól meghatározható az EU sajátos jogi és politikai rendszerének működése, amely egyrészt vertikális irányban a különböző kompetenciákkal rendelkező hierarchikus szintek közötti partnerségi kapcsolatokat, horizontálisan pedig az azonos szinten megjelenő politikai, gazdasági és társadalmi szereplők hálózattá fejlődött interakcióit kapcsolja össze.⁵¹ A kormányzatról a kormányzásra való áttérés nemcsak a teoretikusok körében fogalmazódott meg, hanem egyre nagyobb hangsúlyt kapott az európai intézmények gyakorlatában, működési mechanizmusában is. A folyamat jelenleg is tart, egyre erőteljesebben kimutatható a többszintű kormányzás részeként a szubnacionális szereplők térnyerése, intenzívebb szerepvállalása, bevonása mind a tagállami, mind az európai döntéshozatalba.

Az Európai Bizottság 2001. évi Fehér Könyvében állapította meg saját kormányzási koncepcióját, melyet elsődlegesen politikai akarattal, újfajta kommunikációs eljárásokkal, a helyi és regionális önkormányzatok, valamint a civil társadalom minél szélesebb körű részvételével kíván megvalósítani. Ennek értelmében a „jó” európai kormányzás magában hordozza a szubszidiaritás és az arányosság elvét is, és felhívja a figyelmet az európai intézmények szerepének, céljának és felelősségének újradefiniálására ezen elveknek megfelelően, a közös cél érdekében.

Az Európai Parlament jelentései alapján az európai politikák, különösen a kohéziós politika elindították a kormányzás átalakításának folyamatát. Ennek értelmében a kormányzás egy gyakran centralizált, mégis a – földrajzi vagy akár ágazati – megosztottsággal jellemezhető rendszertől egy olyan rendszer felé halad, amely több szinten is egyre inkább integrált. Tiszteletben tartva az egyes tagállamok intézményi kereteit, a hatáskörök megosztását és a szubszidiaritás elvét, az európai intézmények ösztönözhetik a jobbtáti folyamatot a kormányzás minden szintjén, legyen az európai, nemzeti, regionális vagy helyi. A kormányzás új módszerei nem helyettesítik a hatáskörökkel és költségvetéssel rendelkező (európai, nemzeti, regionális és helyi) közintézményeket, hanem lehetőséget biztosítanak nekik arra, hogy saját politikáikat az ugyanazon kérdéskörben érdekelt, valamennyi (köz- és

⁴⁹ Kaiser Tamás: *Az európaizációs folyamat és a területi közép szintek*. Európai Füzetek 7. Veszprémi Egyetemi Kiadó, Veszprém, 2001. 59-108. o.

⁵⁰ Liesbet Hooghe – Gary Marks: *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowman-Littlefield Publishers, Oxford, 2001. 4-29. p.

⁵¹ Lásd bővebben: Kooiman, Jan: *Governing as Governance*. Sage, London, 2003.; Rhodes, Roderick Arthur William: *Understanding Governance*. Open University Press, Buckingham, 1997.; Simon Hix: *The study of the European Union II: the 'new governance' agenda and its rival*. In *Journal of European Public Policy*, 1998. Vol. 5. No. 1. pp. 38-65.

magán-) szereplővel koherenciában valósíthatók meg.⁵² Az Európai Parlament szerint többszintű kormányzás alatt az Unió, a tagállamok, valamint a helyi és regionális hatóságok, továbbá a szociális és gazdasági partnerek és a nem kormányzati szervezetek összehangolt, partnerségen és társfinanszírozáson alapuló fellépését kell érteni, melynek célja az Európai Unió politikáinak kidolgozása és végrehajtása. Ez a meghatározás a felelősségi köröknek a különböző kormányzati szintek közötti megosztását is magában foglalja.⁵³

A Régiók Bizottsága a többszintű kormányzást az Unió, a tagállamok, valamint a regionális és helyi önkormányzatok partnerségen alapuló összehangolt cselekvéseként fogja fel, amelynek célja az Európai Unió politikáinak kidolgozása és végrehajtása. Ez az érintett hatalmi szintek megosztott felelősségét vonja maga után, valamint a demokratikus legitimitás valamennyi forrására és a különböző bevont szereplők reprezentativitására támaszkodik. A Régiók Bizottsága kiemeli, hogy a többszintű kormányzás horizontális és vertikális dimenzióval rendelkező dinamikus folyamat, amelyben

- vertikálisan a területi önkormányzatok, illetve a nemzeti kormány és az Európai Unió között;
- horizontálisan a területi önkormányzatok, illetve a civil társadalom között, és különösen a társadalmi párbeszéd keretében meg kell erősíteni a partnerség gyakorlatát.

Ez a megosztás egyáltalán nem csökkenti a politikai felelősséget, hanem éppen ellenkezőleg: a közös döntéshozatal és megvalósítás elsajátítását ösztönzi. Következésképpen inkább politikai tevékenységek skáláját jelenti, mint jogi eszközt, megértéséhez nem elég a folyamatokat a hatáskörmegosztás tükrében szemlélni. Ebben az esetben a kormányzás különböző szintjei szoros összefüggésbe kerülnek egymással és az európai folyamatokkal egyaránt. Látható, hogy nemcsak a gazdasági terek fonódnak össze, hanem jogi és közigazgatási rendszerek is összekapcsolódnak. Ezzel tehát az integráció folyamata kettős irányúvá válik, egyrészt a tagállamok politikai rendszere kapcsolódik az EU politikai rendszeréhez, másrészt pedig a tagállam gazdasági és társadalmi szférája fogadja be az uniós közpolitikákat. A többszintű kormányzás nem korlátozódik arra, hogy az európai vagy nemzeti célokat helyi vagy regionális cselekvésekre fordítsa le, hanem értelmezésébe a regionális és helyi közösségek célkitűzéseinek az Európai Unió stratégiáiba való integrálása is beletartozik.⁵⁴

A decentralizáció és a jó kormányzás közötti összefüggést a decentralizált kormányzás koncepciója adja meg, amely egy olyan helyi kormányzati rendszerre utal, ahol alapvető funkciók, megfelelő források és egyértelműen azonosított felelősségi körök vannak jelen a nemzeti szint alatt is, miközben a nemzeti és helyi szintek közötti kapcsolat biztosított. Egy ilyen rendszer a jó kormányzás alapelveire épül, és a fenntartható fejlődés elérését célozza. A politikai cselekvés azon területein, amelyeken az Európai Unió nem rendelkezik kifejezett hatáskörrel, de az uniós politikák éreztetik hatásukat a többszintű kormányzás lehet az az eszköz, amely lehetőséget teremt a közös célok elérésére, az Európai Unióra jellemző alkotmányos és közigazgatási sokféleség megőrzése mellett. Az európai dokumentumok megállapításai ugyanakkor a közép- és kelet-európai térségben továbbra is inkább elméleti jellegűek, a többszintű kormányzás mechanizmusai nem működnek megfelelően. A kormányzás feltételeit alapvetően a tagállamok teremtik meg, így elsősorban nemzeti szinten

⁵² Jelentés a nemzeti és regionális szintű kormányzásról és partnerségről, valamint a regionális politika terén projektek megalapozásáról. 2008/2064(INI). Regionális Fejlesztési Bizottság. Előadó: Jean Marie Beaupuy. A6-0356/2008. 2008. 09. 17.

⁵³ Helyes kormányzás az EU regionális politikája területén: az Európai Bizottság segítségnyújtási eljárásai és az általa végzett ellenőrzés. 2009/2231(INI). Regionális Fejlesztési Bizottság. Előadó: Ramona Nicole Mănescu. 2010. 06. 02.

⁵⁴ A Régiók Bizottsága Fehér könyve a többszintű kormányzásról. CONST-IV-020. 80. plenáris ülés. CdR 89/2009 final. 2009. 06. 17–18.

válík szükségessé a helyi és regionális önkormányzatok európai döntéshozatali folyamatokba való bekapcsolásának megteremtése.

IV. Összegzés

A globális folyamatok révén viszont, a határok egyre inkább szélesedő jelenlétével a nemzetállam kereteit túlhaladó együttműködés és szolidaritás a gazdasági kooperációtól indult, s jelenleg a politikai támogatáson át az európai jóléti rendszerek kiépítéséig és az egyenjogú európai polgárok közösségének létrejöttéig terjed.⁵⁵ Az Európai Unió politikai és intézményrendszerének legitimitása nagyban függ az EU állampolgárokkal való intenzív kapcsolatától, demokratikus tartalmától, miközben az állampolgárok valódi lojalitása csak a jól működő, érdekeiket maradéktalanul képviselő, demokratikus intézmények felé alakul ki.

Az EU sajátos intézményrendszere mára olyan intézményrendszerre nőtte ki magát, amely a társadalmi és politikai élet valamennyi területére behatol, és kölcsönös kapcsolatok kialakítását eredményezi. Az Európai Unió tehát nem tekinthető föderációnak, hiszen állam a francia forradalom óta az európai közjogi gondolkodásban az egységes területen élő nép (politikai nemzet) fölötti legfőbb autoritást jelentette. Az EU közjogi rendje felpuhítja a hagyományos fogalmi kereteket, hiszen nincs egységes európai nép, és az európai intézmények autoritása sem teljes a tagállamok területei felett. Az Európai Unió nem állam, másfelől viszont sajátos, államok fölötti jog- és intézményrendszerrel rendelkezik, jogi személyiséggel bír, és az uniós intézmények olyan európai normákat alkothatnak, amelyek kötelezőek a tagállamokra nézve.⁵⁶ Tagállamok fúziójáról van szó egy bizonyos értelemben, miközben nincs közös államiság, illetve – az identitások különbözősége okán – inkább egy olyan egység rajzolódik ki, amely a sokszínűség és egyben különbözőség ötvözete. A kormányzás folyamata ebben az értelemben az állam, valamint a piaci és társadalmi szereplők közötti hálózatos kapcsolatok sokaságának működtetését, a nyilvánosságot, valamint a jogalkotáson és hatósági jogalkalmazáson túli komplex, nem hagyományos állami tevékenységeket foglalja magában.

⁵⁵ Münch, Richard: *Az Európa project*. József Műhely Könyvkiadó, Budapest, 2001. 107-109. p.

⁵⁶ Szente Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmus történet 1945-2005*. Osiris, Budapest, 2006. 568. o.

Kálmán János egyetemi tanársegéd,
Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar
Közgazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék

Az európai ügynökségek és a Meroni-doktrína*

I. Bevezetés

Az Európai Unió (korábban az Európai Közösségek) a kezdetektől fogva olyan feladat és hatásköröket kapott és látott el, amelyek a mindennapi életet befolyásolták, folyamatosan alakították.¹ Ezeknek a feladatoknak az ellátásához állandóan működő, a döntéseket meghozni, azokat végrehajtani és ellenőrizni képes intézményrendszerre van szükség. Mivel az európai integráció mélyülésével párhuzamosan az uniós feladatok köre is radikálisan bővült, az intézményrendszert nem lehet azonosítani az Európai Unióról szóló Szerződés (továbbiakban: EUSz.) 13. cikkében meghatározott intézményekkel, ugyanis létrejött egy intézmények alatti szint, az európai hivatalok, vagy ügynökségek (*agency*) diffúz rendszere.

A független szabályozó hatóságok, vagy ügynökségek az USA-ban már a második világháború előtt is az állam meghatározó intézményei voltak. Ezzel szemben egészen az 1980-as évekig a világ többi országában szerepük marginális volt, egyéb állami intézményekkel összehasonlítva. Az Európai Közösségekben az első ügynökségeket – az Európai Szakképzés-fejlesztési Központot, illetve az Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért-et – 1975-ben hozták létre. Az 1990-es évek folyamán a belső piac elmélyülése olyan új ügynökségek sorának a létrejöttéhez vezetett, amelyek inkább műszaki és/vagy tudományos jellegű feladatokkal – így például növényfajták és gyógyszerek engedélyezésével – foglalkoznak.²

Az elmúlt években ráadásul az Európai Unió működésének elfogadott módjává vált az ügynökségek létrehozatala kulcsfontosságú feladatok végrehajtásához. Ezt a folyamatot a szakirodalomban illetik a „*mushrooming*” of agencies,³ vagy „*agencification*”⁴ – sokszor negatív jelentéstartalmú – kifejezésekkel is. Sőt maga a Bizottság is kiemeli egyik közleményében, hogy „e szervek mára az uniós intézményrendszer részévé váltak.”⁵ Ennek ellenére az Unió intézmények alatti szintje, vagyis az ügynökségek létrehozatala teljesen ötletszerűen, esetről esetre történik, folyamatos változásban van, melynek köszönhetően a

* A Szerző a Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának Ph.D. hallgatója. A tanulmány megírását a TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0010 támogatta.

¹ Sok esetben a demokratikus legitimitás követelményének teljesítése nélkül. Ld. Knapp László: *A részvételi demokrácia modelljei és az Európai Unió legitimitása*. In Szoboszlai-Kiss, Katalin – Deli, Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Universitas-Győr, Győr, 2013. 283-291. p.

² A Bizottság közleménye – Európai ügynökségek – A további teendők COM (2008) 135. 5. p.

³ Griller, Stefan – Orator, Andreas: *Everything under Control? The “Way Forward” for European Agencies in the Footsteps of the Meroni Doctrine*. In *European Law Review*, Issue 1. (February 2010), 3-35. p.

⁴ Sacchetti, Fabiana: *The development of European Regulatory Agencies: between Autonomy and Accountability*. 3. p. In IMT Institute for Advanced Studies, Lucca, 2009, https://www.imtlucca.it/_documents/courses/005794-555IB-The_Development_of_European_Regulatory_Agencies__between_Autonomy_and_Accountability.pdf (2013.03.31.).

⁵ COM (2008) 135. 2. p.

polgárok számára kevésbé átlátható és kevésbé érthető, így pedig aggályos a jogbiztonság szempontjából.⁶

A tanulmány célja éppen ezért, hogy vizsgálat alá vonja az európai ügynökségeket, mégpedig jogi szempontból. Ennek érdekében – mintegy elméleti és rendszertani megalapozásként – kísérletet teszünk egy munkafogalom megalkotására, vázlatosan áttekintjük az ügynökségek elterjedésének folyamatát, valamint lehetséges tipizálási lehetőségüket. Ezt követően pedig vizsgálat alá vonjuk az ügynökségeket a hatáskör-átruházásra vonatkozó európai bírósági esetjog vonatkozásában. Tesszük ezt azzal a céllal, hogy amellet érveljünk, hogy az Európai Unió közjogában elmozdulás tapasztalható a több mint ötven évvel ezelőtt felállított korlátoktól, a rugalmasabban értelmezendő keretek felé.

II. Az ügynökség fogalma

Az ügynökségek fogalmát az uniós jogalkotó – normatív módon – az elsődleges jogban mind a mai napig meghatározatlanul hagyta, sőt a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően az elsődleges jog még az ügynökségek létezéséről is hallgatott. Egy munkafogalom megalkotásához az Európai Unió másodlagos jogához, jogi kötőerőt mellőző forrásaihoz, valamint a szakirodalomhoz kell nyúlnunk.

A Bizottság az ügynökségekkel foglalkozó első közleményében⁷ – 2002-ben – úgy határozta meg az ügynökségeket, mint rendelet által létre hozott, jogi személyiséggel rendelkező szervezetek, amelyeket a feladatuk elvégzéséhez mérten szervezeti és pénzügyi függetlenség illet meg. Ez alá a fogalom alá volt vonható az ügynökségek később kifejtett két kategóriája: a szabályozási- és a végrehajtási-ügynökségek köre. Az embrionális állapotban lévő fogalmat – de már a szabályozási ügynökségekre konkretizálva – sikertelenül fejlesztette tovább a Bizottság 2005-ben, amikor az intézményközi megállapodás tervezetében úgy fogalmaz, hogy az „európai szabályozási ügynökséget úgy kell meghatározni, mint autonóm jogalanyt, amelyet a jogalkotó azért hozott létre, hogy részt vegyen egy ágazat európai szintű, szabályozásában és egy közösségi politika megvalósításában.”⁸ Nem világos azonban, hogy a Bizottság a fogalmi alapok megalkotásából miért rekesztette ki a végrehajtási ügynökségeket. Ennek oka – vélhetően –, hogy a végrehajtási ügynökségekre vonatkozóan a Tanács elfogadott egy keretrendeletet, amely egyfajta általános részként meghatározta a végrehajtási ügynökségekre vonatkozó alapvető, közös szabályokat.⁹

Az ügynökségek fogalmához csak a másodlagos jog ad némi normatív támpontot, ugyanis a költségvetési rendelet¹⁰ 171. cikke alapján az ügynökségek meghatározott horizontális feladatok teljesítésére, egy vagy több intézmény által létrehozott igazgatási szervezetek. Láthatóan ez a meghatározás merőben formális, hiszen a költségvetési hozzájárulásokra helyezi a hangsúlyt, ezért a munkafogalom megalkotásához a szakirodalmi elemzéseket kell segítségül hívnunk.

Chiti szerint ügynökség bármely közösségi hivatal, (a) amely jogi személyiséggel rendelkezik és a szupranacionális európai jogalkotók jogi feladatokat bíztak rá, (b) amely

⁶ Hofmann, Herwig C. H.: *Agency design in the European Union*. 309. p. In Windsor Yearbook of Access to Justice Vol. 28. No. 2. (2010), 1-15. p.

⁷ Communication from the Commission, The operating framework for the European Regulatory Agencies, COM (2002) 718. 3. p.

⁸ Draft Interinstitutional Agreement on the operating framework for the European regulatory agencies, COM (2005) 59. 6. p.

⁹ A Tanács 58/2003/EK rendelete a közösségi programok igazgatásában bizonyos feladatokkal megbízott végrehajtó hivatalokra vonatkozó alapszabály megállapításáról (továbbiakban 58/2003/EK rendelet).

¹⁰ A Tanács 1605/2002/EK, EURATOM rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről.

kisegíti a központi közösségi adminisztrációt, azaz az Európai Bizottságot, (c) amelyet több, olyan testületi szerv alkot, amelyeknek különböző nemzeti és uniós hatóságok képviselői a tagjai, és (d) amely szerepe funkcionális értelemben, hogy technikai és adminisztratív feladatokat lásson el és egyúttal biztosítsa az együttműködést a különböző nemzeti hatóságok, valamint a nemzeti hatóságok és a szupranacionális szervek között.¹¹

Chiti-vel szemben *Griller* és *Orator* egyszerűbben fogalmaz, szerintük az ügynökségek azok a relatíve független, tartósan működő jogi személyiségű szervezetek, amelyeket a másodlagos jogon keresztül hoztak létre és bíztak meg meghatározott feladat ellátásával.¹² Ehhez a fogalomhoz hasonló *Várnay* és *Papp* meghatározása, akik szerint az ügynökségek a „Tanács, illetve a Tanács és az Európai Parlament együttes aktusával életre hívott szervek, amelyek jogi személyiséggel rendelkeznek, de döntéshozó, jogalkotó hatáskörük nincs. Szerepük információgyűjtés, döntés-előkészítés, koordináló, irányító feladatok végrehajtás.”¹³

A szakirodalmi meghatározásokból is kitűnik, hogy a munkafogalom meghatározásánál alapvetően három dologra kell figyelemmel lenni: a normativitásra, a szervezetre és a tevékenységre. Ezek alapján a tanulmányban ügynökség alatt értjük, azokat az *Európai Unió jogi aktus által létrehozott, jogi személyiséggel és relatíve független szervezettel rendelkező közigazgatási szerveket, amelyek egy ágazat európai szintű, szabályozásában*¹⁴ és/vagy egy közösségi politika megvalósításában vesznek részt.

III. Az "ügynökségesítés" folyamata

Az Európai Unió „közigazgatási rendszerének” története természetesen a Római Szerződéssel kezdődik. Ebből a szempontból kulcsfontosságú a Római Szerződés 100. cikkének kiemelése, amely a jogszabályok közelítésére vonatkozott és ekképp rendelkezett: “A Tanács a Bizottság javaslata alapján egyhangúlag irányelveket fogad el a tagállamok olyan törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére, amelyek közvetlenül érintik a közös piac megteremtését vagy működését.” A Közösség szerepe ebben a megközelítésben a jogszabályok (jogrendszerek) közelítése volt. Így, amíg a Közösségi intézkedések természetüknél fogva a jogi aktusok megalkotására korlátozódtak, addig a közösségi politikák és jogi aktusok implementálása közvetetten, decentralizált módon, a tagállamok által valósult meg.¹⁵

Az európai integráció előre haladásával és a közösségi politikák bővülésével párhuzamosan megkezdődött az uniós közigazgatás szervezetrendszerének felépítése. Az ügynökségek egyre szélesebb körű felhasználásának számos különböző oka van. Lehetővé teszik bizonyos operatív funkciók külső szervekre történő átruházását, amely által hozzájárulnak ahhoz, hogy a Bizottság az alapvető feladataival foglalkozhasson. Az európai és nemzeti szinten elérhető műszaki és szakértői szakismeret összegyűjtésével támogatják a

¹¹ Chiti, Edoardo: *Administrative proceedings involving European Agencies*. 2019-2020. p. In *Law and Contemporary Problems*, Vol. 68. Issue 1. (2004), 219-238. p.

¹² Griller – Orator: i. m. 7. p.

¹³ Várnay Ernő – Papp Mónika: *Az Európai Unió joga*. Complex Kiadó, Budapest, 2010. 170. p.

¹⁴ Fontos a meghatározással kapcsolatban kiemelni, hogy a szabályozás megkülönböztetendő a szabályalkotástól vagy az általános érvényű, kötelező erejű jogi normák elfogadásától. Maga a szabályozás nem feltétlenül rendelkező jellegű normatív jogi aktusok elfogadásával történik. Az ügynökség alkalmazhat más ösztönző eszközöket is, amilyenek az együttes szabályozás, az önszabályozás, a normatív kötőerőt nélkülöző ajánlások, a tudományos szaktekintélyekhez való folyamodás, a hálózatépítés és a jó módszerek konvergenciája, a szabályok alkalmazásának és végrehajtásának értékelése. Ld: COM (2005) 59. 4. p.

¹⁵ Chiti, Edoardo: *The emergence of a community administration: The case of European Agencies*. 309. p. In *Common Market Law Review*, Vol. 37. Issue 2. (2000) 309-343. p.

döntéshozatali folyamatot. Továbbá növelik az Unió kézzelfogható jelenlétét, mivel elhelyezkedésük nem korlátozódik Brüsszelre és Luxemburgra.¹⁶

Az „ügynökségesítés” eddigi eredményei két nagy hullámban jöttek létre.¹⁷ Az első hullám 1990 és 1994 között, míg a második hullám 2001 és 2010 között zajlott le. Az európai ügynökségek előképei azonban már korábban, 1975-ben megalakultak. Ekkor hozták ugyanis létre az Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért-et (EUROFOUND) és az Európai Szakképzés-fejlesztési Központot (Cedefop) kommunikációs és szociális egyeztetési feladatok ellátására.

Az 1980-as évek végén a Bizottság és a bizottsági elnök Jacques *Delors* azzal szembesült, hogy az egységes piac programjának megvalósításához sem elég emberi, sem elég anyagi erőforrással nem rendelkeznek. A Bizottságnak és annak bürokráciájának növelése azonban politikai okokból teljesen kizárt volt. Éppen ezért *Delors* a „független” európai ügynökségek létrehozatala felé fordult. Maga a független ügynökségek gondolata egyébként is népszerű és elfogadott volt az Európai Közösségek tagállamaiban az 1980-as években.¹⁸ Az ötlet próbája az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA) létrehozatalára irányuló javaslat 1989-es benyújtása volt.¹⁹ Az EEA előterjesztés sikerét²⁰ további európai ügynökségek létrehozatala követte.²¹ Az első hullában létrehozott ügynökségek a Bizottság és a Tanács politikai kompromisszumai következtében születtek. Ebben a folyamatban az Európai Parlament még csupán passzív szemlélő volt. Az ügynökségek igazgató tanácsai a tagállamok képviselőiből álltak, így biztosítva a Bizottságtól való függetlenséget és a kormányközi ellenőrzést. A legfontosabb kérdés azonban az volt, hogy milyen feladatokat láthatnak el az ügynökségek, vagyis milyen hatásköröket ruházhat a Bizottság át rájuk? A *Meroni-doktrína* miatt – amelyet a továbbiakban részletesen is elemzés alá von a tanulmány – az ügynökségeket elsősorban információ-gyűjtésre hatalmazták fel, illetve néhányuk nagyon korlátozott szabályozási hatásköröket is kapott, de egyik ügynökség sem rendelkezett széles körű döntési és vizsgálati hatáskörökkel.²² Továbbá jellemzője az első hullám ügynökségeinek, hogy ún. hálózati modell²³ alapján szerveződtek meg, vagyis az ügynökségek elsődleges feladata a tagállami hatóságokból álló hálózatok koordinálása volt, ami által minimalizálni lehetett a növekvő szupranacionális bürokrácia és a meglévő nemzeti közigazgatás közötti feszültségeket.²⁴ Ezt elősegítette az is, hogy az ügynökségek Brüsszelhez képest decentralizáltak, vagyis az egyes tagállamokban szétszórtan kerültek elhelyezésre. Az

¹⁶ COM (2008) 135. 2. p.

¹⁷ Az eddig létrehozott szabályozási ügynökségeket ld. 1. számú melléklet.

¹⁸ Fazekas János: *A szabályozó hatóságok jogállásának alapkérdéseiről*. In Nagy Marianna (szerk.): *Jogi Tanulmányok*. Budapest, 2005. 126-127. p.

¹⁹ Proposal for a Council Regulation (EEC) on the establishment of the European Environment Agency and the European Environment Monitoring and Information Network, COM (89) 303. p.

²⁰ A Tanács 1210/90/EGK rendelete az Európai Környezetvédelmi Ügynökség és az európai környezeti információs és megfigyelő-hálózat létrehozásáról.

²¹ Ld. például az Európai Gyógyszerügynökség (EMA); a Belső Piaci Harmonizációs Hivatal (OHIM); az Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség (EU-OSHA); vagy a Közösségi Növényfajta-hivatal (CPVO).

²² Kelemen, Daniel: *The politics of Eurocracy: Building a new European State?* In Jabko, Nicolas – Parsons, Craig: *The State of the European Union, With US or against US? European trends in american perspective*, Vol. 7. 181. p. Oxford University Press, Oxford, 2005.

²³ A hálózati modellről ld. részletesen: Weiß, Wolfgang: *Agencies versus networks: From divide to convergence in the administrative governance in the EU*. In *Administrative Law Review*, Vol. 61. Special Issue (2009), 45-70. p.

²⁴ Dehousse, Renaud: *Regulation by networks in the European Community: the role of European agencies*. 255. p. In *Journal of European Public Policy*, Vol. 4. No. 2. (1997), 246-261. p.

ügynökségek elhelyezkedésének politikai súlyát jelezte, hogy a székhelyükről az Európai Tanács döntött.²⁵

Az európai ügynökségek, amelyek először *ad hoc* kísérletezésként jöttek létre, a 2000-es évekre az európai kormányzás elfogadott és központi elemeivé váltak. Maga a Bizottság is kiemelte Fehér Könyvében,²⁶ hogy az ügynökségek létrehozatala fejleszti a szabályok elfogadását és végrehajtását az egész Unióban, valamint kiemelte, hogy szükséges a szabályozási ügynökségekre vonatkozó közös keretrendszer kidolgozása, mivel azok eddig esetről esetre jöttek létre és így nagyon heterogén képet mutatnak. Ez a közös keretrendszer mind a mai napig hiányzik. A Bizottság, a Tanács és a Parlament egyeztetése 2005-ben egy intézményközi megállapodás tervezetének megfogalmazásáig jutott, ám magát a tervezetet a Tanács nem fogadta el. Az egyeztetések 2012-ben újra megindultak és 2012 végén a Bizottság, a Tanács és a Parlament elfogadott egy közös nyilatkozatot,²⁷ valamint egy ütemtervet a szabályozási vagy decentralizált ügynökségekre vonatkozóan.²⁸

A második hullámban – 2001-től kezdődően – létrehozott ügynökségek²⁹ vonatkozásában ugyanazok a kérdések merültek fel, mint az első hullám esetén: mit kellene csinálniuk és kinek kellene őket ellenőrizni? Az első kérdés esetén ismét a Meroni-doktrínába ütközünk, amely alapján a Bizottság nem ruházhat át diszkrécionális hatásköröket az ügynökségekre, így a fő funkció továbbra is az információ-gyűjtés és a koordináció volt, azonban a hatáskörök között már megjelent az engedélyezési, valamint a vizsgálati eljárások lefolytatása is.³⁰ Ez pedig annak az egyenes következménye, hogy a Bizottság jogászai elkezdtek tágítani a Meroni-doktrína interpretációját, hogy szélesebb diszkréciót igénylő feladatokat is át lehessen ruházni az ügynökségekre. Az első hullámban létrehozott ügynökségekhez képest az Európai Parlament szerepe komolyan megerősödött, mind az ügynökségek létrehozatalában, mind ellenőrzésében, ezzel erősítve az elszámoltathatóságukat és a demokratikus kontrolljukat.

IV. Az ügynökségek osztályozása

Az ügynökségek osztályozását azzal a céllal végezzük el – teljes tudatában annak, hogy ez szükséges általánosításokkal jár –, hogy az átláthatóságukhoz és ellenőrizhetőségükhöz hozzájáruljunk, ez által pedig biztosíthatjuk az ügynökségek elszámoltathatóságát az általuk gyakorolt „közhatalmi” jellegű tevékenységükért. A legfontosabb csoportosítás a hatáskör-átruházás eredetén alapul, amely alapján megkülönböztethetünk vertikális és horizontális hatáskör-átruházást.³¹

A vertikális hatáskör-átruházás az Európai Unió szintjén, a Bizottság és egy ügynökség között valósul meg. Ebben az esetben a Bizottság, miután egy jogalkotási aktus valamilyen politika megvalósítását ruházta rá, ezt a feladatot szubdelegálja egy európai ügynökséghez – a

²⁵ Decision taken by common Agreement between the Representatives of the Governments of the Member States, meeting at Head of State and Government level, on the location of the seats of certain bodies and departments of the European Communities and of Europol, 93/C 323/01.

²⁶ White Paper: European Governance, COM (2001) 428.

²⁷ Ld. http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_hu.pdf (2013.02.25.).

²⁸ Ld. http://europa.eu/agencies/documents/2012-12-18_roadmap_on_the_follow_up_to_the_common_approach_on_eu_decentralised_agencies_en.pdf (2013.02.25.).

²⁹ Ld. például az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (EFSA); az Európai Tengerbiztonsági Ügynökség (EMSA); az Európai Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökség (ENISA); az Európai Vasúti Ügynökség (ERA), vagy az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége (ACER).

³⁰ Saurer, Johannes: *The accountability of supranational administration: The case of European Union Agencies*. 443. p. In *American University International Law Review*, Vol. 24. Issue 3 (2009), 429-488. p.

³¹ Ld. többek között Hofmann: i. m. 313. p.; Chamon, Merijn: *Eu agencies between Meroni and Romano or the devil and the deep blue sea*. 1056. p. In *Common Market Law Review*, Vol. 48. Issue 4. (2011) 1055–1075. p.

Tanács 58/2003/EK rendeletének keretei között –, közigazgatási jogi terminológiával élve dekoncentrálja a feladatokat, azzal, hogy az irányító szerepet fenntartja magának. Ezeket az ügynökségeket végrehajtási ügynökségeknek nevezik az uniós zsargonban, amelyeket a Bizottság egy előzetes költség-haszon elemzést követően – meghatározott időre – határozattal hoz létre, abból a célból, hogy egy vagy több közösségi program³² igazgatására vonatkozó bizonyos feladatokat ellássanak.³³ A Bizottság megbízhat egy végrehajtási ügynökséget bármilyen feladattal, amely a közösségi program végrehajtásához szükséges, *kivéve* azon feladatokat, amelyeknél a politikai döntések gyakorlati megvalósítása *diszkrecionális hatásköröket* igényel. Az ügynökségek e típusai ugyanazon helyszínen kell, hogy működjenek, ahol a Bizottság és annak szervezeti egységei találhatóak, az Európai Közösségek és az Europol intézményeinek, valamint egyes szerveinek és szervezeti egységeinek székhelyéről szóló jegyzőkönyvnek megfelelően.

A vertikális hatáskör-átruházástól meg kell különböztetni a horizontális hatáskör-átruházást, amely közvetlenül európai uniós (rendes vagy különleges) jogalkotáson keresztül valósul meg, amikor az uniós jogalkotó létrehoz, vagy felhatalmaz egy ügynökséget uniós feladatok ellátásával. A horizontális hatáskör-átruházás folytán létrejött ügynökségeket nevezi az uniós zsargon „szabályozási” ügynökségeknek. A végrehajtási ügynökségekkel szemben az ún. szabályozási ügynökségeket tehát egy jogalkotási aktus, vagy maga a szerződés hozza létre³⁴ és biztosít számukra átruházott hatásköröket. Ez a terminológia – ahogy arra több szerző is felhívja a figyelmet³⁵ – azonban némileg pontatlan, hiszen a „szabályozási” ügynökségek nem rendelkeznek szükségképpen *szabályalkotási* hatáskörrel, ahogy ez egyébként jellemző a nemzeti szabályozó hatóságokra, vagy az USA független ügynökségeire. A „szabályozási” ügynökségek az Európai Unió különböző tagállamaiban helyezkednek el, ezért nevezik őket decentralizált ügynökségeknek is, amely nem a belső jogi terminológia alapján értelmezendő, hanem arra utal, hogy a szervek székhelye nem a központban – Brüsszelben – van, hanem Európa-szerte.

A továbbiakban az ügynökségre átruházható feladat- és hatáskörökre vonatkozó bírósági esetjogot vonjuk elemzés és értelmezés alá.

V. Az európai ügynökségek és a Meroni-doktrína

Az európai ügynökségek körüli jogi problémákat a szakirodalom képviselői többnyire az egyes hatáskörök átruházásának jogi korlátaival írják le. *Gál* szerint „ahhoz ugyanis, hogy a Bizottság meg tudjon felelni az alapító szerződésekben rögzített feladatainak és az uniós

³² Az 58/2003/EK rendelet meghatározása alapján a közösségi program bármilyen olyan tevékenység, tevékenységek sorozata vagy egyéb kezdeményezés, amelyet a Bizottságnak a vonatkozó alap-jogiaktus vagy költségvetési felhatalmazás szerint, meghatározott kedvezményezettek egy vagy több kategóriájának a javára, kötelezettségvállalások foganatosítása révén kell végrehajtani.

³³ Ilyen a Transzeurópai Közlekedési Hálózat Végrehajtó Ügynöksége (TEN-T EA); az Európai Kutatási Tanács Végrehajtó Ügynöksége (ERCEA); az Egészség- és Fogyasztóügyi Végrehajtó Ügynökség (EAHC); a Kutatási Végrehajtó Ügynökség (REA); az Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Végrehajtó Ügynökség (EACEA); illetve a Versenyképességi és Innovációs Végrehajtó Ügynökség (EACI).

³⁴ Az Európai Unióról szóló szerződés hozta létre az Európai Védelmi Ügynökséget és bízta meg speciális feladatok ellátására, ugyanis az EUSz. 42. cikk (3) bekezdése szerint „A tagállamok vállalják, hogy fokozatosan fejlesztik katonai képességeiket. A védelmi-képesség-fejlesztési, kutatási, beszerzési és fegyverzeti kérdésekkel foglalkozó ügynökség (a továbbiakban: Európai Védelmi Ügynökség) megállapítja a műveleti igényeket, támogatja az ezen igények kielégítését szolgáló intézkedéseket, hozzájárul a védelmi szektor ipari és technológiai alapjainak erősítéséhez szükséges intézkedések meghatározásához és – adott esetben – végrehajtásához, részt vesz egy európai fegyverzet- és képességpolitika meghatározásában, valamint segíti a Tanácsot a katonai képességek javításának értékelésében.”

³⁵ Hofmann: i. m. 314. p.

állampolgárok elvárásainak, alapvetően az intézményi feladataira kell összpontosítania. A Bizottságnak ezért képesnek kell lennie arra, hogy a közösségi programok igazgatására vonatkozó feladatok egy részét harmadik személyekre átruházza.”³⁶ Döntő jelentősége annak van, hogy az igazgatási feladatok kihelyezésének az alapító szerződésekben és az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában előírtak szerint, az uniós intézményrendszer által megállapított határokon belül kell maradnia. A kérdés akként vethető fel az ügynökségekkel kapcsolatban, hogy az alapító szerződéseket értelmezve az Európai Bíróság milyen korlátokat állított fel a hatáskör-átruházás tekintetében? További kérdés, hogy ezek a korlátok mereven élnek-e a bíróság gyakorlatában, vagy kitapinthatóak az olvadás jelei?

A hatáskör-átruházás koncepciójára nem hivatkozott a három alapító szerződés közül egyik sem. Az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról szóló szerződés 4. cikke is csupán annyit mond ki, hogy az egyes intézmények az e szerződésben rájuk ruházott hatáskörük keretén belül járnak el. A szerződések hallgatása azonban nem értelmezhető – ebben az esetben – a hatáskör-átruházás tilalmaként, mivel a hatáskörök hatékony gyakorlása érdekében az intézményeknek teret kellett engedni ahhoz, hogy a saját szervezetüket kiépíthessék. Mivel határozott útmutatások nem álltak a szerződés szövegében rendelkezésre a hatáskörök átruházásának kereteire, ezért annak megengedhetőségére vonatkozó szabályokat a Bíróságnak kellett kimondania.

Ennek a feladatnak a Bíróság már az egyik korai ügyében, a *Meroni* ügyben,³⁷ eleget is tett. Az Európai Bíróság számos későbbi ítéletében kommentálta ezt a kérdést, de általában vonakodott kifejezetten is utalni a Meroni ítéletre,³⁸ amelyre azonban több ügy is épül és amely a mai napig – éppen ezért – jelentős hatást gyakorol az ügynökségek szabályozására. A Meroni ügyben hozott döntése során meghatározott feltételek – amelyeket a későbbi ítéleteivel kiegészített – alkotják az ún. Meroni-doktrínát. A továbbiakban ezeket a feltételeket vonjuk alapos vizsgálat alá.

V.1. A Meroni ügy

Az 1950-es években az Európai Szén- és Acélközösség (továbbiakban: ESZAK) vastartalmú hulladék piacán fontos szerepet játszottak a vastartalmú hulladékok importját kiegyenlítő vállalkozások. Huszonkét jelentős európai vasipari vállalkozás hozta ezeket létre, mint önkéntes tevékenységet ellátó vállalatok és az ESZAK Főhatósága engedélyezte a tevékenységüket az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés 53. cikke alapján. Ezeknek a vállalkozásoknak a legfontosabb feladata az volt, hogy alacsonyan tartsák a vastartalmú hulladékok árát. Az ehhez szükséges feladatok ellátására a Főhatóság hatásköreinek egy részét átruházta az ún. brüsszeli ügynökségekre, amelyek magánjogi jogalanyok voltak és a belga jog alapján hozták őket létre. Feladatuk ellátása során a brüsszeli ügynökségek a felperest (a Meroni vállalatot) meghatározott pénzösszeg megfizetésére kötelezték a Vastartalmú Hulladékok Importjának Kiegyenlítési Alapja javára. A felperes pedig vitatta ezt a döntést és keresettel fordult a Bírósághoz.

A Bíróság kimondta, hogy az átruházó csak akkor delegálhat hatásköröket adminisztratív ügynökségekhez:

- ha, azzal a hatáskörrel maga a delegáló szerv is rendelkezik (általános alapelv);

³⁶ Gál Gábor: *Az Európai Unió ügynökségei*. In Kende Tamás – Szücs Tamás – Jeney Petra (szerk.): *Európai közjog és politika*. Complex Kiadó, Budapest, 2007. 346. p.

³⁷ European Court of Justice (1958): „Meroni v. High Authority” (Case 9/56).

³⁸ Koenig, Christian – Loetz, Sascha – Fechtner, Sonja: *Do We Really Need a European Agency for Market Regulation?* 230. p. In *Intereconomics*, Vol. 43. No. 4. (2008), 226-235. p.

- csak pontosan meghatározott végrehajtási feladatok ruházhatóak át, amelyek nem igényelnek diszkrecionális hatásköröket és, amelyeket az átruházónak továbbra is felügyelete alatt kell tartania;
- a hatáskör-átruházás nem lehet feltételezett, annak mindig kifejezett döntésben kell megvalósulnia;
- valamint az átruházás nem zavarhatja meg az intézményi egyensúlyt az európai intézmények között.

Az első feltétel megfelel „*nemo iuris transfere potest quam ipse habet*” régi jogi alapelvnek, miszerint nem lehet több jogot (ez esetben hatáskört) átruházni, mint amennyivel rendelkezik maga az átruházó. A hatáskört átruházó szerv nem ruházhatja át azokat a hatásköröket, amelyek őt magát is hatáskör-átruházás alapján illetik meg. Következésképpen az átruházott hatáskörök gyakorlására is ugyanazok a feltételek vonatkoznak, mintha e hatásköröket közvetlenül az átruházó hatóság gyakorolná, különös tekintettel az indokolási és közzétételi³⁹ kötelezettségre.

A második feltétel jelzi azt a tilalmat, amely alapján az európai „alkotmányos” jogban kizárt széleskörű diszkrecionális hatáskör⁴⁰ átruházása az európai intézményekről az európai ügynökségekre. A Bíróság kifejti, hogy a hatáskör-átruházásnak alapvetően két típusa különíthető el. Az első típus esetén pontosan meghatározott végrehajtási hatáskört ruházhat át, amely gyakorlását maga az átruházó – az által meghatározott objektív kritériumrendszer alapján – felül tud vizsgálni, így a döntésekkel kapcsolatos végső felelősség az átruházó szervnél marad. A másik típus esetén, a döntés kialakításának vonatkozásában széles körű mérlegelési mozgásteret ruház át a delegáló szerv a hatáskör-átruházás címzettjére, akinek ez által lehetősége nyílik az aktuális politikai döntések megvalósítására. A Bíróság szerint ez az átruházás azzal a következménnyel járna, hogy az átruházó döntései helyébe a megbízott szerv döntései lépnének – mivel a mérlegelési jogkörben hozott döntések esetén a felülmérlegelésre alapvetően nem kerülhet sor –, ezáltal pedig tényleges felelősség átruházás is megvalósulna. A Bíróság elismerte, hogy a hatáskör-átruházás első típusa megengedhető az ESZAK Szerződés rendszerében, a második típusa – amely a Meroni ügyben is megvalósult – azonban nem.

E két feltétel, kiegészítve a harmadikkal, amely alapján a hatáskör-átruházás nem lehet feltételezett, annak mindig kifejezett döntésben kell megvalósulnia, garanciát jelent az intézményi (hatalmi) egyensúly fennmaradására nézve.⁴¹ A Bíróság szerint ugyanis a hatalmak egyensúlya (*balance of powers*) az Európai Szén- és Acélközösség intézményi struktúrájának alapvető ismérve, a Szerződés által biztosított alapvető garancia, különösen azokra a vállalkozásokra és vállalkozások társulásaira nézve, amelyeket a szerződés érint. A diszkrecionális hatásköröknek olyan szervekre történő átruházása, amelyeket nem a Szerződés hozott létre, pont ezt a garanciát teszi hatástalanná.

A Meroni ügyben felállított szigorú feltételrendszer ötven éve tartja magát, mint a hatáskör-átruházás „alkotmányos” keretrendszere, és a továbbiakban is alkalmazni fogja a

³⁹ ESZAK Szerződés 15. cikke alapján ugyanis a határozatokat, ajánlásokat és véleményeket a Főhatóság mindenkor indokolni volt köteles, továbbá gondoskodnia kellett azok közzétételéről. Ráadásul amennyiben a határozat vagy az ajánlás egyedi ügyekre vonatkozott, akkor nem csak a közzétételről, de a kézbesítésről is gondoskodni kellett.

⁴⁰ Meg kell azonban jegyezni, hogy maga a diszkrecionális jogkör fogalma még egy adott jogrendszeren belül is számos jelentéstartalommal rendelkezhet, amelynek következtében általános definiálása problémákat okoz. A diszkrecionális jogkör terminológiájáról és elsődleges ismérveiről ld. bővebben: Fritzsche, Alexander: *Discretion, scope of judicial review and institutional balance in european law*. In *Common Market Law Review*, Vol. 47. No. 2. 361-403. p.

⁴¹ Kull, Diana: *Legal implications of the establishment of the European Securities and Markets Authority*, 2011, forrás: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1948071 (2012.11.13), 20. p.

Bíróság.⁴² A szakirodalom számos képviselője azonban folyamatosan megkérdőjelezi a Meroni ügyben meghatározottak alkalmazhatóságát a mai európai ügynökségekre nézve. Három irányban is vitatják az alkalmazhatóságot. Egyrészt azt állítják, hogy a feltételrendszer nem alkalmazható az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződésre – ezáltal pedig az Európai Unió mai viszonyaira –, mivel az ESZAK szerződés egy speciálisabb területet, nevezetesen a szén- és acél piacot vonta a szabályozási körébe.⁴³ Ebben a relációban pedig nem alkalmazható az *a minore ad maius* értelmezésmód. A másik ellenérv az alkalmazhatóság ellen, hogy a Meroni ügyben felállított feltételrendszer a magánjogi szervekre történő hatáskör-átruházásra vonatkozik, nem pedig a közjogi szervekre, mint az európai ügynökségek. A magánjogi szervek esetén pedig a hatáskör-átruházásnak valóban szigorúbb feltételeknek kell megfelelniük, mint a közjogi szervek esetében.⁴⁴ A harmadik ellenérv szerint pedig a bírósági felülvizsgálat széleskörű megteremtése okafogyottá teszi a Meroni ügyben lefektetett szigorú követelmények fenntartását.⁴⁵

A szakirodalmi kételkedések ellenére a Bíróság későbbi esetjoga hivatkozik a Meroni ügyre az általános közösségi (uniós) jog vonatkozásában is, így pedig azt a megállapítást tehetjük, hogy a bírósági jogalkalmazást nem fenyegetik alkalmazhatósági kérdések. A továbbiakban a Meroni ügyre épülő, azt követő bírósági esetjogot vonjuk vizsgálat alá. Meg kell azonban jegyezni, hogy noha az alkalmazhatóság problémája nem merül fel, de a Bíróság a jogértelmezése során a Meroni ügyben lefektetett szigorú szabályrendszert komoly felülvizsgálatnak vetette alá, az egykori követelményeket pedig az Unió fejlődéséhez adaptálta.

V.2. A Meroni ügyet követő bírósági esetjog

A Meroni ügyet követő esetjogot vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a Bíróság továbbra is érvényesnek találja az ügy megállapításait, amikor a hatáskör-átruházás egyes formáit kell elbírálnia. Az a tény pedig, hogy a Bíróság mind a mai napig idézi és hivatkozási alapnak tekinti az 1958-as ítéletét, a doktrína alapú megközelítés jele.⁴⁶ A Bíróság azonban ezt a doktrínát folyamatosan alakította az adott kor elvárásaihoz és rugalmassá tette a lefektetett sarokpontok értelmezését. A Bíróság gyakorlatát két jól elkülöníthető szakaszra lehet osztani. Az első szakaszban megtörtént a hatáskör-átruházás szigorú keretének kialakítása, megerősítése, majd a második szakaszban – a 2000-es évek elejétől – megkezdődött a feltételrendszer finom átértelmezése és adaptálása a második hullámban létrehozott ügynökségek hatásköreire nézve.

Az 1967-es *van der Vecht* ügyben⁴⁷ – amelyre úgy tekintenek, mint a teljes Meroni-doktrína általános megerősítése⁴⁸ – a Bíróság megállapította, hogy az adminisztratív bizottság döntése nem köti a tagállamok bíróságait, tekintettel arra, hogy maga a döntés – ebben az esetben – csupán ajánlás jellegű. Éppen a határozat ajánlás jellegéből fakad, hogy a hatáskör-átruházás kérdését nem vizsgálta a Bíróság, de megerősítette, hogy más értelmezés nem lenne összhangban az EGK Szerződés szabályaival. Az 1/76. számú véleményében⁴⁹ a Bíróság

⁴² Craig, Paul: *EU Administrative Law*. Oxford University Press, Oxford, 2012. 155. p.

⁴³ Schneider, Jens-Peter: *A common framework for decentralized EU agencies and the Meroni doctrine*. 36. p. In *Administrative Law Review* Vol. 61. Special Edition (2009) 29-41. p.

⁴⁴ Chamon, Merijn: *EU agencies: Does the Meroni doctrine make sense?* 297. p. In *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 17. No. 3. (2010), 281-305. p.

⁴⁵ Vos, Ellen: *Reforming the European Commission: What role to play for EU agencies?* 1123-1124. p. In *Common Market Law Review*, Vol. 37. No. 5. (2000), 1113-1134. p.

⁴⁶ Újabb tanulmányában Szegedi is erre a megállapításra jutott. Ld.: Szegedi László: A pénzügyi piacok közvetlen európai felügyeletének kihívásai. 371. p. In *Pénzügyi Szemle*, 2012/3. szám, 368-379. p.

⁴⁷ C-19/67 *Soziale Verzekeringsbank kontra Van Der Vecht* (1967).

⁴⁸ Schneider: i. m. 36. p.

⁴⁹ Opinion 1/76 „Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels” (1977).

megengedhetőnek tartotta a hatáskörök-átruházását egy nemzetközi szervezetre, amely a Közösség tagjaiból és harmadik államok képviselőiből állt, mivel az előterjesztett nemzetközi szerződés pontosan meghatározott végrehajtási hatásköröket tartalmazott. Így a Bíróság elkerülhette, hogy közvetlenül is hivatkozzon a Meroni ügyre a nem-közösségi szervekre történő hatáskör-átruházás vonatkozásában, de közvetett módon megerősítette, hogy ebben a vonatkozásban is ugyanazokat a korlátozásokat tartja szükségesnek, mint a Meroni ügy esetében.⁵⁰

A *Romano ügyben*⁵¹ a Bíróság nem hagyott kétséget a felől, hogy az intézményi egyensúly megköveteli, hogy jogalkotó hatalmat csak olyan intézmény gyakorolhat, amelyet erre az alapító szerződések felhatalmaztak. A Bíróság tehát kimondta, hogy a normatív jellegű aktusok kibocsátásának hatáskörét nem lehet átruházni. Kimondta továbbá – a *van der Vecht* ügy említése nélkül – azt is, hogy az adminisztratív jellegű bizottságok döntései nem kötik a nemzeti bíróságokat. A Romano ügy egy érdekes eset, ami a hatáskör-átruházás problémájára vonatkozik, de a szakirodalomban lényegesen kevesebben említik meg, vagy elemzik, mint a Meroni ügyet. Pedig CHAMON szerint sokkal nagyobb ennek az esetnek a relevanciája, mint a Meroni ügynek, mégpedig azért, mert az eset körülményei sokkal közelebb állnak a mostani ügynökségek helyzetéhez. A Romano ügynek a tárgya ugyanis egy másodlagos jog által létrehozott hivatalnak történő hatáskör-átruházás volt, szemben a Meroni ügygel, ahol magánjogi szervezetről volt szó.⁵²

További esetek⁵³ találhatók a Meroni-doktrínával kapcsolatban a comitológiai eljárások területén. Ezek az esetek általában nem a Bizottság és az adminisztratív szervek közötti hatáskör-átruházásra vonatkoznak, hanem a jogalkotási hatáskör Bizottságra történő átruházásával. Alapelv ebben a vonatkozásban, hogy akkor megengedett az ilyen hatáskör-átruházás, ha az alapvető szabályokat maga a Szerződésben felhatalmazott jogalkotó alkotja meg és csupán a részletszabályok megalkotása ruházható a Bizottságra. Végezetül számos ítélet,⁵⁴ illetve végzés hivatkozik a Meroni ügyre, de az értelmezéshez nem tesz hozzá többletelemet.

A Meroni ügyet követő bírósági esetjog második szakaszában, amely már a második hullámban létrehozott ügynökségekhez is kapcsolódik, a 2000-es évek közepén a Bíróság megerősítette a feltételrendszer alkalmazhatóságát. Ennek alátámasztására két 2005-ös ítéletet kell még megemlíteni.

A *Salvatore Tralli ügyben*⁵⁵ a Bíróság elismerte – a hatáskör-átruházás rendszerének a közösségi joggal való összhangjával kapcsolatban –, hogy az intézményeknek jogában áll hatáskörükből eredő és a Szerződés által meghatározott egyes jogaikat – a Szerződés előírásainak tiszteletben tartásával – másra átruházni. Ennek keretében a Bíróság kimondta – tartva magát a Meroni-doktrínához –, hogy először is a hatáskört átruházó hatóság nem ruházhatja át azokat a hatásköröket, amelyek őt magát is hatáskör-átruházás alapján illetik meg. Továbbá, az átruházott hatáskörök gyakorlására is ugyanazok a feltételek vonatkoznak, mintha e hatásköröket közvetlenül az átruházó hatóság gyakorolná, különös tekintettel az

⁵⁰ Griller, Stefan – Orator, Andreas: *Meroni revisited – Empowering european agencies between efficiency and legitimacy*. 7. p. In NEWGOV 04/D40, 2007, http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D04D40_WP_Meroni_R_evisited.pdf (2013.04.01.).

⁵¹ C-98/80 Giuseppe Romano v. Institut national d'assurance maladie-invalidité." (1981).

⁵² Chamon (2011): i. m. 1061. p.

⁵³ C-25/70 Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel v Köster (1970); C-30/70 Scheer v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (1970).

⁵⁴ Ld. például: C-108/63 Officine Ellettromeccaniche Merlini kontra Főhatóság (1965); C-92/78 Simmenthal kontra Bizottság (1979); C-154/78 Valsabbia kontra Bizottság (1980); C-81/85 Usinor kontra Bizottság (1986); T-239/94 EISA kontra Bizottság (1997); T-369/94 DIR International Film és társai kontra Bizottság (1998); T-106/96 Wirtschaftsvereinigung Stahl kontra Bizottság (1999); T-89/96 British Steel kontra Bizottság (1999).

⁵⁵ Case 301/02 „Carmine Salvatore Tralli v. Európai Központi Bank” (2005).

indokolási és közzétételi kötelezettségre. Végül az átruházó hatóság – még ha hatásköreinek átruházására jogosult is – köteles erről kifejezett határozatot hozni, illetve a hatáskör-átruházás csak pontosan meghatározott végrehajtási jogköröket érinthet. A Meroni-doktrína alkalmazhatóságával kapcsolatban – az esetjogban először – azt is kimondta, hogy ugyan a Meroni ügy egyes pénzügyi rendszerek végrehajtása céljából önálló jogi személyiséggel rendelkező magánjogi szervezetekre történő hatáskör-átruházásra vonatkozik, azonban egy közösségi intézménynek vagy szervnek annál inkább jogában áll, hogy saját keretein belül döntéshozatali szervei részére szervezési és hatáskör-átruházási intézkedéseket határozzon meg. Vagyis kimondásra került, hogy a Meroni-doktrína alkalmazható a közjogi szervek vonatkozásában is.

Az *Alliance for Natural Health és társai ügyben*⁵⁶ pedig a Bíróság ismételtén megerősítette, hogy a közösségi jogalkotónak, amikor át kívánja ruházni valamely adott jogalkotási aktus összetevőinek felülvizsgálatára irányuló hatáskörét, biztosítania kell, hogy ez a hatáskör pontosan körülhatárolt legyen, és hogy az általa meghatározott objektív feltételek betartását illetően e hatáskör gyakorlása szigorú kontrollnak legyen alávetve, mivel ennek hiányában, a feljogosított hatóságok olyan mérlegelési jogkörrel rendelkeznenek, amely az áruk belső piacának működését érintő szabályozás esetén, túlzott mértékben és átláthatatlan módon gátolná az érintett áruk szabad mozgását.

Az „ügynökségesítés” folyamatának felgyorsulásával párhuzamosan a Meroni-doktrína interpretációja központi elemévé vált a politikai dialógusnak is. Legalábbis az Európai Bizottság részéről, amely egyértelműen megpróbálta beilleszteni az ügynökségek létrehozására irányuló törekvését a Meroni-doktrína által szolgáltatott keretek közé.⁵⁷ Ezt megerősítette a Bizottság egyik közleményében azzal, hogy kijelentette: „a jelenlegi közösségi jogrend egyértelműen és szigorúan korlátozza a szabályozási ügynökségek önálló hatásköreit. Nem adható számukra általános szabályozási intézkedések elfogadására vonatkozó hatáskör. Korlátozott mértékben, egyértelmű és pontosan meghatározott feltételekkel, illetve valódi mérlegelési jogkör nélkül hozhatnak egyedi döntéseket azokon a sajátos területeken, ahol meghatározott szakismeretre van szükség. Ezenkívül nem bízható rájuk olyan hatáskör, amely a Szerződés által kifejezetten a Bizottságra ruházott kötelezettségeket érinthet (például, a közösségi jog öröként jár el).”⁵⁸

A legújabb bírósági gyakorlat alapján azonban kitapintható, hogy a mérlegelési jogkörben hozható döntések hatásköreinek átruházására vonatkozó merev tilalom felülvizsgálat alatt áll. 2008-ban a *Schröder kontra CPVO ügyben*⁵⁹ ugyanis az Elsőfokú Bíróság kimondta, hogy a Bíróság ítélezési gyakorlatából az következik, hogy amennyiben valamely közösségi hatóságnak feladatkörében eljárva összetett – különösen gazdasági jellegű – értékeléseket kell elvégeznie, e tényből következően *széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik*, amelynek gyakorlása felett korlátozott bírói felülvizsgálat áll fenn, amely nem teszi lehetővé, hogy a közösségi bíróság a tények általa történt értékelésével felváltsa az említett hatóság tényértékelését. Így a közösségi bíróságnak hasonló esetben a tények létezésének és e tények hatóság általi jogi minősítésének vizsgálatára kell szorítkoznia, különösen akkor, ha a hatóság intézkedése nem nyilvánvalóan hibás, vagy nem minősül hatáskörrel való visszaélésnek, vagy ha e hatóság nem lépte át nyilvánvalóan mérlegelési jogköre határait. Hasonlóképpen, amennyiben a közigazgatási hatóság határozata összetett szakmai megfontolások eredménye, e megfontolások főszabály szerint csak korlátozott bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhetik, ami azt jelenti, hogy a közösségi bíróság a tények

⁵⁶ Joined Case C-154 & 155/04 „The Queen, on the application of Alliance for Natural Health and Others v. Secretary of State for Health and National Assembly for Wales” (2005).

⁵⁷ Chiti, Eduardo: *An important part of the EU's institutional machinery: features, problems and perspectives of european agencies*. 1421-1422. p. In *Common Market Law Review*, Vol. 46. No. 5. 1395-1442. p.

⁵⁸ COM (2008) 135. 5. p.

⁵⁹ T-187/06 Schröder kontra CPVO (2008).

említett hatóság általi elemzését nem helyettesítheti saját értékelésével. A *Schröder kontra CPVO* ügyben az Elsőfokú Bíróság tehát elismerte – egy európai ügynökség (Közösségi Növényfajta-hivatal) vonatkozásában –, hogy az adminisztratív szervezetnek igenis lehet mérlegelési jogköre a hatáskörükbe tartozó ügyekben és nem pusztán végrehajtási, hanem jogalkalmazási tevékenységet végeznek. Éppen ezért a mérlegelési jogkörben hozott döntés csupán korlátozott bírósági felülvizsgálat alatt állhat.

A *Bizottság kontra Németország* ügyben⁶⁰ 2010-ben az Európai Unió Bíróságának Nagytanácsa pedig elismerte, hogy megengedett a hatáskör-átruházás olyan szervekre, amelyek a hagyományos hierarchikus közigazgatási struktúrán kívül helyezkednek el, és a kormánytól többé-kevésbé függetlenek. Az ilyen hatóságok létezését és működéseinek feltételét a tagállamokban törvény, vagy bizonyos tagállamokban maga az alkotmány szabályozza, e hatóságoknak törvényesen kell működniük, és alá vannak vetve a hatáskörrel rendelkező bíróságok felülvizsgálatának. Az ilyen független közigazgatási hatóságok gyakran szabályozási hatáskörrel is rendelkeznek, vagy olyan feladatokat látnak el, amelyeknek politikai befolyástól mentesnek kell lenniük, a törvényesség talaján maradván azonban, és a hatáskörrel rendelkező bíróságok felülvizsgálati jogkörének hatálya alatt. Kimondja továbbá a Bíróság, hogy az általános közigazgatástól független jogállás biztosítása önmagában nem fosztja meg e hatóságokat demokratikus legitimitációjuktól. Az ügyvel kapcsolatban nem világos, hogy alkalmazható lehet-e az Európai Unióra magára, mivel az ügy alapvetően a tagállami független hatóságok – Magyarországon az önálló szabályozó szervek – jogállására vonatkozik, de mindenképpen alátámasztja a Bíróság hatáskör-átruházást pártoló ítélkezési gyakorlatát.

VI. Következtetések

Az ügynökségek pozíciója az EU szerződésekben pontosan ellentétes képet mutat rohamos terjedésükkel. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően az elsődleges jog még az ügynökségek létezéséről is hallgatott. A hatálybalépését követően azonban már az EUMSZ. 263. cikke kimondja, hogy az Európai Unió Bírósága megvizsgálja az Unió szervei vagy hivatalai által elfogadott, harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusok jogszerűségét. Vagyis a szerződések az Európai Unió Bíróságának hatáskörébe utalják az ügynökségek aktusainak jogszerűségi vizsgálatát. További módosítások nem történtek az ügynökségekre vonatkozóan, vagyis – paradox módon – az elsődleges jog, jelen állás szerint, nem látja előre az átruházott hatáskörökkel rendelkező ügynökségek létrehozását, azt azonban előre látja, hogy ezeknek a szervezeteknek az aktusait esetleg orvosolni kell.⁶¹

A paradox helyzet kiküszöbölése véleményem szerint csak az alapító szerződések módosításával valósítható meg. Az EUSZ. kiegészülne egy új – az ügynökségekre vonatkozó – címmel, amelyben meghatározásra kerülne az ügynökség fogalma, valamint az intézményekkel kapcsolatos viszonya. Az EUMSZ. szintén egy új címmel egészülne ki, amelyben meghatározásra kerülne egy, az ügynökségekre vonatkozó speciális jogalap, amely részletesen szabályozná a létrehozásukra és működésükre vonatkozó szabályokat. Így rendezné az ügynökségek feladat- és hatásköreinek, szervezeti felépítésének és a tevékenységének alapvető szabályait, elszámoltathatóságát, valamint létrehozására és megszüntetésére vonatkozó eljárást. Az ügynökségekre vonatkozó részletes szabályokat pedig rendes jogalkotási eljárás keretében kellene megalkotnia a Tanácsnak és a Parlamentnek. Ez a megoldás nem oldaná meg a diszkrecionális hatáskörök átruházásának problémáját, vagyis a Meroni-doktrína továbbra is alkalmazható lenne. Éppen ezért, ahogy a fent vázolt esetjog

⁶⁰ C-518/07 Bizottság kontra Németország (2010).

⁶¹ Chamon (2011): i. m. 1056. p.

fejlődéséből is okszerűen következhetne, az Európai Unió Bíróságának felül kellene vizsgálnia a Meroni-doktrínát és kimondani a diszkrecionális hatáskörök átruházásának megengedhetőségét. Természetese megállapítva az új korlátokat, mint a bírósági felülvizsgálat biztosításának kötelezettségét, valamint az ügynökségek politikai elszámoltathatóságának megteremtését.

Nem kizárt, hogy a Bíróság hamarosan megadja a választ a Meroni-doktrína felülvizsgálatával kapcsolatban, ugyanis jelenleg is folyamatban van egy per a Bíróság előtt.⁶² Ebben a perben a felperesek azt kérik, hogy a Bíróság semmisítse meg a short ügyletekről és a hitel-nemteltjesítési csereügyletekkel kapcsolatos egyes szempontokról szóló, 2012. március 14-i 236/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 28. cikkét, mivel az elsősorban a Meroni és másodsorban a Romano ügyekben felállított kritériumrendszerbe ütközik. A felperesek érvelése szerint: 1.) széles mérlegelési jogkört vonnak maguk után az azzal kapcsolatos kritériumok, hogy az Európai Értékpapír-piaci Hatóság (továbbiakban: ESMA) a 28. cikk szerint milyen esetekben köteles fellépni; 2.) az ESMA számos választási lehetőséggel rendelkezik arra vonatkozóan, hogy milyen intézkedéseket írjon elő, és hogy milyen kivételeket határozzon meg, e választási lehetőségek pedig igen jelentős gazdaságpolitikai hatásokkal rendelkeznek; 3.) az ESMA által figyelembeveendő tényezők rendkívül szubjektív kritériumokat tartalmaznak; 4.) az ESMA az intézkedéseit az azok átfogó időtartamára vonatkozó bármiféle korlátozás nélkül jogosult megújítani.

Az ítéletnek kulcsfontosságú szerepe lesz az európai ügynökségek további fejlődésére nézve, ezért a kutatást és a gondolkodást nem lehet abbahagyni, a gép forog, de az alkotó nem pihen!

⁶² C-270/12. Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága kontra az Európai Unió Tanácsa, Európai Parlament (2012).

1. számú melléklet

Ügynökség megnevezése	Alapítás ideje	Létrehozó jogi aktus
Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért (EUROFOUND)	1975	1365/75/EGK tanácsi rendelet
Európai Szakképzés-fejlesztési Központ (Cedefop)	1975	337/75/EGK rendelet
Európai Képzési Alapítvány (ETF)	1990	1360/90/EGK rendelet
Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA)	1990	1210/90/EGK rendelet
Kábítószer és Kábítószer-függőség Európai Megfigyelőközpont (EMCDDA)	1993	302/93/EGK tanácsi rendelet
Európai Gyógyszerügynökség (EMA)	1993	2309/1993/EK rendelet; hatályon kívül helyezte a 726/2004/EK rendelet
Európai Unió Szerveinek Fordítóközpontja (CdT)	1994	2695/94/EK rendelet
Belső Piaci Harmonizációs Hivatal (OHIM)	1994	40/94/EK rendelet
Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség (EU-OSHA)	1994	2062/94/EK rendelet
Közösségi Növényfajta-hivatal (CPVO)	1994	2100/94/EK rendelet
Európai Rendőrségi Hivatal (EUROPOL)	1995	EURPLO Konvenció
Európai Újjáépítési Ügynöksége (EAR)	2000	2667/2000 EK rendelet; az ügynökség mandátuma 2008. december 31-én lejárt
Európai Unió Biztonságpolitikai Kutatóintézete (EUISS)	2001	2001/554 tanácsi együttes fellépés
Európai Unió Műholdközpontja (EUSC)	2001	2001/555 tanácsi együttes fellépés
Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (EFSA)	2002	178/2002 EK rendelet
Európai Unió Igazságügyi Együttműködési Egysége (EUROJUST)	2002	187/2002 tanácsi határozat
Európai Repülésbiztonsági Ügynökség (EASA)	2002	1592/2002/EK rendelet, hatályon kívül helyezte a 216/2008/EK rendelet
Európai Tengerbiztonsági Ügynökség (EMSA)	2002	1406/2002/EK rendelet
Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ (ECDC)	2004	851/2004/EK rendelet
Európai GNSS Ügynökség (GSA)	2004	1321/2004/EK rendelet
Európai Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökség (ENISA)	2004	460/2004/EK rendelet
Európai Határőrizeti Ügynökség (FRONTEX)	2004	2007/2004/EK rendelet
Európai Vasúti Ügynökség (ERA)	2004	881/2004/EK rendelet
Európai Védelmi Ügynökség (EDA)	2004	2004/551 tanácsi együttes fellépés
Európai Halászati Ellenőrző Hivatal (EFCA)	2005	768/2005/EK rendelet
Európai Rendőrakadémia (CEPOL)	2005	2005/681/IB határozat
Európai Vegyi anyag-ügynökség (ECHA)	2006	1907/2006/EK rendelet
Nemek Közötti Egyenlőség Európai Intézete (EIGE)	2006	1922/2006/EK rendelet

Kálmán János:
Az európai ügynökségek és a Meroni-doktrína

Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA)	2007	168/2007/EK rendelet
Energiaszabályozók Együtműködési Ügynöksége (ACER)	2009	713/2009/EK rendelet
Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testülete (BEREC)	2009	1211/2009/EK rendelet
Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO)	2010	439/2010/EU rendelet
szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai ügynökség	2012	1077/2011/EU rendelet

Felhasznált irodalom

Chamon, Merijn: *Eu agencies between Meroni and Romano or the devil and the deep blue see*. In *Common Market Law Review*, Vol. 48. Issue 4. (2011) 1055–1075. p.

Chamon, Merijn: *EU agencies: Does the Meroni doctrine make sense?* In *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 17. No. 3. (2010), 281-305. p.

Chiti, Edoardo: *Administrative proceedings involving European Agencies*. In *Law and Contemporary Problems*, Vol. 68. Issue 1. (2004), 219-238. p.

Chiti, Edoardo: *The emergence of a community administration: The case of European Agencies*. In *Common Market Law Review*, Vol. 37. Issue 2. (2000) 309-343. p.

Chiti, Eduardo: *An important part of the EU's institutional machinery: features, problems and perspectives of european agencies*. In *Common Market Law Review*, Vol. 46. No. 5. 1395–1442. p.

Craig, Paul: *EU Administrative Law*. Oxford University Press, Oxford, 2012.

Dehousse, Renaud: *Regulation by networks in the European Community: the role of European agencies*. In *Journal of European Public Policy*, Vol. 4. No. 2. (1997), 246-261. p.

Fazekas János: *A szabályozó hatóságok jogállásának alapkérdéseiről*. In Nagy Marianna (szerk.): *Jogi Tanulmányok*. Budapest, 2005.

Fritzsche, Alexander: *Discretion, scope of judicial review and institutional balance in european law*. In *Common Market Law Review*, Vol. 47. No. 2. 361-403. p.

Gál Gábor: *Az Európai Unió ügynökségei*. In Kende Tamás – Szűcs Tamás – Jeney Petra (szerk.): *Európai közjog és politika*. Complex Kiadó, Budapest, 2007.

Griller, Stefan – Orator, Andreas: *Everything under Control? The “Way Forward” for European Agencies in the Footsteps of the Meroni Doctrine*. In *European Law Review*, Issue 1. (February 2010), 3-35. p.

Griller, Stefan – Orator, Andreas: *Meroni revisited – Empowering european agencies between efficiency and legitimacy*. In NEWGOV 04/D40, 2007, http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D04D40_WP_Meroni_Revisited.pdf (2013.04.01.).

Hofmann, Herwig C. H.: *Agency design in the European Union*. In *Windsor Yearbook of Access to Justice* Vol. 28. No. 2. (2010), 1-15. p.

Kelemen, Daniel: *The politics of Eurocracy: Building a new European State?* In Jabko, Nicolas – Parsons, Craig: *The State of the European Union, With US or against US? European trends in american perspective*, Vol. 7. Oxford University Press, Oxford, 2005.

Knapp László: *A részvételi demokrácia modelljei és az Európai Unió legitimitása*. In Szoboszlai-Kiss, Katalin – Deli, Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Universitas-Győr, Győr, 2013. 283-291. p.

Koenig, Christian – Loetz, Sascha – Fechtner, Sonja: *Do We Really Need a European Agency for Market Regulation?* In *Intereconomics*, Vol. 43. No. 4. (2008), 226-235. p.

Kull, Diana: *Legal implications of the establishment of the European Securities and Markets Authority*, 2011, forrás: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1948071 (2012.11.13)

Sacchetti, Fabiana: *The development of European Regulatory Agencies: between Autonomy and Accountability*. In IMT Institute for Advanced Studies, Lucca, 2009, https://www.imtlucca.it/_documents/courses/005794-555IB-The_Development_of_European_Regulatory_Agencies__between_Autonomy_and_Accountability.pdf (2013.03.31.).

Saurer, Johannes: *The accountability of supranational administration: The case of European Union Agencies*. In *American University International Law Review*, Vol. 24. Issue 3 (2009), 429-488. p.

Schneider, Jens-Peter: *A common framework for decentralized EU agencies and the Meroni doctrine*. In *Administrative Law Review* Vol. 61. Special Edition (2009) 29-41. p.

Szegedi László: *A pénzügyi piacok közvetlen európai felügyeletének kihívásai*. In *Pénzügyi Szemle*, 2012/3. szám, 368-379. p.

Várnay Ernő – Papp Mónika: *Az Európai Unió joga*. Complex Kiadó, Budapest, 2010.

Vos, Ellen: *Reforming the European Commission: What role to play for EU agencies?* In *Common Market Law Review*, Vol. 37. No. 5. (2000), 1113-1134. p.

Weiß, Wolfgang: *Agencies versus networks: From divide to convergence in the administrative governance in the EU*. In *Administrative Law Review*, Vol. 61. Special Issue (2009), 45-70. p.

Kóhalmi László tanszékvezető egyetemi adjunktus,
Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Kriminológiai és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék

A globális „common”-ok egyes környezetjogi problémái

I. Bevezetés

A geopolitikai világban kétféle terület különböztethető meg: a territoriális felségjog területei és azok a területek, amelyek az államok, nemzetek politikai hatáskörén kívül esnek, ezek az ún. az globális „common”-ok. Minden nemzetnek vannak territoriális felségjogai. Ezek kiterjedése földrajzilag meghatározott: hozzátartozik a légtér, partvidékkel rendelkező államok esetén pedig a tenger irányában egy – Christopher D. Stone kifejezésével élve – „exkluzív ökonómiai zóna”¹, ami egy kb. 200 mérföld széles sávot² jelent a part mentén.³ Itt kizárólagos joga van az adott államnak a halászatra és a talajkincsek kinyerésére, így pl. olajfúrásra a tenger alatt stb. Az állam felségjoga továbbá a bűnüldöző hatalom e part menti⁴ vizeken.

A földgolyó összes többi területére terjednek ki a „common”-ok, tehát minden olyan területre, ami nem áll egyik nemzet területi igényei⁵ alatt sem.⁶ Ez jelenleg – alapvetően – a nyílt tengert jelenti, beleértve a potenciálisan értékes tengeri talajt (talapzatot), valamint az alatta fekvő rétegeket. (Sokan azon a véleményen vannak, hogy a nyersanyagban gazdag Antarktisz is ilyen területnek számít, aminek földtömege bolygónk földtömegének tíz százalékát képezi.)⁷

¹ Stone, D. Christopher: *Die Zukunft des Internationalen Umweltrechts. Zwei Vorschläge* (Hrsg. Hubertus Baumesiter). In: *Wege zum Ökologischen Rechtsstaat. Umweltschutz ohne Öko-Diktatur. Schriften des Instituts für Umweltrecht Bremen*. Ebenhard Blottner Verlag, Taunusstein, 1994, p.16.

² Csatlós Erzsébet: *Az Arktisz nemzetközi jogi helyzete*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2013, pp. 110-111.; Bruhács János: *Nemzetközi jog II. Különös Rész*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 1999, pp. 124-125.

³ Csatlós Erzsébet: *A kontinentális talapzat határaival kapcsolatos aktuális kihívások az Északi-sarkvidék példáján*. p. 67. In *Pro Futuro*, 2011/1. szám, pp. 67-83.

⁴ Dinh, Nguyen Quoc – Daillier, Patrick – Pellet, Alain – Kovács Péter: *Nemzetközi jog*. Osiris Kiadó, Budapest, 1997, pp. 518-519.; Bokorné Szegő Hanna: *Nemzetközi jog*. Aula Kiadó, Budapest, 2003, pp. 171-173.

⁵ Bruhács János: *Nemzetközi vízjog. A nemzetközi folyóvizek nem hajózási célú hasznosításának joga*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1986, pp. 31-38.

⁶ Kende Tamás: *Terület, tér, államterület, állami fennhatóság*. In Hoffmann Tamás – Kajtár Gábor – Kardos Gábor – Kende Tamás – Lattman Tamás – Mink Júlia – Molnár Tamás – Nagy Boldizsár – Schenk Borbála – Sonnevend Pál: *Nemzetközi jog* (Szerk.: Kardos Gábor – Lattmann Tamás). ELTE Jogi Kari Tankönyvek 3. ELTE Eötvös Kiadó, Eötvös Lóránd Tudományegyetem, Budapest, 2010, p. 138. „A nemzetközi jogban egyes területek *res communis*nek, mindenki közös dolgának minősülnek. Ilyen területet nem lehet kisajátítani, elfoglalni, hanem minden állam egyenlő mértékben, közösen használhatja. Az ENSZ 1982. évi tengerjogi egyezménye *res communis*nek nyilvánította a nyílt tenger területét, az Általános világűregegyezmény pedig az egész univerzumot (természetesen a Földet kivéve).”; Hargitai József: *Nemzetközi jog a gyakorlatban*. Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó, Budapest, 2008, pp. 35-39.

⁷ Shaw, N. Malcolm: *Nemzetközi jog*. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2008, pp. 414-415. Egyes területek az emberiség „közös örökségének” minősülnek. Az emberiség közös örökségének szabályai sok hasonlóságot mutatnak a *res communis*ra vonatkozó szabályokkal. „A *res communis* és a szóban forgó területek egyaránt kívül esnek a nemzeti kisajátítás körén. A szuverenitás fogalma nem alkalmazható, a területeket nem lehet „tulajdonba venni”, a közös örökséget kezelő intézményi struktúráján kívül joghatósági jogokat sem lehet gyakorolni. Ugyanakkor a *res communis* szabályai lehetővé teszik a hozzáférést,

II. A globális common-ok környezetjogi és egyéb jogági szabályozási kérdései

II.1. A környezetjogi gyámság mint megoldási alternatíva

Az egyes nemzetek szemszögéből az tűnik gyakran a legolcsóbb megoldásnak, hogy pl. olyan magas kéményeket építenek, melyeken keresztül a mérgező anyagok a saját territóriumából más országok területére vagy a nyílt tengerre távozzanak.⁸ (Ilyen módon okoztak terhelést hosszú ideig a britek a svédeknek, vagy hasonlóan terheli az USA savas esőkkel Kanadát.)

A folyékony hulladékokat gyakran folyókba eresztik be a szennyezők, s így a mérgeanyagok a nyílt tenger „common”-területébe kerül. A jogi és diplomáciai reakció nagymértékben attól függ, hol végzik a környezetszennyező cselekvést, és hol jön létre a károsodás, s ekkor kap figyelmet a *nemzeti territórium* és *common-terület* közötti különbség. C.D. Stone öt konstelláció állított fel a káros cselekmények helyének (1) és a károsodás koncentrált fellépési helyének (2) megfelelően. A keletkező variációk jól szemléltethetőek az alábbi táblázatban.⁹

A cselekmény helye (1)	A károsodás helye (2)	Példa
„A” nemzet	„A” nemzet	„A” egy országon belüli területet károsít
„A” nemzet	„B” nemzet	„A” radioaktív hulladék a határon át „B” területére fújódik
„A” nemzet	common	„A” szennyvizei a nyílt tengerbe kerülnek
common	common	„A” kihalássza a nyílt tenger halállományát
common	„B” nemzet	„A” tankhajója a nyílt tengeren tisztítatlan szennyvizet bocsát ki, melyek „B” partjaihoz jutnak

Természetesen a konfliktusok más változók alapul vételével is csoportokba oszthatók, pl. a speciális rizikók mértéke és időbeni fennállása, a résztvevők száma, vagy a probléma leküzdése érdekében létrejövő kooperáció mértéke alapján. Néhány gondolattal értelmezném a táblázatban foglaltakat, melyekből kiderül, hogy az eltérő szituációknak eltérő a jogi-diplomáciai következménye.

Az első esetben – amikor „A” nemzet „A” nemzetet szennyezi –, azaz lényegében „önszennyezésről” van szó – azt mondhatjuk, hogy egy nemzet szinte bármit megtehet amit akar, ugyanis saját kizárólagos joga, hogy ad absurdum kiirtsa az erdőit, felforgassa területeit, kiirtson állatfajokat halásszon, bányásszon, mezőgazdasági munkálatokat folytasson, anélkül, hogy ezen cselekedeteiért egy külső hatalomnak elszámolással tartozna. A külvilág nincs befolyással ezen „belső” szituációkra. Esetleg nemzetközi szervezetek (ENSZ¹⁰, Európa

a kutatást és a kiaknázást is, annak irányítására külön mechanizmust hoznak létre, és a tevékenység hasznának a méltányosság követelményei szerinti elosztást követelik meg.”

⁸ Shaw i.m. p. 502. „A nyílt tengerre vonatkozó 1958.évi egyezmény 24.cikke felhívta az államokat, hogy alkossanak szabályokat az olajkiömlés és a radioaktív hulladék lerakása útján megvalósuló tengerszennyezés ellen, míg a halászatról és a nyílt tenger biológiai kincseinek megőrzéséről szóló, ugyanabban az évben született egyezmény 1. cikke kinyilvánította, hogy minden állam köteles olyan intézkedést elfogadni, illetve más államokkal együttműködni olyan intézkedések elfogadásában, amelyek szükségesek a nyílt tenger élő erőforrásainak megőrzéséhez.”

⁹ Stone i.m. p. 18. A Stone által készített táblázatot veszem át.

¹⁰ Salvador Declaration on Comprehensive Strategies for Global Challenges: *Crime Prevention and Criminal Justice Systems and Their Development in a Changing World*. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/526/34/PDF/N1052634.pdf?OpenElement> (2013.szeptember.15.)

Tanács¹¹, Európai Unió¹² stb.) vagy tudós társaságok¹³ megpróbálhatják meggyőzni arról, hogy hagyjon fel környezetszennyező tevékenységével (pl. a harmadik világ politikai vezetését meggyőzni egy olyan fejlődés tartós előnyeiről, amely sebességének a mértéke összeegyeztethető a környezettel.) Megemlíthető pl. a Világbank¹⁴, mint a legnagyobb és legfontosabb beruházások fő finanszírozója, hogy legyen segítségére a nemzeteknek a környezetszennyező nemzet elleni „meggyőző hadműveletben” pl. elutasítja a beruházási hitelt, ha környezetkárosító hatásúak vagy felfüggeszti a hitelfolyósítást, ha az „ökobűnöző” ország nem hagyja abba környezetromboló tevékenységét. A legfontosabb azonban az, hogy a jogi lehetőségek maximum a kereskedelmi jogi nyomásra korlátozódnak pl. embargó.

Jelenleg a nemzetközi környezeti büntetőjog effektíve csak akkor jut szerephez¹⁵, amikor a szennyezés a nemzeti határt átlépi és egy szomszédos országnak okoz kárt¹⁶. Ez esetben a károsult¹⁷ szomszéd ország jogosult diplomáciai és jogi úton elégtételt venni. A jogi úton vett elégtételek száma a határokon átnyúló szennyezések esetében azonban csekélynek mondható. (Pl. Az 1940-es években az USA sikerrel perelte be Kanadát egy kanadai ólomolvasztó kohó szennyező gázai miatt, melyet a szél a határon keresztül Washington államba fújt. Egy esetben az USA még Mexikó diplomáciai protestálására is reagált, és káros szagokat eliminált, melyeket déli irányba fújt a szél egy vágóhídról.) Kétségtelenül a nemzetközi környezeti büntetőjog reformálása szükséges, hogy az ehhez hasonló esetek jobban kezelve legyenek.

Amennyiben figyelmünket a commonokat érő környezeti károsodások felé fordítjuk, a környezet büntetőjogi védelmének kérdése még problematikusabbá válik.¹⁸ Büntetőjogi szempontból a commonok sebezhetősége abban rejlik, hogy a károsított terület az egyes államok kizárólagos igazságszolgáltatásán kívül helyezkedik el. Az ún. „senkiföldje”-karakternek¹⁹ két implikációja van: egyrészt az ún. *monitoring*²⁰ megoldatlansága, másrészt a jogi és diplomáciai elégtételi lehetőségekről való gondoskodás akadályai.²¹

¹¹ Szalayné Sándor Erzsébet: *Az Európai Unió közjogi alapjai*. I.kötet. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2003, pp. 40-43.; *Council of Europe Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law* (Strasbourg, 4.XI.1998). <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/172.htm> (2013.szeptember.15.)

¹² Az Európai Parlament és a Tanács 2008/99/EK irányelve (2008. november 19.) a környezet büntetőjog általi védelméről. Lásd még Belényesi Pál: *A szennyező fizet elv és a környezetvédelmi támogatások az Európai Bizottság iránymutatásainak a tükrében*. p.23. In Jogelméleti Szemle, 2012/2.szám, pp.11-23. http://jesz.ajk.elte.hu/2012_2.html (2012.szeptember.15.)

¹³ International Association of Penal Law, Lásd.: De La Cuesta, José Luis (ed.): *Resolutions of the Congresses of the International Association of Penal Law (1926-2004)*. Resolution of the XVth International Congress of Penal Law (Rio de Janeiro, September 4-10th 1994). Édition érés, Toulouse, 2009. pp. 149-155.

Resolution of the XVth International Congress of Penal Law (Rio de Janeiro, September 4-10th 1994)

¹⁴ A Világbank komoly elemzéseket végzett a környezetvédelemmel kapcsolatban, gondoljunk csak a Stern Jelentésre. lásd. még: Putnoki Zsuzsanna: *Az éghajlatváltozás nemzetközi és regionális szintű kezelése és ennek gazdasági hatásai*. p. 97. In Pro Futuro, 2011/1.szám, pp. 84-98.

¹⁵ Horváth, Zsuzsanna: *Principles of Integration and Precaution in the Case Law of the European Court*. In Gyula Bándi (Ed.): *The Impact of ECJ Jurisprudence on Environmental Law*. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog-és Államtudományi Kar, Budapest, 2009, pp. 68-77.

¹⁶ Anton, Donald K. – Shelton, Dinah L.: *Environmental Protection and Human Rights*. Cambridge University Press, New York, 2011, pp. 86-87.

¹⁷ Bándi Gyula: *Környezetjog*. Szent István Társulat, Budapest, 2011, pp. 87-94.

¹⁸ Csák Csilla: *A környezetjogi felelősség magánjogi dogmatikája*. Miskolci Egyetem. Miskolc, 2013, pp. 183-204. Érdemes átgondolni a szerzőnek a környezetjogi biztosítékok rendszerével kapcsolatos észrevételeit.

¹⁹ Nagy Károly: *Nemzetközi jog*. Püski Kiadó kft., Budapest, 1999, pp. 136-137.: „Uratlan terület alatt a nemzetközi jogban korábban olyan térséget értettek, mely nem áll valamely, a nemzetközi jogközösséghez tartozó állam területi felségjoga alatt és nem volt mindenki által szabadon használható terület sem. Ezen régi, az elmúlt századokban érvényes nemzetközi jogi felfogás szerint az uratlan területnek tehát nem kellett lakatlannak lennie, ilyennek tekintették az európai gyarmatosító hatalmak az afrikai, az ausztráliai és az amerikai kontinenst, valamint a csendes-óceáni szigetvilágot is, noha azokat emberek lakták és sok helyen államokat is alkottak...Ma, amikor minden állam egyenjogú tagja a nemzetközi jogközösségnek, terra

De ki az illetékes, ha a nyílt tenger vagy az atmoszféra *károsításáról* van szó? Ha nehézfémekkel terhelik a vizeket és a veszélyes koncentráció egy része a tengerfenékre ülepszik? Ki a felelős? A kérdések megválaszolása rendszeresen *motivációt* és lehetőség szerint egy *multinacionálisan koordinált erőfeszítést* kíván.

További probléma a „*jogilag befolyásolt érdek*” (rechtlich beeinträchtigten Interesses) jogi akadályja és a *panaszjogosultság*. Tétélezzünk fel egy olyan esetet, amikor egy nemzet halászflojtája hálójával lehalássza a nyílt tengert, s közben elpusztítja a delfineket és a ritka tengeri teknősöket. Ilyenkor a nemzetközi környezeti büntetőjog aligha lehet eszköz az állam ellen, ha az elutasítja a kártérítést.²² Ugyan nem *büntető eljárásjogra* fókuszáló jelen tanulmány, de a probléma érzékeltetése végett megemlítem azt a nehezen megoldható dilemmát, hogy: ki tudja *bizonyítani perrendszerűen* a (fenti) környezeti deliktum elkövetését? Bizonyítható-e, hogy valóban az adott nemzet fogta ki, azaz hasznosította gazdaságilag az elpusztított élőlényeket? Természetesen a glóbusz teljes „bekamerázása” lehetne egy megoldási alternatíva, s léteznek olyan műholdas rendszerek – gondoljunk csak a nyílt hozzáférésű Google Earth programra –, amelyek képesek szinte bármit nyomon követni a Földön, de akkor is felmerül annak a kérdése, hogy ki fizeti a meglehetősen költséges megfigyelőrendszert és ki hajlandó tetemes költségeket áldozni egy környezetvédelmi műholdas rendszer üzemeltetésére?²³

Mivel a tengeri teknősök nem képezik senkinek a *tulajdonát*, s a nyílt tengeren senki sem birtokosa egy jogilag védett érdeknek, amelyet a jog és így – egy felételezett büntetőeljárásban – a *vád* feltételül megkíván. Továbbá: milyen magas a delfinek és tengeri teknősök *piaci értéke*? Hol áll fenn egy büntetőjogilag releváns károsítás?

A nemzeteknek a *commonok károsítására* vonatkozó „szabadsága” nem pozitív elv. Valójában számos „szellősen” fogalmazott *deklarációt* fogadtak el különböző nemzetközi konferenciákon, melyek elítélik a commonokkal való visszaélést. Az elismert International Law Commission még egy javaslatot²⁴ is tett arra vonatkozóan, hogy a környezettel szembeni fontos kötelezettségek elmulasztását *nemzetközi bűncselekménynek* nyilvánítsák. De a jog efféle reformja nélkül is léteznek már most olyan „kiegészítő” jogi doktrína, mely szerint egy nemzet, ha úgy tartja helyesnek, a commonok megsértése esetén „vádát” emelhet egy másik ország ellen. Például az „*iniuria erga omnes*” (a nemzetek közössége ellen vétség) *doktrínát* már régóta alkalmazzák a nyílt vizek kalózái²⁵ megbüntetésének legitimálására. De melyik ország jogosult annak meghatározására, hogy milyen mértékű egy ilyen teória alkalmazási területe?

A *diplomáciai színjátékoktól* függetlenül a nemzetek továbbra is praktikusnak és *költségtakarékosnak* állítják be az emisszióik²⁶ nagy részének az atmoszférába vagy kezeletlenül a tengerekbe eresztését.²⁷ Mindez nem a jog kérdése, ez az ökonómia kérdése.

nulliusnak (más néven res nulliusnak) csak olyan szárazföld minősülhet, mely nem áll egyetlen állam fennhatósága alatt sem.”

²⁰ Stone i.m. p. 19.

²¹ Uo. pp. 19-20.: Jól illusztrálja mindezt az USA-Kanada eset, ahol a probléma az ólomolvasztásból származó gőzök miatt keletkezett. Itt legalább voltak az Egyesült Államok részéről hivatalos hatóságok, melyek megállapították a hibát és tájékoztattak arról, hogy mi okozta a problémát. Ezenkívül elég ügyesen a szennyező gázokat az USA szuverenitásának megsértéseként lehetett jellemezni, melynek kezelésében a nemzetközi jog illetékes.

²² Uo. p. 20.

²³ Kóhalmi László: *A büntetőjog alapproblémái*. Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar Gazdasági Büntetőjogi Kutatóintézet, Pécs, 2012, pp. 198-199.

²⁴ *Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind (Part II) - including the draft Statute for an international criminal court*. http://untreaty.un.org/ilc/summaries/7_4.htm (2013.szeptember.15.)

²⁵ M. Nyitrai Péter: *Nemzetközi és európai büntetőjog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006, pp. 40-41.

²⁶ Nagy Zoltán: *A környezetpolitika szabályozásának eszközei*. p. 33. In Miskolci Jogi Szemle, 2012/2.szám, pp. 24-36.

A világ összes állama látja saját *nemzeti környezetének* hanyatlása, és a commonok területén szükséges teendők konkurálnak azon hívással, hogy otthon, a saját hazájukban is tevékenyek legyenek. Ebben a versenyben előnyt élveznek a hazai (helyi) intézkedések. Minden kormányzat tisztában van azzal, hogy amit a saját hazájában kibocsát, azt kontrollálni tudja, és otthon tud leginkább a saját *prioritási katalógusa* szerinti legsürgetőbb problémák felé fordulni, legyen szó a városi szmogról vagy a sivatag kiterjedéséről.

Az a nemzet, amelyik pl. egymillió dollárt áldoz saját környezetére, az minden dollár fejében egy újabb dollár haszonnal számolhat. Amennyiben ezt az összeget a commonok „*környezeti konszolidálására*” fordítja, akkor tisztában kell lennie azzal, hogy a hozadék nagy része más országoknak jut, s ezzel lényegében más ország gazdasága kerül versenyelőnybe (hiszen pl. csökken a környezetbarát technológiára fordítandó költség). A dolgok jelenlegi állása szerint tehát a commonok rosszul járnak.²⁸ A commonok azért nem maradnak teljesen védelem nélkül, jóllehet egyik nemzet sem kényszeríthető²⁹ aktív fellépésre a commonok ügyében, másfelől viszont több nemzet kezdett együttműködni különféle „védelmi egyezségek” révén azzal a céllal, hogy a további pusztítást visszaszorítsák.³⁰ (Más területeken is születtek egyezségek becsvágyó célokkal és érdemekkel pl. az atomfegyver-használat betiltása világszinten pozitív hatással volt, annak ellenére, hogy Franciaország és Kína vonakodtak csatlakozni.)

Azt sem cáfolhatja meg senki, hogy a Nemzetközi Bálnavadászat Tilalom (International Convention for the Regulation of Whaling³¹) jelentősen megfékezte a bálnaállomány pusztítását, annak ellenére hogy Izlandot és Norvégiát soha nem lehetett abban meggátolni, hogy amikor a moratórium meghosszabbításáról szóló utolsó szavazásnál a vesztes oldalra kerültek, egyszerűen kilépjenek.³²

Az sem állítható meg, hogy a Londoni Egyezmény (Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter³³) megszüntette a nyílt tengeren

²⁷ Csatlós Erzsébet: *Környezetvédelmi rezsim az Arktiszon*. p. 38. In Jogelméleti Szemle, 2012/2.szám, pp. 24-45. http://jesz.ajk.elte.hu/2012_2.html (2013.szeptember.15.) A szerző tanulmányában utal arra, amikor az egykori Szovjetunió a feleslegessé vált radioaktív anyagokat egészen egyszerűen az Arktiszon elsüllyesztette.

²⁸ Stone i.m. p. 21.: Évről évre kb. 7 milliárd tonna széndioxidot és több százmillió tonna nitrogén-dioxidot, kén-dioxidot és port enged az emberiség az atmoszférába. A tenger állományát ritkítják a modern halászati technikákkal és több százmillió tonna ipari szennyvizet, kotralékot, mezőgazdasági szennyvizet és elhasznált vizet eresztenek bele. Ezekhez társul még több ezer tonna hajózási szemét. Évről évre több tízezer tengeri emlős, teknős, tengeri madár és hal pusztul el amiatt, hogy műanyag szemetet nyel le, vagy a tengerben elvesztett hálók (az ún. szellemhálók) fogságába esik, melyek közül sok még évszázadok múltán sem oldódik fel vagy bomlik le. A tengerbe döntött anyagok egy része még rosszabb. A tengerfenéken több százezer tonna, a második világháborúból származó lőszer fekszik, beleértve még meg nem gyújtott kémiai fegyvereket. Ehhez társul számtalan bádognakana nukleáris hulladék, melyek úgymond egy „biztos végraktárba” lettek deponálva, és már most mutatják az elkopás, elhasználódás jeleit. Nemrég egy valamikor szovjet tisztviselő elismerte, hogy a szovjet katonaság majdnem harminc éven keresztül, a legfelelőtlenebb módon atomhulladékot süllyesztett el a déli-sarki tengerben. A matrózok türelmetlenségükben gyakran meglékeltek a hordókat, hogy azok gyorsabban süllyedjenek el. Senki sem tudja megmondani, hogy e cselekmények törvényellenesek voltak-e, vagy ami még fontosabb, ki felelős a károk elhárításáért.

²⁹ Nagy Károly: *Az állam felelőssége a nemzetközi jog megsértése miatt*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1991, pp. 163-177.

³⁰ *Vienna Convention on Substances Deplete the Ozone Layer* http://www.unep.ch/ozone/Publications/VC_Handbook/VC-Handbook-2009.pdf (2013.szeptember.15.). A hivatkozott jogi dokumentum a legjelentősebb ipari országok aláírásával biztosítja az ózonkárosító anyagok termelésének és felhasználásának jelentős visszaszorítását. Az 1991-es U.N. General Assembly Resolution Against Driftnetting jogtechnikai szempontból nem több mint egy „határozat” jogi kötőerő nélkül, ugyanakkor a három fő vontatóhálós halászatot folytató nemzet (Japán, Tajvan és Korea) nyilvánosságra hozta készségét, hogy tartja magát a határozathoz. Ez némi fejlődésként értékelhető. Bővebben: <http://www.un.org/documents/ga/res/50/ares50-25.htm> (2013.szeptember.15.)

³¹ http://www.iwcoffice.org/_documents/commission/convention.pdf (2013.szeptember.15.)

³² A kaliforniai szürke bálnát nemrég kihúzták a veszélyeztetett fajok listájáról.

³³ http://www.imo.org/home.asp?topic_id=1488 (2013.június.15.)

történi személtelakást, de a személtelavólitás bizonyos formáit, többek között a radioaktív személt elszülyesztését, jelentősen mérsékelte.

Amennyiben összefoglaljuk a jelenlegi helyzetet, és a sok magasztos deklaráció mögé pillantunk a tényleges gyakorlattal való szembesülés céljából, úgy nyilvánvalóvá válik, hogy néhány területtől eltekintve a commonok csak *ideiglenesen* kerülnek a nemzetek „érdeklődési körébe” és csak akkor, ha a sürgető a feladat vagy szabály betartása az érintett állam számára nem jelent túlzottan nagy kellemetlenséget. A lényeg: a commonok *gazdátlanok, védtelenek* a profitorientált kizsákmányolással szemben, és senkinek nem kell elszámolást adnia, ha károsítja vagy szennyezi őket. A fejlődés abba az irányba tendál, hogy a commonok egyre erősebb nyomás alá kerülnek, ahogy az iparosodás „jótéteményei” egyre inkább a harmadik világra tevődnek át és a gazdaságilag fejlett országok és az őket követő országok költségtakarékos személtelakási lehetőségei elfogynak.

Mit lehet tenni? Még intenzívebben kell nemzetközi egyezmények kidolgozásán munkálkodni, és a commonok meghatározott területeit védelem alá helyezni.³⁴

A commonok *túlzott használatának* egyik oka, hogy nincs egy „vádoló”, aki a bíróság előtt jogosult vádat emelni és a károsodásokért kárpótlást követelni. Ezért azt javasolja Christopher Stone, hogy hozzuk létre a *gyámság* vagy *gondnokság* (guardians) rendszerét³⁵, legyenek a környezetnek is *törvényes képviselői*! Miként a maguk jogait képviselni nem tudó kiskorúak vagy szellemileg sérültek érdekeinek képviselésére egy gyámot, egy törvényes vagy jogi képviselőt jelölnek ki, hasonlóan a természetnek a jogi képviselőjét is ki kellene jelölni pl. akik a bálnák, delfinek stb. „szószólói” lennének.

A képviselőket kijelölhetnék a megfelelő munka- és érdekkörrel rendelkező, jelenleg létező hatóságok vagy szervezetek pl. az ENSZ³⁶, a WWF (az ún. nem kormányzati szervek). A megbízott személyek nem rendelkeznenek korlátlan hatalommal, hogy mindazon tevékenységet, amit rossznak, megakadályozzanak, inkább abba az intézményes folyamatba lennének bevonva, ami biztosítja a környezeti értékek felismerését és védelmét. Ez jól illusztrálható a tengerek példáján. Az óceánok ökoszisztémájának védelmére a „*tengerek gyámja*” lenne illetékes, a jogi személyiséggel felruházott nemzetközi tengerészeti szervezet, a GESAMP.³⁷ A tengerek gyámjának feladatai – Stone szerint – a következők lennének:

Először is, volna egy *felügyeleti kötelessége* (ún. monitoring function). A tengeri viszonyokat a már létező egyezségek betartásának szemszögéből kellene vizsgálnia és nem csak a „tisztán természettudományi” tények szemszögéből. Számos egyezménynek az a gyenge pontja, hogy az „önfelügyeletre” alapoz.

Másodszor, a gyám egy (kvázi) *legiszlatív* funkciót is ellátna, de nem mint klasszikus értelemben vett jogalkotó, hanem a globális, a politikát meghatározó szervezetek komplex hálózatának részeként. A felügyeleti funkciójának részeként felderítene olyan problémákat, melyek a már érvényben levő egyezmények következtében merültek fel, és ezek alapján új, multinacionális egyezmények javaslatait vetné fel és hozná létre. Továbbá felléphetne az egyes államok jogalkotó és adminisztratív intézményeinél, melyek a tengerek mindenkori

³⁴ Stone i.m. p. 23.: Példa erre az „Óceán-egyezmény” vagy a Riói „sziklacsúcs” eredményeként létrejött klímaváltozásról szóló keretegyezmény. Egyes területeken a regionális egyezmények is eredményesek lehetnek. A United Nations Environment Program (UNEP) számos regionális tengeri egyezményt vont a szárnyai alá, amelyek potenciálisan hatékony formái lesznek a nemzetközi együttműködésnek. Nemrég Kanada, Japán, az orosz föderáció és az USA egy történelmi jelentőségű egyezményt kötött, melynek célja a Csendes-óceán északi részén a lazacok halászatának a megszüntetése.

³⁵ Sanden, Joachim: *A nemzedékek közötti igazságosság jogfilozófiai alapjai*. p. 19. In Pro Futuro, 2012/1.szám, pp.8-22.

³⁶ Szücs Lászlóné Siska Katalin: *A nemzetközi jog alapkérdései a nemzetközi kapcsolatok elméletének és történetének viszonylatában*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2010, pp. 157-158.

³⁷ *Joint Group of Experts of the Scientific Aspects of Marine Pollution*. <http://www.marine.gov.uk/gesamp.htm> (2013.szeptember.15.)

érdekeit érintő intézkedések tervezésére jogosultak: itt önmérsékletre szólíthatna fel és a „kliensei” nevében alternatívákat javasolhatna.

Harmadszor, fel kellene *jogosítani*, hogy *tanácsadóként* fellépessen egy többszörösen bilaterális vagy multilaterális vitában a jogilag nem reprezentált „áldozatért”.³⁸

Negyedszer, a gyámot nemzetközi egyezmények révén fel lehetne ruházni azzal a joggal, hogy megfelelő szituációkban jogi és diplomáciai iniciatívákat terjesszen elő a tengeri ökoszisztéma érdekében; vagyis egyfajta *kereseti joggal* (*actio popularis*), amely legalább azokban az esetekben helyet kapna, melyekben a tenger, ha egy szuverén állam volna, a nemzetközi jog értelmében lehetőséget kapna a kártérítésre.

Stone javasolja, hogy a „vádlott” meg nem jelenése esetén – melybe akár beleértendő a büntetőeljárás tudatos szabotálása – a gyám hozhasson akár „kvázi-bűnösítő” ítéletet is, mely megállapítja a cselekmény jogellenességét.³⁹ Szerinte egy ilyen ítélethozatal sokkal kevésbé hatásos, mint egy tiltó rendelkezés, de mégsem olyan, amit a világközösség államai csak úgy „lerázhatnak” magukról. Az in contumaciam „elítélés” jogállami szempontból aggályokat vethet fel, így ezt a Stone-i iniciatívát a magam részéről óvatosan kezelném.

Egy ilyen *vádlói jogosultság* természetesen nem ismeretlen a jogalkotásban. Az USA környezeti törvényeiben jelenleg már elismerik a környezet képviselőinek hasonló, bár kissé szűkebb körű jogait.⁴⁰ Németországban is felmerült egy 1988-as főkapusztulás⁴¹ során a *megbízott személy-koncepciója* (Treuhänder-Konzept).⁴² Az érintett nemzetek halászati érdekeinek szempontjából a főkapopuláció megritkítása akár gazdasági haszonnak is tekinthető (Az érintett közönséges foka, eltérően a medvefókától, semmilyen gazdasági haszonnal nem bír, de a halállományok lelkes rablójaként közismert). Ezenkívül számos partvidéki állam hozzájárul a tenger szennyezéséhez; így egy vádemelés esetén Németország a „*piszkos kezek*” (schmutzigen Hände) jogi doktrínával élve ekként védekezhetne: „Nem perelhetek be minket, mert magatok is vétkesek vagytok”.

Német környezetjogászok egy csoportja (főként a Brémai Környezetjogi Intézet⁴³ részvételével) a problémát úgy kísérelték meg megoldani, hogy a bíróságon vádlónak az Északi-tenger fókáit nevezték meg, akiket a jogászok, mint gyámok képviselték a bíróság előtt. A tárgymegjelölés így szólt: „az Északi-tenger fókái a Német Szövetségi Köztársaság

³⁸ Stone i.m. p. 25.: Például: ha egy nemzetközi folyó gátasítása a vita tárgya, egyik vagy akár több érintett állam is követelhetné egy mechanizmus bevonását a nemzetközi vita megoldására, mely a folyó, az energia stb. igazságos felosztását biztosítaná. Mi azonban tudjuk, hogy az ilyen gát-programok elkerülhetetlenül környezetkárosító hatásúak, még a tengeri életet is befolyásolják ott, ahol a folyók a tengerbe torkollanak. Az óceán gyámja nem elsősorban azért lépne fel, hogy a tenger életalapjait a legfontosabb, mindent eldöntő kritériumként kezeljék, hanem, hogy legalább ezen szempontokat is figyelembe vegyék a leghatékonyabb módon.

³⁹ Uo. p. 26.

⁴⁰ Uo. p. 26.: A National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) az USA halászati zónájában a halak, a tengeri emlősök és a hozzájuk tartozó ökoszisztéma védelmezője. Joga van bíróság előtt vádat emelni mindenki ellen, aki kárt okoz a „klienseinek”, és kivívni a restauráció és helyrehozatal költségeit.

⁴¹ Adelung, Dieter: *Wale in Nord-und Ostsee*. Schriften des Naturwissenschaftlichen Vereins für Schleswig-Holstein, Bd. 68. Naturwissenschaftliche Verein für Schleswig-Holstein e.V., Kiel, 2003, pp. 9-10.

⁴² Stone i.m. p. 27. 1988-ban az Északi- és a Balti-tenger partjainál 1500 elpusztult fókát találtak. Ez mindenütt pánikot váltott ki, sokan úgy vélték, a tömeges pusztulás egy fenyegető ökológiai katasztrófa előjelének tekinthető. Számos okot hoztak fel, de főként a titánfeldolgozás egyik hulladéktermékét (Dünnsäure), valamint más nehézfémeket tettek felelőssé, melyek hatóságilag engedélyezve – a hajókból és a szemétegetés révén – kerültek a nyílt tengerbe. Ebben a szituációban elképzelhető lett volna, hogy az Északi-tengerrel szomszédos egyik ország beperli Németországot a tevékenységei miatt. Emlékeztetőként: amíg a bűncselekmények helyszíne a nyílt tenger volt, kérdéses volt (és még ma is kérdéses!) az érintett országok egyikének vádemelési lehetősége. (Például Lengyelország elég esélytelenül indított volna egy kártérítési pert.) Lásd még: Lohse, Joachim – Winteler, Sabine – Schweer, Katharina – Leidecker, Regina: *Die Nordsee Das Endlager der Chlorchemie*. Greenpeace Studie, Greenpeace e.V., Hamburg, 1995, pp. 9-45.

⁴³ Das Bremer Institut für Umweltrecht

ellen” (Die Seehunde der Nordsee gegen die Bundesrepublik Deutschland⁴⁴). Lehetett volna ennél jobb vádat kitalálni? Senki sem vádolhatta a fókákat „piszkos kezekkel” (ill. uszonyokkal). A közigazgatási bíróság azonban megtagadta a fókáktól a „vádhoz” (perléshez) való jogot, ugyanis jogi szempontból nem számítanak „személynek”, és semmilyen különleges törvény nem vonatkozott az ő nevükben történő vádolás (perlés) lehetőségére. Az eredmény mégis irányadó és bátorító volt. A „vádemelés” ténye közismertté vált, és a sajtó hírközlése kifejezetten pozitív és szimpátiával teli volt. Amikor eljött a természeti katasztrófaért vélhetően felelős cég égetési engedélye meghosszabbításának ideje, az illetékes hatóságokat jelentősen befolyásolta a fókákat támogató közvélemény, és nem adta meg újból az engedélyt. Németország továbbá kötelezettséget vállalt a nehézfémek Északi-tengerbe való juttatásának fokozatos csökkentésére és megszüntetésére. Stone szerint a fókák a bíróság előtt ugyan csatát vesztek, mégis háborút nyertek!⁴⁵

Le kell vonni a konzekvenciát a fókák perlési (vádemelési) jogának megtagadása kapcsán: a hivatalos (állami) intézmények nem szándékoznak elismerni a természeti „objektumok” (pl. állatfaj) perbeli jogképességét.⁴⁶ (Az USA bíróságai sokkal nagyvonalúbban kezelték a hasonló helyzeteket⁴⁷ és nem zárkóztak el az ún. public interest group közérdekű keresetindítási jogának elismerésétől.)⁴⁸

Stone szerint célravezetőbb volna a *gyámsági rendszer intézményesítése*. Ennek gyakorlati kivitelezési módja az ENSZ-re és a Nemzetközi Bíróságra (International Court of Justice) hárulhatna, mivel e két szervezet alapokmányának megfelelő tartalmú módosításával biztosítani lehetne a *vádhoz (vádemeléshez vagy perléshez) való jogot*.

A gyámság intézményesítése – Stone szerint – azzal az előnnyel járna, hogy a környezet minden területének lehetne egy *felelős szószólója*. Sajnos van egy hátránya is: minél nagyobb volna egy ilyen gyám hivatala, illetve hivatali hatalma, és minél inkább az ő szava volna az, ami meghallgatásra talál, annál erősebbé válna a *politikai nyomás*, amely megpróbálná a tudományos és jogi integritását megnyirbálni.

Tisztában kell azonban lenni azzal, hogy bár a commonok gyámsági rendszere egy előrefelé megtett lépés, mégsem *általános gyógymód* a bioszféra pusztulása ellen. A commonok gyámság alá kerülő területei ugyanis hiába kapnának diplomáciai státuszt, a jelenlegi jogérvényesítési lehetőségek között védelmük – még valamiféle szuverén állami státusz elismerése esetén is – meglehetősen korlátozott. A javasolt gyámság sikere nem csak puszta legitimációs probléma, hanem nagyban függ a releváns jogi matéria szabályozási állandóságától és főként a standardok szigorúságától.⁴⁹

II.2. A Globális Common Ügynökség

A gyámság rendszere *pénzbe* kerül. Honnan vegyük ezt a pénzt? A politikai vezetők – mint korábban utaltam rá – hajlamosak arra, hogy előnyben részesítsék saját országuk terveit és prioritáslistáit a commonok védelmével szemben.

A dilemmát Stone az alábbi szemléletes példával mutatja be: ha adunk 100 millió dollárt a tengertalaj tisztítására, akkor ez által csökkentjük a többi nemzetre nehezedő nyomást, akik profitálni fognak a jótéteményünkből, hasonlóan a vizibicikli másik ülésén csücsülőkhöz, akik nem hajtanak, de haladnak. A kooperáció megtagadása és szűkös együttműködés lesz az uralkodó stratégia.

⁴⁴ <http://www.zeit.de/1988/46/ein-tribunal-der-tiere> (2013.június.15.)

⁴⁵ Stone i.m. p. 28.

⁴⁶ Uo. 28.

⁴⁷ Administration Procedure Act

⁴⁸ Stone i.m. p. 27.: Bürgerklage, Popularklage, citizen's suit.

⁴⁹ Uo. 28.

Természetesen a „*potyautasjelenség*” (Trittbrettfahrens) problematikája⁵⁰ minden társadalomban felmerül a saját dolgok, mint pl. a nyilvános ügyek, a rendőrség/tűzoltóság/nyilvános parkok stb. fenntartásának rendezésekor. A különbség a következő: a nemzeti társadalomnak meg van a lehetősége az adók emelésére. Amennyiben a parlamenti többség egy program támogatása mellett dönt, úgy kilátásba helyezheti a szükséges adóterhek megnövelését. A világtársadalomnak (Weltgemeinschaft) azonban nincs meg a lehetősége, hogy kivessen egy „*világ-adót*” (Weltsteuer) a világszintű jótékonyság érdekében. Néhány „One World”-idealista ugyan javasolta egy ilyen adó bevezetését, mégsem számít ez járható útnak.⁵¹

Az ENSZ⁵² különböző szakosított szervezetei, mint pl. a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség⁵³ a tagjaitól hozzájárulást szed be, melyek nagyságát a nemzeti vagyoni és fizetőképesség (vagy fizetési hajlandóság) alapján határozza meg. Mivel ezen hozzájárulások nem jelentenek tényleges adót (illetve tagdíjat), ezért nem állnak évről-évre biztosan rendelkezésre. Ezenkívül a begyűjtött összegek a környezetvédelem terén nem sokra elegendők.⁵⁴ Rövidtávon a költségek egy részét a General Environment Facility⁵⁵ (GEF) is rendelkezésre bocsáthatná. A GEF egy olyan program, amit eredetileg az energia-megtakarítás⁵⁶, az ökológiai sokféleség megtartása, az ózonréteg leépülésének meggátlása és a tengeri életterek védelme érdekében hoztak létre.⁵⁷ A GEF képes volt ugyan jelentős hozzájárulást (járadékot) beszerezni, de állandó vita kísérte a pénzalapok elosztását. Ezen kívül a szavazati jogok is a pénzügyi hozzájáruláshoz igazodtak, így ez a helyzet a gazdaságilag fejletlenebb országok számára szinte semmilyen érdekérvényesítést nem biztosít.⁵⁸ A pénzalapba befizetők, és a pénzalapból részesülők közötti konfliktus csökkentésére egy lehetőség lenne, ha nem önkéntes alapon történne a hozzájárulás, hanem egy jogi szabályozás alapján. Mivel jelenleg még irrealisztikus egy *világkormányzat* javára adót szedni, felvetődtek olyan *globális adóknak* a lehetőségei, melyek nem egy világkormányzat támogatását céloznák meg, hanem a környezet érdekében történő világszintű intézkedések finanszírozásának probléma-specifikus eszközei lennének.⁵⁹

⁵⁰ Grünge, Volker: *Der gerechte Trittbrettfahrer? Der Einfluss des Gerechtigkeitsmotivs und des Eigeninteresses im Sozialen Dilemma „Umweltschutz“*. Inauguraldissertation zur Erlangung des akademischen Grades des Doktors der Naturwissenschaften (Dr. rer. nat.) im Fachbereich I – Psychologie an der Universität Trier. Trier, Dezember 2009, pp. 3-7.

⁵¹ Stone i.m. p. 29.

⁵² Sulyok Gábor: *Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Biztonsági Tanácsa: összetétel, szavazás, reform*. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft.. Budapest, 2009, pp. 125-189. A Biztonsági Tanács szerepének reformjáról szóló elképzelések között a fent tárgyalt hatáskör kérdése nem merült fel.

⁵³ <http://www.iaea.org> (2013.szeptember.15.)

⁵⁴ Stone i.m. pp. 29-30. Az Agenda 21, melyet 1992-es Riói Konferencián fogadtak el, olyan célokat állít fel, melyek megvalósítása évi 600 millió dollárba kerülne, míg a közel 2200 főt foglalkoztató Nemzetközi Atomenergia Ügynökség évi költségvetése kb. 300 millió dollár.

⁵⁵ <http://www.thegef.org/gef/whatisgef> (2013.szeptember.15.)

⁵⁶ Csapi Vivien: *Az energiaberuházási döntések fejlődése*. In Ferencz Árpád (szerk.): *Erdei Ferenc VI. Tudományos Konferencia 2011.08.25-26*, Tanulmánykötet. Kecskeméti Főiskola Kertészeti Főiskolai Kar, Kecskemét, 2011, p. 74.

⁵⁷ A Globális Környezeti Alapot (GEF, Global Environment Facility) a globális környezetvédelemért hozták létre 1991-ben. A GEF foglalkozik a biodiverzitás, klimaváltozás, ózonréteg és a környezetszennyezés problémájával. Magyarországon a GEF a Duna szennyezettségének csökkentését előirányzó projektet 12,5 millió dollárnyi vissza nem térítendő támogatással segítette. A projekt lezárásának határideje 2011. június 30. Magyarországon mintegy 7 millió dollárral támogatta az Ózonkárosító Anyagok (OKA) Kiváltása programot a GEF. Ez a program 1998. december 31-én sikeresen befejeződött.

⁵⁸ Stone i.m. pp. 29-30.

⁵⁹ Varga Katalin: *Az ökoadókról*. In Ádám Antal (szerk.): *PhD Tanulmányok 5*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, Pécs, 2006. pp. 463-465.; Bándi Gyula: *A hulladékgazdálkodás szabályozási anomáliái*. In Litkey-Juhász Orsolya – Trombitás Gábor (szerk.): *A települési hulladékgazdálkodás válsága. „A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt. Az alapvető jogok*

Az egykori indiai miniszterelnök, Radzsiv Gandhi utolsó kormányzati hónapjaiból (1991) származó Planet Protection Fund⁶⁰ minden nemzettől a bruttó nemzeti össztermék (GNP⁶¹) egyezredét szedte volna be, az ő számításai szerint 18 milliárd dollárt évente, amit a harmadik világban a *környezetvédő technikák* kifejlesztésére lehetett volna fordítani. Egy hasonló, a GNP-hez kapcsolódó javaslattal a norvég miniszterelnök asszony, Gro Harlem Brundtland⁶² is előállt, de egyik javaslat sem hozott érdemi erőlelépést, és úgy tűnt, nem is tettek meggyőző benyomást a világra.

Ismert olyan koncepció is, ami nem az egyes nemzetek vagyonát veszi alapul, hanem bizonyos környezetre káros aktivitásokat, mint pl. a szén felhasználását. 1990-ben Fernando COLLOR (Brazília volt elnöke) minden tonna szén-monoxid emisszió után 100 dollár nemzetközi adó fizetését javasolta; a bevétel két-harmada (kb. 450 milliárd dollár) a fejlődő országok rendelkezésére lett volna bocsátva, hogy ebből képesek legyenek a környezetüket helyreállítani és védeni.⁶³

Rióban az olasz környezetvédelmi miniszter az összes OECD-tagország⁶⁴ részére minden barrel olaj után 1 dollár *energiaadó* fizetését javasolta, és az így begyűjthető 25 milliárd dollárt a harmadik világ fejlesztésére lehetne fordítani.

A szén-monoxidra visszatérve megállapíthatjuk, hogy e gáz kibocsátásának mértéke és az adott nemzeti ipari fejlettségi állapota között összefüggés van. A *szén-monoxid adó* nem csupán egy lehetőleg nagy pénzalap megszerzésére irányul, hanem megcélozza egy olyan anyag felhasználásának csökkentését is, ami döntő módon részt vesz a fenyegető klímaváltozás kialakításában.

A fosszilis fűtőanyagok használatának költségeit növelve ugyanis attraktívabbá válnának az olyan környezetbarátabb alternatívák, mint pl. energiatakarékosság és vízi energia felhasználása.⁶⁵

Stone javaslata – melyet magam is osztok – szerint egy Global Commons Trust Fund-ot (GCTF) kellene létrehozni.⁶⁶ Az ötlet hasonlít a *hulladék-gázok megadóztatásának* ötletéhez. Mindenesetre, ami a bázist, azaz a lehetséges pénzforrásokat illeti, jóval tágabb körű, ugyanakkor a kiadások oldaláról nézve viszont jóval alacsonyabb, behatároltabb.

A bevételek fő forrása minden olyan tevékenység, ami kapcsolatos a commonokkal. A bejövő pénzt pedig a commonok megőrzésére és fejlesztésére lehetne fordítani, és nem pedig leadni különböző nemzetek államháztartásaiba, ahol aztán a fejlesztési tervek egy elég széles spektrumára lesznek fordítva. A pénzalapok szabályozása pedig ezentúl nem az „adakozás” elve alapján történne, hanem jogi norma által meghatározott mérték szerint. Az ún. hulladék-gáz-emissziót érő erőteljes kritika oka nem csak az okozott kárban keresendő, hanem

biztosának kiadványa a 2012.június.1-én az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában rendezett konferenciáról.
Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest, 2012, p. 138.

⁶⁰ <http://pib.nic.in/newsite/erelease.aspx?relid=63966> (2013.szeptember.15.)

⁶¹ Gross National Product

⁶² Gro Harlem Brundtland 80-as évek közepén az ENSZ Környezetvédelmi és Fejlesztési Világbizottságának (röviden: Brundtland-bizottság) elnöke, ahol kialakított egy részletes politikai tervet a fenntartható fejlődéssel kapcsolatban. A bizottság a zárójelentését, amit röviden Brundtland Jelentésnek neveznek, 1987-ben hoztak nyilvánosságra „A közös jövőnk” (Our common future) címmel. Alapgondolata az volt, hogy a Föld minden lakosának joga van emberhez méltó életkörülmények között élni. Ezt a jelenlegi technológiákkal és termelési eljárásokkal, illetve a fejlett országok pazarló fogyasztásával nem lehet megvalósítani.

⁶³ Stone i.m. p. 31.

⁶⁴ Az OECD tagjai többek között: Egyesült Államok, Kanada, Mexikó, Ausztrália, Új-Zéland, Japán, Koreai Köztársaság, Ausztria, Belgium, Csehország, Dánia, Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Izland, Lengyelország, Luxemburg, Magyarország, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svájc, Svédország, Szlovákia és Törökország.

⁶⁵ Csapi Vivien: *Megújuló energia-beruházások értékelése*. In Ulbert József (szerk.): *Az Iskolateremtő Tanulmánykötet Bélyácz Iván 60. születésnapjára*. Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, Pécs, 2009, pp. 67-69.

⁶⁶ Stone i.m. p. 32.

abban is, hogy egyes nemzetek ezáltal pénzt spórolnak: vagyis megtakarítják maguknak a költséges károsanyag-visszatartó berendezéseket, miközben a commonok területén felhasználják az atmoszféra transzport- és felvevő kapacitását.

A közös tulajdon birtokba vételéről van akkor is szó, amikor egy nemzet szemetet süllyeszt el a tengerben vagy kihalássza az óceán halállományát. Amennyiben abból indulunk ki, hogy a commonok (azaz az atmoszféra, a tengerek, a világűr stb.) minden nemzet közös öröksége, akkor joggal várható el, hogy a használók fizessenek a használatért. Egy ilyen adó mérsékelné a visszaélés mértékét és egyidejűleg kigazdálkodná a már létező környezeti károk helyreállításához szükséges költségeket.

A bevétel – melynek nagysága nehezen becsülhető meg – potenciálisan hatalmas. Vegyünk néhány példát:

Az óceánokban az emberiség évente kb. 80 millió tonna tengeri halat fog ki. A kereskedelmi érték mindössze fél százalékanak beszedése adó formájában kb. 500 millió dollárt hozna. A tengertalajból nyert földolaj és földgáz kereskedelmi értékének fél százaléka további 100 millió dollárral növelné a pénzalapokat. Ha minden tonna tengerfenékre lerakott szemét után 1 dollár adót kellene fizetni, az újabb 200 millió dollárt jelentene.⁶⁷

A fosszilis fűtőanyagok elégetésével és az erdőirtás révén az emberiség évi 22 milliárd tonna szén-dioxidot enged az atmoszférába. Amennyiben tonnánként mindössze 10 cent adót kéne fizetni, az is évente 2,2 milliárd dollárt jövedelmezne, ami harmincszorosa az United Nations Environmental Program (UNEP)⁶⁸ hozzávetőleges büdzsájének. Ha a többi hulladékot, mint pl. a nitrogén-oxidokat is hasonló szerény bírsággal (tonnánként tíz centtel) terhelnék, úgy az összeg 3,3 milliárd dollárra emelkedne. Egyéb, a hajtógázok közé nem sorolható, a határértéket meghaladó mennyiségű gázokat büntetése esetén az összeg tovább emelkedne pl. a kén-dioxid 16 milliárd dollár adót jelenthetne.⁶⁹

Más bolygók kizsákmányolása ugyan még távoli kérdés, de a szatellitok „parkolásának” joga a világűr kiválasztott helyein már ma hatalmas pénzügyi lehetőségek forrásának számít. A legértékesebbek a „geo-stacioner térségben” elhelyezkedő pozíciók, azaz az ekvátor⁷⁰ felett 22.300 mérfölddel fekvő területen; itt képes a szatellit a földfelszín egy bizonyos része felett aránylag állandó, fixált pozícióban maradni.

A rendelkezésre álló helyek száma, a műholdak közötti szükséges minimális távolság miatt korlátozott, és ezt a károsodás elkerülése érdekében be kell tartani. Egy másik okból is hön áhítottak az egyenlítő feletti helyek: mégpedig azért, mert rendkívül hosszan éri őket napsugárzás, és így megteremtik az ideális feltételt az elektromos energia napenergiából történő előállításának. Ez a tényező fontos szerepet játszik a súlytalanság körülményei között történő „High-Tech” produkciójánál, és végül ezen energia Földre történő kereskedelmi átvitelénél.⁷¹

A világűr e pozíciói és a hozzátartozó frekvenciák „a telekommunikáció idejének legértékesebb erőforrásai –, melyek értéke a következő évtizedben a használó számára becslések szerint akár egy billió dollárt jelenthet – jelenleg ingyenesen kerülnek kiosztásra egy olyan szisztéma szerint, amit abszurdnak lehet nevezni. A Csendes-óceánban elterülő

⁶⁷ Uo. pp. 32-33.

⁶⁸ ENSZ Környezetvédelmi Programja 1972-ben került megalapításra. Környezeti tevékenységének koordinálását, a fejlődő országokban való környezeti szempontból elfogadható gazdaságpolitika kialakításánál való segédkezést és a fenntartható fejlődés elősegítését célzó ENSZ-szervezet. A központja Nairobi-ban, Kenyában található. Feladatai közé tartozik többek között a környezet állapotának figyelése és a róla szóló adatok beszerzése és terjesztése, a nemzetközi környezetvédelmi együttműködés előmozdítása és az esetleges környezeti katasztrófák kezelése. Az UNEP irányvonalakat és szerződéseket hozott létre olyan ügyekkel kapcsolatban, mint a potenciálisan káros vegyi anyagok nemzetközi kereskedelme, határon túli légszennyezés, vagy a nemzetközi víziutak szennyezése.

⁶⁹ Stone i.m. p.33.

⁷⁰ Az éggömbnek az egyenlítő síkjával való metszésvonala.

⁷¹ Stone i.m. p.33.

Polinézia szigetvilághoz tartozó Tonga nevű parányi szigete 3-6 ilyen pozíciót kapott ingyen, melyeket a legtöbbet kínálóknak bérbe adott; nemrég kötött pl. üzletet egy műholdat működtető vállalkozással évi 2 millió dollár bérért.

Miért kell ingyenes „lottószelvényként” elosztogatni e pozíciók jogait, az egész emberiség több billió dollár értékű örökségét, miközben azok, akik a Föld újra helyreállítását célul tűzték pénziánnyal küszködnek?⁷²

A biológiai sokféleség az emberiség örökségeként való kezelésében, valamint ez alapján történő adóztatás esetén – STONE-val egyet értve – némi kételyeim vannak. Míg a tonhal közismerten a nyílt tengeren, az egyes nemzetek fennhatósági területén kívül található meg, addig a biológiai gazdagság nagy része valamelyik nemzet területén található. Amennyiben *biotechnikai potenciálról* beszélünk, akkor nem pusztán az erdők, fák stb. anyagának kinyerését értjük, hanem inkább a *genetikai információ* másolását, kizsákmányolását. Feltehetően a biológiailag gazdag országok, mint Brazília és Kolumbia számára a különbség nem túl nagy; a világ azon követelését, hogy hadd részesedjen a biológiai gazdagságából, feltehetőleg ugyanúgy fogadnák, mint a Szaúd-Arábiák azt az ötletet, hogy a világ is résztulajdonosa lehessen az olajuknak. Ez a javaslat túlzottan behatol a felségterületükre és prerogatívájukba.⁷³

Egy további lehetőség a pénzalapok növelésére, ha a commonok védelmére létrejövő különböző nemzetközi szerződésekben ezen pénzalapokat nevezzük meg az előforduló pénzbírságok címzettjeként (jogosultjaként).⁷⁴

Vegyük például a nyílt tengeren létrejövő olaj-baleseteket. Egy nemzet sincs ilyenkor abban a helyzetben, hogy érvényesítse a keletkezett kárt, leszámítva azt az esetet, amikor a saját vizei és partjai is károsodtak a baleset által. A létező, alkalmazható, tengerszennyezéssel kapcsolatos szerződéseket minden nehézség nélkül ki lehetne terjeszteni olyan előírásokká, melyek a nyílt tengeren bekövetkező ökológiai károsodások esetén előírnák a kártérítést, hogy pénzalapok álljanak rendelkezésre a környezeti kárhelyreállítási intézkedésekre és gazdasági célokra. E téren akadnak jó példák is. (Miután az Egyesült Államokban az Allied Chemical beengedte a James Riverbe a „Kepone” nevű igen mérgező peszticidet, egy hasonló pénzalapot nyújtott be a James River számára.)

Természetesen hasznos lenne mindehhez egy „common rendőrség” (vagy egyéb ellenőrző apparátus) felállítása is, hiszen e nélkül nehéz lenne a commonokkal szemben környezeti bünt elkövetőket tetten érni illetve leleplezni.

III. Összegzés

Jelenleg a globális commonok természeti örökségeinek megóvása gazdasági értelemben nem jelent hasznot a nemzetállamok államok számára, sőt a potyautas-jelenség miatt még versenyhátrányba hozhatja az ökológiai érdekeket védő országokat.

A különböző scenáriókban megjelenő klímaváltozás miatt azonban megkerülhetetlen és sürgősen megoldásra váró feladatot jelent a globális common-ok közös védelem, melyre legalkalmasabbnak és leghatékonyabbnak egy Globális Common Ügynökség felállítása tűnik. A common-védő szervezet pénzügyi finanszírozása az érintett államok szolid anyagi megterhelésével megvalósítható, csak ehhez a nemzetállamok közös és megalkuvásmentes elhatározása szükséges.

⁷² Uo. p.34.

⁷³ Uo. p.34.: Ezen oknál fogva a Rióban erről tanácskozó pártok elutasítják a biodiverzitás az emberiség örökségeként való jellemzését, és előnyben részesítik a „közös érdek” kifejezést.

⁷⁴ Pl. a tengerek szennyezésének megakadályozásáról szóló szerződésekben.

Lázár Nóra Kata PhD-hallgató,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Nemzetközi Jogi és Európa-jogi Tanszék

A nukleáris robbantások kérdése a nukleáris fegyvermentes övezetekben

I. Bevezetés

A tanulmány célja megvizsgálni a nukleáris kísérleti robbantások betiltásával kapcsolatos kérdéseket a nukleáris fegyvermentes övezetekben az ezen övezeteket létrehozó egyezmények és a nemzetközi nukleáris non-proliferációs rendszer ezirányú törekvéseinek vizsgálatán keresztül.

A nukleáris fegyvermentes övezeteket létrehozó egyezményekben található tiltások milyen mértékben terjednek ki a nukleáris kísérleti robbantásokra? Különbséget tesznek-e ezen egyezmények a békés és nem békés nukleáris robbantások között? Az egyezmények nukleáris robbantásokra vonatkozó rendelkezései mennyiben mutatnak átfedést a nemzetközi nukleáris non-proliferációs rendszerben található egyezményekkel a kérdésben? A tanulmány célja választ kapni ezen kérdésekre, és tisztázni a nukleáris robbantások helyzetét a világ közel 100 államát magába foglaló nukleáris fegyvermentes övezetekben.

II. A nukleáris kísérleti robbantások fogalma és rövid története

A nukleáris tesztrobbantásoknak négy típusát különböztetjük meg egymástól: a föld alatti, a víz alatti, illetve a légkörben és a világűrben történő robbantásokat. Ezen tesztrobbantások hatásai három szinten érezhetőek: a helyi hatások a robbanás epicentrumától 50-500 km közötti távban, a regionális hatások az epicentrumtól 500-3000 km-re, míg a globális hatások a robbanástól számított 3000 km-en túl is fellelhetőek.¹ A radioaktivitás mértéke változó, számos tényezőtől is függ, többek között a fegyver méretétől, a robbanás helyétől és típusától, illetve akár az időjárási viszonyoktól is.² Azaz egy nukleáris kísérleti robbantásnak különböző, előre nem mindig meghatározható következményei lehetnek, amelyek nem csupán a robbanás epicentrumában, hanem akár 3000 km-es távolságban, országokkal arrébb is érezhetőek.

Az első nukleáris tesztrobbantást az Amerikai Egyesült Államok vitte véghez, a Trinity kódnevű bombát Alamogordoban, Új Mexikóban tesztelték 1945 júliusában. A robbanás a földet és a rajta levő növényzetet is a magasba repítette egy radioaktív gombafelhő formájában.³ Másodikként a Szovjetunió tesztelt atombombát 1949-ben, majd Nagy-Britannia

¹ Simon, Steven, Bouville, André, Land, Charles: *Fallout from Nuclear Weapons Tests and Cancer Risks*. p. 4. In *American Scientist*, 2006/94. pp. 1-9.

² *General overview of effects of nuclear testing*. (CTBTO Preparatory Commission) www.ctbto.org/nuclear-testing/the-effects-of-nuclear-testing/general-overview-of-the-effects-of-nuclear-testing/page-1-general-overview (2013. szeptember 20.)

³ Johnson, Rebecca: *Unfinished Business: The Negotiation of the CTBT and the End of Nuclear Testing*. United Nations Publications, Genf, 2009, p. 1.

A nukleáris robbantások kérdése a nukleáris fegyvermentes övezetekben

1952. október 3-án robbantotta fel első nukleáris fegyverét a Monte Bello Szigeteken. A nukleáris tesztrobbantások száma 1958-ra jelentősen megnőtt: az Egyesült Államok 197, a Szovjetunió 103, az Egyesült Királyság pedig már 21 robbantáson volt túl.⁴

A negyedik atomhatalom Franciaország lett, kiemelkedő, 60-70 kilótonna súlyú nukleáris tesztbombájával 1960. február 13-án Reganne-ban, Algériában. A következő a sorban Kína volt 1964. október 16-án, és ezzel hivatalosan is létrejött a világ öt atomhatalma. Az 1990-es évekre több mint 2000 nukleáris tesztrobbantás került végrehajtásra, amelyből több mint 1000 az Egyesült Államoknak, több mint 700 a Szovjetunióknak, több mint 200 Franciaországnak, illetve 45-45 az Egyesült Királyságnak és Kínának tulajdonítható.⁵ A nem hivatalos atomhatalmak - azaz azon államok, amelyek 1967 után tettek szert nukleáris fegyverre - elhanyagolható számban vittek véghez kísérleti robbantásokat az atomhatalmakhoz képest.

Milyen hatásai vannak egy tesztrobbantásnak az emberekre nézve? A tesztrobbantások negatív egészségügyi hatásainak egyik első jeleként megemelkedett mennyiségű radioaktív izotópokat (többek között stroncium-90-et) találtak a tesztrobbantás közelében lakó amerikai gyermekek fogaiban, ekkor kezdték el részletesebben vizsgálni a problémát.⁶ A radioaktív lecsapódás hatásai közé sorolható a leukémia és a pajzsmirigyrák, illetve egyéb dagantos megbetegedések megemelkedett kockázata már azok között is, akik a másodlagos radioaktív hatásoknak vannak kitéve.⁷ A kísérleti robbantások egyik legsúlyosabb eredményéről a Marshall Szigetek (Bikini-atoll) esetében beszélhetünk: itt jelentősen megnőtt a marshalliak között a születési hibák, a rákos megbetegedések és a szellemi fogyatékosok aránya, illetve az öngyilkosságok száma.⁸ Hasonló hatások rajzolódtak ki a szovjet kísérleti robbantások egyik fő helyszínén is. 1959 és 1987 között Szemipalatinszk környékén megháromszorozódott a leukémia okozta elhalálozás. A szellemi fogyatékosokkal születő gyermekek száma a kísérleti robbantási helyszínhez közeli területeken 3-5-szöröse az ország többi részén levőnek, illetve ezen területeken a rosszindulatú daganatos megbetegedések aránya is 35%-kal nagyobb, mint az ország többi területén.⁹

További probléma, hogy a robbantások mérete nem minden esetben előre kiszámítható. Egy amerikai termonukleáris robbantás, amelyet Bravo-nak kereszteltek (és a mai napig az egyik legsúlyosabb következményekkel járó tesztrobbantásként emlegetnek), sokkal nagyobb méretű detonációval járt, mint amilyenre számítottak: megfertőzte a Bikini-atoll sziget több lakóját, illetve a közelben hajózó japán halászokat is, legalább egy ember halálát okozva.¹⁰ A 15 megatonnás hidrogénbomba hatása 750-szer akkora volt, mint a Hiroshimára ejtett Little Boy elnevezésű bombáé. A radioaktív lecsapódás a robbanás epicentrumától 200 km-re is érezhető volt.¹¹ A Bikini-atollhoz közeli Rongelap-atollon a robbantás idején 10 év alatti gyermekek 65%-át pajzsmirigyrákkal kezelték később, amelyet az ivóvíz szennyezettsége okozott.¹²

⁴ Johnson *i.m.* p. 11.

⁵ *The Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization. Who we are.* (CTBTO Preparatory Commission) <http://www.ctbto.org/specials/who-we-are/> (2013. szeptember 20.)

⁶ Johnson *i.m.* p. 12.

⁷ Simon, Bouville, Land *i.m.* p. 2.

⁸ Gusterson, Hugh: *The effect of US nuclear testing on the Marshallese.* In: Bulletin of the Atomic Scientists, 2007. <http://www.thebulletin.org/effect-us-nuclear-testing-marshallese> (2013. szeptember 20.)

⁹ *Nuclear Weapons: A Comprehensive Study.* Department for Disarmament Affairs, Report of the Secretary-General (A/45/373), New York, 1991, p. 65.

¹⁰ Johnson *i.m.* p. 11.

¹¹ Lippman, Matthew: *The South Pacific Nuclear Free Zone Treaty: Regional Autonomy Versus International Law and Politics.* p. 112. In: Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review, 1988/10. pp. 109-132.

¹² Lippman *i.m.* p. 113.

A nukleáris robbantások kérdése a nukleáris fegyvermentes övezetekben

A nukleáris fegyverrel rendelkező államok azonban nem csupán fegyverek tesztelése érdekében vittek véghez nukleáris robbantásokat, hanem békés célokkal is. Békés célú atomrobbantásokat lehet használni például tereprendezési célokkal, csatornák, gátak, tároló üregek létrehozására. A technikát az Egyesült Államok és a Szovjetunió is kipróbálta, azonban ezek a kezdeményezések nem jártak nagy sikerrel. Az Egyesült Államok a lakosság aggodalmai, illetve a lehetséges környezeti hatások miatt hagyott fel ezen tevékenységgel, míg a Szovjetunió programja nem hozott meggyőző eredményeket.¹³ Általánosan elfogadott nézetre vált, hogy a békés nukleáris robbantások végrehajtása nem praktikus, hiszen több hátránnyal jár, mint előnnyel. Attól tehát nem kell tartani, hogy az ilyen típusú robbantások elterjednek hasznuk és előnyeik miatt, ugyanis azok elenyészőek a környezetre való negatív hatásukhoz viszonyítva. A probléma inkább az, hogy egy békés nukleáris robbantás és egy nukleáris fegyver tesztelése lényegében megkülönböztethetetlenek egymástól, ugyanis a két célra használt nukleáris robbanószerkezet működési elve megegyezik. Tehát azon államok, amelyek békés nukleáris robbantást hajtanak végre, könnyedén lehet, hogy atomfegyverhez jutnak ezután, vagy ezen tevékenység segítségével.¹⁴ Ez a gondolat nem elrugaszkodott, ugyanis számos, nukleáris fegyverrel nem rendelkező állam kiveszi a részét a nukleáris energia békés felhasználásából, tehát rendelkezik atomreaktorokkal vagy különböző nukleáris létesítményekkel. Az atomreaktorok működése során pedig radioaktív hulladék keletkezik, amely tartalmaz olyan anyagokat, amelyeket nukleáris fegyver létrehozására lehet felhasználni.¹⁵

A mára 2000 fölé nőtt tesztrobbantások száma tehát nem csupán azért aggasztó, mert megnövelte a nukleáris fegyverrel rendelkező államok számát, illetve nukleáris arzenáljukat, hanem azért is, mert mind a környezetre, mind az emberekre hasonló hatásokkal voltak a tesztrobbantások, mint egy valós atomtámadás. A jövőben véghezvitt - békés vagy nem békés - nukleáris robbantások hasonló veszélyeket hordoznak, nevezetesen a nukleáris fegyverek megszerzésének, fejlesztésének, és a környezet további szennyezésének veszélyét.¹⁶ Ezen kilátások ösztönözték a nemzetközi közösséget arra, hogy lépéseket tegyen a nukleáris robbantások korlátozása érdekében.

III. A nukleáris fegyvermentes övezetek koncepciója és típusai

Mit értünk nukleáris fegyvermentes övezet alatt? Nemzetközileg elfogadott definíciót az ENSZ Közgyűlésének 3472. számú határozatában találhatunk, amely alapján azon területek ismerhetők el nukleáris fegyvermentes övezetként, amelyeket államok egy csoportja szabad, szuverén döntésével hoz létre egy nemzetközi egyezmény segítségével. Ezek területén nem található nukleáris fegyver, illetve egy nemzetközi ellenőrzőrendszer figyeli azt, hogy a részes államaik betartják az egyezményben foglalt kötelezettségeiket.¹⁷ Habár a definíciót a határozat 1975-ben fogalmazta meg, a koncepció már az 1950-es években körvonalazódott. Az első ilyen irányú kezdeményezés a Szovjetuniótól származott, amely 1956-ban Közép-Európa nukleáris fegyvermentesítését javasolta az ENSZ Leszerelési Bizottságában. A javaslat célja az volt, hogy megszüntesse a nukleáris katonai formációk állomásoztatását, illetve az atom- és

¹³ *Nuclear Weapons: A Comprehensive Study* i.m. p. 61.

¹⁴ *Nuclear Weapons: A Comprehensive Study* i.m. p. 60.

¹⁵ Rieman, Arthur M.: *Creating a Nuclear Free Zone Treaty That is True to its Name: The Nuclear Free Zone Concept and a Model Treaty*. p. 246. In: *Denver Journal of International Law and Polity*, 1990/2. pp. 209-278.

¹⁶ Roscini, Marco: *Something Old, Something New: The 2006 Semipalatinsk Treaty on a Nuclear Weapon-Free Zone in Central Asia*. p. 602. In: *Chinese Journal of International Law*, 2008/7. pp. 593-624.

¹⁷ Pelzer, Norbert: *Nuclear-Free Zones*. In: Bernhardt, Rudolf (ed.): *Encyclopedia of Public International Law*. North Holland Publishing Company, Amsterdam, 1981, p. 38.

A nukleáris robbantások kérdése a nukleáris fegyvermentes övezetekben

hidrogénbombák elhelyezését a térségben.¹⁸ A nukleáris fegyvermentes övezetek tehát bizonyos tekintetben a nukleáris biztonság eszközeinek tekinthetők.¹⁹ Ezután jelent meg az azóta első ilyenfajta kezdeményezésként elhíresült Rapacki-terv, amelyben a lengyel külügyminiszter, Adam Rapacki a két német állam, Lengyelország és Csehszlovákia denuklearizálását javasolta.²⁰ A Rapacki terv a jelenlegi nukleáris fegyvermentes övezetek fő kritériumait már tartalmazta: az atomfegyverek teljes hiányát írta elő a térségben, megfelelő és hatékony ellenőrzést, illetve azt, hogy az atomfegyverrel rendelkező államok garantálják, hogy tiszteletben tartják ezen övezeteket.²¹ Ez a két terv elbukott, és Közép-Európa denuklearizálása nem valósult meg, a koncepció azonban megmaradt a nemzetközi közösségben, és jelenleg közel 100 állam részese valamilyen nukleáris fegyvermentes övezetnek.

Ilyen övezetek esetén alapvetően a regionális alapon szerveződő nukleáris fegyvermentes övezetéről beszélhetünk, illetve azon államokról, amelyek kijelentették nukleáris fegyvermentes státuszukat. Továbbá létezik több terület, amely nem tartozik egy állam fennhatósága alá, azonban a nemzetközi közösség gondoskodott nukleáris fegyvermentesítéséről. Ezen területek (mint például a világűr vagy a tenger- és óceánfenék) nem képezik a tanulmány által véghezvitt vizsgálat részét.

III.1. A regionális nukleáris fegyvermentes övezetek

A tanulmány elsőként az államok azon csoportjait vizsgálja, amelyek az ENSZ által létrehozott definíció alapján véghezvitték területük nukleáris fegyvermentesítését saját szuverén döntésükkel, nemzetközi egyezmény segítségével. Ezután azon államok kerülnek górcső alá, amelyek önállóan érték el a nukleáris fegyverektől mentes státuszt. Habár ezen kategóriák megvalósulásukban különböznek egymástól, céljuk megegyezik: a nukleáris fegyverek felszámolását kívánják elérni területükön.

Jelenleg öt, államból álló nukleáris fegyvermentes övezetet található a világon, amelyek regionális csoportot alkotnak, és nemzetközi egyezmény segítségével kerültek létrehozásra különböző időpontokban. Ezek a következők: a latin-amerikai és karib-térségi, a dél-csendes-óceáni, a délkelet-ázsiai, az afrikai és a közép-ázsiai nukleáris fegyvermentes övezet. Az ENSZ Közgyűlés által létrehozott definíció alapján ezen területeken meg kell valósítani a nukleáris fegyverek teljes hiányát, illetve ennek megvalósulását egy nemzetközi ellenőrzőrendszer segítségével kell biztosítani. Ezek a követelmények hogyan valósulnak meg a nukleáris fegyvermentes övezeteket létrehozó egyezményekben? Mít takar a nukleáris fegyverek teljes hiányának követelménye, kiterjed ez a nukleáris robbantásokra is?

A nukleáris fegyvermentes övezeteket létrehozó egyezmények alapja két, egymást kiegészítő tiltás, amely az összes ilyen egyezményben megtalálható valamilyen formában. A tiltás egyik oldala, hogy az övezetekben részes államoknak tilos nukleáris fegyverrel rendelkezni, tilos azt létrehozni vagy bármilyen módon megszerezni, birtokolni. Ezt kiegészítendő a részes államok nem segídezhetnek más államoknak ezen tevékenységek véghezvitelében. Habár ez a két követelmény az összes egyezményben megtalálható, bizonyos szinten eltéréseket mutatnak: kiegészülhetnek adott egyezményekben a nukleáris fegyverek fejlesztésének, telepítésének, irányításának, szállításának és használatának a tilalmával, illetve jellemzően megtalálható még az atomfegyverek tárolásának,

¹⁸ Pelzer *i.m.* p. 38.

¹⁹ Stoiber, Carlton: *Nuclear Security: Legal Aspects of Physical Protection, Combating Illicit Trafficking and Nuclear Terrorism*. In: *International Nuclear Law: History, Evolution and Outlook*. OECD, 2010. p. 221.

²⁰ Klein, Jean: *European and French Points of View on Mutual and Balanced Force Reductions in Europe: Historic and Current Perspectives*. p. 55. In: *Stanford Journal of International Studies*, 1979/14. pp. 53-70.

²¹ Hamel-Green, Michael: *Peeling the orange: regional paths to a nuclear-weapon-free world*. In: *Disarmament Forum: Nuclear-weapon-free zones*, United Nations Institute for Disarmament and Research, Genf, 2011. p. 4.

A nukleáris robbantások kérdése a nukleáris fegyvermentes övezetekben

készletezésének vagy állomásoztatásának tilalma az övezetek területén, mint az egyezmények által támasztott követelmény.

Ezek mellett további tiltásokat is találhatunk, amelyek még szórványosabban jelennek meg az egyezményekben. Ide tartozik például a nukleáris kutatás végrehajtásának tilalma, amelyet a latin-amerikai és karib-térségi, a dél-csendes-óceáni és a délkelet-ázsiai övezeteket létrehozó egyezmények nem említenek, tehát nem adnak egyértelmű iránymutatást azzal kapcsolatban, hogy tilos vagy megengedett a zónák területén nukleáris kutatást végrehajtani. Ezzel szemben az afrikai és a közép-ázsiai övezetet létrehozó egyezmények tiltják ezt a tevékenységet.²² Az kérdéses, hogy a nukleáris kutatás önmagában valós veszélyt rejt-e a nukleáris non-proliferációra nézve, azonban tény, hogy az utóbb említett két nukleáris fegyvermentes övezet a tilalmak széles körét nevezi meg, és ebbe beletartozik ezen tevékenység is. Egy másik változóan megjelenő tilalom a radioaktív hulladék elhelyezésének tilalma. Habár az öt zónából négy tiltja ezt a tevékenységet, egyetlen kivétellel találkozhatunk: a latin-amerikai és karib-tengeri zónával, amely nem tesz említést a kérdéstről. Ezen példák is mutatják, hogy a nukleáris fegyvermentes övezetek eltérő módon valósítják meg a nukleáris fegyverek teljes hiányának követelményét.

III.1.1. A nukleáris kísérleti robbantások betiltásának megjelenése a regionális övezetekben

Látható, hogy a nukleáris fegyverek teljes hiányának megvalósítását eltérő módon értelmezték a nukleáris fegyvermentes övezeteket létrehozó államok. Azonban továbbra is kérdéses, hogy a nukleáris fegyvermentes övezetekben található tiltások kiterjednek-e a nukleáris kísérleti robbantásokra? Ennek vizsgálatához érdemes az összes, nukleáris fegyvermentes övezetet létrehozó egyezmény vonatkozó rendelkezésének vizsgálata és összehasonlítása.

A legelső nukleáris fegyvermentes övezetet, a latin-amerikai és karib-térségi övezetet létrehozó 1967-es Tlatelolcoi Egyezmény 18. cikkében részletesen foglalkozik a nukleáris tesztrobbantások kérdésével. A cikk alapján a legszembetűnőbb tény az, hogy ezen övezetben megengedett a békés célú nukleáris robbantások végrehajtása. Azaz a részes államok véghezvihatnak nukleáris robbantásokat akár olyan eszközökkel is, amelyek lényegében megkülönböztethetetlenek az atomfegyverektől, illetve ezen célból együttműködhetnek harmadik államokkal is. Az egyezmény által támasztott egyetlen kikötés, hogy ezen tevékenység során a részes államok nem sérthetik meg az egyezmény azon cikkét, amely a korábban már említett, alapvető, egymást kiegészítő tilalmakat tartalmazza.

Amely részes állam valóban békés atomrobbantást kíván végrehajtani, értesítenie kell a Nemzetközi Atomenergia Ügynökséget, illetve a Nukleáris Fegyverek Tilalmáért Felelős Ügynökséget (Agency for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America), amelyet a Tlatelolcoi Egyezmény alapján hoztak létre a részes államok, hogy ellenőrizze az egyezmény betartását. Az értesítésnek tartalmaznia kell a robbantás tervezett idejét, helyét, célját, illetve az ahhoz használandó nukleáris eszköz tulajdonságait, és az arra vonatkozó információt, hogy ezen eszközhöz hogyan jutott hozzá a részes állam. Emellett értesíteni kell a két ügynökséget az eszköz várható hatásáról és a várható radioaktív kicsapódásról, illetve azon lépésekről, amelyeket az érintett állam tenni kíván a más részes államok területén található népesség, illetve természeti környezet védelmében.²³ Az ügynökségek részt vehetnek a robbantás lebonyolításában megfigyelőként, és ellenőrizhetik, hogy ténylegesen az előre meghatározott adatok alapján bonyolítja-e le a részes állam a robbantást. Elmondható tehát, hogy habár az

²² *African Nuclear Weapon-Free Zone Treaty* (Pelindaba, 1996) 35 I.L.M. 698. 3. cikk (a), *Central Asian Nuclear Weapon-Free Zone Treaty* (Semipalatinsk, 2006) 3. cikk (a).

²³ *Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America and the Caribbean* (Treaty of Tlatelolco) (Mexikóváros, 1967) 634 U.N.T.S. 326. 18. cikk 2. pont.

A nukleáris robbantások kérdése a nukleáris fegyvermentes övezetekben

övezetben megengedett a nukleáris robbanószerkezetek használata békés célokkal, ezen tevékenység szigorú előírásoknak és ellenőrzésnek van kitéve.

A latin-amerikai és karib-térségi nukleáris fegyvermentes övezethez képest kevésbé megengedő a dél-csendes-óceáni, az afrikai és a közép-ázsiai övezet álláspontja a nukleáris robbantásokkal szemben. Többek között ezen három övezetben tesztelték az atomfegyverrel rendelkező államok nukleáris fegyvereiket, tehát ezen államok részesültek leginkább a tesztrobbantások negatív hatásaiból.

A dél-csendes-óceáni nukleáris fegyvermentes övezetet létrehozó Rarotongai Egyezmény 6. cikke tartalmazza az érintett területre vonatkozó tiltásokat. A Rarotongai Egyezmény alapján a dél-csendes-óceáni övezet részes államai vállalják, hogy megakadályozzák a területükön bármilyen nukleáris robbanószerkezet tesztelését, illetve hogy nem vesznek részt és nem segítenek vagy bátorítanak más államokat ilyen eszközök tesztelésére. Tehát annak ellenére, hogy a békés nukleáris robbantásokról nem tesz említést az egyezmény, azokat belefoglaltak tekinthetjük, hiszen bármilyen nukleáris robbanószerkezetre vonatkozik a tilalom. Nem véletlen, hogy a Rarotongai Egyezmény szigorúbban áll a kérdéshez, mint a Tlatelolcoi: a dél-csendes-óceáni nukleáris fegyvermentes övezet létrehozásának egyik fő okaként említhetjük a nukleáris fegyverrel rendelkező államok kísérleti robbantásait a térségben. Itt ugyanis több nagyhatalom, Franciaország, az Amerikai Egyesült Államok és az Egyesült Királyság is tesztelte fegyvereit. A térségben az Egyesült Államok 1946 és 1958 között 66 kísérleti atomrobbantást vitt véghez a Bikini- és Enewetak-atollokon, amelyek következményeképp 6 sziget megsemmisült a Marshall szigetek közül, és továbbiak váltak lakhatatlanná a sugárzásnak köszönhetően.²⁴ Összességében több, mint 250 nukleáris kísérleti robbantást hajtottak végre a nukleáris fegyverrel rendelkező államok a második világháború óta a Csendes-óceán térségében.²⁵

Franciaország Francia Polinéziát használta tesztrobbantásainak helyszínéül, és az ezen területen véghez vitt tesztrobbantások komoly nemzetközi konfliktushoz vezettek. Az állam 1966-tól 1996-ig 193 nukleáris tesztrobbantást vitt véghez a Dél-Csendes-óceán területén.²⁶ A kísérletek radioaktív lecsapódást idéztek elő Ausztrália területén, ezért az ország a Nemzetközi Bírósághoz fordult annak megállapítása érdekében, hogy a francia légköri kísérletek nem összeegyeztethetőek a nemzetközi jog szabályaival.²⁷ A Bíróság nem állapította ezt meg, lényegében kikerülve a kérdést.²⁸ Továbbá, mivel francia államférfiak nyilatkozatban kötelezettséget vállaltak arra vonatkozóan, hogy a kísérleteket hamarosan befejezi az állam, a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a vita tárgya elenyészett, ezért nem tud miről dönten.²⁹

Az afrikai kontinensen, pontosabban Algériában, Franciaország hajtott végre nukleáris tesztrobbantásokat az 1960-as években. Habár ezen tesztek száma a további kísérleti helyszínekhez viszonyítva alacsony, ugyanis 17 kísérleti robbantás került végrehajtásra az országban, a hatásuk nem elhanyagolható.³⁰ Az egyik tesztrobbantás nem várt következményekkel járt: az 1962. május 1-jén végrehajtott Béryl teszt a Taourirt Tan Afella hegységénél nem a terveknek megfelelően ment végbe. A robbantás melléktermékeit nem sikerült teljes mértékben visszatartani, ezért 5-10% körüli radioaktív anyag jutott ki a teszt területéről láva és gáz halmazállapotú anyagok formájában, sugárzásnak kitéve a kísérletben

²⁴ Lippman *i.m.* p. 110.

²⁵ Lippman *i.m.* p. 111.

²⁶ *France's Nuclear Testing Programme* (CTBTO Preparatory Commission) <http://www.ctbto.org/nuclear-testing/the-effects-of-nuclear-testing/frances-nuclear-testing-programme/> (2013. szeptember 17.)

²⁷ Nagy Boldizsár - Jeney Petra (szerk.): *Nemzetközi jogi olvasókönyv*, Osiris Kiadó, Budapest, 2002. p. 72.

²⁸ Nagy, Jeney *i.m.* p. 75.

²⁹ Nagy, Jeney *i.m.* p. 74.

³⁰ *France's Nuclear Testing Programme i.m.*

A nukleáris robbantások kérdése a nukleáris fegyvermentes övezetekben

részt vevő katonákat és állami tisztviselőket.³¹ Afrika területe tehát nem volt kihasználva olyan mértékben, mint a dél-csendes-óceán térsége, ennek ellenére az azt létrehozó egyezmény ellenzi a nukleáris kísérleti robbantásokat. Az afrikai övezetet létrehozó Pelindabai Egyezmény 5. cikke tartalmaz nukleáris robbantásokra vonatkozó rendelkezéseket. A Rarotongai Egyezményben a részes államok azt vállalták, hogy megakadályozzák a nukleáris robbanószerkezetek tesztelését területükön, illetve hogy nem vesznek részt, nem segítenek vagy bátorítanak más államokat hasonló tevékenység során. A Pelindabai Egyezmény ennél tovább megy, ugyanis részes államai vállalják, hogy nem tesztelnek nukleáris robbanószerkezeteket, megtiltják, hogy bárki ilyen szerkezetet teszteljen területükön, illetve nem segítenek más államoknak vagy bátorítják őket ilyen tevékenységre, bárhol, akár a területükön kívül is.³² Habár a két egyezmény lényegében ugyanazokat a tiltásokat tartalmazza, a Pelindabai Egyezmény erősebb megfogalmazást használ, ugyanis nem a tesztrobbantások megakadályozását, hanem egyenesen tilalmát vállalja nukleáris fegyvermentes övezete területén. Ez az egyezmény sem tesz említést a békés célú nukleáris robbantásokról, azonban ezek tilalmát itt is az egyezménybe foglaltak tekinthetjük, ugyanis a megfogalmazás tartalmazza, hogy bármilyen nukleáris robbanószerkezet tesztelését elkerülik az államok, tehát nem csupán nukleáris fegyverekről van szó. Pontosabb iránymutatást találhatunk az egyezmény 1. cikkében, amely tisztázza a nukleáris robbanószerkezetek fogalmát. Ezen cikk alapján a nukleáris robbanószerkezet fogalom olyan nukleáris fegyvert vagy más robbanószerkezetet jelent, amely képes atomenergiát felszabadítani, teljesen függetlenül attól, hogy azt milyen célokra használják.³³ Ez tehát tisztázza, hogy az afrikai nukleáris fegyvermentes övezetben tilos bármilyen nukleáris robbantást végrehajtani, legyen szó nukleáris fegyverek teszteléséről vagy békés célú nukleáris robbantásokról.

A közép-ázsiai nukleáris fegyvermentes övezetet létrehozó szemipalatinszki egyezmény 5. cikke tartalmazza a szóban forgó kérdésre vonatkozó tiltásokat. Ez alapján a részes államok vállalják, hogy nem viszik véghez nukleáris fegyverek tesztelését, vagy bármilyen más nukleáris robbantást, illetve, kombinálva az előző két említett övezet megfogalmazását, megtiltanak és megakadályoznak bármilyen nukleáris robbantást a joghatóságuk alá tartozó területeken. Emellett a részes államok itt is tartózkodnak attól, hogy részt vegyenek vagy ösztönözzenek bármilyen nukleáris robbantást, továbbá, hogy előidézzenek ilyet valamilyen módon. Kiemelendő, hogy a szemipalatinszki egyezmény megemlíti az Átfogó Atomcsend Egyezményt, és kimondja, hogy a részes államok ezen egyezménnyel összhangban vállalják az 5. cikkben álló kötelezettségeket. Habár az Átfogó Atomcsend Egyezmény még nem lépett hatályba, fontos, hogy a részes államok támogatják azt, illetve célul tűztek ki az egyezmény betartását annak hatályba lépése előtt is. Elmondhatjuk tehát, hogy a szemipalatinszki egyezmény viszonyul a legszigorúbban a nukleáris robbantások kérdésköréhez, és a tiltások legkiterjedtebb körét fogalmazza meg. Ez nem véletlen, ugyanis a szemipalatinszki kísérleti helyszín kimagaslóan sok tesztrobbantás helyszínéül szolgált. 1949 és 1989 között 456 felszíni és légköri nukleáris tesztrobbantást vitt véghez a Szovjetunió ezen az atomkísérleti telepen. Ezen tesztrobbantások közül öt volt sikertelen, amelyek plutóniummal és radioaktív lecsapódással szennyezték a természetet és a környező falvakat.³⁴ Habár hivatalosan nem volt lakott terület a kísérleti telep környékén, és csupán a tesztek véghezvivő alkalmazottak tartózkodtak a robbantások közelében, valójában többszázezer ember élt a kísérleti helyszín 80 km-es körzetében.³⁵ A teszteknek nem csupán környezeti és egészségügyi, hanem

³¹ *France's Nuclear Testing Programme i.m.*

³² African Nuclear Weapon-Free Zone Treaty (Pelindaba, 1996) 35 I.L.M. 698.5. cikk.

³³ African Nuclear Weapon-Free Zone Treaty *i.m.* 1.(c) cikk.

³⁴ The Soviet Union's Nuclear Testing Programme. (CTBTO Preparatory Commission) <http://www.ctbto.org/nuclear-testing/the-effects-of-nuclear-testing/the-soviet-unionsnuclear-testing-programme/> (2013. szeptember 17.)

³⁵ *The Soviet Union's Nuclear Testing Programme. i.m.*

A nukleáris robbantások kérdése a nukleáris fegyvermentes övezetekben

társadalmi és gazdasági hatásai is voltak a közeli lakott településekre. Az itt élő emberek a nukleáris tesztelések áldozatainak érezték magukat, úgy vélték, hogy nem rendelkeztek megfelelő információval a kísérleti telepen folyó munka hatásairól, és ezáltal becsapta őket a kormányzat. A tesztelések miatt a környék gazdasági jelentősége is csökkent, ugyanis a kísérletek vélt és valós hatásai elriasztották a befektetőket, a mezőgazdasági területek és a víz pedig radioaktív szennyezésnek lett kitéve.³⁶

A dél-csendes-óceáni, afrikai és közép-ázsiai nukleáris fegyvermentes övezetek területén tehát tilosak a nukleáris kísérleti robbantások és a békés célú nukleáris robbantások is. Ezzel egy lépéssel szigorúbbá váltak ezen övezetek, mint a latin-amerikai és karib-térségi övezet, amelyen a békés célú nukleáris robbantások megengedettek, annak ellenére, hogy egy békés céllal használt nukleáris robbanószerkezet és egy nukleáris fegyverhez használt szerkezet lényegében megkülönböztethetetlenek egymástól. A vizsgálatból eddig egyetlen övezet maradt ki, mégpedig a délkelet-ázsiai nukleáris fegyvermentes övezet, amelyet a Bangkoki Egyezmény hozott létre. Az egyezmény azért maradt az elemzés végére, mert kakukkojtást képez a többi között, ugyanis nem szentel külön cikket a nukleáris kísérleti robbantások kérdésének. Az általános tiltások között megtalálhatjuk a nukleáris fegyverek használatának és tesztelésének tilalmát, ez azonban nincs megfelelően részletezve. Emellett az egyezmény alapján tilos más államnak engedélyezni nukleáris fegyverek használatát vagy tesztelését az övezet területén. Az egyezmény nem tartalmaz definíciót a nukleáris fegyverekről, ezáltal az sem derül ki, hogy az említett tilalmak pusztán az atomfegyverekre vonatkoznak, vagy bármilyen nukleáris robbanószerkezetre, azaz a békés célú nukleáris robbantások kérdését nem zárja ki egyértelműen az egyezmény. Ezen övezet területein nem tesztelték a nagyhatalmak nukleáris fegyvereket.

III.2. A denuklearizált államok és a kísérleti robbantások tilalma

Nukleáris fegyverektől mentes területek esetén nem csak régiókról, hanem államokról is beszélhetünk, amelyek kijelentették nukleáris fegyvermentességüket. Jelenleg kettő olyan államról tudunk, amely nem tartozik nukleáris fegyvermentes övezethez, mégis kijelentette nukleáris fegyvermentességét: ez Ausztria és Mongólia. Egy államnak tehát nem kell nukleáris fegyvermentes övezethez tartoznia, hogy nukleáris fegyvermentes régiót képezzen egymagában.³⁷

Ausztria 1991. július 1-jén fogadta el az Alkotmányos Törvényt egy Atommentes Ausztriáért. A törvény hasonló elveket fektet le, mint a nukleáris fegyvermentes övezeteket létrehozó egyezmények: megtiltja az államban a nukleáris fegyverek tárolását, szállítását, használatát és létrehozását, illetve a nukleáris energia békés felhasználását is.³⁸ Ausztria nukleáris fegyvermentessége nem meglepő, hiszen az állam ad helyet a Nemzetközi Atomenergia Ügynökségnek és az Átfogó Atomcsend Egyezmény Szervezete Előkészítő Bizottságának is. A törvényben megtalálható a nukleáris fegyverek tesztelésének tilalma, azonban a békés nukleáris robbantásokról nem tesz említést. Kijelenti azonban, hogy a hasadóanyagok szállítása tilos Ausztria területén (amennyiben ez a tilalom nem ütközik a nemzetközi közjog szabályaiba), azonban ez a tilalom nem vonatkozik arra az esetre, amely során kizárólagosan békés céllal szállítják a hasadóanyagokat. Viszont ezen rendelkezéshez is tartozik egy kitétel: azon békés célú felhasználás esetén továbbra is él a hasadóanyagok szállításának tilalma, amely során maghasadás következtében szabadul fel energia. Ezen

³⁶*The Soviet Union's Nuclear Testing Programme. i.m.*

³⁷ Mukai, Wakana: *The Importance of Nuclear Weapon Free Zones*, p. 80. In: ISYP Journal on Science and World Affairs, 2005/1. pp. 79-86.

³⁸ *Federal Constitutional Act concerning a Nuclear-Free Austria.* (The Lawyers Committee on Nuclear Policy) [http://lcnp.org/disarmament/nwzf/AustriaAct\(eng\).htm](http://lcnp.org/disarmament/nwzf/AustriaAct(eng).htm) (2013. szeptember 20.)

A nukleáris robbantások kérdése a nukleáris fegyvermentes övezetekben

kategóriába sorolható a békés nukleáris robbantás is, ugyanis eközben is maghasadás (fisszió) során szabadul fel a hasznosítandó energia, és mint korábban említésre került, ezen használat nem minden esetben megkülönböztethető a nukleáris fegyvereket tesztelő kísérleti robbantásoktól. Továbbá meg kell említeni, hogy az osztrák törvény nem engedélyezi a nukleáris energia békés felhasználását sem az állam területén olyan esetekben, amelyekben atommaghasadás útján hoznak létre energiát, illetve a már létező hasonló létesítményeket, ahol ezt tennék, tilos használni.³⁹ Ausztria tehát kifejezetten szigorúan áll a nukleáris energia és a nukleáris fegyverek kérdéséhez, és teljes mértékben elhatárolódik bármilyen cselekedettől, amely maghasadással, azaz fisszióval jár. A törvény azonban nem annyira részletes, mint egy nukleáris fegyvermentes övezetet létrehozó egyezmény rendelkezései.

A másik nukleáris fegyvermentes állam Mongólia, amely 2000. február 3-án fogadta el a Törvényt Mongólia nukleáris fegyvermentes státuszáról. A legalapvetőbb különbség Ausztria és Mongólia helyzete között az, hogy Mongólia nukleáris fegyvermentességét az ENSZ Közgyűlése is elismerte, ugyanis az állam kezdeményezte ezt 1998-ban egy határozat tervezettel, amelynek segítségével egy nemzetközileg elismert nukleáris fegyvermentes állam státuszát kívánta elérni.⁴⁰ A nemzetközi elismerés elsősorban a nukleáris fegyverrel rendelkező államok részéről fontos.

A 2000-ben elfogadott törvény alapján Mongólia területén bármely természetes vagy jogi személy, illetve állam számára tilos nukleáris fegyvereket fejleszteni, előállítani, más módon megszerezni, birtokolni, szállítani, tesztelni, továbbá nukleáris és radioaktív anyagoktól és hulladéktól megszabadulni vagy azokat lerakni.⁴¹ Eltérést mutat Ausztria státuszától, hogy Mongólia engedélyezi a területén a nukleáris energia békés felhasználását, viszont állami engedélyhez köti azt.⁴² A törvény betartását Mongólia Nemzeti Biztonsági Tanácsának a feladata véghezvinni. Láthatjuk tehát, hogy a nukleáris fegyverek tesztelése tilos a mongol törvény alapján, azonban itt sem kerülnek említésre a békés nukleáris robbantások. A törvény azonban kimondja, hogy használni vagy tesztelni tilos nukleáris fegyvert, és a nukleáris fegyver definícióját is tartalmazza. Ez alapján bármely robbanószerkezet nukleáris fegyvernek számít, amely képes atomenergiát felszabadítani irányíthatatlan módon, és amely ellenséges célokra használható.⁴³ Mivel már korábban kiderült, hogy a békés robbantások hasonló módon következnek be, mint a kísérleti robbantások, feltételezhetjük, hogy Mongólia területén ezek sem engedélyezettek.

Összességében megállapítható, hogy a nukleáris fegyvermentes státuszt megcélzott államok nem határozták meg pontosan a békés nukleáris robbantásokhoz való viszonyukat, azonban arra a következtetésre lehet jutni, hogy azok nem megengedettek területükön.

IV. A nukleáris kísérleti robbantások betiltására irányuló nemzetközi törekvések

A nemzetközi közösség globálisan is tett már lépéseket a nukleáris kísérleti robbantások betiltására irányulóan. Ezen kezdeményezések átfedéseket mutathatnak a nukleáris fegyvermentes övezetek alapító egyezményeivel, illetve kiegészíthetik azokat adott esetben.

A nukleáris non-proliferációs kezdeményezések és mozgalmak már az 1940-es évek végén megjelentek, azonban ezek sikeressége ekkor még a nagyhatalmak között induló fegyverkezési versenybe ütközött. 1954-ben Dzsavaharlal Nehru, India miniszterelnöke tett

³⁹ *Federal Constitutional Act concerning a Nuclear-Free Austria. i.m.*

⁴⁰ Epstein, William: *The Making of the Treaty of Tlatelolco*, p. 174. In: *Journal of the History of International Law* 2001/3. pp. 153-179.

⁴¹ *Law of Mongolia on its Nuclear Free Status*, in: General Assembly Resolution A/55/56, New York, 2000. 4.1. cikk.

⁴² *Law of Mongolia on its Nuclear Free Status i.m.* 5.1 cikk.

⁴³ *Law of Mongolia on its Nuclear Free Status i.m.* 3.1.1. cikk.

A nukleáris robbantások kérdése a nukleáris fegyvermentes övezetekben

javaslatot közvetve egy atomcsend egyezmény létrehozására: javasolta, hogy minden nukleáris kísérletet tiltsanak be a világon.⁴⁴ 1960-ban ismét megjelent egy kezdeményezés egy részleges, tesztrobbantásokat korlátozó egyezményre, az Eisenhower-kormányzat oldaláról. Az erről folyó tárgyalások azonban elakadtak, majd az „atomklub” három fősre bővült: az Egyesült Államok és a Szovjetunió után Franciaország is felrobbantotta első atombombáját. Az 1961-1962 közötti időszak tesztrobbantásokról hemzsegett: 1961 szeptembere és 1962 decembere között a Szovjetunió körülbelül 93 léggöri és 2 föld alatti, míg az Egyesült Államok 39 léggöri és 67 föld alatti tesztrobbantást vitt véghez.⁴⁵

A non-prolifációs mozgalmat azonban felgyorsította az 1962-es kubai rakétaválság, és az ezen esemény által okozott riadalom eredményének tekinthető a Részleges Atomcsend Egyezmény megszületése is.⁴⁶ A Részleges Atomcsend Egyezményt (Treaty Banning Nuclear Weapon Tests in the Atmosphere, in Outer Space and Under Water, közismertebb nevén: Partial Nuclear-Test-Ban Treaty, a továbbiakban: PTBT) 1963. augusztus 5-én írta alá Moszkvában a Szovjetunió, az Amerikai Egyesült Államok és az Egyesült Királyság képviselője.

Mint korábban említésre került, a nukleáris tesztrobbantásoknak négy típusa létezik: a léggöri, a világűrben, a föld alatt, és a víz alatt véghez vitt robbantások. Az egyezmény célja az volt, hogy megszüntesse a nukleáris tesztrobbantásokat a levegőben, a világűrben és a víz alatt, továbbra is teret engedve a föld alatti robbantásoknak. Ezt a célt a PTBT I. cikke tartalmazza: kimondja, hogy az egyezmény részes államai nem vihetnek véghez nukleáris tesztrobbantásokat vagy bármilyen nukleáris robbantást, be is tiltják azokat területükön, illetve vállalják, hogy meg is előzik ezeket. Ezen rendelkezésekre azonban vonatkozik egy korlátozás: a kötelezettségek a levegőben, a világűrben és a víz alatt történő robbantásokra vonatkoznak csupán. A részes államok ezen tevékenységeket nem végezhetik az ellenőrzésük, illetve joghatóságuk alá tartozó területeken, illetve semmilyen területen, amelyen a robbanás következtében radioaktív hulladék csapódna a robbantásért felelős állam területén kívülre. A szerződés nemcsak a katonai (azaz fegyverek útján történő) nukleáris robbantásokat, hanem a „más nukleáris robbantásokat” is betiltja, azaz a békés nukleáris robbantásoknak is határt szab.⁴⁷

A PTBT aláírásakor, azaz 1963-ban már négy állam rendelkezett nukleáris fegyverrel, és vitt véghez nukleáris tesztrobbantást: az Egyesült Államok, a Szovjetunió, az Egyesült Királyság, és Franciaország. Az „atomklubhoz” 1964-ben csatlakozott Kína is. A PTBT az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, és a Szovjetunió ratifikálása után léphetett csak hatályba, amely 1963. október 10-én meg is történt. Az öt atomhatalomból mára már csak egy állam, Franciaország nem írta alá az egyezményt, ugyanis az egyezmény megszületése után is folytatott léggöri tesztrobbantásokat.

A PTBT preambuluma kilátásba helyezte egy átfogó atomcsend egyezmény létrehozását, amelynek érdekében a nemzetközi közösség tárgyalásaira volt szükség. Ez a cél részben megvalósult az 1996-os Átfogó Atomcsend Egyezmény (Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty, a továbbiakban: CTBT) létrehozásával, amely a nukleáris robbantások végrehajtása terén korlátlan tilalmat rendel el, a korábbi tilalmat a földfelszín alatti robbantásokra is kiterjesztve. Az egyezményt aláíró államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy megtiltják, megakadályozzák, és nem visznek véghez nukleáris robbantásokat és

⁴⁴ Richter Csaba: *A Távolság Kelet „puskaporos hordója”*. Az észak-koreai rendszer sajátosságai. p. 27. In: Publikon. http://www.publikon.hu/application/essay/198_1.pdf (2013. szeptember 18.).

⁴⁵ Johnson *i.m.* p. 14.

⁴⁶ Kovács József: *A Harmel-jelentés, mint a stratégiai tervezés Bartlett-féle modelljének eleme*. (Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények) <http://193.224.76.4/download/konyvtar/digitgy/20014/alt/kovacsj.html> (2013. szeptember 18.).

⁴⁷ Lamm Vanda: *A nukleáris energia hasznosításának nemzetközi jogi kérdései*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1983, p. 310.

A nukleáris robbantások kérdése a nukleáris fegyvermentes övezetekben

tesztrobbantásokat az ellenőrzésük, illetve joghatóságuk alá tartozó területeken, illetve tartózkodnak az ilyen robbantások okozásától, ösztönzésétől, vagy az ezekben való részvételtől. A korlátozás célja a további technikai fejlesztések meggátolása volt, ezzel megakadályozva újabb nukleáris fegyvert birtokló államok létrejöttét, illetve a nukleáris fegyverek továbbfejlesztését. Az egyezmény azért csupán részben valósította meg a Részleges Atomcsend Egyezmény preambulumban található reményt, mert még nem lépett hatályba. A CTBT ugyanis 180 nappal azután fog hatályba lépni, hogy az ahhoz csatolt 2. számú mellékletben felsorolt 44 állam (köztük Magyarország is) ratifikálták azt.⁴⁸ Ez a 44 állam azon államokat takarja, amelyek az egyezmény elfogadásának időpontjában a Leszerelési Értekezlet tagjai voltak, illetve amelyek rendelkeztek atomreaktorokkal vagy kutatóreaktorokkal 1996-ban, az egyezmény tárgyalásakor.⁴⁹ A hatályba lépéshez jelenleg további 8 állam ratifikálására van szükség: az Amerikai Egyesült Államok, Észak-Korea, Egyiptom, India, Irán, Izrael, Kína és Pakisztán részéről.⁵⁰

Az egyezményt a jövőben az Átfogó Atomcsend Egyezmény Szervezete (Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization, a továbbiakban: CTBTO) fogja össze és ellenőrzi, amelynek az egyezmény minden részes állama a tagja és a központja Bécsben található. Jelenleg a CTBT még nem lépett hatályba, ezért nem beszélhetünk az Átfogó Atomcsend Egyezmény Szervezetéről, hanem ennek Előkészítő Bizottságáról (Preparatory Commission), amely 1996 óta működik, jelenleg több mint 260 alkalmazottal a világ több mint 70 országából. Miután az egyezmény hatályba lép, az abban lefektetett szervezetrendszer megkezdí működését. Ez a rendszer több szervből fog állni. A Részes Államok Konferenciáján évente ülésezik majd minden részes állam egy-egy képviselője, és a feladata dönteni bármilyen kérdésben, amely az egyezmény hatálya alá tartozik. Célja az egyezmény végrehajtásának és betartásának ellenőrzése.⁵¹ A Végrehajtó Tanács 51, földrajzilag arányosan megválasztott tagjával a Technikai Titkárságot felügyeli, illetve a nemzeti hatóságokkal tartja a kapcsolatot a jövőben. A Technikai Titkárság felügyeli és koordinálja a Nemzetközi Megfigyelő Rendszert illetve a Nemzetközi Adatközpontot. A CTBTO négy módon ellenőrzi, hogy a részes államok betartják-e a kötelezettségeiket: Nemzetközi Megfigyelő Rendszer (International Monitoring System - IMS), konzultációs eljárás, helyszíni ellenőrzések és bizalomépítő intézkedéseket segítségével. A CTBT hatályba lépése jelentené a nemzetközi nukleáris non-proliférációs folyamat következő lépcsőjét.

IV.1. A nukleáris fegyvermentes övezetek és az atomcsend egyezmények viszonya

A nukleáris fegyvermentes övezetek részes államai közül nem mindegyik tagja a Részleges vagy az Átfogó Atomcsend Egyezménynek. Milyen átfedéseket találhatunk az egyezmények részes államai között?

A közép-ázsiai nukleáris fegyvermentes övezet a legszigorúbb övezetek között említhető, itt semmilyen típusú békés vagy katonai nukleáris robbantás vagy kísérlet nem megengedett. A zóna tagjai (Kazahsztán, Kirgizisztán, Tadzsikisztán, Türkmenisztán és

⁴⁸ A CTBT-hez csatolt 2. számú melléklet alapján a hatálybalépéshez a következő államok ratifikációjára van szükség: Algéria, Amerikai Egyesült Államok, Argentína, Ausztrália, Ausztria, Banglades, Belgium, Brazília, Bulgária, Chile, Dél-Afrika, Dél-Korea, Egyesült Királyság, Egyiptom, Észak-Korea, Finnország, Franciaország, Hollandia, India, Indonézia, Irán, Izrael, Japán, Kanada, Kína, Kolumbia, Lengyelország, Magyarország, Mexikó, Németország, Norvégia, Olaszország, Oroszország, Pakisztán, Peru, Románia, Spanyolország, Svájc, Svédország, Szlovákia, Törökország, Ukrajna, Vietnam, Zaire.

⁴⁹ Sulyok Gábor: *Az Átfogó Atomcsend Szerződés*, p. 205. In: Állam- és Jogtudomány, 1998. 39. évf. 1-2. szám, pp. 185-210.

⁵⁰ *Status of Signature and Ratification*. (CTBTO Preparatory Commission) http://www.ctbto.org/the-treaty/status-of-signature-and-ratification/?states=4®ion=63&submit.x=25&submit.y=8&no_cache=1. (2013. szeptember 20.)

⁵¹ *Comprehensive Test Ban Treaty*, 35 I.L.M. 1439 (1996). II. cikk b pont.

A nukleáris robbantások kérdése a nukleáris fegyvermentes övezetekben

Üzbegisztán) nem részes államai vagy aláírói a Részleges Atomcsend Egyezménynek, azonban ez nem probléma, ugyanis a szigorú szemipalatinszki egyezmény gondoskodik a kérdésről, és nem hagy bizonytalanságot azzal kapcsolatban, hogy milyen típusú vagy szintű nukleáris robbantások megengedettek a területén. Azonban ez az öt állam aláírta és ratifikálta már az Átfogó Atomcsend Egyezményt.⁵² Habár ez az egyezmény még nem lépett hatályba, amint ez megtörténik, a közép-ázsiai nukleáris fegyvermentes övezet államai duplán – a szemipalatinszki egyezmény és az Átfogó Atomcsend Egyezmény által is – garantálni fogják területükön és részes államaik által bármilyen típusú nukleáris robbantás tilalmát. A közép-ázsiai övezet helyzete ezáltal a legegységesebb és világosabb az öt övezet közül.

Hasonló azonban a dél-csendes-óceáni nukleáris fegyvermentes övezet helyzete is: ezen egyezmény sem engedélyezi a békés vagy katonai nukleáris robbantásokat, tehát a részes államok részvétele a Részleges Atomcsend Egyezményben nem bír nagy jelentőséggel. Ezen államok több mint fele nem tagja az PTBT-nek, azonban a rarotongai egyezmény gondoskodik arról, hogy jogi akadályokba ütközzön bármiféle nukleáris robbanószerkezet használata az övezet területén. Érdemes azért megemlíteni, hogy az Átfogó Atomcsend Egyezményt a dél-csendes-óceáni nukleáris fegyvermentes övezetben részes államok közül bizonyos államok aláírták és ratifikálták, azonban találhatunk olyan államot is, amely csak aláírta, de nem ratifikálta, vagy olyat, amely alá sem írta azt. Tehát az államok hozzáállása a CTBT-hez igen változatos, ez azonban nem változtat a nukleáris robbantásokra vonatkozó szabályozás helyzetén a térségben.

A maradék három nukleáris fegyvermentes övezet helyzete azonban nem annyira egyértelmű, mint a közép-ázsiai és a dél-csendes-óceáni övezeté. Vizsgáljuk meg először az afrikai övezetet. Az afrikai övezetet létrehozó pelindabai egyezmény viszonylag egyértelműen fejezte ki magát azzal kapcsolatban, mely nukleáris robbantásokhoz kapcsolódó tevékenységek tilosak, és melyek megengedettek a területén. Ilyen szempontból az afrikai övezet területén sem járna komoly következményekkel, amennyiben a részes államai nem csatlakoznának a Részleges vagy az Átfogó Atomcsend Egyezményhez. Ez a helyzet jelenleg, hiszen nem minden afrikai állam ratifikálta az atomcsend egyezményeket. A probléma azonban abban rejlik, hogy az afrikai kontinens egésze nem ratifikálta még a pelindabai egyezményt sem, illetve egy afrikai állam alá sem írta azt: Dél-Szudán. Dél-Szudán azonban a Részleges vagy az Átfogó Atomcsend Egyezményt sem írta alá, tehát rá semmilyen megkötés nem vonatkozik a nukleáris tesztrobbantásokkal kapcsolatban. Azon államok, amelyek nem ratifikálták az afrikai egyezményt, és az atomcsend egyezményeket sem, szintén nincsenek megkötve a nukleáris robbantások terén. Aggodalmat ez azonban nem okoz, ugyanis egyetlen államról beszélhetünk Afrikában, amelynek volt valaha esélye nukleáris fegyvert létrehozni, ez pedig a Dél-afrikai Köztársaság. Ez az állam azonban ratifikálta mind a pelindabai egyezményt, mind pedig a Részleges és az Átfogó Atomcsend Egyezményeket, tehát nukleáris fegyverhez jutásának komoly jogi akadályai vannak, illetve ilyen irányú szándékát sem fejezte ki az elmúlt években.

Kicsit több kérdést vet fel a délkelet-ázsiai nukleáris fegyvermentes övezet helyzete, ugyanis ezen övezetben a békés nukleáris robbantások explicit módon nem tilosak a bangkoki egyezmény alapján, annak ellenére, hogy nukleáris fegyvert tesztelni tilos az övezet területén. Hasonlóan megosztott a részes államok viszonya a Részleges Atomcsend Egyezményvel: öt, az övezetben részes állam nem részese az egyezménynek, míg négy állam igen. Az Átfogó Atomcsend Egyezményvel hasonló módon nem egységes a részes államok kapcsolata, találunk ugyanis itt is olyan államot, amely nem írta alá a CTBT-t, olyat, amely aláírta, de nem ratifikálta, és olyat is, amely aláírta és ratifikálta is azt. Ez azonban kevésbé lényeges addig, amíg az egyezmény nem lép hatályba. Azon államok tehát, amelyek nem ratifikálták a Részleges Atomcsend Egyezményt, elméletileg véghez vihetnek békés nukleáris

⁵² *Status of Signature and Ratification i.m.*

A nukleáris robbantások kérdése a nukleáris fegyvermentes övezetekben

tesztrobbantásokat. Amelyek pedig ratifikálták azt, a föld alatt továbbra is végezhetnek békés nukleáris tesztrobbantásokat. Változást az fog hozni a jövőben, ha hatályba lép az Átfogó Atomcsend Egyezmény, és az összes délkelet-ázsiai nukleáris fegyvermentes övezet részes állama aláírja, majd ratifikálja azt.

A legkülönlegesebb helyzete a latin-amerikai és karib-térségi nukleáris fegyvermentes övezetnek van. Az ezen övezetet létrehozó Tlatelolco Egyezmény ugyanis engedélyezi a békés nukleáris tesztrobbantásokat, tehát amennyiben a Részleges Atomcsend Egyezményt ratifikálta bármely részes állama, azon állam továbbra is véghez vihet békés nukleáris robbantást a föld alatt. A térség helyzetét ebben az esetben is az fogja csak megváltoztatni, amikor hatályba lép az Átfogó Atomcsend Egyezmény, és amikor az összes, az övezetben részes állam ratifikálja azt. Jelenleg sem a Részleges, sem az Átfogó Atomcsend Egyezmény esetében nem állíthatjuk, hogy az összes, az övezetben részes állam ratifikálta volna azokat, tehát bizonyos államok számára csupán a föld alatt lehet békés nukleáris robbantásokat végrehajtani, azonban a többi állam a föld alatt, a víz alatt és a levegőben is megteheti ezt. Láthatjuk tehát, hogy a Tlatelolco Egyezmény a legkevésbé bizonyult szigorúnak a többi egyezménnyel szemben, és a legnagyobb mozgásteret engedi részes államainak a nukleáris robbanószervezetek használatával kapcsolatban.

IV.2. Az Atomsorompó Egyezmény

Nem szabad említés nélkül hagyni az Atomsorompó Egyezményt (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, rövidítve: NPT), amely 1970. március 5-én lépett hatályba, és a nukleáris non-prolifерáció legfontosabb dokumentumának tekinthető a mai napig. Az Egyezmény három fő, erősen összekapcsolódó témakör mentén jött létre, lényegében három pillérre épül: ezek a nukleáris non-prolifерáció, a nukleáris leszerelés, és az atomenergia békés felhasználása. Az Atomsorompó Egyezmény tekinthető a legglobálisabb egyezménynek a non-prolifерáció terén, ugyanis India, Izrael, Pakisztán és Észak-Korea kivételével jelenleg az összes nemzetközileg elismert állam a részes állama, beleértve a nukleáris fegyvermentes övezetek összes részes államát.

Az Atomsorompó Egyezmény II. cikke bír jelentőséggel a nukleáris robbantásokat illetően, ugyanis ez a cikk kimondja, hogy egy nukleáris fegyverrel nem rendelkező állam „sem közvetlenül, sem közvetve senkitől sem fogad el nukleáris fegyvereket vagy egyéb nukleáris robbanószervezeteket, illetve nem vállalja ilyen fegyverek vagy robbanószervezetek ellenőrzését; hogy nem állít elő és más módon sem szerez nukleáris fegyvereket vagy egyéb nukleáris robbanószervezeteket, és hogy nem kér és nem fogad el semmiféle segítséget nukleáris fegyverek vagy más nukleáris robbanószervezetek előállításához”.⁵³ Ezen megfogalmazás alapján a nukleáris fegyverrel nem rendelkező államok semmilyen típusú nukleáris robbanószervezetet nem használhatnak vagy tesztelhetnek, akár békés, akár nem békés célokra szánják azokat. Azonban a nukleáris energia békés felhasználása megengedett az összes NPT tag számára, tehát úgy tudna békés nukleáris robbantást végrehajtani egy nukleáris fegyvermentes övezet részes állama, hogy egy nukleáris fegyverrel rendelkező állam közvetítését használja fel ehhez.⁵⁴ Ez a plusz akadály tovább csökkenti annak az esélyét, hogy egy nukleáris fegyverrel nem rendelkező állam nukleáris robbantást hajtson végre, és potenciálisan nukleáris fegyverhez jusson ennek segítségével.

⁵³ *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons* (New York, 1968) 729 U.N.T.S. 161. II. cikk.

⁵⁴ Lamm Vanda: *A regionális nukleáris fegyvermentes övezetekkel kapcsolatos néhány nemzetközi jogi kérdés*, p. 411. In: *Állam- és Jogtudomány*, 1973, 16. évf. 3. szám, pp. 392-420.

V. Konklúzió

A tanulmány célja volt a nukleáris fegyvermentes övezetek vizsgálata a nukleáris robbantások kérdésének szempontjából. Az ezen övezeteket létrehozó egyezmények több eltérést is mutatnak egymástól, azonban összességében elmondható, hogy amennyiben tartalmaznak tiltásokat a nukleáris robbantásokra vonatkozóan, azok zömében a nukleáris fegyverek tesztelésére vonatkoznak, említés nélkül hagyva a békés kísérleti robbantásokat. Ennek ellenére meg lehet találni a szándékot, amely vezérelte az egyezmények létrehozóit, és ez alapján iránymutatást kapunk arra vonatkozóan, hogy valójában mely övezetekben tilosak, és mely övezetekben engedélyezettek a békés nukleáris robbantások, ehhez azonban az egyezmények elemzésére van szükség. Több esetben nem a nukleáris robbantásokra vonatkozó cikk, hanem a nukleáris eszközök definíciója adta meg a kulcsot ahhoz, hogy megállapíthassuk, mely tevékenységek tilosak ezen övezetekben. A konkrét tilalmak részletes jellemzésére mindenképpen szükség lenne, ugyanis egy békés nukleáris robbantáshoz használt robbanószerkezet lényegében megkülönböztethetetlen egy nukleáris fegyverben használttól.

További problémákat okoz, hogy a nemzetközi nukleáris non-proliferációs rendszerben található kezdeményezések több esetben átfedést mutatnak a nukleáris fegyvermentes övezetekre vonatkozó rendelkezésekkel. Ez a rendszert nehezen átláthatóvá és bonyolulttá teszi, emiatt mindenképpen egyszerűsítésre és egységesítésre lenne szükség.

A fő probléma tehát az átláthatóság hiánya. Elsősorban a nukleáris fegyvermentes övezeteket létrehozó egyezmények szövegeit kellene kiegészíteni és tisztázni, és minden esetben belefoglalni a nukleáris kísérleti robbantások és a békés nukleáris robbantások abszolút tilalmát ezekbe, tehát a kérdés összes vetülére vonatkozó tilalomra lenne szükség. Ez segítene hozzá ahhoz, hogy a nukleáris fegyverrel nem rendelkező államok semmiképpen ne tudjanak visszaélni a számukra biztosított jogokkal, és ne tudjanak békés nukleáris robbantások segítségével nukleáris fegyverhez jutni, tehát megszüntetné a kiskaput, amelynek segítségével akár a nemzetközi kötelezettségeivel összhangban is tud egy állam nukleáris fejlesztéseket folytatni.

Radics, Olívia Visiting Scholar,
The George Washington University Law School
Researcher in Residence, American University Washington College of Law*

Fighting the Resource Curse: High-Value Natural Resource Management, Sustainability and Security in a Changing Climate in Afghanistan

„The basic building block of peace and security for all peoples is economic and social security, anchored in sustainable development.”¹

„Warfare is inherently destructive of sustainable development.”²

I. Introduction

The connection between the environment and violent conflict has long been established in the literature³ and has gained recognition on the international plane as well.⁴ One significant aspect of this link is with regards to natural resources, both in terms of their abundance, as in the case of high-value natural resources, and their – relative or absolute – scarcity.⁵ With the onset of climate change, the connection between conflict and the environment will likely become even more significant. The conflict in Darfur, for better or worse, has already been termed by many as a climate conflict.⁶

* E-mail: oradics@law.gwu.edu.

¹ Ban Ki Moon: The Right War. In Time Magazine, 2008. április 17, http://content.time.com/time/specials/2007/article/0,28804,1730759_1731383_1731345,00.html (2013. szeptember 14).

² Principle 24, Rio Declaration on Environment and Development, 1992, Report of the United Nations Conference on Environment and Development, UN Doc A/CONF.151/26/REV.1 (Vol.I.). <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm> 2013(2013. április 22).

³ See Shlomi Dinar: Resource Scarcity and Environmental Degradation: Analyzing International Conflict and Cooperation, in Shlomi Dinar (szerk.): Beyond Resource Wars, Scarcity, Environmental Degradation, and International Cooperation. 2011, p. 3. [továbbiakban Beyond Resource Wars]; Christian Webersik: Climate Change and Security, p.8. 2010.

⁴ Examples include the 1980 Report of the Brandt Commission on International Development Issues, addressing the link between threats to the peace and environmental factors, available at <http://www.stwr.org/special-features/the-brandt-report.html> (2013. április 13.); the Global 2000 Report to the President from 1980; UN High-Level Panel on Threats, Challenges and Change's 2004 report on the environment and security, to name but a few. See Sanford E. Gaines: Sustainable Development and National Security. In WM. & MARY ENVTL. L. & POL'Y REV, 2006/30. pp. 326-327 (2006); The Brandt Report summary, available at <http://www.stwr.org/special-features/the-brandt-report.html> (2013. március 20); Donald K. Anton & Dinah L. Shelton (szerk.): Environmental Protection and Human Rights, p. 679. 2011.

⁵ Ben Saul: Climate Change and Resource Scarcity, pp. 73-74, in Rosemary Lyster (szerk.): In the Wilds of Climate Law. 2010.

⁶ Ban Ki Moon: A Climate Culprit in Darfur, In The Washington Post, 2007. június 16, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/06/15/AR2007061501857.html> (2012. szeptember 14.); Ban Ki Moon: The Right War, *supra* note 1.

Particularly vulnerable are societies that are already or still going through a period of conflict, or are just now transitioning to peace, especially if they are also impacted by climate change. The presence of high-value natural resources can further complicate the picture. The purpose of this paper is to examine the delicate interplay of conflict, the presence of high-value natural resources and climate risks, mostly through the example of Afghanistan, and to recommend proposals with regards to the management of valuable resources, and how the transparent, effective and sustainable management of such resources could serve as a potential pathway towards peace not only in the case of Afghanistan, but other countries as well.

II. Climate Change, Resource Scarcity, Resource Abundance and Conflict: Establishing the Links

As noted, the connection between violent conflict and environmental causes has been vehemently established by now, especially in terms of resource wars. An additional factor in this equation is climate change, a “slow-moving environmental disaster,”⁷ that will be a major and persistent driver of future change. The effects of climate change will be widely divergent across the globe: some regions will be more impacted than others, and not necessarily based on their contribution to the problem.⁸ Countries’ resilience will largely depend on factors such as the strength of their economy and democracy; poverty will significantly affect the coping abilities of states.⁹

It is likely that we will see more conflict scenarios where climate change or environmental degradation plays a role. Moreover, there is an important feedback loop here that cannot be disregarded; if indeed armed conflicts will multiply or become more constant or severe as we move forward in time, one cannot ignore the serious and often devastating effects that war – whether internal or international – can have on the environment. Throughout the history of mankind, the environment has been both the object and the victim of warfare, a weapon and a battlefield, and has fared well in neither role.¹⁰ As the African

⁷ James R. Lee: *Climate Change and Armed Conflict*, p. 24 (2009). It is important to note that the distinction between slow-onset and rapid-onset disasters can be significant in terms of consequences. Some authors have noted that the scale of migration, for instance, might be much larger when tied to slow-onset changes in the environment, which can have significant consequences in terms of the possible scale displacement as a result from climate change. At the same time, it is also important to recognize that there is a possibility that if certain tipping points are triggered as a result of global warming, the slow-onset of consequences might turn into rapid-onset, possibly for a prolonged period and possibly with irreversible consequences. See Kjeld Rasmussen & Thomas Birk: *Climate Change, Tipping Elements and Security*. In H.J.S. Fernando, Z.B. Klaić, J.L. McCulley (szerk.): *National Security and Human Health Implications of Climate Change*, p. 40-41. 2011. [továbbiakban *National Security and Human Health Implications of Climate Change*].

⁸ Karen Hulme: *A Darker Shade of Green: Is It Time to Ecocentrise the Laws of War?* In Noëlle Quéniwet & Shilan Shah-Davis (szerk.): *International Law and Armed Conflict, Challenges in the 21st Century*, p. 161. 2010. [továbbiakban *International Law and Armed Conflict*]; Ruth Gordon: *Climate Change and the Poorest Nations: Further Reflections on Global Inequality*, *U.COLO.L.REV.* 2007/78, p. 1589.

⁹ See e.g., Gordon, *supra* note 8, p. 1559; Margaux J. Hall & David C. Weiss: *Avoiding Adaptation Apartheid: Climate Change Adaptation and Human Rights Law*, *YALE J.INT’L.L.*2012/37, 379; Alex Evans: *World Development Report 2011: Resource Scarcity, Climate Change and the Risk of Violent Conflict*, 2010. szeptember 9, http://siteresources.worldbank.org/EXTWDR2011/Resources/6406082-1283882418764/WDR_Background_Paper_Evans.pdf (2013. március 30)[továbbiakban *World Development Report 2011*].

¹⁰ Rymn James Parsons: *The Fight to Save the Planet: U.S. Armed Forces, “Greenkeeping”, and Enforcement of the Law Pertaining to Environmental Protection during Armed Conflict*, *GEO. INT’L. ENVTL. L. REV.* 1998/10, p.441. See also Silja Vöneky: *Peacetime Environmental Law as a Basis of State Responsibility for Environmental Damage Caused by War*. In Jay E. Austin & Carl E. Bruch (szerk.): *The Environmental Consequences of War: Legal, Economic, and Scientific Perspectives*, p. 191. (2000) [továbbiakban:

proverb says, “(w)hen two elephants fight, it’s the grass that gets hurt.”¹¹ Conflicts, new or recurrent, can thus further stress and degrade the environment, and become an obstacle to both sustainable development and long-lasting peace. Accordingly, lasting peace and security in the aftermath of a conflict can only be achieved if all root causes of the conflict adequately addressed, and if the transition to peace is built on sustainability.¹² Since in the past decades, recurrent conflicts with the same parties have become more common, mostly due to the underlying factors gone unresolved, this aspect is going to gain added significance.¹³

II.1. Climate Change and Environmental Causes as Threat Multipliers

Although both the academic literature and the news media have at times been prone to paint an alarmist picture, there is considerable agreement that climate change will not act as the sole cause of violent conflict; its role could be described more in terms of it being a “threat multiplier,”¹⁴ especially in some of the most volatile regions of the world.¹⁵ Thomas Homer-Dixon, one of the first authors to write on the relationship between violent conflict and environmental conditions, drew up what is considered the “standard model of environmental security”¹⁶, focusing on the links between environmental degradation, overpopulation, resource scarcity and armed conflict.¹⁷ He too emphasized that conflict usually cannot be lead back to solely environmental causes.¹⁸ Conflicts tend to result from a complex interaction of causes, such as economic problems, low levels of international trade, political instability, overpopulation, ethnic strife,¹⁹ and it would be simplistic to try and pinpoint a singular cause for conflict.²⁰ To address any possible future conflict scenario effectively, the basic paradigm must be a complete understanding and mapping of the causes of the conflict before launching on to formulate easy conclusions. A thorough understanding of the complex interplay of conflict causes is necessary to work out an efficient blueprint for resolution; without this, recurrence seems almost inevitable, as experience shows that the past decades have had recurrent conflicts – with the same parties, over the same causes – as the norm.²¹

There is also force behind the argument that calls for referring to climate crisis or resource crisis instead of conflict. There is an important distinction between the two in terms of grade and management. A crisis has the potential to turn into a conflict, but it also has the

Environmental Consequences of War]; Stephanie N. Simonds: Conventional Warfare and Environmental Protection: A Proposal for International Legal Reform, 29 STAN. J. INT’L. L. 1992/29, p. 202; Anton & Shelton, *supra* note 4, p. 679.

¹¹ African proverb, cited in Mark A. Drumbl: Waging War Against the World: The Need to Move from War Crimes to Environmental Crimes. In Environmental Consequences of War, *supra* note 10, p. 620.

¹² Anton & Shelton, *supra* note 4, p. 680, noting that it is “critical that the environmental drivers and impacts of conflict are managed, that tensions are defused, and that natural assets are used sustainably to support stability and development in the longer term.”

¹³ Webersik, *supra* note 3, p. 14.

¹⁴ Saul, *supra* note 5, p. 77.

¹⁵ Marcus DuBois King: National Security and Human Health Implications of Climate Change. In National Security and Human Health Implications of Climate Change, *supra* note 7, p. 1.

¹⁶ Gaines, *supra* note 4, p. 322.

¹⁷ *Id.*

¹⁸ “But once I was deep into the issue, I found that environmental problems cannot, by themselves, cause violence. They must combine with other factors, usually the failure of economic institutions or government.” Thomas F. Homer-Dixon: The Ingenuity Gap 21 (2000), cited in Gaines, *supra* note 4, p. 330 (footnote 39).

¹⁹ Anton & Shelton, *supra* note 4, p. 678.

²⁰ Saul, *supra* note 3, p. 77.

²¹ Anton & Shelton, *supra* note 4, p. 678.

potential to achieve resolution.²² Whether a crisis situation turns into a conflict is not a linear process; as Ruettinger notes, “there is no automatism, or simple causal chain of events.”²³ Just as with regards to actual, developed conflict scenarios, there is a delicate interplay of various factors here, some of which – if exacerbated – have the potential to turn the crisis into a conflict, whereas others can bear more pressure.²⁴ Crisis management thus gains increasing importance at the pre-conflict stage, and with conscious efforts, the adaptive capabilities of countries may be enhanced, which could make them more resilient in the face of potential crisis scenarios.²⁵

It is important to note that while the connection between environmental degradation and conflict has been duly noted in the literature, and there is ample experience in this regard, climate change has such a high variability and such a high degree of uncertainty in terms of some of its possible effects and the direction such effects could push states that we need to proceed with extreme caution in formulating conclusions. Nevertheless, it is highly likely – and in fact, it is already happening – that climate change will become one of the most important drivers of change in the near-range future.²⁶ We should perhaps proceed bearing in mind Niels Bohr’s words: “Prediction is very difficult, especially if it’s about the future,”²⁷ keeping in mind that delayed action and reaction might in this case bear devastating consequences.

II.2. Resource Scarcity

A link between resource scarcity and conflict has – rather vehemently – been established in the literature, with regards to climate change as well.²⁸ The most significant issue with regards to scarcity is distribution; as Ben Saul points out, “until our recent era of climate change, *relative* scarcity has been the norm.”²⁹ The source of conflict thus was often a distribution issue: it is not an absolute lack of resources that fuels instability, but when the available resources are distributed unequally.³⁰ This relative scarcity, however, might at some point turn into absolute scarcity due to climate change,³¹ presenting a new form of challenge. This new scarcity could affect the availability of water, food, arable land and energy, and could lead to new conflicts or the worsening of already existing conflict situations.³² Perception also matters in terms of scarcity since a perceived scarcity can just as easily serve as a trigger for conflict as a real one.³³

The U.N. Environmental Programme’s 2008 Consultation Draft, *From Peacebuilding: The Role of Natural Resources and the Environment*, posits three pathways regarding the complex relationship between natural resources and conflict: as contributing to the outbreak of conflict, as financing and sustaining the conflict, and as undermining the peacebuilding

²² See Lukas Ruettinger: *Assessing Local Water Conflicts: Understanding the Links Between Water, Marginalisation and Climate Change*. In *National Security Implications of Climate Change*, *supra* note 7, p. 272.

²³ *Id.*, p. 273. A similar point has been made by Saul, *supra* note 5, p. 77.

²⁴ Ruettinger, *supra* note 22, p. 273.

²⁵ Saul, *supra* note 5, p. 77.

²⁶ World Development Report 2011, *supra* note 9, p. 4.

²⁷ Niels Bohr, as cited in Hall & Weiss, *supra* note 9, p. 316.

²⁸ Saul, *supra* note 5, p. 73; Intergovernmental Panel on Climate Change: *Climate Change 2007; Synthesis Report*, pp.48-54.

²⁹ Saul, *supra* note 5, p. 74.

³⁰ Webersik, *supra* note 3, p. 14.

³¹ Saul, *supra* note 5, p. 74.

³² *Id.*

³³ World Development Report 2011, *supra* note 9, p. 4.

process.³⁴ It is probable that a similar three-point framework could be posited over the future security implications of climate change as well. Aspects of sustainability have to be accounted for during all three stages of a future conflict.³⁵

II.3. High-Value Natural Resources – Abundance as Curse?

A distinction must be made between resource scarcity in terms of scarcity of resources needed to satisfy basic needs, such as water, and high-value resources, such as oil or diamonds.³⁶ The two result in different type of instability and different types of conflict. In case of high-value natural resources, abundance is more likely, although not necessarily, to cause conflict than scarcity, whereas with regards to resources satisfying basic needs, conflict is more likely to result from scarcity. Depending on the type of resource, their assessment and appraisal may have to be done in terms of the national (perhaps even sub-national), regional or global level, and solutions regarding their relative or absolute scarcity would also have to be dealt with at the appropriate level.³⁷

In many countries, especially those going through a post-conflict transition, the presence of high-value natural resources may at times be the harbinger of more conflict.³⁸ In countries affected by conflict, the presence of high-value resources can present further fuel for violence, both as a catalyst for it and as a way of financing the conflict.³⁹ Scott Pegg described three aspects of the “resource curse”: internalization, or the dependence of the state on the sale of resources in the global market, centralization, the exclusive ownership of the resources by the state, which carries with it a heightened risk of corruption, and privatization, when the state’s leaders increasingly rely on personal networks of control.⁴⁰ All three aspects can contribute to a country’s ineffective exploitation of resources, unequal benefit-sharing and resulting instability.

³⁴ Anton & Shelton, *supra* note 4, p. 679.

³⁵ One issue that might arise in terms of climate change is that over the long run, climate change might result in such absolute scarcity (for nonrenewable resources) that sustainability would no longer be applicable in terms of management of the resource. This means that during the pre-conflict phase, heightened attention must be paid to incorporating the principle of sustainable development, along other perspectives, such as distributive justice, to ensure preservation of the resource. Moreover, in climate change, actions must necessary point beyond the national level, and global cooperation – due to the fact that greenhouse gas emissions occurring anywhere contribute to the accumulation of such gases in the atmosphere, and that the resulting warming will affect each country equally – is the only option.

³⁶ World Bank Development Report 2011, *supra* note 9, p. 2.

³⁷ *Id.* p. 12.

³⁸ This was, for example, the recent conclusion that a team of officials from the U.S. Department of Defense, the U.S. Geological Survey and the U.S. Agency for International Development came to in 2010 in a finding that announced that Afghanistan had significant mineral wealth yet not extracted. Siri Aas Rustad, Päivi Lujala & Philippe Le Billon Building or Spoiling Peace? Lessons from the Management of High-Value Natural Resources. In Päivi Lujala & Siri Aas Rustad (szerk.): High-Value Natural Resources and Post-Conflict Peacebuilding, p. 571. 2012 [továbbiakban High-Value Natural Resources and Post-Conflict Peacebuilding].

³⁹ Jan Erik Wetzel: Targeted Economic Measures to Curb Armed Conflict? The Kimberley Process on the Trade of Conflict Diamonds. In International Law and Armed Conflict, *supra* note 8, p. 161. Philippe Le Billon makes an interesting distinction between point resources, such as oil, and diffuse resources, such as coffee. Point resources tend to motivate armed conflict, whereas diffuse resources are often used to finance conflicts, the reason being that point resources are often extracted by international companies that cease their activities in times of violence, whereas diffuse resource extraction often continues during the period of conflict. Philippe Le Billon: The Political Ecology of War: Natural Resources and Armed Conflict, JOURNAL OF CONFLICT RESOLUTION, 2001/ 20, pp.561-584. In Paul Collier & Anke Hoeffler: High-Value Natural Resources, Development, and Conflicts: Channels of Causation. In High-Value Natural Resources and Post-Conflict Peacebuilding, *supra* note 38, p. 302.

⁴⁰ Deborah J. Shields & Slavko V. Solar: Responses to Alternative Forms of Mineral Scarcity: Conflict and Cooperation. In Beyond Resource Wars, p. 258.

At the same time, the presence of natural wealth does not necessarily have to qualify as the “resource curse”;⁴¹ it can also present an opportunity for controlled growth and development and the road to a more prosperous – and more cooperative – future, if the management of the resources is done in a sustainable, transparent way.⁴² Resource scarcity with respect to high-value natural resources is often a relative scarcity or a distribution problem, but it can also arise in the absolute form if the resources are depleted entirely. A state that has relied exclusively on high-value natural resources in its economy, such as South Sudan with oil,⁴³ could experience serious destabilization if the said resource is depleted. This would probably not arise in relation to climate change, but as noted earlier, climate change can still act as a threat multiplier and worsen a brewing conflict. Climate change can act as a stressor on other factors, such as the availability of food and water or arable land, which could lead to an increased fight to control valuable resources in the absence of other avenues to provide for a livelihood.

With regards to conflicts and high-value natural resources, the type of conflict – internal or international – that occurs is largely defined by the type of resource. As for high-value minerals, there have been few instances of direct state-to-state conflict over these; instead countries tend to “meddle” in other countries’ affairs,⁴⁴ like in the case of the D.R.C., which might on occasion reach international dimensions. Moreover, when the resource is sold on the international market, the conflict may gain an international dimension even if no foreign governments get involved in the war.⁴⁵ With regards to oil, however, the picture is different; there is more possibility for international conflict over oil in the coming decades than over other high-value resources, partly because – as one commentator aptly observes – “oil is one of those few commodities whose significance has a cognitive or perhaps even visceral dimension, which can sometimes transcend empirical cost-benefit analyses.”⁴⁶

II.4. Afghanistan as a Case Study

This paper attempts to discuss proposals leading to a more sustainable path of wealth management with regards to high-value natural resources in the context of post-conflict peacebuilding in Afghanistan, in part by embracing the UNEP Consultation Draft’s three-pronged framework as a blueprint for success, and by making reference to the additional factor of climate change.

Afghanistan is a conflict-ridden country, with the war against the Taliban still ongoing, and the state marred by internal and international strife as well as poverty for decades now.⁴⁷ At the same time, in 2010, large deposits of minerals, such as cobalt, copper, gold, lithium and iron have been found by the U.S. Department of Defense, the U.S. Geological Survey and the U.S. Agency for International Development.⁴⁸ Estimates of the value of the find are

⁴¹ Rustad, Lujala, Le Billon, *supra* note 38, p. 583.

⁴² *Id.*

⁴³ *Id.* p. 573.

⁴⁴ Shields & Solar, *supra* note 40, p. 276.

⁴⁵ *Id.* p. 259.

⁴⁶ Christopher J. Fettweis: Is Oil Worth Fighting For? In Beyond Resource Wars, *supra* note 3, p. 204.

⁴⁷ Selected news media sources about the elusive end of the Afghan conflict: http://www.huffingtonpost.com/2012/10/27/afghanistan-war_n_2029807.html (2013. április 5); <http://www.politicsdaily.com/2010/10/06/afghan-war-in-10th-year-no-end-in-sight/> (2013. április 5); http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2012/10/16/state_department_official_negotiations_to_extend_us_troop_presence_in_afghanistan_s (2013. április 5); <http://www.cnn.com/2012/05/23/opinion/tankel-afghanistan/index.html> (2013. április 5).

⁴⁸ See Rustad, Lujala, Le Billon, *supra* note 38, p. 571.

around \$1 trillion.⁴⁹ The country also has large natural gas deposits.⁵⁰ As a foreboding sign, in the past, natural resources have been found responsible for more than half of local level conflicts in the country.⁵¹ The majority (some say 80%) of smaller mines, for example for gemstones, marble and chromite, are not in state control and there are signs that they may be used to finance the insurgency.⁵² The late Ahmed Shah Massoud, commander of the United Front, allegedly made \$50 million from the sale of emeralds and lapis lazuli, which he used to finance his operations.⁵³

Afghanistan, a country heavily reliant on foreign aid and marred by conflict for over three decades, could benefit enormously from the discovery of mineral wealth, but only if it treads with prudence and keeps the concept of sustainability as its compass in the exploitation of the newly found reserves. Unfortunately, there are already signs that corruptive practices might hinder development: in 2010, the minister for mining resigned after he was accused by American officials of accepting a \$30 million bribe to award a copper mine's development's rights to China.⁵⁴ Afghanistan will no doubt need foreign assistance and investment to start exploitation of the mines, especially since it has no history and experience in heavy mining. However, the country is still in a vulnerable and volatile state; foreign investment will come slowly due to security concerns and Afghanistan will have to negotiate wisely, as much as it can, when it does. Afghanistan is currently preparing a new mining law, which would be essential for attracting foreign investment.⁵⁵ The law has been controversial, as it has been attacked by other government officials in what many consider a feud over control of the mining ministry.⁵⁶ Swift and effective legislation, however, is much needed and the current turmoil does not do much good to the investment climate.⁵⁷ Past experience with resource contracts has shown an alarming lack of expertise and experience on the part of government officials, resulting in less than beneficial contracts for the country.⁵⁸ The World Bank, that had collaborated on the formulation of the previous mining law with Afghanistan,⁵⁹ has already provided significant assistance to the country to work out a sustainable path towards resource

⁴⁹ James Risen: *U.S. Identifies Vast Mineral Riches in Afghanistan*. In N.Y. TIMES, 2010. június 23., http://www.nytimes.com/2010/06/14/world/asia/14minerals.html?pagewanted=1&hp&_r=0 (2013. április 10).

⁵⁰ See <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2179.html>.

⁵¹ Renard Sexton: *Natural Resources and Conflict in Afghanistan*. In Afghanistan Watch, 2012. július. <http://inec.usip.org/resource/natural-resources-and-conflict-afghanistan> (2013. április 10).

⁵² Graham Bowley: *Potential for a Mining Boom Splits Factions in Afghanistan*. In The N.Y. TIMES, 2012. szeptember 8. <http://www.nytimes.com/2012/09/09/world/asia/afghans-wary-as-efforts-pick-up-to-tap-mineral-riches.html?pagewanted=all> (2013. április 13.); Matthew DuPee: *Afghanistan's Conflict Minerals: The Crime-State-Insurgent Nexus, Combating Terrorism Center*, 2012. február 6. <http://www.ctc.usma.edu/posts/afghanistans-conflict-minerals-the-crime-state-insurgent-nexus> (2013. április 13.).

⁵³ PHILIPPE LE BILLON, *FUELLING WAR: NATURAL RESOURCES AND ARMED CONFLICT*, Adelphi Papers 373, p. 33.

⁵⁴ Risen, *supra* note 49.

⁵⁵ Graham Bowley & Matthew Rosenberg: *Mining Contract Details Disclosed in Afghanistan*. In N.Y. TIMES, 2012. október 15. <http://www.nytimes.com/2012/10/16/world/asia/mining-contract-details-disclosed-in-afghanistan.html?pagewanted=all> (2013. április 13.)

⁵⁶ Matthew Rosenberg: *Afghan Cabinet Raises Concern About Mining Legislation, to West's Unease*. In N.Y. TIMES, 2012. július 22. <http://www.nytimes.com/2012/07/24/world/asia/afghan-cabinet-blocks-new-mining-laws.html?pagewanted=all> (2013. április 13.); *Afghan Cabinet Gives Preliminary Approval to Delayed Mining La*. In Reuters, February 23, 2013, <http://www.reuters.com/article/2013/02/23/us-afghanistan-mining-idUSBRE91M0C920130223> (2013. április 13.).

⁵⁷ Rosenberg, *supra* note 56.

⁵⁸ Bowley & Rosenberg, *supra* note 55.

⁵⁹ Rosenberg, *supra* note 56.

exploitation; foreign assistance and expertise as well as responsible foreign investment will be key in ensuring that the country avoids the resource curse.⁶⁰

Since the country has no significant prior experience in mining, it has historically lacked environmental protection measures as well.⁶¹ Afghanistan enacted a new environmental law in 2007, which sets out the requirements for environmental and social impact assessments.⁶² The law attempts to create a regulatory framework for the sustainable use of Afghan natural resources.⁶³ The key will be enforcement, which is the task of NEPA, the National Environmental Protection Agency that was founded in 2005.⁶⁴ Since 2002, UNEP has worked extensively in Afghanistan to create a post-conflict path to sustainable development and has provided significant assistance to NEPA with regards to post-conflict environmental assessments and transition as well as adaptation to climate change.⁶⁵

Afghanistan will also be significantly affected by climate change, which may well exacerbate these conflicts in the future.⁶⁶ One way that this could happen is by putting strains on or eliminating the traditional avenues of livelihood of the population, by drying up arable land, causing droughts, and leading to desertification. Since the Afghan economy, for now, is largely dependent on agriculture, but with only a very small portion of land being suitable for farming due to the arid climate,⁶⁷ further desertification as a result of climate change can exacerbate already existing tensions in the country.⁶⁸ Estimates suggest that by 2060, much of the agricultural economy in Afghanistan will become marginal without improving water management and irrigation.⁶⁹ Moreover, the environmental strain of the ongoing conflict is hard to estimate, but it no doubt further erodes infrastructure and significantly damages the agricultural basis of the economy. This might lead to conflict over the control of high-value natural resources as an alternative source of livelihood and also as a possible means to finance armament if rebel groups gain control of resources. We might well witness an interplay of resource scarcity in terms of basic resources as a result of climate change, and resource abundance with regards to high-value natural resources in Afghanistan: a dangerous combination.

As an important development, Afghanistan became a party to the Kyoto Protocol on March 25, 2013.⁷⁰ By signing on to the Kyoto Framework, Afghanistan – as a non-Annex I

⁶⁰ World Bank, Mining for Sustainable Growth in Afghanistan, 2010. szeptember 30. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSDNET/0,,menuPK:64885113~pagePK:7278667~piPK:64911824~theSitePK:5929282~contentMDK:22718722,00.html> (2013. április 13).

⁶¹ Risen, *supra* note 49.

⁶² World Bank, *supra* note 60; A translation of the law can be found at http://postconflict.unep.ch/publications/EA_FINAL_2007_English.pdf (2013. április 13).

⁶³ See UNEP & NEPA, A Guide to Afghanistan's 2007 Environment Law. http://postconflict.unep.ch/publications/afg_env_law.pdf (2013. április 13).

⁶⁴ See <http://www.afghan-web.com/environment/nepa.html> (2013. április 13).

⁶⁵ See <http://www.unep.org/afghanistan/> (2013. április 13).

⁶⁶ See e.g. <http://programs.wcs.org/afghanistan/Challenges/ClimateChange.aspx> (2013 április 7).

⁶⁷ UNEP, NEPA, GEF: Afghanistan: National Capacity Needs Self-Assessment for Global Environmental Management (NCSA) and National Adaptation Programme of Action for Climate Change (NAPA), Final Joint Report, 2009. február, p. 17. <http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/document/ncsa-afghanistan-fr-ap.pdf> (2013. április 6.).

⁶⁸ Jawad Peikar: Country Report: Afghanistan, Workshop on Climate Change and Its Impact on Agriculture, Seoul, South Korea, 2011. December 13-16, p. 2. <http://www.adbi.org/files/2011.12.13.cpp.day1.sess1.8.country.paper.afghanistan.pdf> (2013. április 6.); Department for International Development: Socio-Economic Impacts of Climate Change in Afghanistan, Executive Summary, http://www.necsi.edu/afghanistan/pdf_data/2007447_AfghanCC_ExS_09MAR09.pdf (2013. április 6.).

⁶⁹ *Id.*

⁷⁰ See <http://climate-l.iisd.org/news/afghanistan-joins-kyoto-protocol/> (2013. április 6.) [továbbiakban Afghanistan NCSA].

country – will not have any binding emission targets, but Afghanistan will be eligible for Clean Development Mechanism projects after June 25, 2013, when the Kyoto Protocol becomes effective in the country.⁷¹ As commentators remarked, for Afghanistan, which has 0.2 tonnes per capita emissions, adaptation – and not mitigation – will be the principal objective in the future.⁷² With 80% of the population relying on natural resources, mostly agriculture, and with severe climate change impacts forecasted for the future, the Afghan population will likely have to move away from agriculture as the main mode of earning livelihood; loss of land productivity is already an issue and will likely contribute to further instability in the country.⁷³ In 2012, the Afghan government through NEPA and UNEP launched a \$6 million climate change initiative funded by the Global Environment Facility, focusing on adaptation projects, such as water management and use efficiency, rangeland management, early warning systems for climate change, and improved agricultural management.⁷⁴

The discovery of high-value minerals can be either a curse or a blessing, depending on how Afghanistan and foreign investors manage the newly found wealth. The implications of climate change, the ongoing conflict and the newly found mineral wealth will have to be worked out in the context of sustainability and good governance. The international community will have to provide assistance for the post-conflict rebuilding of the country, which must necessarily include the sustainable exploitation of resources.

III. Proposals for Moving Forward

III.1. Mapping of High Risk Areas and Identifying Drivers of Conflict

As a general matter, and not necessarily in the context of Afghanistan, the first step in combating the “resource curse” as well as preparing for the possible effects climate change might have on this issue is by identifying the “hot zones” for possible climate change-induced conflict with regards to natural resources. This mapping must necessarily coincide with indentifying the major drivers of conflict in a specific area, including the possible effects of climate change. As James R. Lee suggested, such mapping essentially includes two convergences: countries or regions with a higher than average level of conflict and areas with higher than average climate change.⁷⁵ In our analysis, the presence of high-value natural resources must be added to this convergence as a third, determinative factor in the analysis. There are numerous forecasts which try to combine numerous factors and predict future conflict zones, based on past conflict trends, state failure, and climate change. As noted, one possible hot zone for conflict could be Afghanistan, a failed state with the presence of – as of yet – unexploited minerals and a high level of climate impact.⁷⁶ Other zones could include

⁷¹ *Id.*, p. 18.

⁷² Ed King: Afghanistan Joins Kyoto Protocol, 2013. április 5. <http://www.rtcc.org/afghanistan-joins-kyoto-protocol/> (2013. április 11.).

⁷³ *Id.*

⁷⁴ See <http://www.unep.org/newscentre/Default.aspx?DocumentID=2697&ArticleID=9300&l=en> (2013. április 13.).

⁷⁵ Lee, *supra* note 7, p. 66.

⁷⁶ Global Research: “The War is Worth Waging”: Afghanistan’s Vast Reserves of Minerals and Natural Gas. <http://www.globalresearch.ca/the-war-is-worth-waging-afghanistan-s-vast-reserves-of-minerals-and-natural-gas/19769> (2013. április 6.); Rustad, Lujala & Le Billon, *supra* note 38, p. 571. For the climate impact, see e.g., Department for International Development: Socio-Economic Impacts of Climate Change in Afghanistan, Executive Summary, http://www.necsi.edu/afghanistan/pdf_data/2007447_AfghanCC_ExS_09MAR09.pdf (2013. április 6.).

Central Asia, with an intersection of significant climate change impacts, valuable commodities and water scarcity (which could also affect Afghanistan in time),⁷⁷ the Niger Delta, and Sudan, to name but a few.⁷⁸ While many other regions will experience significant climate change impacts, or have significant natural resource reserves, or are politically volatile and have a tendency for conflict, the three factors might not necessarily overlap.

Mapping and identifying drivers of conflict thus will be key in the prevention phase; this is of course a moot point in terms of Afghanistan. In other cases, however, early detection can serve as a signal for the international community, either at the regional or global level, that it is time to step in, by providing help through mediation or negotiation, through financial or technical assistance, or good governance know-how. An early warning system is therefore key, also in the case of recurrent conflicts. Such warning system already exists in the form of some human rights bodies, such as the U.N. High Commissioner for Human Rights, but also in the form of the intelligence community, which gathers such information. Regional and international organizations and treaty bodies, not just in the field of human rights, but also in international environmental law can also provide significant insight and advance warning by early detection of tensions or divergence. There are also efforts to provide early warning based on the convergence of conflict data and meteorological data, both at the global level and on the regional level.⁷⁹

III.2. Mapping and Estimation of Resources, Understanding Their Role in the Local Economy

Mapping and understanding drivers of conflict is the first step. In order to stop a conflict from forming, we must take timely action to prevent the risk situation from developing into a proper conflict. Prevention is key if we are eager to promote sustainable development; since “warfare is inherently destructive of sustainable development,”⁸⁰ preventing further environmental degradation as a result of violence is determinative. As the first building block of prevention, mapping and estimating the resource base of the country or region in question is essential.⁸¹ Such an estimation of the resources should also be done in the post-conflict stage. This has been done before, for example in the case of Sudan and Southern Sudan and the 2004 Agreement on Wealth Sharing.⁸² In the case of Afghanistan, a country coming out of a debilitating war, and decades-long instability, with a presence of newly-found mineral and natural gas reserves, it is imperative to make such estimations. This will probably mean the enlisting of foreign technical assistance and expertise if the country does not have the necessary means or experts for such an operation. Such estimation can also be helpful in eliminating or dissuading unrealistic expectations in terms of the size or scale of natural wealth.⁸³ If reliable estimations are made and they reveal more conservative reserves than expected, this could encourage a government to develop a more sustainable extraction plan, and can enhance cooperation among competing sub-national units.

⁷⁷ Lee, *supra* note 7, pp. 108-109.

⁷⁸ For more “hot zones” see Lee, *supra* note 7, pp. 66-116.

⁷⁹ Webersik, *supra* note 3, pp. 113-115. A global initiative would be UNE/Global Resource Database’s Disaster Risk Index, whereas a regional experiment would be the Conflict Early Warning and Response Network for the Horn of Africa. *Id.*

⁸⁰ Principle 24, Rio Declaration, *supra* note 2.

⁸¹ Rustad, Lujala, Le Billon, *supra* note 38, at 572.

⁸² *Id.*

⁸³ Rustad, Lujala, Le Billon, *supra* note 38, p. 573.

An estimation of the resource base must be followed, as Rustad, Lujala and Le Billon suggest, by understanding the role of resources in local economies.⁸⁴ This is not always applicable. In the case of Afghanistan, much of the mineral wealth has recently been discovered, and there is no significant experience in their exploitation and extraction by the local communities. In other countries, however, this can be a significant aspect, especially when there had been exploitation prior to the outbreak of conflict, as was the case in Nigeria (oil), or the Democratic Republic of the Congo (D.R.C) (diamonds).⁸⁵ Especially with regards to resources that are known for being capable of fuelling conflicts, such as diamonds in the D.R.C., understanding the role that prior, peaceful exploitation of the commodity had performed in the economic life of the community is critical in the peacebuilding process, since such exploitation – although sometimes illegal - often served as employment and provided livelihood for the locals before the outbreak of violence.⁸⁶ If there is an overregulation of the commodity in terms of an absolute ban on extraction, for instance, or by only allowing the central government to extract, this could lead to the deprivation of the livelihood of the community, and can provide a cause for further instability.⁸⁷ It is imperative to balance the interests at stake here: the need for sustainable development, including the interest of the government to make revenues from the commodity, the interests of the local community, and the need to stop commodities from being used to serve as fuel for conflict.⁸⁸ This delicate balance can only be achieved through wide-scale public involvement in the decision-making process, giving adequate consideration to the needs of the local communities, yet at the same time reinforcing the need for the central government to gain revenues from the resources in question.

III.3. Effective, Transparent, Sustainable Management of Resources

The effective, sustainable and transparent management of resources is key in all three stages of the conflict (before, during, and after). High-value natural resources are especially susceptible to mismanagement in all three respects.⁸⁹ Due to the spatial constraints of this paper, it is impossible to discuss in detail every significant factor in this regard, therefore I will concentrate only on the discussion of a few proposals.

III.4. Commodity-tracking

Commodity-tracking means tracing the path of high-value commodities from production to consumption, with the goal of making their sale and purchase more difficult.⁹⁰ The objective is to restrain the use of high-value commodities, such as diamonds, for fuelling conflict, but it also attempts to cut back on illegal exploitation to provide more revenue for the state.⁹¹

A notable example of such a system was the Kimberley Process Certification Scheme, which aimed to curtail the role of “conflict diamonds” in the rebel conflicts in a number of African countries, such as Angola, the D.C.R., Sierra Leone, and the Côte D’Ivoire, with a

⁸⁴ *Id.* p. 572.

⁸⁵ *Id.* pp. 573-574.

⁸⁶ *Id.* p. 574.

⁸⁷ Rustad, Lujala, Le Billon, *supra* note 38, p. 574.

⁸⁸ *Id.*

⁸⁹ *Id.* p. 575.

⁹⁰ *Id.* p. 580.

⁹¹ *Id.*

unique joint undertaking by governments, the relevant industries and civil society.⁹² The process is open to any government that wishes to join, and the process covers all trade in rough diamonds.⁹³ The Kimberley Process took place with UN authorization⁹⁴ and under a special WTO waiver granted in 2003 (extended twice⁹⁵), to avoid violation of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), Articles I, XI (on non-discrimination) and XIII (on quantitative restrictions).⁹⁶ The waiver was necessary because the WTO has more member states than the Kimberley Process, which means that in theory, a WTO member who is not a member of the Kimberley Process could challenge the import bans on uncertified rough diamonds implemented by the participant governments of the Kimberley Process.⁹⁷ Arguments have been made in terms of the waiver having been granted either under Article XX(a)(morality) or Article XX(b)(human life) or Article XXI (b) (essential security interest), and also under Article XXI(c) (compliance with UN Charter obligations), since the process enjoyed the backing of the UN Security Council and the General Assembly.⁹⁸ The argument is only important in terms of future scenarios where the use of such a commodity-tracking scheme might arise.

In the specific context of Afghanistan, although the Kimberley Process has only been used in the rough diamond context, it is not impossible that it could be invoked again, perhaps with regards to high-value minerals. The Kimberley Process worked because its object was a specific commodity and because the problem was specific to a particular area, and also perhaps due to the high-profile nature of diamonds, but the scheme could theoretically be transposed to other commodities. There have already been efforts to trace gold, tin, coltan and tungsten, so-called “conflict metals”, in the African Great Lakes Region by the International Conference of the Great Lakes Region in 2010.⁹⁹ Similar problems have occurred in Afghanistan before, with regards to certain gemstones being used to finance insurgent operation, so a similar process could be envisioned in the Afghan context as well.¹⁰⁰ It is worth bearing in mind, however, that the Kimberley Process was a unique process in terms of the support it received from the UN Security Council and General Assembly, the WTO, and the participation of not only governments, but also the crucial involvement of the industry and NGOs. Whether this success could be replicable remains to be seen.¹⁰¹

⁹² <http://www.kimberleyprocess.com/> (accessed April 7, 2013). For a detailed assessment of the Kimberley Process, see Jan Erik Wetzel: Targeted Economic Measures to Curb Armed Conflict? The Kimberley Process on the trade in ‘Conflict Diamonds’. In *International Law and Armed Conflict*, *supra* note 8, p. 161.

⁹³ Wetzel, *supra* note 39, p. 172.

⁹⁴ The U.N. General Assembly adopted Resolution 55/56 on the “role of diamonds in fuelling conflict” in 2001, and called for the establishment of a certification scheme. The Security Council gave its approval to the scheme in Resolution 1459 two years later. Wetzel, *supra* note 39, p. 170.

⁹⁵ See http://www.wto.org/english/thewto_e/gcounc_e/meet_dec12_e.htm (2013. április 6.).

⁹⁶ Wetzel, *supra* note 39, pp. 171-173.

⁹⁷ *Id.* p. 172.

⁹⁸ *Id.*

⁹⁹ See Partnership Africa Canada, <http://www.pacweb.org/en/pac-and-the-kimberly-process/83-main/conflict-minerals> (2013. április 6.).

¹⁰⁰ See *supra* note 53.

¹⁰¹ Although not in the peace-building context, but another successful commodity-tracking initiative is the Forest Law Enforcement Governance and Trade process of the European Union (FLEGT), which is providing incentives, such as capacity building and institutional development, to timber-producing countries that export to the European Union to adopt a voluntary timber-licensing system. Another initiative is the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas, which intends to provide guidance for firms involved in mineral extraction and trade, and it was endorsed by the International Conference of the Great Lakes Region in 2010. Another commodity-tracking scheme is the Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, which attempts to restrict the use of conflict minerals from the D.C.R. Rustad, Lujala, Le Billon, *supra* note 38, pp. 581-582.

III.5. Transparent Management of Resources

Transparency is key in the management of high-value resources, which are particularly prone to attract cronyism and corruption – both at the national and sub-national level. Transparency has to be extrapolated to the entire process of resource production and trade, and this can only be achieved through implementing adequate laws targeting corruption as well as money-laundering, preferably both on the supply and demand side.¹⁰² A significant issue with regards to anti-corruption and anti-money laundering efforts is always enforcement. Effective enforcement requires – in the larger context – an independent and effective judiciary and prosecutorial branch.

Legal reform is thus an absolute necessity.¹⁰³ There must be a clear legal scheme setting out the context for exploitation within the country, as specifically as possible, to avoid abusive interpretation.¹⁰⁴ Legislation and signing on to anti-corruption conventions is not enough; without institutional reform, without enforcement, without prosecutions, transparency remains illusory. Many countries coming out of a conflict will need assistance from the international community in terms of creating an effective anti-corruption and anti-money laundering scheme, as well as in terms of implementation. Importantly, countries coming out of a conflict with a previous history of corruption should make use – with international assistance – of international asset recovery measures. In the case of Afghanistan, asset recovery for now is not an issue, but might become one in the future.

III.5.1. Review of Previous Resource Contracts

Transparency arises also in the public procurement context. Public auction of contracts should be the preferred method of allocating permits both at the national and sub-national level.¹⁰⁵ In the aftermath of conflict, a review of previously negotiated resource contracts should take place, to ensure that these serve the best interest of the community.¹⁰⁶ Poorly negotiated contracts by weak or corrupt governments, as Rustad, Lujala and Le Billon note, can deprive the government of revenue as well as undermine the legitimacy of the state, and often lack adequate environmental safeguards or protections for workers.¹⁰⁷ Such review has taken place in several countries that are undergoing or have undergone post-conflict transition, such as the D.R.C. or Liberia, with mixed results, which could be due to lack of expertise, capacity and also unequal power relations between the parties, as well as continuing corruption.¹⁰⁸ Since Afghanistan has no serious experience with mining contracts and there have been allegations of corruption with regards to previous contracts,¹⁰⁹ this could be a very important part of reform in the country.

¹⁰² A number of important conventions exist in the anti-bribery, anti-corruption and anti-money laundering context, ratification of which would be essential for all countries. Two of the most important conventions are: UN General Assembly, *United Nations Convention Against Corruption*, 2003. október 31. A/58/422, http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf (2013. április 7.); OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. 1997. november 21. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/38028044.pdf> (2013. április 7.)

¹⁰³ Rustad, Lujala, Le Billon, *supra* note 38, p. 593.

¹⁰⁴ *Id.* p. 595.

¹⁰⁵ Rustad, Lujala, Le Billon, *supra* note 38, p. 596.

¹⁰⁶ *Id.* p. 577.

¹⁰⁷ *Id.* p. 578.

¹⁰⁸ *Id.* pp. 578-579.

¹⁰⁹ Bowley & Rosenberg, *supra* note 55.

III.5.2. Industry Participation in Ensuring Transparency

Importantly, effective enforcement also requires participation by the relevant industries, especially since many states with high-value resources have weak or failing governments and lack adequate institutional stability; without commitment from the relevant industries, transparency would be illusory. Contracts in conflict-prone areas have to be negotiated with enhanced sensitivity to the context in which they will have to operate, making sure that they do not contribute to the worsening of the conflict.¹¹⁰ Greater corporate social responsibility is thus very important in the context of conflict-ridden societies. There are initiatives on the industry side, such as the Extractive Industries Transparency Initiative, which aims at providing a review of the flow of revenue from oil, gas and mining projects, and is a “multi-stakeholder coalition of governments, companies, investors, civil society organizations and partner organizations.”¹¹¹ Other initiatives include the Natural Resource Charter,¹¹² the EU’s FLEGT initiative,¹¹³ the IFC’s Performance Standards on Social and Environmental Sustainability,¹¹⁴ and the Equator Principles,¹¹⁵ to name but a few. There are also initiatives in the oil and gas sector.¹¹⁶

NGO and civil society engagement is key for ensuring transparency at every level. NGOs can provide important watchdog functions, especially domestic NGOs, often in collaboration with international ones.¹¹⁷ Strengthening civil society is therefore imperative both before and after a conflict, not only from the perspective of sustainability and transparency, but also for democratization and human rights protection in general.

In Afghanistan, a country that is seriously impacted by violent conflicts – many over natural resources –, and tensions may exacerbate with the impacts of climate change, ensuring transparency is going to be key for a successful transition to lasting peace. As extractive industries are already present in the country and more firms will soon settle as well, it is imperative that contracts are negotiated in a transparent way and to the benefit of the entire society; whether this will actually happen is unfortunately unlikely at this point amidst multiple allegations of corruption and a fragile, conflicted government.¹¹⁸ Some progress has been made: Afghanistan is an EITI candidate country since 2010, and a report by AEITI was published in 2010 on payments made in the extractive industries sector.¹¹⁹ Civil society is also

¹¹⁰ Rustad, Lujala, Le Billon, *supra* note 38, p. 601.

¹¹¹ The Extractive Industries Transparency Initiative was initiated by Tony Blair in 2002, at the World Summit for Sustainable Development in Johannesburg. Today there are 37 countries are implementing the EITI standards, and 70 major oil, gas and mining companies have expressed their support for the standards. For more information, see <http://eiti.org/> (2013. április 7.)

¹¹² See <http://naturalresourcecharter.org/> (2013. április 7.)

¹¹³ See <http://www.euflegt.efi.int/portal/> (2013. április 7.)

¹¹⁴

See http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/ifc+sustainability/publications/publications_handbook_pps (2013. április 7.)

¹¹⁵ See <http://www.equator-principles.com/> (2013. április 7.)

¹¹⁶ See e.g., <http://www.oilandgasanticorruption.com/Event.aspx?id=335544> (2013. április 7.); <http://oilandgas-compliance.com/> (2013. április 7.); <http://www.weforum.org/issues/partnering-against-corruption-initiative> (2013. április 7.)

¹¹⁷ Rustad, Lujala, Le Billon, *supra* note 38, p. 603.

¹¹⁸ Graham Bowley: Afghanistan’s Natural Resources Could Mean Independence or Corruption. 2012 szeptember 9. denverpost.com, http://www.denverpost.com/nationworld/ci_21499949/afghanistans-natural-resources-could-mean-independence-or-corruption (2013. április 7.). See also Global Witness’ reports on Afghanistan, the extractive industries and corruption at <http://www.globalwitness.org/category/regions-and-countries/afghanistan> (2013. április 7.)

¹¹⁹ <http://eiti.org/Afghanistan> (2013. április 7.)

getting stronger, but is not yet strong enough.¹²⁰ Even though the situation is still volatile in Afghanistan, extractive industries are gradually moving into the country in the hope of profits.¹²¹ The onus of responsibility is on them and the government to set up a transparent, balanced scheme that benefits both sides, as well as local communities. If the government proves unwilling to involve local communities in the negotiating process, then the industries themselves should make every effort to involve them themselves.¹²² Although, as Deborah Shields and Slavko Solar note, there is “an increasing acknowledgement that communities need to be consulted about business activities” that may impact their social structure, health, economy, or environment, there is no clear blueprint as to how to fulfill this obligation.¹²³ Investors should also make sure that they have properly evaluated the climate of investment and the local conditions in Afghanistan; this is imperative to ensure that they do not contribute to or revive tensions.¹²⁴

III.6. Environmental Protection

Government and extractive industries have to work together to ensure that resource exploitation is done in a sustainable manner. This entails enacting legislation if needed, and also institutional capacity-building for enforcement. Environmental impact assessments and social impact assessments, which are provided for in the Afghan Environmental Law, have to be conducted to ensure that large extractive projects do not cause significant harm to the environment or do not adversely affect local communities.¹²⁵ This is especially significant, given that mining has a track record of pollution.¹²⁶ Local management of resources, if feasible politically, might ensure that exploitation is not causing significant harm to the local communities. Considering the vulnerability of post-conflict societies and their unequal negotiating position, it is important to ensure they do not enter into contracts with foreign governments that do not have adequate environmental protection measures. In this respect, companies coming to invest in Afghanistan have to show maturity and responsibility. Guidelines, such as the Equator Principles, can be important in ensuring that social and environmental aspects are adequately taken into account in major projects.¹²⁷

III.7. Equitable Wealth and Benefit Sharing

Countries with abundant, high-value natural resources must strive for a more equitable allocation of the benefits of such resources. This is especially important in cases, like Afghanistan, where a long-lasting conflict has seriously strained resources and the basis for livelihood for much of the population. This can be ensured in part by providing for greater participation in the control of resources by local communities. Before the conflict,

¹²⁰ Mariam Safi: Civil Society in Afghanistan: A Decade of Progress and Challenges. 2012. December 20, <http://www.insightonconflict.org/2012/12/civil-society-afghanistan/> (2013. április 7.) For more on civil society’s role on enhancing control over the extractive industries in Afghanistan, see USIP: The Role of Civil Society in Monitoring Afghanistan’s Extractive Industries. http://www.usip.org/programs/initiatives/afghanistan#civil_society (2013. április 7.)

¹²¹ See Bowley, *supra* note 118.

¹²² Rustad, Lujala, Le Billon, *supra* note 38, pp. 602-603.

¹²³ Shields & Solar, *supra* note 40, p. 242.

¹²⁴ Rustad, Lujala, Le Billon, *supra* note 38, p. 603.

¹²⁵ Rustad, Lujala, Le Billon, *supra* note 38, p. 602.

¹²⁶ See e.g., <http://www.pollutionissues.com/Li-Na/Mining.html> (2013. április 7.)

¹²⁷ See <http://www.equator-principles.com/> (2013. április 13.)

Afghanistan had a history of local level resource management; this needs to be revived.¹²⁸ Moreover, transparent and accountable resource collection and allocation regimes need to be worked out with input from the affected communities.¹²⁹ This entails capacity-building as well as institutional and legal reform.¹³⁰ Afghanistan will have to make a decision how decentralized or centralized its revenue-tracking and allocation scheme should be, based on a careful balancing of all factors. While decentralization can help in creating transparency,¹³¹ it might not work well in a country torn apart by warring factions where the creation and maintenance of national cohesion is a matter of survival. Strong democratic control over revenue resources is key in ensuring equitable distribution on both the national and subnational level;¹³² strengthening democratic institutions therefore is a pre-condition for equitable benefit-sharing.

Revenue sharing can have an important function from a peacebuilding perspective: as Lujala, Rustad and Le Billon note, “an optimal allocation arrangement harmonizes the political objective of reconciliation and the economic objective of broad development.”¹³³ This is another reason why equitable revenue-sharing among the different regions is essential to ensure lasting peace, and this requires a careful balancing among the interests of revenue-producing regions and other parts of the country.¹³⁴ Experience seems to suggest that centralized revenue-sharing is the best avenue for post-conflict societies, especially if there are gross inequalities between the different regions of the country in terms of the presence and production of resources, but centralized plans are not always welcome by warring factions.¹³⁵ A delicate compromise needs to be worked out, suited to the particular needs of the state, adequately addressing the concerns of all sides. It is also important to take into account the possible environmental and social harm that might befall producing regions as a result of exploitation and compensation for such harm must also be accounted for in the plan.¹³⁶ Needless to say, broad participation in the decision-making over this issue is a necessity.

The concept of equitable share of resources should embrace not just intragenerational equity, but also intergenerational equity. Most countries with rich reserves of natural resources tend to experience a lower economic growth rate and low standards of living and social development, especially if the resources are minerals and oil.¹³⁷ Few countries that currently enjoy an abundance of a resource are stocking up for the future. Norway and its sovereign wealth fund, the Government Pension Fund, is a good example of providing for future generations from the proceeds of non-renewable resources.¹³⁸ It is worth noting that the Norwegian Fund has strong corporate governance requirements, and the guidelines restrict investment if there is a risk that the company is involved in human rights violations, environmental damage, corruption or other particularly serious violations of fundamental

¹²⁸ UNEP: Afghanistan’s Environmental Recovery: A Post-Conflict Plan for People and Their Natural Resources. 2006. augusztus, http://postconflict.unep.ch/publications/UNEP_afghanistan_lr.pdf (2013. április 13.)

¹²⁹ Le Billon, *supra* note 53, p. 54.

¹³⁰ *Id.*

¹³¹ *Id.*

¹³² *Id.* p. 68.

¹³³ Rustad, Lujala & Le Billon, *supra* note 38, p. 583.

¹³⁴ *Id.* p. 583.

¹³⁵ Rustad, Lujala, Le Billon, *supra* note 38, p. 587.

¹³⁶ *Id.* p. 588.

¹³⁷ Le Billon, *supra* note 53, p. 11.

¹³⁸ See <http://www.swfinstitute.org/swfs/norway-government-pension-fund-global/> (2013. március 31.); <http://www.regjeringen.no/en/dep/fin/Selected-topics/the-government-pension-fund.html?id=1441> (2013. március 31.)

ethical norms.¹³⁹ The Norwegian Fund could serve as a blueprint for similar initiatives for other countries. Currently such funds exist for example in Russia, Saudi Arabia, Kuwait, Chad and the United Arab Emirates.¹⁴⁰ Such funds could be particularly important in countries that will be significantly impacted by climate change, like Afghanistan, and where the agricultural basis of the economy might be severely reduced in the coming decades. However, in most countries coming out of a debilitating conflict, the application of the intergenerational equity as a guiding principle will only become feasible after stabilization, and even then, it will be very much dependent on development. One way of achieving a balance between providing for the needs of current generations whilst taking care of the interests of future ones is to allow for such funds to be used for current government expenses, including urgent needs as well as necessary infrastructure-building for development, but with a ceiling – in part also to avoid looting by current leaders – as opposed to solely future generation-oriented funds.¹⁴¹ These are often called stabilization funds, and are considered more appropriate for post-conflict settings.¹⁴² Transparency and accountability must be the foundational elements in the governance of such funds.¹⁴³

Accumulating resource revenues or reserves is significant not only for future generations' sake, but also to provide a cushion for states that are dependent on global and often volatile resource prices.¹⁴⁴ Funds, like the Norwegian Pension Fund, can serve to absorb excess revenues during times of abundance, and can create a buffer of protection during recessions.¹⁴⁵ Accumulating reserves can also serve to provide for intragenerational equity, by allowing for a more equitable national revenue redistribution.¹⁴⁶ Accumulation therefore is key both for purposes of intra- and intergenerational equity. As a further suggestion, countries that are overly dependent on non-renewable, high-value natural resources should try to diversify their economies for further protection against market volatility.¹⁴⁷ This is easier said than done, of course.

IV. Conclusion

The above proposals represent tentative steps towards effective post-conflict peacebuilding and sustainability. The road to prosperity is long and never easy, and depends to a large extent not only on the country in question, but also on the assistance of foreign countries and the responsible attitude of foreign investors. Countries have to make their own decisions regarding the applicability and feasibility of the steps above in terms of the local conditions and needs; post-conflict management of natural resources is largely a balancing act. In countries like Afghanistan, that have a history of conflict stretching over more than three decades, peace is not going to come at a low cost. Due to the spatial limits of this paper, I could not address other important issues, such as poppy farming and narcotics trading, which is an additional factor to be considered in this specific context, and there are no doubt many more. As noted earlier, addressing all significant root causes of the problem will be necessary to ensure lasting peace.

¹³⁹ *Id.*

¹⁴⁰ Rustad, Lujala & Le Billon, *supra* note 38, p. 584.

¹⁴¹ Rustad, Lujala, Le Billon, *supra* note 38, p. 585.

¹⁴² *Id.* p. 585.

¹⁴³ *Id.*

¹⁴⁴ Le Billon, *supra* note 53, p. 52.

¹⁴⁵ Rustad, Lujala & Le Billon, *supra* note 38, p. 584.

¹⁴⁶ Le Billon, *supra* note 53, p. 52.

¹⁴⁷ Le Billon, *supra* note 53, p. 56.

Aside from the difficulties inherent in transition, and the dangers and possibilities inherent in Afghanistan's newly discovered mineral wealth, climate change introduces an additional element of uncertainty and risk into this equation. By putting strains on the main forms of livelihood of the population, already badly mangled by a conflict stretching over more than three decades, climate change – and its impacts, such as droughts and desertification – may well act as a threat multiplier, further eroding the hope for long-lasting peace. At the same time, with timely measures for adaptation, as well as building prosperity by ensuring effective, equitable and transparent management of high-value natural resources, Afghanistan has the theoretical possibility of turning this ship around; the newly discovered natural wealth could be the source of a great opportunity for the country, if managed prudently. It is commendable that Afghanistan has become a party to the Kyoto Protocol and that adaptation projects have already started taking place. It remains to be seen whether mitigation efforts, perhaps in the form of Clean Development Mechanism projects, would also be feasible; much depends on the resolution of the ongoing violent conflict. Afghanistan might also face further – and possibly international – conflict risks if increased droughts occur while its development needs require increased availability of water; the importance of joint regimes with its neighboring countries with regards to water management will no doubt be another important area to focus on in the near future.

Any solution must envisage a collective effort and a co-operative endeavor, entailing foreign assistance as necessary, to address not only the challenges posed by climate change, but also conflict and resource management. The delicate and complex interplay of the issues of violence, its causes, the impacts of climate change and resource management demands a holistic approach both in terms of conflict prevention and post-conflict transition. Post-conflict transition in the shadow of climate change will not be an easy task, but with caution, cooperation and mature judgment, the post-conflict rebuilding of Afghanistan can be a successful and sustainable one.

Szörös Anikó törvényszéki ügyintéző,
Kecskeméti Törvényszék Cégbírósága

Közös végrendelet

„Nagy horderejű fontossággal bír az, hogy az ember a maga akaratát az élet határain túl is érvényesítheti; hogy befolyhat azon jogviszonyok további sorsára, melyeknek létrehozásában főrésze neki volt; hogy irányíthatja gyermekeinek nevelését és gondozását; hogy oda juttathatja a vagyont, ahol legnagyobb szükség van arra; hogy a törvény abstract rendelkezésével szemben érzelmeinek szerezhethet érvényt.”

Dr. Márkus Dezső

Az öröklési jog polgári jogunk egyik olyan szegmense, melynek kodifikált joganyaga még mindig magán hordozza a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) hatályba lépéskori állapotát, jóllehet ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy ne lenne olyan része, jogintézménye e területnek, mely ne igényelné a módosítást, különösen az 1990-es rendszerváltozás óta eltelt évek mélyreható gazdasági és társadalmi átalakulása folytán. Ennek egyik legszembeötlőbb példája a közös végrendelet, mely hatályos szabályozásunk értelmében nem tekinthető érvényes végintézkedési formának, azonban a 2014. március 15. napján hatályba lépő Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 7:23.§ (2) bekezdése a házastársak vonatkozásában érvényessé kívánja tenni.

Már a kodifikációs bizottság munkájának figyelemmel kísérése nyomán is számos kérdés merült fel bennem e jogintézménnyel kapcsolatban: milyen érvek szólhattak 1876-ban a közös végrendelet törvény rendelkezései közé való felvétele mellett, s mely ellenérvek igazolhatták 1959-ben azt, hogy többé ne fogadják el jogi szükségességét. Szükséges-e hazai jogrendszerünkbe a közös testamentum intézménye, s ha igen, milyen jogpolitikai indokok igazolják nélkülözhetetlenségét? Amennyiben érdemesnek mutatkozik érvényessé tétele, akkor milyen rendelkezések alapján kerüljön szabályozásra? Végül, az öröklési szerződés, avagy más jogi eszköz valóban alkalmas lehet-e a közös végintézkedési forma felváltására, helyettesítésére? Jelen írás ez utóbbi kérdésre igyekszik választ keresni.

I. Közös végrendeletekről általában

A közös végrendelet két vagy több személynek bármilyen alakban, ugyanazon okiratba foglalt végrendeleti nyilatkozata, amelyben a végrendelezők önként, kölcsönös megfontolás és egyetértés után meghatározzák, haláluk esetére vagyonuknak, esetlegesen vagyonuk egy részének ki legyen az örököse. Megemlítendő, a közös végintézkedési jog a felek – tipikusan házastársak – rendelkezési nyilatkozatainak egységessége, közössége mellett a felek rendelkezési közösségét is feltételezi. A végrendelezők egyéni, individuális akaratnyilvánításáról van szó, azzal, hogy bármilyen alakban ugyanabba az okiratba két vagy több végrendeleti nyilatkozat foglaltatik.

De inisprudentia et iure publico

I.1. A közös végrendelet szabályozásának áttekintése

Mielőtt a közös végrendeletet összevetem az öröklési szerződéssel, szükségesnek tartom e végintézkedési forma történelmi kialakulásával is foglalkozni.

I.1.1. 1876. előtti szabályozás

Általános felfogás szerint a közös végrendelet keletkezése a római jogra vezethető vissza, bár a jogtudósok legtöbbje megjegyzi, e jogi eszköz egyáltalán nem hozható összhangba a római jog struktúrájával, tekintve, hogy a házastársi vagyonszövetségét nem ismerte el. Kiss Géza megvizsgálta, vajon a római jogi gyakorlatban szórványosan előforduló esetek ténylegesen a mai értelemben vett közös végrendelet őseinek tekinthetők-e. Kutatása eredményeként talált Valentianus novellájában valóságos kölcsönös és közös végrendeletre utaló konkrét rendelkezést, amely minden bizonnyal külső, idegen népekkel való érintkezés nyomán merülhetett fel. E végrendeletalkotási lehetősége azonban nem volt hosszú életű, ugyanis Jusztiniánusz a valentianusi novellát elvetette.

Egy másik nézet képviselői szerint a jogintézmény első történelmi megjelenése – a germán szokásjognak köszönhetően – a germán jogban keresendő. A jogintézmény engedélyezése véleményem szerint a német közvagyonjogi rendszerből következik, minek értelmében a házastársakat megilleti közös vagyonukról való rendelkezés joga. A közös vagyon elismerésével egyidejűleg pedig azt is elismerték, hogy a házastársakat a vagyontömegekről való közös rendelkezés joga a tulajdonjog felett való szabad intézkedések legfontosabbikánál, a végrendeletnél is megilleti.

Sajnálatos módon a közös végrendelet hazai törvényi szabályozása nem tekint vissza hosszú múltra. A hazai törvények közül az **1715. évi országgyűlésen megszületett 27. törvénycikk** volt az, amely a végrendeletek tartalmára és alaki kellékeire vonatkozóan először fogalmazott meg alapvető és központi tételeket, rendelkezéseket. Jóllehet e törvény jelenti az első mérföldkövet a végrendeletek világában – bár a szabályozás csak a nemesi végrendeletre vonatkozott, a többi rendek (városok, jobbágyság) tekintetében a helyi szokásjog maradt az uralkodó –, a közös végrendelet szempontjából nem hozott maradandót, figyelembe véve azt, hogy egyetlen paragrafus sem szól eme jogintézményről.

I.1.2. 1876. évi XVI. törvény szabályanyaga és az ezt megelőző joggyakorlat

A közös végrendeletet elsőként az **Oszták Polgári Törvénykönyv** (a továbbiakban: OPTK) II. rész a házassági egyezményekről szóló XXVIII. fejezetének 583. §-a nevesítette: „A házastársaknak szabad ugyanazon egy végrendeletben egymást kölcsönösen, vagy más személyeket is nevezni örökösül. Az ily végrendelet visszahúzható, de az egyik fél visszahúzásából a másik fél visszahúzását következtetni nem lehet.”

Ezt követően a végrendeletek, öröklési szerződések és halálesetre szóló ajándékozások alaki kellékeiről szóló 1876. évi XVI. törvénycikk szabályozta: „13.§ Házastársak feljogosítva vannak, végrendeletüket ugyanazon írott magán-végrendeletbe foglalni, akár tartalmazzon e végrendelet a házastársak közötti kölcsönös intézkedést, akár pedig nem. Ezen eset kivételével, ha ugyanazon végrendeletbe többeknek végintézkedése foglaltatik, e végrendeletek mindenike semmis.

21. § értelmében 13. § rendelkezése a közvégrendeletekre is alkalmazandó.”

¹ A törvény hatályba léptetésére hosszabb határidőt tűztek, hiszen a végrendeletek érvényessége a törvényben újonnan megállapított szabályokhoz lett kötve, így elegendő időt kellett adni mind a jogalkalmazóknak, mind a laikus örökösök számára, hogy a hatályba lépésig kellően megismerhessék a törvényt.

E hazai törvény megszületése előtt – noha nem volt hatályban e jogintézmény felett tilalmat kimondó jogszabály – ritkán ugyan, de találunk a joggyakorlatban hitvesek által tett közös végrendeletet „a régóta meghonosult jogszokás a házasság bensőségén, az együttélés és együttműködésből eredő érdekközösségen, a gyermekek és a mindkét oldalbeli rokonok iránti kölcsönös gondoskodáson, és azon törekvésen alapulván, hogy a hitvesek egyikének halál esetén a vagyoni viszonyokon lehetőleg kevés változás történjék”².

A levéltári kutatásom eredményeként – amelynek alkalmával a Bács-Kiskun megyei és a Pest megyei levéltár iratanyagát tekinthettem át, és számos 1831 és 1871 között készült közös végrendeletet találtam – a következő megállapításokra jutottam: valamennyi fellelt közös végintézkedés azonos képet mutat, vagyis ugyanazon rendezőelv alapján került megfogalmazásra.

I.1.3. 1894. évi XVI. törvényben foglalt szabályozás

A továbbiakban érdemes megemlíteni az örökösödési eljárásról szóló 1894. évi XVI. törvényt, amely amellett, hogy megváltoztatta a végrendelet kihirdetésére vonatkozó hatáskört³, először foglalkozott a közös végrendelet kihirdetésével. A törvény 24. §-a kimondja, „a közös végrendelet pedig az egyik végrendelező halála után kihirdetendő, még akkor is, ha a 2. § 1) - 4) pontjának esete fenn nem forog. Ha az örökhagyó több végrendeletet hagyott hátra, valamennyit ki kell hirdetni”. A kihirdetés körül már a 19-20. század fordulóján is jelentős polémia alakult ki, ezen problematika ma sem jelent megoldott kérdést megítélésem szerint.

I.1.4. A Ptk. vonatkozó rendelkezései

Folytatva a sort a jelenleg hatályos Ptk. megszületésével, annak vonatkozó szabályanyagával foglalkozom, amely jogrendszerünkben eltörölte a közös végintézkedési forma lehetőségét. A forradalmi munkás-paraszt kormány által benyújtott Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló törvényjavaslat 1959. július 29-én került az országgyűlés elé, s másnap, július 30-án már meg is szavazták egyöntetűen, ellenszavazat nélkül. Az országgyűlési naplóból kiderül, az országos vita során a tervezet leginkább vitatott része az öröklési jogot érintő, szabályozó joganyag volt, amely a vita eredményeként lényeges változáson ment keresztül. A július 30-ai ülésen egyébként öt felszólalás történt e napirendi ponttal kapcsolatosan, viszont egy sem arra vonatkozott, miért kerül ki a joganyagból a közös végrendelet jogintézménye. A felszólalók egyhangúan a „burzsoá joganyag” kormány részről történő merev elutasítása ellen emelték fel hangjukat.⁴

A tervezet indokolásában a jogalkotó a mellőzés legfőbb okaként azt jelölte meg, hogy a közös végrendelet értelmezésével kapcsolatban nagyon gyakoriak a viták és az ennek folyamán kialakuló perek igen bonyolultak. Az elvetés mellett szólt továbbá az is, hogy a magyar végrendelezési joggyakorlatban nem volt olyan történelmi tradíciója, amely indokoltá tette volna ezen végintézkedési forma feltétlen fennmaradását, antagonistikusan a Német Demokratikus Köztársaságban ismeretes Berlini végrendelettel. Egyébiránt pedig úgy vélték, e végintézkedési forma más okból is kifogás alá esik, mivel a közös megfontolásból és egyetértéssel alkotott, egy okiratba foglalt két végintézkedés rendszerint arra ad alkalmat, hogy az egyik fél az ígéretével a másik felet befolyásolja, tőle indokolatlan előnyt szerezzen

² Fodor Ármin szerk.: Magyar Magánjog, Öröklési jog, V. kötet. Singer és Wolfner Kiadása, Budapest, 413.o.

³ A végrendelet kihirdetésére vonatkozó hatáskör átkerült az árvászéktől és a királyi törvényszéktől a királyi járásbíróhoz, ezzel jelentős mértékben gyorsították az eljárás idejét.

⁴ A tervezet elfogadásával kapcsolatban további információ az 1958-62-es mutatóval jelzett Országgyűlési naplóban keresendő.

akár saját maga, akár a végakaratóban nevesített más személy javára. Mindezen okoknál fogva aposztrofálta úgy a jogalkotó a közös végrendeletet, mint „nem kívánatos forma”⁵, amely szerinte nem is fog hiátust jelenteni a jogrendszerben a házaspárok számára, mivel egyrészt a gyakorlat azt mutatta, hogy csak igen kirívó esetekben került sor ezek megtételére, másrészt mindazon rendelkezés, amit eddig közös végrendeletbe foglalhattak a hitvesek, az továbbra is megtehető, csupán egyéb végintézkedési formát kell hozzá választani.

A hatályos Ptk-ban jelenleg a végrendeletek érvénytelensége és hatálytalansága című LV. fejezetben, a végrendeletek érvénytelenségéről szóló részben található a közös végrendeletre vonatkozó szabályanyag: „644. § Két vagy több személynek bármilyen alakban ugyanabba az okiratba foglalt végrendelezése érvénytelen.”

Bár az öröklési szabályok rendszerében a Ptk. 644. §-a nem a végrendeletek alakiságára vonatkozó szabályok között nyert elhelyezést, Petrik Ferenc szerint az érvénytelenség oka valójában alaki jellegű hibának tekinthető.

I.1.5. A Ptk. hatálybalépése előtt tett közös végrendeletek sorsa a Ptk. hatálybalépése után megnyíló örökségek esetében

A Kúria **PK. 92-es számú állásfoglalásában** rendezni kívánta azt a problémakört, melynek tárgyát a Ptk. hatálybalépése előtt tett közös végrendelet sorsáról való döntése képezte, különösen abban az esetben, ha az örökhagyó a Ptk. hatályba lépése után halt meg. Ilyenformán a régi és az új jogszabály időbeli összeütközéséről van szó, amikor nem pusztán a korábbi jog hatálya alatt keletkezett jogviszonyok elbírálása jelenti az egyedüli nehézséget, hanem felvetődik a kérdés, a régi jog hatálya alatt keletkezett jognyilatkozatok alaki érvényességét a régi vagy az új jogszabály alapján kell eldönteni? A Ptk. szabályaiból arra következtethetünk, a jogalkotó nem kívánta az állampolgárokat arra kényszeríteni, hogy a Ptk. hatálybalépése előtt tett végrendelezéseiket a Ptk. alakszerűségeinek megfelelő alakban megismételjék. Döntő mértékben az a szándék vezérelte, hogy a szabályozás egyszerűbbé, a végakarát érvényesüléséhez szükséges alaki kellékek a tömegek számára áttekinthetőbbé válják, noha ez azzal is járt, hogy bizonyos végintézkedési formát háttérbe szorítottak, illetőleg másokat a korábbiakhoz képest korlátoztak vagy szigorítottak.

A PK. 92-es számú állásfoglalás értelmében a Ptk. hatálybalépése után megnyílt örökség esetében a Ptk. hatálybalépése előtt tett végintézkedések – ideértve a közös végrendeletet, a szóbeli stb. végrendeleti nyilatkozatokat – akkor is megtartják az érvényességüket, ha a Ptk. szerint ugyan érvénytelenek volnának, a keletkezésükkor hatályos szabályoknak azonban megfelelnek. Ennek tükrében a Ptk. hatálybalépése után elbírálásra kerülő végrendelet szempontjából annak eldöntése vált determinálóvá a vizsgálódás során, hogy a korábbi végintézkedés megfelel-e a jelen hatályos Ptk. szabályainak. Amennyiben nem konvenial a követelményeknek, úgy azt veszik górcső alá, hogy a megtételkor hatályban lévő jogszabályoknak eleget tett-e. Igenlő esetben a végintézkedést érvényesnek minősítik. Annak köszönhetően, hogy a törvény célja az alakiság egyszerűsítése és a favor testamenti elv érvényre juttatása lehetővé vált az is, hogy a Ptk. hatálybalépése után elhunyt örökhagyónak a Ptk. hatálybalépése előtt tett végintézkedését érvényesnek tekintsék, ha nem felel meg ugyan a keletkezésükkor hatályos jogszabályban rögzített alaki kellékeknek, de eleget tesz a Ptk. által megállapított követelményeknek.

A Kúria Pfv. II.20.550/1994 és BH 1995/5.280 eseti döntésekben a következőt olvashatjuk: „Közös végrendelet alapján akár a Ptk. hatálybalépése után öröklésnek lehet helye, ha azt valamennyi érdekelt (örökös) érvényesnek fogadta el”.

Összegezve, a közös végrendelet jogintézménye annak ellenére, hogy jogrendszerünk szerves részeként egy évszázadot sem élhetett meg, igen jelentős

⁵ Sóth Lászlóné: A végintézkedések. HVG – ORAC Lap – és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2001, 170.o.

menyiségű közös végrendekezést tartalmazó iratanyagot hagyott hátra. Ebből arra következtethetünk, hogy a házaspárok számára igen népszerű végintézkedési formát jelentett 1876-tól egészen 1959-ig, ellentmondva ezzel a kormány részéről megfogalmazásra került Ptk. indokolásban foglaltaknak.

Az 1959-ben történt jogrendszerből való – szinte – teljes körű kizárás jogszerűségének megítélése jelen pillanatban is megosztja a szakmát. Maga Vékás Lajos e jogintézménytől való merev elzárkózást nem tartja elfogadhatónak az öröklési jog világában, e végintézkedési forma száműzését tankönyvében a következő hasonlattal szemlélteti: „ez megoldás mégsem aggálytalan; lehet, hogy a törvény a fürdővízzel a gyermeket is kiöntötte, mivel ezzel kölcsönösen egymásra tekintettel tett végintézkedés általában vált lehetetlenné”.⁶

II. Valóban helyettesíthető a közös végrendelet az öröklési szerződéssel?

Staud Lajos írásaiban arról ad számot, helyesli azt a 19. századi bírói nízust, melynek egyik célja a közös végrendelet öröklési szerződéssel való felváltása. Nézete szerint az öröklési szerződés alkalmas arra, hogy betöltse a közös végrendelet tiltása nyomán keletkező űrt. Staud Lajos a közös végrendeletet a maga részéről szívesebben ruházta volna fel az öröklési szerződés hatályával, mintsem engedje felvételét az öröklési jogi szabályozás körébe. Ezzel Weinmann is egyetértett, írásaiban maga is nemegyszer kifejtette, a viszonos végrendelet kivételével elegendőnek bizonyul az elkülönített végrendelet lehetőségének biztosítása, sőt az öröklési szerződéssel való helyettesíthetőség gondolata is megfordult fejében. Ez utóbbi elképzelés, nevezetesen, hogy öröklési szerződés kiválthatja a közös végrendelet intézményét, valamennyi, a közös végrendelet kapcsán publikáló jogtudóst szólásra bírta. A továbbiakban e két végintézkedési forma összevetésére teszek kísérletet, igazolva azt, nem lehetséges az örökösödési szerződéssel mintegy száműzni polgári jogunkból a közös végintézkedési formát.

Jelenleg a házastársak által kötött öröklési szerződés szabályanyagát a Ptké. 73. §-ában találjuk: „Az házastársaknak ugyanabba az okiratba foglalt öröklési szerződése érvényes, ha mint örökgyók kötnék harmadik személlyel szerződést.” Az új Ptk-ban a házastársak közös öröklési szerződésének meghatározását a 7:51. § következő bekezdéseiben ekképpen olvashatjuk:

„(1) Házastársak mint örökgyók az életközösség fennállása alatt érvényesen köthetnek ugyanabba az okiratba foglalt öröklési szerződést.

(2) A felek eltérő megállapodásának hiányában az örökgyókkal szerződő fél által örökölt lakáson és a hozzá tartozó berendezési és felszerelési tárgyakon a túlélő házastársat holtig tartó haszonélvezeti jog illeti meg, ha ő azokat az örökgyóval közösen használta.” Végül, hogy a – a teljesség igénye nélkül – átfogó képet kapjunk e jogintézményről, szeretném megemlíteni az új Ptk-ban fellelhető idevágó új rendelkezések közül néhányat. Egyik változtatás abban áll, hogy – a gyakorlat igényéhez igazítva – módosították a fogalmát, ezáltal öröklési szerződés körébe értendő az a kontraktus is, amelyben az örökgyó kizárólag gondozása fejében teszi örökgyóssá a szerződő felet. A másik változást az jelenti, hogy az örökgyó nemcsak saját eltartása, illetőleg gondozása folytán köthet öröklési szerződést, hanem – mind életében, mind az öröklés megnýíltá után – harmadik személy ellátására is.

II.1. A közös végrendelet és az öröklési szerződés összevetése

A két jogintézmény merően eltérő képet mutat, a továbbiakban ezen eltérésekre szeretném felhívni a figyelmet.

⁶ Vékás Lajos: Öröklési jog. Eötvös József Kiadó, Budapest, 2008, 88. o.

Elsőként azt kell leszögezni, a közös végrendelet egyoldalú jogügylet, míg az öröklési szerződés kétoldalú. Tehát az előbbi a végintézkedésben megnevezett személy beleegyezése, hozzájárulása nélkül, kizárólag az örökhagyó akarata alapján létrejön – figyelemmel az érvényességi követelményekre –, míg az utóbbi csak a felek (azaz az örökhagyó és az eltartó) konszenzusával tehető meg érvényesen.

További eltérés, hogy az örökhagyói oldalon közös végintézkedési forma esetén mindig két személy áll, csak hitvesek által kerülhet megtételre, ezzel szemben a másik végintézkedési formánál általában – mivel végintézkedésről van szó – csupán egyetlen személy szerepel, mint örökhagyó, azzal, hogy kivételt képeznek ez alól a házastársak, akiknek az ugyanabban az okiratban foglalt öröklési szerződése érvényes.

A közös végrendelet minden esetben ingyenes, ezzel szemben az öröklési szerződés visszerthes. Ez utóbbinál az ellenszolgáltatás maga a tartás, amely „megfelelő” eltartást jelent, vagyis e kötelezettség az örökhagyó – és az új Ptk. értelmében harmadik személy – gondozására, gyógyíttatására, ápolására és eltemetetésére egyaránt vonatkozik vagy életjáradék. Az életjáradék meghatározott pénzösszeg időszakonként visszatérő szolgáltatását jelenti. Fontos hangsúlyozni, hogy pusztá gondozás, gondviselés ellenében öröklési szerződés nem köthető. Az, hogy mindezek mérték hogyan viszonyul az örökség értékéhez, a szerződés megkötésekor nem kerül konkretizálásra. Ebben az értelemben kétségkívül szerencseszerződésről van szó. A közös végrendeletnél ilyenfajta tartási kötelezettség – azaz, hogy örökhagyó a szerződéses örökösnek nyújtott végrendeleti juttatást annak fejében adja, hogy amennyiben rászorulttá válna a nevezett örökös gondoskodjon róla, ápolja őt – ugyan fennállhat az örökhagyók halála esetére örökösöknek nevezettek terhére, azonban ez nem változtat a végrendeleti jellegen, s nem minősíti át öröklési szerződéssé. Pusztán arról van szó, hogy az „örökhagyó a szolgáltatásokért a róla gondoskodó személynek a hagyatékából kíván ellenértéket nyújtani”⁷.

Az öröklési szerződés módosítására és megszüntetésére a tartási és az életjáradéki szerződés szabályait kell alkalmazni, ugyanakkor az alakiség vonatkozásában az öröklési szerződés létrejöttére vonatkozó szabályokat kell követni. A közös végrendeletnél e vonatkozásban a végrendeletek szabályanyagához kell igazodni, tehát e pontban is eltérés állapítható meg közöttük.

A szerződéses örökös az örökhagyó tartozásaiért nem felelős, kivéve, ha az öröklési szerződés érvénytelen (pl. színlelt szerződés) vagy hatálytalan (pl. harmadik személy kielégítési alapját sértően fedezetelvonó), illetőleg ha a szerződés tárgyát képező vagyontárgyon a hagyatéki hitelezőnek zálogjoga van. A jogalkotó a közös végintézkedési formánál azonban lehetőséget biztosít az örökhagyó hitelezőinek követelésük érvényesítésére, természetesen csak az ingyenesen szerző végrendeleti örökös (esetlegesen örökösök) terhére.⁸

A két jogintézmény között lényeges különbség áll fenn az érvényesség tekintetében is, annak következtében, hogy egyfelől egyoldalú ingyenes, másfelől kétoldalú visszerthes jogügyletről van szó. Az eltéréseket részben a jogalkotó teremtette meg törvényi szabályozás útján, részben a jogalkalmazók alakították ki ítélkezési gyakorlatukban. Az öröklési szerződés érvényessége tekintetében az írásbeli végrendeletre vonatkozó rendelkezéseket azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy korlátozottan cselekvőképes személy örökhagyóként kötött öröklési szerződésének érvényességéhez a törvényes képviselő hozzájárulása és a gyámhatóság jóváhagyása is szükséges.⁹

⁷ Söth Lászlóné: A végintézkedések. HVG – ORAC Lap – és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2001, 237.o.

⁸ Az örökhagyó tartozásai a hagyatéki tartozások teljesítési sorrendjének harmadik lépcsőfokát képzik, megelőzve a köteles részen, és a hagyományon, illetve a meghagyáson alapuló kötelezettségeket.

⁹ Ennek jogdogmatikai indoka azon alapul, hogy öröklési szerződésnél az örökhagyó már életében lekötött tulajdonában álló vagyont (pontosítva: egyes vagyontárgyait), korlátozva szabad rendelkezési jogának gyakorlását, indokoltá téve a jogügylet gyámhatóság és a törvényes képviselő részéről történő ellenőrzését. Közös végrendeletnél ezen ellenőrzés garantálása annak okán nélkülözhető, hogy a végrendelező

Egy másik eltérő regula, hogy az öröklési szerződésre akkor is a más által írt végrendelet alakításai irányadók, ha az valamelyik fél saját kézírásával készült. Ez azt jelenti, minden esetben – kivéve a közjegyzőnél elhelyezett szerződést – szükségeltetik két tanú jelenléte az öröklési szerződés érvényességéhez, függetlenül attól, hogy ki foglalja írásba a szerződés tartalmát. E szabály megalkotása mögött azon probléma elkerülése áll, mikor szükséges két tanú együttesen jelenléte, ha teljesen kívülálló személy vagy valamelyik szerződő fél fogalmazza meg és írja le a szerződés tartalmát jelentő jogokat és köteleességeket. Ilyen kikötéssel közös testamentumnál nem találkozunk, bár véleményem szerint ezen megállapítás csak abban az esetben helytálló, ha a hitvestársak külön-külön vetik végakarataikat saját kezűleg (ugyanarra) a papírosra. A közös végrendelet azon formáját, amelyben mindkét fél végakaratait egyik házastárs írja le teljes terjedelmében, magam részéről egy tekintet alá veszem az öröklési szerződéssel.

Az ítélkezési gyakorlatból az is kiolvasható, a jogalkalmazók szorgalmazzák a jó erkölcsbe ütköző öröklési szerződések semmissé nyilvánítását, más szóval az öröklési szerződés érvénytelenségi okai közé emelték Ptk. 200. §-ának (2) bekezdését. Emellett megfigyelhető azon törekvés is, melynek célja az, lehetővé váljon az öröklési szerződések feltűnő értékaránytalanság (Ptk. 201. § (2) bekezdés), valamint a Ptk. 207. § (4) bekezdés címén való megtámadása. Ez utóbbi jogszabályhely alapján akkor válik érvénytelenné az öröklési szerződés, ha szerződő felek valódi szándéka, akarata nem az öröklési szerződés megkötésére, hanem színlelt szerződéssel más célra irányul. Mindezen érvénytelenségi okok azonban nem képezik részét a közös végintézkedésekre vonatkozó okok körének. A két jogintézmény között lehet vonni párhuzamot is, igaz csak igen szűk körben.

Először is mindkét végintézkedési forma mozgató rugója, s egyben egyik legfontosabb motívuma a bizalom. Bizalmi jelleg nélkül mindkét jogügylet okafogyottá válik az örökhagyó(k) részéről.

Mindkettő kapcsán elmondható, a juttatásban részesülő személyre – legyen akár szerződéses, vagy akár végrendeleti örökösről is szó – csak az örökhagyó halálát követően száll át az öröklési szerződésben vagy végrendeletben meghatározott vagyon, esetleg vagyontárgyak tulajdonjoga.

Itt is indokolt megemlítenem, az öröklési szerződésre az érvénytelenségre nézve általánosságban a végintézkedésre vonatkozó szabályozás az irányadó, amellett, hogy mind a Ptk., mind az ítélkezési gyakorlat alkotott ez alól kivételeket.

Végül közös jegyként emelném ki, az örökhagyó végrendelkezését nemcsak közös végrendeletbe foglalhatja, hanem az öröklési szerződésbe is¹⁰, természetesen erre a másik szerződő fél (azaz eltartó) nem jogosult. Öröklési szerződésbe végrendeleti nyilatkozatot tenni nyilvánvalóan csak akkor lehet, ha az örökhagyó e szerződéssel nem az egész vagyonát kötötte le az eltartója javára, hanem maradt olyan vagyontárgya, amely felett szabadon rendelkezhet, s e javak vonatkozásában kívánja végakaratait megtenni.

II.3. Az egymás mellett alkalmazás mellett szóló érvek

A két jogintézmény egyidejű megtartása mellett szóló legmeggyőzőbb érv az, hogy a közös végrendelet – szemben az öröklési szerződéssel – egyoldalúan visszavonható¹¹, „mert az a körülmény, hogy végrendeletek külsőleg egyesítve lettek, az egyoldalúan tett intézkedések

végrendeleti nyilatkozatához nincs kötve, vagyis ez esetben vagyona, egyes vagyontárgyai feletti rendelkezési joga semmilyen formában nem kerül korlátozásra.

¹⁰ Ne feledjük, az öröklési szerződés is végintézkedési forma.

¹¹ A Kúria 2543/891. számú ítélete kimondja: „minthogy ekként a jelzett közös végrendelet nem a visszavonhatatlanság kikötésével alkottatott...ennélfogva a közös végrendelet tételéből oly kötelezettségek, melyek neje halála után annak visszahuzását Sch. Ignácra nézve anyagi jog szempontjából kizárnák, nem származtak. (Ennélfogva) a visszahuzást érvényes ténynek elfogadni kellett”.

egyoldalú visszavonását nem akadályozza”¹². A közös végrendelet vonatkozásában a visszavonás jogának gyakorlása tárgyában az új Ptk. 7:43. § (3) és (4) bekezdése mutat iránymutatást, nevezetesen:

„(3) Semmis a közös végrendeletbe foglalt rendelkezés egyoldalú visszavonása, ha azt a végrendelet kizárta, vagy arra a másik végrendelettel értesítése nélkül került sor.

(4) Ha valamelyik házastárs érvényesen vonja vissza egyoldalúan a közös végrendeletbe foglalt rendelkezését, a másik házastárs végrendelete hatályos marad, kivéve, ha a végrendeletből megállapítható, hogy egyik fél sem tette volna meg rendelkezését a másiké nélkül.”. Azaz a visszavonás jogának gyakorlása kizárólag kifejezett módon, a másik házastárs tudtával, értesítésével történhet. Maga Fodor Ármin úgy gondolta, ha a végrendelettel a visszavonás jogáról lemondanak, voltaképpen öröklési szerződéssel van dolgunk, mely az előírt kellékek fennforgása esetén, mint ilyen érvényes.¹³ Viszont ne feledjük el, viszonyos végrendelet esetén szigorúbb szabályoknak kell eleget tennie az örökhagyóknak. Ennek következtében az egyoldalú visszavonás jogának gyakorlása viszonyos, illetve álláspontom szerint kölcsönös és viszonyos közös végrendeletnél – tekintve, hogy ennél a végintézkedési formánál a végrendeleti nyilatkozatok kvázi egymáshoz vannak bilincselve – szintén nem öröklési szerződést eredményez, hanem azt a következményt vonja maga után – mint az a fentiekben ismertetett jogszabályhelyből is következik –, hogy az egész végrendelet megsemmisül. Mindez Vadász Lajos szerint csak akkor forog fenn, ha a visszavonás a másik fél tudta és értesítése nélkül történik.

Nézetem szerint csak akkor lehetne egyáltalán elgondolkodni a helyettesítésen, ha az öröklési szerződés egyoldalúan visszavonható lenne, a magam részéről így sem helyeselném, hogy a jogalkotó a házastársakat a közös végrendelet alkotása helyett öröklési szerződés megkötésére sarkallja. Ezáltal mintegy feledésbe merülne azon felfogás, miszerint a házasság intézménye és a hitvestársak közötti szerződéskötés egymással összeférhetetlen. Bozóky Alajos is úgy véli, a házasság bensőségének árt a hitvesek egymással történő szerződéskötése, annak okán, hogy a szerződéstől való visszalépés tekintetében alkalmazható formaszűrés egészen más jelentőséggel bír, mint valamely végakarati intézkedésnél gyakorolható egyszerű visszavonási jog.¹⁴

Mások arra hivatkoznak a közös végintézkedés helyettesítése kapcsán, hogy arra nem csupán a végrendeleti okirat alapján, hanem a túlélő házastárs ténye alapján is szükség van. Staud Lajos szerint ez akkor válik indokolttá, ha a túlélő fél a hagyatékot az elhunyt fél kölcsönös testamentumba foglalt rendelkezése alapján akceptálja. Mindennek jogdogmatika magyarázata abban áll, hogy a túlélő fél az elfogadással egyúttal saját rendelkezési jogáról mond le, azaz megfosztja a saját intézkedését végrendeleti jellegétől, felruházva azt egyidejűleg az öröklési szerződés színezetével, ezáltal pedig a beállító kötöttséget visszavonhatatlanná tesz végakarátát.¹⁵

A contrario értelmezés útján az előbbi fejtegetésből azt a konzekvenciát vonhatjuk le, hogy egyéb kollektív végintézkedési formánál, ahol csupán önálló és papirosszerű egységet alkotnak a hitvesek intézkedései, ott a végrendeleti intézkedések elfogadásából nem lehet öröklési szerződésre, s így az egyoldalú visszavonás jogáról való lemondásra következtetni. E fenti helyzetekben a közös végakarati intézkedés önmagában és tisztán érvényesül.

¹² Fodor Ármin (szerk.): Magyar Magánjog, Öröklési jog, V. kötet. Singer és Wolfner Kiadása, Budapest, 27. o.

¹³ Erre vonatkozó példa olvasható a Kúria 5737/887-es döntésében: „tekintettel, hogy T. J. és M. házaspár az 1860.jún.24-iki, illetve 1862.máj.25-iki közös végrendeletükben annak visszavonhatásáról való jogról kölcsönösen lemondtak, a kérdéses közös végrendelet tartalmánál fogva öröklési szerződésnek tekintendő”.

¹⁴ Bozóky Alajos: A közös végrendeletek. In: Jogtudományi Közlöny. 1889/34. szám, 269-271. o.

¹⁵ Mindez azonban a túlélő hitvesnek csak azon intézkedéseire értendő, amelyek az ő részéről is kölcsönösen jelentkeznek, ugyanis mindaz, ami a kölcsönösség körén kívül esik, azokra nézve a rendelkezési szabadság érintetlen.

„A kölcsönösség határa tehát az, amely a visszavonhatatlanságnak, illetve a közös végrendeleteknek az abban foglalt kölcsönös rendelkezés elfogadása folytán bekövetkezett szerződéssé válásnak a határát megvonja.”¹⁶ Annak eldöntése, vajon meddig terjed a kölcsönösség határvonala, mindig ténykérdés, bár Staud Lajos azt a lehető legtávolabbi perifériára tolná ki.

Szintén a helyettesítés felvetése ellen szól az a vélelem, amely a közös végrendelet érvényes fennállásakor kristályosodott ki, nevezetesen az, hogy mindazon helyzetekben, ahol kétségesnek mutatkozik annak eldöntése, vajon közös végintézkedés vagy öröklési szerződés került megtételre a hitvesek részéről, mindig az előbbit kell vélelmezni, annak következtében, hogy az kevésbé köti meg a feleket.

Végül, kulcsfontosságú annak kiemelése, az öröklési szerződéskötésre való jogosultság azért sem pótolhatja a közös végrendeletet, mert az előbbi, annak megkötése után sosem minősíthetjük át közös végrendeletké. Ez is alludál arra, a két jogintézmény merően más képet mutat, más-más szeletét képzi magánjogunknak.

Sokat amiatt tartják aggályosnak a közös végrendelet intézményét, mert félnek attól, hogy e testamentum valódi értelmének kipuhatólása nehézségre vezet majd a joggyakorlatban, kvázi e végintézkedési forma sérti az örökhagyó akaratának legmesszebbmenő érvényesítésének elvét (favor testamenti). Ezzel azonban nem értek egyet, mivel közös végrendelet esetén egy, még elkülönített végrendeleti formáknál két akaratnyilvánítás fekszik előttünk. Ebből kifolyólag könnyebbnek mutatkozik különböző személyek által egy és ugyanazon okiratban nyilvánított végakaratának magyarázata, mint ugyanezen személyeknek különböző végrendeleti nyilatkozatba foglalt akaratának interpretálása. Ez utóbbi esetben két, egymástól akár tartalmilag teljesen elkülönülő végakaratot kellene egy közös értelmi keretbe foglalni, amely olykor komoly kihívást jelenthet. Ráadásul a kommentár-irodalom éppúgy, mint a gyakorlat világosan kifejti, hogy a végrendeletek értelmezése során az örökhagyó akaratának helyes kibontásánál nem pusztán a végrendelet egyes intézkedéseit, hanem valamennyi rendelkezést egyidejűleg kell magukba véve elemezni és interpretálni, azaz a végrendelet tartalmának összefüggéseiben történő teljes feltárására van szükség. A favor testamenti elv érvényesülése legfőbb korlátjának a jogirodalom egyébként a végrendelet alakilag hibás mivoltát jelöli meg, amivel kapcsolatosan a jogászélet kiemelkedő professzorai,¹⁷ pedig úgy vélekednek, a favor testamenti elv, mint értelmezési elv nem szolgálhat a végrendelet alaki hibáinak orvoslására. Mindezekből pedig az következik, a favor testamenti elv sérülése éppúgy felmerülhet közös végrendeleteknél, mint az elkülönített testamentumok esetén.

További közös végrendelet megtartása mellett szóló érv a munkakímélés és költségtakarékosság.

Véggövetkeztetések: üdvözítőnek találok, hogy az új Ptk-ban biztosítva lesz a házastársak azon jogának gyakorlása, hogy egyazon okiratba mindkettejük belefoglalhassa végrendeleti nyilatkozatát, figyelemmel az egyes végrendeletek tartalmi és indokbeli összefüggéseire, vagy pusztán arra az esetre, hogy az egyik személy a másikra, vagy annak végrendeletére tekintettel részesíti juttatásban a másikat, esetlegesen harmadik személyt. A közös testamentumot a Ptk. rendelkezései közé való felvételére nem pusztán vagyoni érdekek teszi érdekessé, hanem mind a házassági érdek- és életközösség, mind a gondoskodni vágyás – akár gyermekekről, akár rokonokról legyen szó – egyidejűleg. Szükséges megemlíteni, e jogintézmény különösen azon családoknak jelentene célszerű és hasznos jogi eszközt, akiknek több házasságból több gyermeke született és kölcsönösen, egymásra való tekintettel – kölcsönös

¹⁶ Staud, 46.o.

¹⁷ például Gellért György

kötöttséggel – szeretnének dönteni közös szerzeményeik, illetve különvagyonuk felett gyermekeik javára. Ugyanezen szükség és igény mutatkozik e jogintézményre nézve azon családoknál is, akik gyermektelenek, s akik ebből kifolyólag még életünkben kívánnak rendelkezni vagyonuk sorsa felett családtagjaik, rokonaik részére, elkerülvén ezzel azt, hogy a véletlenre bízzák annak eldöntését, melyikük családja örökölje a teljes vagyonukat.

Szükségességét és indokoltságát igazolja, hogy gyakorlati hatásában addig is célszerűnek mutatkozott, míg nem volt tüzetesen szabályozva, így egy részletek menő, e területet teljes körűen átfogó szabályozás mellett még inkább sikeresebb, meggyőzőbb eredményt várhatunk tőle.

A HIV fertőzötteket érintő diszkrimináció magyarországi vonatkozásai

I. Bevezetés

Tanulmányunk témája a HIV fertőzötteket érintő diszkrimináció. 30 évvel a vírus megjelenése után elmondhatjuk, hogy a halálos kór - ami 2-3 évtizede a halálos ítéletet jelentette - ma már jól kezelhető, krónikus betegséggé nőtte ki magát.

A HIV fertőzésről rengeteg egészségügyi tanulmány és kutatás készül az orvostudomány keretein belül, azonban a HIV szociális aspektusairól keveset beszélünk, pedig a téma legalább olyan fajsúlyú, mint az egészségügyi vonatkozás. Az érintetteket gyakran éri jogsérelem és hátrányos megkülönböztetés HIV pozitív státuszuk miatt.

A társadalom és a népesség szemében - főleg hazánkban - a téma "AIDS" még mindig félelmeket és előítéleteket vált ki, amely sok esetben túlzott és alaptalan.

Mivel a vírus megjelenésekor a HIV/AIDS elsősorban olyan társadalmi csoportokat érintett, amelyek már eleve diszkriminálva és stigmatizálva voltak - így a homoszexuális férfiak, heroin-, és intravénás droghasználók, prostituáltak, valamint fekete népesség - ennek köszönhetően ezek az előítéletek a mai napig erősen élnek a népesség között, pedig köztudott, hogy nemcsak a fent említett társadalmi csoportok lehetnek a fertőzés áldozatai. Az új fertőzések nagyrésze heteroszexuális kapcsolat következménye.

A HIV fertőzöttekkel szembeni diszkriminációhoz hozzájárul az a tény, hogy a társadalom morálisan elítéli azt a magatartást, amely a HIV-vel való fertőződéshez vezetett, egyes csoportok és személyek akár "büntetésnek" is tekintik a betegséget. Pedig a fertőzés sok esetben a morális normák megszegése nélkül, anyáról magzatra, vérátömlesztés útján, vagy heteroszexuális kapcsolat során is megtörténik.¹

A kirekesztettségtől való félelem és a negatív társadalmi attitűd nagymértékben hozzájárul ahhoz, hogy a lakosság többsége még anonim módon sem szeretne HIV szűrésen részt venni. A HIV fertőzés korai felismerése több szempontból is fontos lehet, nemcsak az egyén, hanem a társadalom számára is.

Késői felismerés esetén az érintett személy immunrendszere helyrehozhatatlan mértékben károsul, amely a mindennapi életére, munkavégzésére is kihat. Az ún. oppurtunista betegségek megjelenésekor a táppénzen, és betegszabadságon töltött idő a munkahely elvesztéséhez vezethet, amely további szociális problémákat vonz maga után. Magyarországon és a többi Európai Unió (EU) tagállamban sem vonatkoznak a HIV fertőzött személyekre más munkajogi törvények, amelyek védenék a jogaikat (Hösl, 2005).

A fertőzés korai felismerésével megelőzhető a vírus továbbadása. Az idejében megkezdett antiretrovirális terápia következtében a fertőzött személy vírusszáma olyan minimális szintre lecsökkenthető, hogy a vírus továbbadásának esélye is minimalizálható. Ezáltal megakadályozható nemcsak a fertőzés továbbterjedése, hanem az egészségromlás is,

¹ Langer, Phil C. et al.: *Positiv - Leben mit HIV und AIDS*. Balance Buch + medien Verlag, Bonn, 2010.

amely az egész életminőségre kihat. Megfelelő terápiával évtizedekkel meghosszabbítható a HIV fertőzött személy élete.

II. A HIV / AIDS, mint egészségügyi és társadalmi probléma

II.1. Élet a fertőzés után

A betegséget először amerikai orvosok írák le 1981-ben, hazánkban az első AIDS beteget 1986-ban diagnosztizálták.

Az AIDS (*Acquired Immune Deficiency Syndrome*) betegség okozója a HIV (*Human Immuno Deficiency Virus*) vírus, amely a retrovírusok családjába tartozik. A retrovírusok jellegzetessége, hogy RNS-ük beépül a megtámadott sejtek DNS-ébe, megváltoztatva azok genetikai szerkezetét. A vírus által megtámadott CD4 sejtek nem tudják immunológiai szempontból fontos szerepüket betölteni, hanem a vírust reprodukálják. Ennek következtében a HIV vírusok száma megemelkedik, a CD4 sejtek száma pedig fokozatosan csökken, majd az immunrendszer összeomlik. Ez a folyamat kezelés nélkül akár 10 évig is eltarthat, míg kialakul az AIDS tünetegyüttes.²

A HIV/AIDS nemcsak egy betegség. A vírussal való megfertőződés az élet minden területére kihat. Egészségügyi és pszichoszociális vonatkozásai sem elhanyagolhatóak

A HIV-vel fertőzött személyek pszichésen is nagy terhet hordoznak, ezt mutatja a fertőzött személyek között nagy arányban előforduló depresszió és egyéb pszichés elváltozások. Különböző kutatások egyértelműen igazolják, hogy depresszív és pszichés megbetegedések a HIV fertőzött személyek között sokkal gyakoribbak, mint a nem fertőzött személyek esetében.³

Ha a HIV fertőzésre idejében fény derül és a terápia sikeres, akkor - ha a betegség nem is gyógyítható - de az érintett személy életminősége szinten tartható - akár 35-40 éven keresztül. Az idejében felismert HIV pozitív státusz és az időben megkezdett antiretrovirális terápia esetén a vírusszám minimalizálása következtében a továbbfertőzés veszélye is minimalizálódik. A mai fejlett orvostudománynak köszönhetően HIV fertőzött nők jó eséllyel (több mint 99 %) egészséges gyermeknek adhatnak életet, sőt olyan párok is (ún. szerodiszcordáns párok) vállalhatnak gyermeket a fertőzés továbbadása nélkül, ahol az egyik fél HIV státusza pozitív, a másik fél pedig negatív. Az orvostudománynak köszönhetően az idejében felfedezett fertőzés jól kezelhető, melynek következtében a fertőzött személy életminősége szinten tartható és javítható. Európában a HIV fertőzött személyek kétharmada munkaviszonyban áll, 90% pedig aktív korú, 15 és 49 év közötti.⁴

Hogy a HIV pozitív státusz milyen egészségügyi - és szociális következményeket vonz maga után, ez több faktortól is függ:

- melyik országban él az érintett személy és milyen ott az egészségügyi ellátórendszer
- milyen a szociális ellátórendszer az adott országban
- milyen az adott országra érvényes törvényi háttér, amelyek védik a fertőzött személyek jogait
- tartozik-e olyan társadalmi csoporthoz, amelyek diszkriminálva és kirekesztve vannak

² Jakab István: *AIDS: élet a HIV fertőzés után*. <http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=494729> (2013. február 12.)

³ *Aspekte, HIV & Depression*, Nr.22 / Stand October. 2004, Die AIDS-Hilfen Österreichs, kiadvány

⁴ Pärli, Kurt et al.: *Recht gegen HIV / AIDS-Diskriminierung im Arbeitsverhältnis*. Haupt-Verlag, Bern, Stuttgart, Wien, 2007.

Ezen tényezők mind szerepet játszanak abban, hogyan alakul a fertőzött személy életminősége.

A köztudatban kevés a valós információ arról, melyek az infekció továbbadásának reális esélyei, sok a tájékozatlanság miatti félelem. A HIV vírusa közel sem olyan fertőzőképes, mint például a Hepatitis B vírusa, mégis sokkal nagyobb félelmeket és előítéleteket vált ki az emberekből.

A megelőzés és a korai felismerés két kulcsfogalom HIV / AIDS vonatkozásban. A megelőző kampányok során nemcsak a megfelelő védekezésre kellene felhívni a figyelmet, hanem a betegséggel kapcsolatos alaptalan félelmeket és hiedelmeket is el kellene oszlatni, mert a tájékozatlanság is nagymértékben hozzájárul az érintett személyek kirekesztéséhez és az őket érő diszkrimináció megerősödéséhez. Az elutasító társadalmi attitűd megnehezíti a HIV fertőzött személyek mindennapi életét.

A fertőzés hétköznapi érintkezés során nem adható tovább, tehát a félelem sok esetben túlzott és alaptalan.

A fertőzés továbbadása a következő módon történhet meg:

1. számú táblázat: A vírus továbbadásának lehetséges módjai

Kontaktus jellege	Átvitel valószínűsége (%)	Fertőzésből való részesedés (%)
Transzfúzió	90 felett	3-5
Perinatalis	13-30	5-10
Szex	0,1-1	70-80
Drog	0,5-1	5-10
Egészségügy	0,5 alatt	0,0001 alatt

Forrás: <http://anonimaids.hu/fertozesek/hivaids/#a-hiv-virus-terjedese> (2013. február 2.)

II.2. A HIV / AIDS statisztikai mutatói

Az UNAIDS jelentése szerint a járvány megjelenése óta több, mint 60 millió ember fertőződött meg a HIV vírussal. A mai adatok szerint körülbelül 34 millióan élnek HIV pozitívként. A Föld legfertőzöttebb területe Afrika, itt is a Szaharától délre fekvő területek a leginkább érintettek. Ezen a területen él a Föld lakosságának 12 %-a, ahol lakosság 68 %-a, azaz körülbelül 23 millió ember HIV fertőzött. Ezeken a területeken a továbbfertőzés nagy százalékban heteroszexuális kapcsolat következtében vagy perinatalis úton történik meg, míg a többi kontinensen a HIV-vel való fertőzés többnyire homoszexualitás vagy intravénás droghasználat következtében.

A 2010-es évben világszerte 1,8 millió ember halt meg AIDS betegségben.⁵

Az UNAIDS statisztikai adatai szerint a világszerte fertőzöttek 46 %-a nő, másik 46 %-a férfi és 7-8 %-a gyermek. A nemek aránya területileg különbözik. A mi társadalmunkban a fertőzöttek kétharmada férfi, a HIV fertőzött gyermekek száma minimális. Az afrikai kontinensen az anyáról gyermekére történő fertőzés nagy százalékban előfordul, míg Európában ez az arány akár 1% alá csökkenthető a megfelelő antiretrovirális szerek alkalmazásával. A magzat fertőződhet a terhesség ideje alatt, szülés közben illetve anyatejjel történő táplálás során is.

⁵ <http://www.aids.at/alles-uber-hivaids/statistik/> (2013. február 2.)

2. számú táblázat: A HIV fertőzöttek területi eloszlása

Régió	Fertőzöttek száma (fő)
Nyugat -Európa	550.000
Észak - Afrika és Közel - Kelet	500.000
Kelet - Európa és Közép - Ázsia	1.000.000
Kelet -Ázsia és Pacifik	1.000.000
Afrika	28.500.000
Dél - és Dél - Kelet Ázsia	5.600.000
Ausztrália és Új - Zéland	15.000
Észak - Amerika	950.000
Közép - Amerika és Karibik	420.000
Dél - Amerika	1.500.000

Forrás: UNAIDS - Report, Hetz, S. et. al.: *Befund: positiv. Ratgeber HIV und AIDS.* Springer-Verlag, Wien, 2003.

Feltűnően magas a HIV fertőzött személyek aránya a volt Szovjetunió egyes tagállamaiban, így például Ukrajnában, ahol a felnőtt lakosság 1,1 %-a HIV pozitív.

A szomszédos Ausztriában az Institut für Virologie der Universität Wien közleménye szerint napi 1-2 új fertőzésre derül fény. A 2011. évben 525 új HIV fertőzött személyt regisztráltak. Az eddigi összesített adatok szerint eddig 12-15 ezren fertőződtek meg Ausztriában a vírussal. Az érintettek kétharmada férfi, egyharmada nő, közel 50 %-uk az osztrák fővárosban él. Az osztrák Bundesministerium für Gesundheit (Egészségügyi Minisztérium) adatai szerint 1983-tól 2011 novemberig összesen 3659 AIDS megbetegedést regisztráltak, melyből 1945-en már meghaltak.⁶

A hazai AIDS / HIV helyzet nemzetközi viszonylatban kedvezőnek mondható, viszont a szűrések száma európai viszonylatban nálunk az ötödik legalacsonyabb. Az első HIV pozitív személyt 1985 augusztusában szűrték ki, az első AIDS beteget pedig 1985 decemberében diagnosztizáltak. Magyarországon egymillió lakosra körülbelül 90 felderített HIV fertőzés jut, 2009-ig körülbelül 1600 HIV fertőzött személyt regisztráltak. A hazánkban regisztrált HIV pozitív személyek 83 %-a férfi, 17 %-a pedig nő, bár a nőknél emelkedő tendencia figyelhető meg. A fertőzött nők nagy része külföldi szexuális partnertől, gyakran prostitúció útján kapta meg a vírust. Az AIDS okozta halálozás a 2010-es évben az előző évhez képest 30%-kal nőtt.⁷

II.3. "Late presenters"- késői diagnózis

Ami hazánkban aggodalomra ad okot, az a szűrések alacsony száma, valamint hogy a HIV fertőzöttek körülből fele ún. "late presenter", azaz a betegséget AIDS stádiumban szűrik ki, amikor a halálozási arány közel 40 %. Ezek a betegek tudtukon kívül adják tovább a vírust akár 10-15 éven keresztül, és mivel nem részesülnek gyógyszeres kezelésben, a magas vírusszám következtében sokkal fertőzőképesebbek, mint azok a regisztrált betegek, akik antiretrovirális kezelést kapnak. Egyes betegek sokszor 1-2 évig járnak kezelésekre tüdőgyulladással, különböző idegrendszeri tünetekkel, valamint egyéb oppurtunista betegséggel, mire kiderül a diagnózis.⁸

⁶ <http://www.aids.at/alles-uber-hiv-aids/statistik/> (2013 március 4.)

⁷ <http://tasz.hu/files/tasz/imce/5.pdf> (2013. január 25.).

⁸ Jakab István: *AIDS: élet a HIV fertőzés után.* <http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=494729> (2013. február 12.)

A szakirodalomban beszélünk még "very late presenters" vagy "long-term-non-presentersről" azokban az esetekben, amikor az AIDS betegség a HIV diagnózis után 3 hónapon belül kialakul, valamint a diagnóziskor a CD4 sejtek száma a vérben rendkívül alacsony.⁹

A HIV fertőzött személyek számát hazánkban jelenleg 3-4000 főre becsült, de az említettekben kiindulva akár 8-9000 fő is lehet. Ezen adatokból következtetve naponta hazánkban 1-2 új fertőződés történik.

Sopronban az AIDS-Segély Alapítvány működtet egy anonim szűrőállomást, hetente egy alkalommal van lehetőség anonim és térítésmentes HIV szűrésre. Jelenleg a Kölcsei utcában végzik a szűréseket. Pozitívumként elmondható, hogy a HIV fertőzés szűrésére nem a hagyományos antitestet kimutató Elisa-tesztet használják, hanem a vírus fehérjéit kimutató p24 tesztet. A p24 teszt előnye, hogy már 2 héttel az esetleges fertőzés után megbízható eredményt ad, míg az antitestek sokszor csak 12 héttel a fertőződés után mutathatók ki. A szűrésen heti szinten körülbelül 4-5 személy jelenik meg, ez egy év alatt átlagosan 250 személyt jelent. A 2007-es évben két HIV pozitív személyt szűrtek ki.¹⁰

II.4. Előítélet és hátrányos megkülönböztetés

Az előítélet dilemmája fontos kérdésként merült fel a XX. században. A múlt század Amerikájában tért hódító feketék elleni rasszizmus, valamint a világ számos részén meglévő antiszemitizmus is hozzájárult ahhoz, hogy a témában több elmélet is napvilágot látott. A korszak szociálpszichológusai között Gordon W. Allport foglalkozott mélyrehatóbban a témával. Az általa felállított fokozatossági modell hét egymásra épülő lépcsőfokból áll.

Ezek a lépcsőfokok a következők.

- szóbeli előítéletesség
- elkerülés
- hátrányos megkülönböztetés
- elkülönítés
- kirekesztés
- fizikai agresszió
- üldözés és kiirtás

Az Allport által ismertté vált fokozatossági modellből a mai társadalomban az első három lépcsőfok fordul elő leggyakrabban. A jogalkotás során születnek olyan törvények, melyek a további négy "fokozatot" szankcionálják, hogy elkerülhetők legyenek a történelem folyamán már több alkalommal is megjelent előítéletekből adódó szörnyűségek.

A HIV fertőzöttek a felsoroltakból többnyire a hátrányos megkülönböztetéssel találkoznak, de a szóbeli előítéletesség sem ritka. Mivel a legtöbb HIV fertőzött anonimitásban él, ezért az elkerülés fokozatot nem sorolnám ide, mivel negatív tapasztalataikból és félelmeikből adódóan az érintettek az előítélet ezen megnyilvánulására "nem adnak lehetőséget".

Allport szerint a "hátrányos megkülönböztetésről csak akkor beszélhetünk, ha egyénektől vagy csoportoktól megtagadják az egyenlő bánásmódot, melyre különben igényt formálnak."¹¹

HIV fertőzöttektől gyakran megtagadják ezt az egyenlő bánásmódot, melynek oka a fertőzéstől való félelem. Előfordul, hogy HIV fertőzött gyermeket utasítanak el óvodából, iskolából HIV pozitív státusza miatt, vagy orvosi beavatkozást tagadnak meg más ürügyre

⁹ med update, Nachgefragt: "late presenter" Nr. 02 / 2012, Die AIDS-Hilfen Österreichs, kiadvány

¹⁰ www.aidsinfo.hu (2013. március 8.)

¹¹ Allport, Gordon Willard: *Az előítélet*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999. 87. p.

hivatkozva.

III. Nemzetközi jogi dokumentumok

Az emberi jogok egyetemes nyilatkozatát 1948. december 10-én fogadta el az ENSZ közgyűlése. A dokumentumban az ENSZ világszervezetének álláspontját olvashatjuk az alapvető emberi jogokról, melynek megszületésében nagy szerepet játszottak a II. világháború szörnyűségei.

A nyilatkozat egy bevezetőből és 30 cikkből áll, szó szerint nem tér ki a HIV problémára - de ma is aktuálisnak tekinthető a HIV-diszkrimináció kérdéskörben. A második cikk hangsúlyozza a diszkrimináció mentességét. A 22. cikk a mindenkit megillető szociális biztonságról szól, míg a 23. cikk a munkához való jogra tér ki. Ezek azok a pontok, amelyek a HIV kérdést érintik, hiszen a munkavállalás során a HIV fertőzöttek gyakran válnak diszkrimináció áldozataivá. A dokumentum nem törvényerejű, mégis az alapvető emberi jogok kérdéskörében gyakran képezi hivatkozás tárgyát.¹²

A Gazdasági Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát (továbbiakban egyezségokmány) 1966-ban fogadta el az ENSZ Közgyűlése, amely az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatával valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával együtt az alapvető emberi jogok fontosabb nemzetközi dokumentumait alkotják.

A egyezségokmány első cikke kihangsúlyozza az önrendelkezés jogát. A HIV fertőzöttekre vonatkozó ma is hatályos törvények szempontjából releváns a 12. cikk: "Az államok elismerik mindenkinek a jogát arra, hogy a testi és lelki egészség elérhető legmagasabb szintjét élvezze."

A 9. cikk hangsúlyozza a mindenki számára elérhető szociális biztonságot és társadalombiztosítást, a 6. cikk pedig a munkához való jogot. Ez a két pont a HIV fertőzöttek szempontjából ma is aktuális, hiszen a gyakorlatban a HIV fertőzés következménye lehet a szociális biztonság és a munkahely elvesztése.

Az ILO (International Labour Organisation, Nemzetközi Munkaügyi Szervezet) célként tűzi ki a diszkriminációmentességet az AIDS elleni harcban a munka világában is. Eszerint a HIV/AIDS kérdést a munkahelyeken ugyanúgy kell "kezelti", mint bármely más megbetegedést. Hazánkban az ILO egyezmények közül jelenleg 59 hatályos.¹³

Az ILO 111. számú egyezménye, - amely a foglalkozás és a foglalkoztatás során történő hátrányos megkülönböztetésre irányul - hét diszkriminációs "ürügyet" említ (származás, bőrszín, nem, vallási - és politikai meggyőződés, nemzeti és szociális hovatartozás). Az ILO azt is kijelenti, hogy a XXI. században leggyakrabban előforduló diszkriminációs "faktorok" (mint pl. időskor, fogyatékosság, hosszan fennálló munkanélküliség, HIV / AIDS, szexuális zaklatás a munkahelyen, valamint Mobbing), mind olyan faktorok, ahol a megfelelő jogi háttér hiányos.

Az ILO 158. számú egyezménye hazánkban nem került ratifikálásra, pedig ez a HIV fertőzöttek szempontjából pozitív lépés lenne. Ez az egyezmény meghatározza, melyek azok a szempontok, amelyek a munkaadó által történő munkaviszony megszűnésénél nem lehetnek mérvadóak. Az egyezmény szerint a munkaviszony megszűnése a munkaadó által csak olyan nyomós okból történhet, amely a munkavállaló képességével vagy magatartásával van összefüggésben. Az okok között nem szerepelhet például családi állapot, terhesség, nem, bőrszín, származás, vallási ill. politikai meggyőződés, szociális helyzet, valamint a munkától

¹² http://hu.wikipedia.org/wiki/Az_emberi_jogok_egyetemes_nyilatkozata (2013. február 11.)

¹³ <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=21058> (2012. december 12.)

való távollét betegség vagy baleset következtében. Ez utóbbi mondat HIV / AIDS szempontból hazánkban is kulcsfontosságú lehetne.¹⁴

Az Európa Tanács legfontosabb szerződése a Szociális Charta, amelyet 1961. október 18-án Torinóban írtak alá az akkori Nyugat-európai tagállamok. A dokumentum elsősorban az állampolgárokat megillető szociális biztonságot és alapvető emberi jogokat tartalmazza, "melyeket bőrszínre, nemre, vallásra, politikai nézetre, nemzetiségre vagy társadalmi származásra való tekintet nélkül biztosítani kell" - olvashatjuk a paeambulumban.

Hazánk 1991-ben írta alá a dokumentumot, amely kihangsúlyozza a munkához való jogot, valamint az igazságos munkafeltételek biztosítását.

IV. Magyarországi jogi háttér

Hazánkban a HIV/AIDS jogi kérdéseivel az 1997. évi CLIV törvény az egészségügyről - (továbbiakban Eü.tv.) azon belül is a járványügyi rész - valamint a 18/2002. (XII. 28.) ESZCSM rendelet a szerzett immunhiányos tünetcsoport kialakulását okozó fertőzés terjedésének megelőzése érdekében szükséges intézkedésekről és a szűrővizsgálatok rendjéről (továbbiakban ESZCSM rendelet) foglalkozik, de az Alaptörvény egyes bekezdései is említést érdemelnek.

IV.1. Alkotmányos jogok megvalósulása a gyakorlatban

Az általános emberi jogokról - amelyek a HIV fertőzöttekre is vonatkoznak - Magyarország Alaptörvényében olvashatunk. "Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját."

Az Alaptörvény I. cikkében olvashatjuk, hogy az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, és ezen jogok védelme az állam elsődleges kötelessége.

HIV szempontból a II. cikk is figyelmet érdemel, miszerint az emberi méltóság sérthetetlen, azaz "minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz."

Az Alaptörvény XV. cikke biztosítja az esélyegyenlőséget, miszerint a törvény előtt mindenki egyenlő, így az alapvető jogokat - pl. munkához való jog, amelyről az alaptörvény XII. cikkében olvashatunk - mindenki számára biztosítja faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül. A HIV pozitív státusz ebben a részben az "egyéb helyzet" kategóriát képezheti.

A XIX. cikk tárgyalja az állampolgárokat megillető szociális biztonságot, amely anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgárt a törvényben meghatározott módon megillet.

A XX. cikk szerint minden állampolgárnak joga van a testi-lelki egészséghez. A ma már nem hatályos 1949. évi XX. törvény, azaz a "rég" Alkotmány a "lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséget" hangsúlyozta. Ez a mondat különösen nagy figyelmet érdemel, mivel megvalósítása a gyakorlatban nem mindig ilyen egyértelmű. Az Eü. tv. 26. §-a szerint a beteg ellátása során köteles az egészségügyi intézményt tájékoztatni egészségügyi állapotáról, esetleges fertőző betegségeiről.

Ezen a ponton a HIV pozitív státusszal rendelkező személyeket gyakran jogsérelem éri,

¹⁴ Pärli, Kurt et al.: *Recht gegen HIV / AIDS-Diskriminierung im Arbeitsverhältnis*. Haupt-Verlag, Bern, Stuttgart, Wien, 2007.

mivel ellátásukat sok esetben elutasítják és a Szent László Kórház HIV ambulanciájára irányítják őket, ezzel késleltetve esetleges sürgősségi ellátásukat is.

A lelki egészség vonatkozásában a szakmai feltételek nem adottak. A HIV fertőzött betegeket gondozó kórházak és egészségügyi intézmények nem, vagy csak ritka esetben alkalmaznak pszichológust, vagy mentálhigiénés szakembert. A személyi feltételek hazánkban sajnos hiányosak, pedig mentális gondozásra legalább olyan mértékben lenne szükség, mint a gyógyszeres kezelésre. A HIV fertőzöttek 90 %-a szenved előbb-utóbb valamilyen neurológiai illetve pszichiátriai megbetegedésben, nagy részüknek vannak suicid gondolatai, gyakoriak köztük az öngyilkosságok. A pszichés problémák okai, hogy önmagában a HIV vírusa is megváltoztatja az agy anyagcseréjét, amely depressziót és különféle neurológiai problémákat okoz. Emellett a betegség ténye - HIV pozitívnak lenni - különféle lelki és szociális terheket ró az egyénre, amely szintén mentális zavarokhoz vezethet. Egyes HIV kezelésére szolgáló antiretrovirális gyógyszerek - így például a Stocrin nevű gyógyszer, melynek hatóanyaga az Efavirenz - okozhatnak pszichés mellékhatásokat, így depressziót is.¹⁵

Az Eü. tv. 26. §-a, mely szerint, a betegnek kötelessége, hogy fertőző betegségeikről - így HIV pozitív státuszáról - tájékoztassa kezelőorvosát, diszkrimináció forrása lehet; mivel esetenként előfordul, hogy a fertőzött személytől megtagadják az orvosi ellátást. Ez több ponton is kérdéseket vet fel.

Az orvos a Hippokrateszi esküben "felesküdt" a gyógyításra és arra, hogy a betegeket minden esetben ellátja. Az eskü¹⁶ "egyenlő figyelemmel és gondossággal gyógyítok minden embert" mondata egyértelműen tükrözi, hogy hátrányos megkülönböztetés nélkül az orvos vállalja, hogy minden beteget ellát. Az általános és alapvető higiéniai előírások betartásával nem adható tovább a HIV fertőzés a kórházi kezelése során. Az ESZCSM rendelet így fogalmaz a témával kapcsolatban:

"7. § (1) Az egészségügyi szolgáltatások nyújtása során a betegellátással összefüggő tevékenységet úgy kell megszervezni, hogy a HIV-vel történő fertőződés lehetőségét a munkavédelmi, a kórházhigiénés szabályok maradéktalan betartásával a lehetséges legkisebb mértékűre csökkentsék.

(2) Amennyiben az egészségügyi dolgozót tevékenysége közben HIV fertőzött vérrrel tű-, éleseszköz-sérülés vagy tartós nyálkahártya-, bőrexpozíció ért, a közvetlen ellátását követően a fertőződés kialakulásának kockázatát munkáltatónak értékelnie kell, és a fertőződési kockázat megléte esetén haladéktalanul, a sérülést, illetőleg az expozíció megszűnését követő lehető legrövidebb időn belül számára fel kell ajánlani a fertőződés kockázatának csökkentésére alkalmas megelőző kezelést."

Az Alaptörvény megfogalmazza a már említett esélyegyenlőséget mindenki számára, fajra, színre, nemre, fogyatékosagra, nyelvre, vallásra, politikai vagy más véleményre, nemzeti vagy társadalmi származásra, vagyoni, születési vagy egyéb helyzetre való különbségtétel nélkül, továbbá támogatja a gyermekvállalást, amely az orvostudománynak köszönhetően HIV fertőzött párok számára sem elérhetetlen. Ha sikerrel jár a fogamzás, az antiretrovirális terápia segítségével a gyermek 99 % valószínűséggel egészségesen születik. A terápia nélkül 30-40 %-os esély van rá, hogy a gyermek HIV vírussal fertőződjön.¹⁷

Mivel a legtöbb továbbfertőzés anyáról gyermekre szülés közben történik, ezért számos orvos Nyugat-Európában HIV fertőzött anya esetén tervezett császármetszést javasol, amelyet röviddel a terminus előtt végeznek el.

Ha a gyermek megszületett, az anya mihamarább szeretne megbizonyosodni arról, hogy gyermeke megkapta-e a fertőzést avagy sem. A fertőzés lehetőségét azonnal a születés után

¹⁵ *Aspekte, HIV & Depression*, Nr.22 / Stand October 2004. Die AIDS-Hilfen Österreichs, kiadvány

¹⁶ Debreceni Orvostudományi Egyetem orvosi esküje

¹⁷ *Aspekte, Schwangerschaft & HIV*, Nr.8. / Stand März 2001, Die AIDS-Hilfen Österreichs, kiadvány

100 % bizonyossággal nem lehet teljesen kizárni. A fertőzés megállapítására szolgáló ELISA teszt, amely az antitesteket mutatja ki, ebben az esetben nem használható, mivel minden HIV pozitív anyától született gyermek vérében megtalálhatók ezek az antitestek, melyek körülbelül a gyermek másfél éves korára tűnnek el a szervezetből. Teljesen kizárni az újszülött fertőzöttségét csak akkor lehet, ha a szülést követő 6 hónapban elvégzett PCR teszt - amellyel a vírusszám is mérhető - több alkalommal negatív eredményt ad.¹⁸

A gyermekvállalás és a családalapítás, - amelyek alapvető emberi jogok, - az orvostudománynak köszönhetően mindenki számára biztosítottak egészségi állapottól függetlenül. A fent említett biztató adatok ellenére is csak ritkán vállalnak HIV fertőzött párok gyermeket, mivel jövőjüket - és a születendő gyermek jövőjét is - bizonytalannak érzik. Másrészt - mivel a fertőzött személyek orvosi ellátását gyakran elutasítják, - a gyermekvállalás mesterséges formáinak kivitelezhetősége HIV fertőzés esetén akadályokba ütközhet.

IV.2. Az első HIV fertőzöttekre vonatkozó rendelet Magyarországon

Az 5/1988. (V.31.) SZEM rendelet a szerzett immunhiányos tünetcsoport terjedésének meggátlása érdekében szükséges intézkedésekről és a szűrővizsgálat elrendeléséről (továbbiakban: SZEM rendelet) volt az első jogforrás, amely a HIV vírus megjelenése után hazánkban megszületett. A jogszabály több helyen sértett alapvető emberi jogokat, - így például az önrendelkezéshez és a tájékozott beleegyezéshez való jogot, - valamint sértette a fertőzött személy magánélethez való jogát is, ezért az Alkotmánybíróság a 27/2002 (VI.28) számú határozatával hatályon kívül helyezte.

A SZEM rendelet, - a ma hatályban lévő ESZCSM rendelettel szemben - számos esetben előírta a kötelező szűrővizsgálatot. A rendelet életbe lépésével megkezdődött a rizikócsoportok felkutatása, amely sok esetben túllépte a zaklatás határait. A rendelet szerint kötelesek voltak HIV-szűrésen részt venni

- a nemibetegek, vagy azok a személyek, akiknél egy nemi betegség gyanúja felmerült
- a HIV fertőzött személy szexuális partnerei, valamint a fertőzött személy környezetében élők is, ha felmerült a fertőzöttség gyanúja
- prostitúció miatt büntetőeljárás alatt álló személyek
- büntetésvégrehajtási intézetben szabadságvesztésüket töltő személyek és javítóintézetben elhelyezett fiatalok, valamint intravénás kábítószer használó személyek

A SZEM rendelet szerint megerősítetten pozitív eredmény esetén értesítették a lakóhely szerinti illetékes szakrendelést, aki a fertőzött személyt gondozásba vette. Ezen a ponton sérült a fertőzött személy magánélethez való joga. Mivel kisebb települések esetén a titoktartási kötelezettség betartását sok esetben figyelmen kívül hagyták, ennek következtében az érintettek stigmatizálva lettek. A jelenleg hatályban lévő ESZCSM rendelet szerint, a járványügyi adatok személytelen módon is regisztrálhatók, ezzel tiszteletben tartva az információs önrendelkezéshez való jogot.

A SZEM rendelet megkülönböztette a HIV fertőzött személyeket attól függően, mi volt a fertőzés forrása. Ha a HIV fertőzés hematológiai úton történt, akkor a gondozást az Országos Hematológiai és Vértranszfúziós Intézet látta el. Ha a fertőzés szexuális kapcsolat következménye volt, akkor az ellátást az Országos Bőr-, Nemikórtani Intézet, valamint a kórház - rendelőintézet bőr - és nemibeteg gondozója végezte. Ez ellentétben állt a ma

¹⁸ Uo.

hatályos eü. tv. 7. §-ban megfogalmazott egyenlő bánásmód követelményének megfelelő egészségügyi ellátással.

Az ESZCSM rendelet szerint a HIV fertőzött személyek gondozását a fertőzés módjától függetlenül ugyanazon intézmények végzik. Ezen intézmények a következők:

- Semmelweis Egyetem Bőr-, Nemikórtani és Bőronkológiai Klinika STD Centruma
- Fővárosi Önkormányzat Egyesített Szent István és Szent László Kórház-Rendelőintézet felnőtt, illetve gyermek HIV ambulanciái
- valamint kijelölt bőr - és nemibeteg-gondozó intézetek

A kezelésben való részvétel a hatályos rendelet szerint önkéntes módon zajlik, a korábbi SZEM rendelet viszont kötelezte a fertőzött személyt az együttműködésre: az orvosi vizsgálatokon való részvétel elmulasztása járványügyi hatósági intézkedéseket vont maga után.

A fertőzött személy veszélyeztetett környezetét illetve szexuális partnereit a gondozó orvos köteles volt felkutatni, valamint az adott személyekkel a szükséges vizsgálatokat elvégeztetni, ezzel szintén sértve a magánélethez való jogot és az önrendelkezéshez való jogot. A korábbi rendelet szerint "a fertőzött személy egészségügyi ellátásában a gondozó orvosának tudtával közreműködő orvosokat a fertőzöttség tényéről tájékoztatni kellett".

Az Alkotmánybíróság 27/2002. (VI. 28.) számú határozata által hatályon kívül helyezett SZEM rendelet is lehetővé tette az anonim szűrővizsgálatot. Azonban ha az anonim szűrővizsgálat vérvétele pozitív eredménnyel zárult, a megerősítő vizsgálatra csak akkor kerülhetett sor, ha a vizsgált személy személyazonosító adatait átadta a vérvételt végző intézmény számára. A személyazonosító adatok átadása nélkül nem lehetett folytatni az anonim szűrővizsgálatot. Ha a megerősítő vizsgálat is pozitív eredménnyel zárult, akkor ezt a fertőzött személy személyes adataival együtt jelezték a közegészségügyi hatóságnak - ebben az esetben az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatnak.

IV.3. Rendelet a HIV szűrővizsgálatok elvégzéséről

A hagyományos járványügyi modellre épülő SZEM rendelettel szemben a ma is hatályban lévő 18/2002. (XII. 28.) ESZCSM rendelet a szerzett immunhiányos tünetcsoport kialakulását okozó fertőzés terjedésének megelőzése érdekében szükséges intézkedésekről és a szűrővizsgálatok rendjéről (továbbiakban: ESZCSM rendelet) sokkal humánusabbnak mondható, mivel hangsúlyozza az önkéntesség elvén nyugvó szűrővizsgálatok kiterjesztését, valamint a fertőzött személyek diszkrimináció-mentes egészségügyi ellátását.

Az ESZCSM rendelet mellett itt is fontos megemlíteni az Eü. törvényt, amely megfogalmazza a beteg jogait és kötelezettségeit is, melyek a következők:

- az egészségügyi ellátáshoz való jog
- emberi méltósághoz való jog
- tájékoztatáshoz való jog
- önrendelkezéshez való jog
- valamint orvosi titoktartáshoz való jog

Az Eü. tv. az egészségügyi ellátás során említi az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő orvosi ellátást, valamint a fájdalom csillapítását. HIV fertőzött személyeket gyakran ér ezen a ponton jogsérelem.

A Budapesti Szent László kórházban működik HIV fertőzöttek részére fogászati ellátás, szerda délutánonként. Akinek csütörtökön kezd el fájni a foga, akár egy hetet is várnia kell, ha máshol HIV státusza miatt elutasítják az ellátását. HIV fertőzött betegek műtéteit különböző okokra hivatkozva sokszor visszautasítják vagy elhalasztják. A Szent László Kórházban egyetlen sebész van, aki szinte az összes műtétet elvégzi.

Aggasztó a HIV fertőzött állapotos nők helyzete is, hiszen a nőgyógyászok nem szívesen vállalják el a szülés levezetését. A vidéki HIV pozitív kismamákat gyakran Budapestre küldik szülni. Komplikáció vagy koraszülés esetén adódhatnak olyan akut helyzetek, amelyek veszélyeztetik mind a nő, mind pedig a születendő gyermek életét, különösen ha az orvosok megtagadják az ellátásukat.

Magyarországon az orvosok tájékozottsága sem teljes mértékben kielégítő a HIV vírusról. A nem megfelelő információ és tudás többek között az egyik oka annak, amiért az orvosok nem szívesen látnak el HIV fertőzött pácienset. Az orvosokat szakiránytól függően évente akár több alkalommal is szűrik, aki a vírussal megfertőződik, el kell hagynia az orvosi hivatást.¹⁹

Az Eü. tv. is említést tesz járványügyi érdekből végzett szűrővizsgálatokról. Az alábbi esetekben kötelező a HIV szűrés:

- ha a személy foglalkozása közben saját vére vagy váladéka útján a vírust másnak továbbadhatja, valamint foglalkozása során más személyek vérével illetve váladékával megfertőződhet
- invazív beavatkozásokat végző orvosok
- véradáson donorként részt vevő személy
- anyatejet adományozó anya
- szervdonor
- bűncselekménnyel gyanúsított személy, ha az elkövetés során a fertőzést átadhatta ill.
- megfertőződhetett
- bűncselekmény sértettje (pl. nemi erkölcs elleni bűncselekmény) ha a fertőzés kockázata fennáll
- akit a törvény külön erre kötelez

A fent említett eseteken kívül HIV szűrővizsgálat csak az érintett személy beleegyezésével történhet, a személyazonosító adatok átadása a vizsgálat bármely szakaszában megtagadható. A személyazonosító adatok átadásának megtagadása esetén is ell kell végezni a vizsgálatot.

Míg a hatályon kívül helyezett SZEM rendelet, a rizikócsoportha tartozó személyeket - így homoszexuálisokat, vérzékenységekben szenvedőket, rabokat - azok környezetét illetve szexuális partnereit felkutatva kötelezte őket a szűrővizsgálatra, a ma érvényben lévő rendelet szerint a HIV fertőzött személy tájékoztatása után ezen személyeknek felajánlhatja az önkéntes szűrővizsgálat lehetőségét.

Kötelező szűrővizsgálat esetén a vizsgált személy adatait úgy rögzítik, hogy ahhoz illetéktelen személy ne férhessen hozzá. A vizsgálat után a levett vért a kísérő lappal elküldik a laboratóriumba, a kísérő lapon azonban kötelező szűrővizsgálat esetén sem szerepel a vizsgált személy neve, hanem kizárólag csak a TAJ szám, a vérvétel dátuma és a kezdeményezés módja. Tehát névtelenül is biztosítható a minta azonosíthatósága.

Az ESZCSM rendelet szabályozása ellenére előfordul, hogy egyes bőr- és nemibeteg gondozók nem közlik az első vérvétel pozitív eredményét a szűrésen részt vevő személlyel, hanem arra hivatkozva, hogy az előző vérminta megsemmisült, újból vért vesznek. Némely esetben a gyanakvó pácienset megnyugtadják, hogy szó sincs pozitív eredményről. Csak a már megerősített pozitív eredményt közlik az érintettel, esetleg tanácsadásban is részesítik. A tanácsadást jogszabály írja elő, sokszor mégsem kerül rá sor. 2011. márciusában megjelent a Nemzeti Erőforrás Minisztérium szakmai irányelve a szűrések rendjéről, amelyben

¹⁹ Jakab István: *AIDS: élet a HIV fertőzés után*. <http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=494729> (2013. február 12.)

tanácsadásról szó sem esik.²⁰

Problémát okoz, hogy a vidéki bőr- és nemibeteg gondozók megvárják, amíg egy bizonyos mennyiségű vérminta összegyűlik, és csak ezután küldik a fel Budapestre. A soproni kórházból körülbelül 2 havonta küldik fel a mintákat a laborba. Sok vidéki bőr- és nemibeteg gondozó a már nem hatályos rendelet szerinti partnerkutatási módszert alkalmazza.

A jogi szabályozás ellenére sem egyszerű hazánkban a HIV fertőzöttek helyzete.

IV.4. A HIV/AIDS ausztriai jogi szabályozása

A szomszédos Ausztriában 1982/1983-ban regisztrálták az első AIDS megbetegedéseket. Az akkor érvényben lévő járványügyi törvény a HIV esetében - a betegség "mássága" miatt - nem tűnt alkalmazhatónak, ezért megszületett 1986-ban az ún. AIDS- Gesetz (AIDS-törvény), amely talán az egyik legliberálisabbnak mondható az egész világon. A törvény 1. §-a meghatározza, hogy csak az a HIV fertőzött tekinthető AIDS betegnek, akinél a pozitív teszteredmény mellett legalább egy oppurtunista betegség megjelent. Az "egészséges", pontosabban tünetmentes HIV fertőzöttekre nem vonatkozik a törvény, így a jelentési kötelezettség sem, amely elsősorban munkajogi szempontból releváns. A 2. § előírja az orvosnak azon kötelezettségét, hogy az AIDS stádiumban lévő HIV fertőzötteket és az AIDS haláleseteket jelenteni kötelesek a Bundesministerium für sozialer Sicherheit und Generationen felé. A 3. § meghatározza, hogy az AIDS betegek és az ebből adódó halálesetek csakis anonim formában jelenthetők. Eszerint a jelentésben csak az érintett személy nevének kezdőbetűi, neme és születési dátuma szerepelhet. A 4. § előírja a prostituáltak kötelező szűrővizsgálatát, akik pozitív teszteredmény esetén nem folytathatják tevékenységüket. Az 5. § előírja az orvosok azon kötelezettségét, hogy a HIV fertőzött személyt megfelelő tájékoztatásban és tanácsadásban részesítsék

A HIV fertőzött személy a törvény értelmében nem köteles senkinek sem beszámolni HIV pozitív státuszáról. A munkahelyen nem kötelező közölni a fertőzöttnek HIV pozitív státuszát, akkor sem, ha erre a munkaadó egy állásinterjú során konkrétan rákérdez. Ebben az esetben a fertőzött személy nem köteles az igazságnak megfelelően válaszolni. A munkaadó nem kötheti az állás betöltését negatív HIV teszthez, kivéve prostitúció esetén. Ha az üzemorvos átfogó egészségügyi vizsgálat során tudomást szerez a munkavállaló HIV pozitív státuszáról, azt nem közölheti a munkaadóval, hiszen kötelezi az orvosi titoktartás.

Amennyiben a betegség AIDS stádiumban van, ebben az esetben a munkavállaló köteles közölni a betegséget munkaadójával, mivel ilyenkor már a munkabírás erősen korlátozott lehet a betegség miatt. A munkaadót a személyiségi jogok védelme érdekében titoktartás kötelezi; a munkavállalót betegsége miatt elbocsájtani nem lehet. Ha - akár más okra hivatkozva is - megszüntetik munkaviszonyát, jogorvoslatért az Arbeiterkammer-hoz (Munkügyi Kamara) fordulhat. Ilyen esetekben a munkaadót kártérítésre kötelezhetik.

Ausztriában a HIV fertőzés szexuális úton történő továbbadása - ha a fertőzött tisztában volt HIV pozitív státuszával - büntetőjogi következményeket vonhat maga után. Ha a HIV fertőzött személy óvszer használata nélkül szexuális kapcsolatot létesít egy másik személlyel úgy, hogy előtte nem közölte HIV pozitív státuszát, ebben az esetben akár börtönbüntetésre is számíthat. A fertőzött személy akkor is büntethető, ha partnere a szexuális kapcsolat során nem fertőződött meg, mivel az életét veszélyeztette. Ha a partner tud a fertőzöttségről, mégis beleegyezik az óvszer használata nélküli kapcsolatba, akkor a fertőzött személy nem büntethető.

Az ausztriai jogszabályok szerint, aki vérvételen donorként jelentkezik, köteles közölni,

²⁰ Jakab István: *AIDS: élet a HIV fertőzés után*. <http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=494729> (2013. február 12.)

ha fennállhat a fertőzés veszélye (gyakori szexuális partner váltogatása). Ha valaki a véradás lehetőségét arra használja fel, hogy meggyőződjön negatív státuszáról, ez szintén büntetőjogi következményeket vonhat maga után. Itt érdemes megemlíteni, hogy hazánkban sokan azért vesznek részt donorként véradáson, mert HIV tesztet is végeznek. Ez további etikai kérdéseket vet fel.

A szomszédos ország HIV fertőzötteit nem kötelezi a törvény arra, hogy orvosi kezelés, fogászati beavatkozás stb. előtt az orvost tájékoztassák HIV pozitív státuszukról, még AIDS stádiumban sem. Viszont javasolja abból adódóan, hogy az orvosok méginkább óvatosabban járjanak el a kezelés során, betartva az elővigyázatosság szabályait. Az osztrák törvényhozás abból indul ki, hogy bárki lehet fertőzött - az is aki nem is tud betegségéről - ezért az orvosoknak mindenkinél ugyanolyan körültekintően és a higiéniai előírásokat betartva kell eljárni.²¹

V. Primer kutatás

V.1. A kutatás célja

A szakirodalom áttekintése során azt tapasztaltuk, hogy a HIV/AIDS témakörben hazánkban elsősorban az orvostudomány keretein belül készültek kutatások, melyek a HIV egészségügyi aspektusaira helyezik a hangsúlyt. A HIV fertőzés okozta szociális- és jogi következményekkel, valamint a HIV fertőzötteket érintő diszkriminációval magyar szakirodalom nem foglalkozik.

Kutatásunk célja, hogy a HIV fertőzötteket érintő negatív társadalmi attitűd miértjeire választ kapjunk.

Hipotézisünk szerint, a HIV fertőzötteket érintő diszkrimináció nagyrészt a fertőzéssel kapcsolatos tájékoztatlaniságból adódik. Mivel a betegség 30 évvel ezelőtt elsősorban azokat a társadalmi csoportokat érintette, amelyek már eleve diszkriminálva voltak, ezért a társadalom szemében kialakult egy negatív kép a fertőzöttekkel kapcsolatban. A negatív kép annak köszönhető, hogy a társadalmi normákkal a fent említett magatartásformák sok esetben nem összeegyeztethetők. A HIV vírusa azonban nemcsak a fent említett módokon terjed, hanem a normák megszegése nélkül is továbbadható. Sok új fertőzés hazánkban is heteroszexuális kapcsolat következménye.

Feltételezésünk szerint, a HIV/AIDS-től való - sokszor túlzott és alaptalan - félelem oka szintén a tájékoztatlaniságnak tudható be. A HIV vírusa rendkívül érzékeny, levegőn pár perc alatt elpusztul, a hétköznapi érintkezés során abszolút nem fertőzőképes. Mivel Magyarországon a vérkészítményeket és a várandós kismamákat is szűrik, ezért hazánkban szinte csak szexuális kapcsolat vagy intravénás droghasználat során lehet megfertőződni. A betegség jól kezelhető, mégis sokan egyenlőnek tekintik a halálos ítélettel.

Feltételeztük, hogy a negatív társadalmi attitűd hozzájárul ahhoz, hogy a népesség még anonim módon sem szeretne szűrésen részt venni. Sokan gondolják úgy, hogy a téma nem aktuális, mivel a mi társadalmunkat nem érinti. A kirekesztettségtől való félelem nagymértékben hozzájárul ahhoz, hogy a fertőzött személyek nem vállalják fel HIV pozitív státuszukat.

V.2. A kutatás módszere

A kutatás során kérdőíves felmérést végeztünk. Két kérdőív került felhasználásra. Az első

²¹ *HIV / AIDS und Recht*, 2012, Die AIDS-Hilfen Österreich, kiadvány

kérdőívvel a nem fertőzöttek csoportját céloztuk meg, véleményüket hét fokozatú Likert attitűdskála segítségével vizsgáltuk, ahol egy állítással való egyetértés mértékét, vagy egy vélemény helyeslését kellett a válaszadónak kifejeznie a következő választási lehetőségek szerint.

1. Egyáltalán nem értek egyet
2. Nagyrészt nem értek egyet
3. Nem túlságosan értek egyet
4. Közömbös számomra
5. Csak kismértékben értek egyet
6. Nagyrészt egyetértek
7. Teljes mértékben egyetértek

A kérdőív elektronikus alapú, webes felületen került kialakításra. A linket a NEPTUN rendszeren keresztül a rendszergazda segítségével sikerült eljuttatni a Nyugat-magyarországi Egyetem hallgatóinak, de különböző gyakran látogatott online felületeken is elérhetővé tettük, például Facebook, Nők Lapja Cafe fóruma, valamint Házipatika fórum (felmérésünk ennek ellenére nem reprezentatív). A kérdőíves vizsgálatot 2012. október 9-én tettük közzé és 2012. október 21-én zártuk le.

V.3. A kutatásban részt vevők adatai

A kérdőívet a közzététel után 382 fő töltötte ki, 356 nő és 26 férfi. A legfiatalabb válaszadó 18 éves, a legidősebb 68 éves volt. A kitöltők közel 80%-a (azaz 313 fő) 20 és 40 év közötti korosztályt képviselik. A válaszadók átlagéletkora 30,3 év. A területi eloszlás szerint a legtöbb kérdőívet Győr-Moson-Sopron megyében, valamint a fővárosban és környékén töltötték ki.

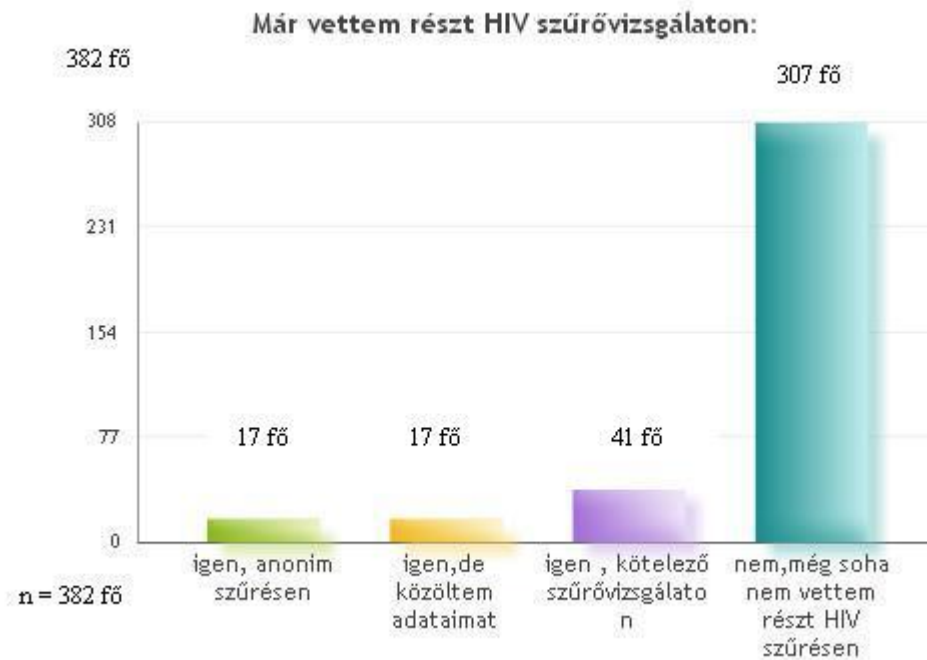
VI. A kutatás eredményei

VI.1. A HIV fertőzés aktualitása

A kutatásunk során szeretnénk volna képet kapni arról, hogy a társadalom és a mai fiatal (egyetemista) korosztály mennyire tartja aktuálisnak a HIV/AIDS kérdést, valamint mennyire érzik magukat veszélyeztetve.

A válaszadók közül 307 személy (80,4%) még soha nem vett részt HIV szűrővizsgálaton, 41 személy (10,7%) kötelező HIV szűrővizsgálaton vett részt. 17 személy (4,5%) válaszában jelezte, hogy a szűrővizsgálat "nevesített" formáját igénybe vette, és szintén 17 személy (4,5%) válaszolta, hogy anonim szűrően vett részt. (lásd: 1. számú ábra)

1. számú ábra



Forrás: szerzők műve

A kérdőív végén található opcionális kérdésnél sokan jelezték, hogy mivel rendszeres véradók, ezért a kötelező szűrővizsgálat lehetőségét jelölték meg válaszként. Egy személy jelezte, hogy kifejezetten a HIV szűrés miatt jár vért adni, ezért a kötelező szűrés kategóriát jelölte meg. Hazánkban köztudott, hogy a véradókat szűrik.

Az 1. számú ábrából is kitűnik, hogy a válaszadók 80,4 %-a eddig a szűrés egyik formáját sem vette igénybe. Az anonim szűrővizsgálatot igénybe vevők közül a legfiatalabb 27 éves, a legidősebb 42 éves volt. Az anonim szűrésnek alacsony száma meglepő is lehet, hiszen a jogszabály lehetővé teszi a szűrővizsgálat ezen formáját. A szomszédos Ausztriában egészségügyi centrumok reklámozzák fiatal párok számára a szűrés lehetőségét, amely nemcsak a HIV vírusra, hanem a Hepatitis B -, és C vírusokra is kiterjed.

A felmérésben részt vevők válaszai is igazolják a tény, miszerint az Unió országokban hazánkban az ötödik legalacsonyabb a szűrésnek száma. Az alacsony szűrés arányból következtetni lehet a fel nem derített fertőzésekre is.

A fenti adatokat összevetve egyes kérdésekre adott válaszokkal némi ellentmondást fedezhetünk fel. A kutatásban részt vevő személyek 86,7 %-a, azaz 331 fő mindenképpen szeretné tudni, ha megfertőződne a vírussal. A kérdésre válaszolóknak válaszainak átlaga 6,66 (1-től 7-ig skálázva). Ennek ellenére mégis nagyon alacsony a szűrésnek száma.

Az opcionális kérdésre adott válaszokban többen jelezték, hogy kevés információval rendelkeznek a témával kapcsolatban. A nyitott kérdésre adott válaszokból idézünk:

"Mivel folyamatosan ellentétes infókat kapok a HIV/AIDS-ről, nem érzem kompetensnek magam a témában."

"Kevés információ jut el az emberekhez a témával kapcsolatban. Több előadás, könyvek, szórólapok, ismeretterjesztő anyagok kellenének "

"Egy tapasztalatom van, még hozzá egy egészségügyi dolgozó hozzáállása... A párommal a kapcsolatunk elején csináltattunk tesztet. Amikor tőle vették a vért, akkor a nővér megkérdőjelezte az egymás iránti bizalmunkat, mondván, ha a bizalom megvan, minek a teszt?? Most komolyan, normális?? "

"Nagyobb súlyt kellene fektetni a prevencióra, már nagyon fiatal korban, iskolai keretek között, akár órai foglalkozáson- kötelező tantárgyként! - kellene a fiatalok rávezetni, hogy milyen veszélyekkel jár ez a betegség, és milyen lehetőségek vannak ennek megelőzésére. "

"Iskolai prevenciós tapasztalataim szerint a kamaszoknak vannak bizonyos információik, melyek csak részben helytállóak, és nagyon hiányosak. Ez nyilván abból adódik, hogy ez a téma tabuként kezelt, pedig azt gondolom, megfelelő információk birtokában az orvosi segítség mellett mi magunk is nagyban segíthetnénk az érintettek életminőségének javulását."

"Annak ellenére, hogy egy ideig a "csapból is ez folyt", gyakorlatilag semmit nem tudok sem a fertőzésről, sem a fertőzött emberek életéről."

"Társadalmi és beteg-felvilágosítás, pszichés segítségnyújtás / gondozás, ez a nyitja a dolognak. Persze az előítéletet kellene csökkenteni. Többek közt ezt kellene tanítani / megbeszélni a suliban a 6. tornaóra, 24. angolóra vagy 92. informatika-óra helyett. "

A kutatásban részt vevők visszajelzéseiből egyértelműen kitűnik, hogy nagyon kevés a hiteles információ a HIV fertőzéssel kapcsolatban. Nemcsak szükség, hanem igény is lenne több felvilágosító programra. Mivel kevés szó esik a HIV fertőzésről, ezért a fiatalok nem érzik magukat veszélyeztetve, valószínű ezzel magyarázható a szűrések alacsony száma.

A felmérésben résztvevők - válaszainak átlaga 6,13 (1-től 7-ig skálázva) alapján - nagyon aktuálisnak gondolják a A HIV/AIDS témát. A válaszadók 60,5 %-a teljes mértékben aktuálisnak tekinti a kérdést.

VI.2. Az érintettek köre

A kérdőív egyik állítása szerint, a HIV/AIDS csak a homoszexuálisokat, prostituáltakat és a droghasználókat érinti. Ezzel a ponttal a felmérésben részt vevő személyek többsége (58,7%) egyáltalán nem értett egyet. 224 fő jelölte meg az első választ, 62 fő a második válaszlehetőséget. A kérdőívet kitöltő 382 fő válaszainak átlaga 1,98 (1-től 7-ig skálázva). Csupán 5 fő értett teljes mértékben egyet az állítással, miszerint a betegség csak a homoszexuálisokat és droghasználókat érinti, ami viszonylag elenyésző az arányokat tekintve.

Következő kérdésre - miszerint a fertőzés egy bizonyos magatartás következménye - nagyon eltérő válaszokat kaptunk. A kutatásban résztvevő 382 fő válaszainak átlaga 3,58 (1-től 7-ig skálázva). Az eltérő válaszok ellenére, a válaszadók legnagyobb aránya 84 fő (22%) egyáltalán nem ért egyet ezzel a kijelentéssel. Az 2. számú ábrából is kitűnik, hogy a kérdéssel kapcsolatban nagyon eltérőek a vélemények.

2. számú ábra



Forrás: szerzők műve

Az opcionális kérdésre adott válaszok közül néhány:

"Őszintén sajnálom mindazokat, akik ebben a betegségben szenvednek, és nem gondolom, hogy feltétlen az ő hibájuk lenne, vagy a nem megfelelő életmódjuk vezetett ide, mert lehet, hogy csak egyszerűen nem volt szerencsájük. "

"Úgy vélem, nagyobb eséllyel kapják el a homoszexuálisok, mert sérülékenyebbek aktus közben, és nagyobb eséllyel kapják el azok, akiknek sok partnerük van, és nem védekeznek megfelelően. Ettől függetlenül az is elkaphatja, akinek csak egy partnere volt. Emiatt mérsékelten egyetértek a kérdéssel. "

"Meg kellett volna különböztetni, hogy valaki miért lett fertőzött. Ha az életmódja miatt (homo, drog, stb.) akkor nulla együttérzést tanúsítok. Ha véletlenül kapta meg, akkor sajnálom legalább, de akkor sem kívánok egy közösségben lenni vele. Mindezt nem azért, mert gonosz vagyok, hanem azért, mert a betegség gyógyíthatatlan. "

"Ma már nem lehet véletlenül, vérátömlesztéssel, stb. HIV+ vá válni. Ezért írtam, hogy maga tehet róla."

"Családunk egy közeli ismerőse az első áldozatok között volt. Vérátömlesztés során fertőződött meg, akkor még nem vizsgálták az adott vért. "

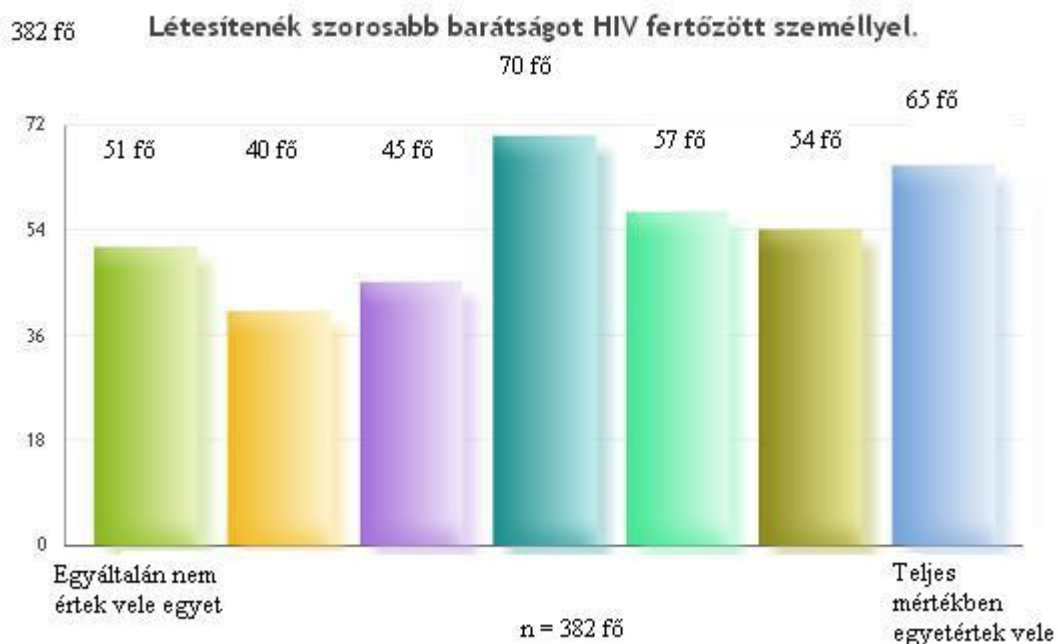
Az opcionális kérdésre adott válaszokból az derül ki, hogy sokaknál az együttérzés mértéke attól is függ, milyen úton fertőződött meg valaki.

VI.3. A HIV fertőzés és magánélet

Kutatásunk során fontosnak tartottuk kitérni a HIV fertőzés és a magánélet kérdéskörre. Mivel egy szexuális úton terjedő betegségről van szó, ezért az érintettek magánéletére, párkapcsolatára egyértelműen negatív hatással lehet a fertőzés, valamint a párválasztást is erősen korlátozhatja.

A kijelentéssel - miszerint létesítenék szorosabb barátságot HIV fertőzött személlyel - 65 válaszadó teljes mértékben egyetértett további 113 személy mérsékelten értett egyet. A legtöbben a semleges válaszlehetőséget jelölték meg, összesen 70 személy. A válaszok átlaga 4,21 (1-től 7-ig skálázva).

3. számú ábra



Forrás: szerzők műve

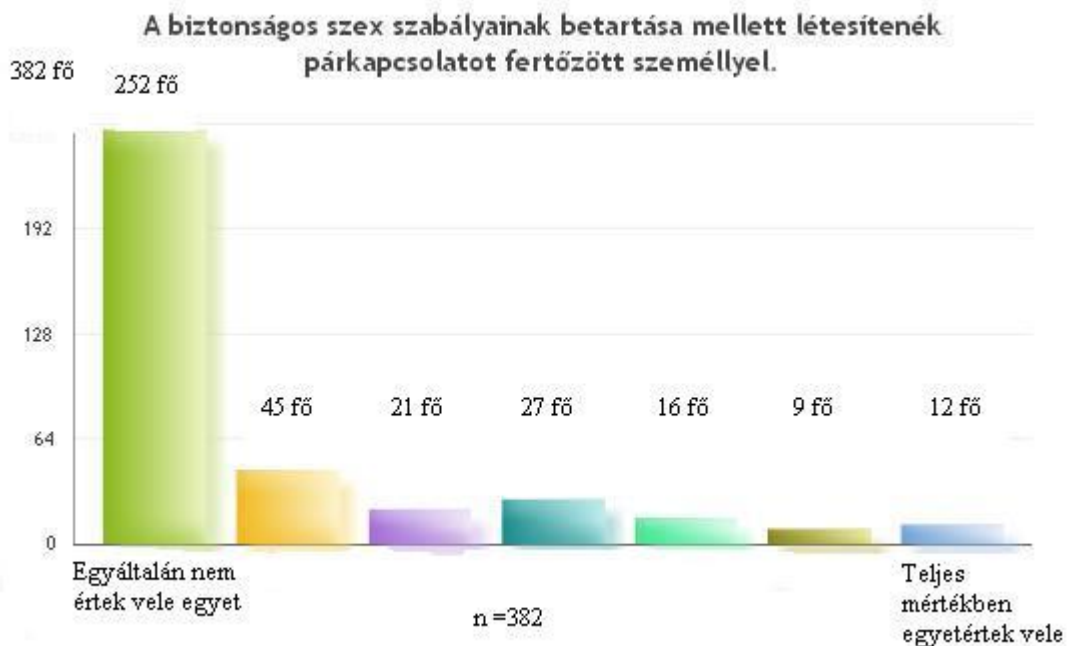
A 3. számú ábrán látható, hogy a válaszadók többsége létesítené baráti kapcsolatot HIV fertőzött személlyel, mivel a vírus hétköznapi érintkezés során nem terjed.

Következő kérdésre, miszerint "a biztonságos szex szabályainak betartása mellett létesítenék párkapcsolatot HIV fertőzött személlyel" sokkal szélsőségesebb válaszokat kaptunk. A kérdőívet kitöltő 382 személy válaszainak átlaga 1,91 (1-től 7-ig skálázva). A válaszadók 66%-a, azaz 252 személy semmiképp nem létesítené szexuális kapcsolatot HIV fertőzött személlyel, még a biztonságos szex szabályainak betartása mellett sem. A hazai orvosi gyakorlatban a szakirodalomban ismert posztexpozíciós profilaxis eljárást egyedül a László Kórházban alkalmazzák, mivel kizárólag ők adhatnak ki antiretrovirális gyógyszereket, tehát vidéki szerodiszcordáns párok nem kaphatnak szükség esetén azonnali orvosi segítséget.

A felmérésben résztvevő 382 főnek közel fele, azaz 45,1%, 172 személy semmiképp sem hagyná el a párját az adott esetben. A középső semleges válaszlehetőséget szintén sokan jelölték meg, összesen 73 személy. A beérkezett válaszok átlaga 2,69 (1-től 7-ig skálázva). Az 4. számú ábra illusztrálja a válaszok arányát.

De inisprudencia et iure publico

4.számú ábra



Forrás: szerzők műve

"A páromat abban az esetben hagynám el, ha a fertőződése a kapcsolatunk ideje alatt történne meg, neki "félrható" okból, azaz félrelépés következtében. Egyéb esetben mellette maradnék és támogatnám mindenben."

"Nem azért hagynám el a párom, mert fertőzött lett, hanem azért mert valami olyat tett, ami után többé nem bíznék benne. Ezalól egy eset kivétel, ha akarata ellenére valaki megfertőzi. pl. baleset, bűncselekmény...."

A nyitott kérdésben adott válaszokra a válaszadók utaltak arra, hogy nem mindegy, milyen úton történik adott esetben a fertőződés. Ha hűtlenség miatt, akkor valószínű befejeznék a kapcsolatot. De itt nem a fertőzés lenne az ok, hanem a megrendült bizalom. Érdekesség továbbá, hogy a 252 személy - akik nem hagynák el a párjukat - mindegyike nő.

VI.4. HIV fertőzés és foglalkozás / foglalkoztatás

Munkavállalás esetén több szakaszban is érheti a fertőzött munkavállalót hátrányos megkülönböztetés. Főleg Nyugat-Európában fordul elő, hogy állásinterjú során konkrétan rákérdez a munkaadó a pályázó HIV státuszára. Sok munkaadó gondolja úgy, hogy a HIV fertőzés negatív irányban befolyásolja a munkaképességet.

A kérdőívet kitöltők 24,9 %-a, azaz 95 személy alkalmazna minden további nélkül HIV fertőzött személyt, további 96 személy mérsékelten egyetértett a kérdéssel. A kutatásban részt vevő 382 fő válaszainak átlaga 4,47 (1-től 7-ig skálázva).

A nyitott kérdésre adott válaszok közül a témához kapcsolódó következő visszajelzéseket kaptuk:

"Azért nem vennék fel HIV-est mert ez befolyásolhatná a többi alkalmazottat és ezt nem engedhetem meg. Egyébként nagyjából úgy vagyok velük mint a homoszexuálisokkal, nem bántom, nem nézem le őket, de ennyi. "

" Metrővezető vagyok, egyáltalán nincs kapcsolatunk vérrel, vagy olyan dologgal, ami miatt a munkahelyünkön megfertőződhetnék, mégis kirúgták az AIDS-es kollégánkat, aki emiatt öngyilkos lett.(a munkájának élt...)"

A kérdőívet kitöltő személyek közel egyharmada, 32,5 %, azaz 124 személy teremtene munkakapcsolatot minden további nélkül HIV fertőzött személlyel. További 91 személy mérsékelten értett egyet az állítással. 35 személy, azaz a válaszadók 9,2 százaléka jelezte, hogy semmiképp nem szeretne munkakapcsolatban állni fertőzött személlyel. A felmérésben részt vevő 382 személy válaszainak átlaga 4,79 (1-től 7-ig skálázva). További 77 személy mérsékelten negatív attitűdöt tanúsított.

Az opcionális kérdésre adott válaszok közül számos érintette a HIV és foglalkoztatás kérdéskört:

"Munkavállalóként nem mindegy milyen munkát végez, pl. orvos ne legyen, mert magas a kockázat, de pl. könyvtáros lehet."

"Fodrászként én minden eszközt fertőtlenítek, de ezt nem csak a HIV-től való félelemben teszem. Volt már olyan vendégem, aki "büszkén" bejelentette, hogy tulajdonképpen ő azért köhög mert TBC-s. Mit mondjak nem voltam elragadtatva. Szólhatott volna előre is, feltettem volna egy maszkot. "

"Szépségszalokban dolgozom és azt gondolom a szépségszakmában nem ajánlott HIV és AIDS megbetegedéssel dolgozni, de bármilyen más munkakörben (pl.: irodai) természetesen elképzelhetőnek tartom. "

"Egészségügyben dolgozom, de nem szeretnék a László kórházban működni... "

"Nagyon boldog lennék, ha az emberek a félelem helyett gondolkodnának, racionálisan belátnák, hogy normál együttélés mellett nem fertőződnek meg. Mélységesen felháborít a kirekesztettségük, hogy nem értik őket meg, hogy félelemmel néznek rájuk. "

VI.5. HIV / AIDS - reális veszély

Az állítással - miszerint a HIV fertőzés egyenlő a halálos ítélettel - a felmérésben résztvevő személyek legnagyobb része (16%) egyáltalán nem értett egyet. A második leggyakrabban bejelölt válaszlehetőség a semleges, 4-es válasz volt, 17,3 %. Arra a kérdésre, miszerint a "HIV vírussal megfertőződni sokkal negatívabb, mint egy rákos megbetegedés", a következő eredményeket születtek. A kutatásban résztvevő 382 fő válaszainak átlaga 4,1 (1-től 7-ig skálázva). Legtöbben - 91 személy - a semleges, középű válaszlehetőséget jelölte meg válaszként. A válaszadók 20,2 %-a, azaz 77 személy teljes mértékben egyetért az állítással, miszerint a HIV fertőzés negatívabb a rákos megbetegedésnél. 16% egyáltalán nem értett egyet a kijelentéssel.

A kérdőívet kitöltők közel 30 %-a, azaz 111 személyt teljes mértékben zavarna, ha gyermeke iskolai/óvodai csoportjába HIV fertőzött gyermek is járna. További 96 személy mérsékelten értett egyet az állítással (5. és 6. válaszlehetőség). A kutatásban résztvevő 382

személy válaszainak átlaga 4,68 (1-től 7-ig skálázva). Elmondhatjuk, hogy a válaszadók többsége nem szeretné, ha gyermeke HIV fertőzött gyermekkel érintkezne a hétköznapi során. Öröndetes tény, hogy az orvostudománynak köszönhetően Európában egyre kevesebb HIV fertőzött gyermek születik, hiszen a várandós anyákat nemcsak Nyugat-Európában, de hazánkban is szűrik. Az elmúlt évtizedekben nem volt rá megerősített példa, hogy HIV fertőzött gyermek óvodában illetve iskolában továbbadta volna a fertőzést. Valójában a HIV fertőzött gyermek az, aki számára az óvodai környezet veszélyforrást jelent kevésbé ellenálló immunrendszere miatt, hiszen egészséges gyermekek is gyakran megkapják társaiktól a különböző betegségeket.

A diszkriminációt érinti az a kérdés is, miszerint, „A fertőzöttek is tervezhetnek jövőt, családot és gyermekeket”. A kérdésre adott válaszok a középérték felé közelítenek, a beérkezett válaszok átlaga 3,74 (1-től 7-ig skálázva). A legtöbb válaszadó a közepső, semleges válaszlehetőséget jelölte meg, de a válaszadók nagy százaléka egyáltalán nem ért egyet az állítással. A kitöltők csupán 11,3%-a azaz 43 személy gondolja úgy, hogy a fertőzöttek is tervezhetnek jövőt, családot és gyermekeket.

Az opcionális kérdésre adott válaszokból kitűnik, hogy az emberek többsége hiányos információkkal rendelkezik.

" A saját gyermek vállalása felelőtlenség, ő is fertőzöttként jönne a világra! "

" Sajnálom végtelenül azt az ember aki így születik és a felelőtlen szülei miatt kell így élni. "

VII. Kutatás HIV fertőzöttekkel

VII.1. A kutatás módszere

Kutatásunk második részében a HIV fertőzötteket kérdeztük meg, szintén kérdőíves, online felületen elérhető formában. A kérdőívet e-mailen keresztül továbbítottuk különböző szervezetek és egyesületek részére, akik kapcsolatban állnak HIV fertőzött személyekkel (Háttér Társaság, Pozitívan Gondolkodók Baráti Köre, TASZ, Plussz Egyesület; kutatásunk nem reprezentatív). A László Kórház HIV ambulanciájával is felvettük a kapcsolatot, azonban az ambulancián közölték, hogy igazgatósági engedély szükséges a kérdőív kitöltéséhez. Az igazgatóság az e-mailben elküldött kérelmünkre nem reagált. A kérdőíves vizsgálatot 2012. október 4-én tettük elérhetővé az érintettek számára, és 2012. október 28-án zártuk le.

Az érintetteknek szánt kérdőívet összesen 17 személy töltötte ki, 15 férfi és 2 nő. A legfiatalabb válaszadó 29 éves, a legidősebb 45 éves volt. Iskolai végzettséget tekintve a válaszadók közül 6 fő végzett szakközépiskolai/szakiskolai tanulmányokat, 7 fő végzett gimnáziumi tanulmányokat, valamint 5 fő folytatott főiskolai/egyetemi tanulmányokat.

VII.2. A HIV fertőzöttekkel készült felmérés eredményei

Kérdőíves felmérés során, arra kerestünk választ, hogy a külföldi szakirodalomból szerzett információk Magyarországon mennyire érvényesek, illetve a fertőzöttek szociális helyzetére, munkavállalására illetve magánéletére mennyire gyakorol negatív hatást HIV pozitív státuszuk.

A kérdőív elején a kutatásban résztvevő személyek személyes adatai után szerettünk volna választ kapni arra a kérdésre, hogy a kérdőívet kitöltő HIV pozitív személy milyen úton fertőződött meg. A kérdést nyitott formában tettük fel, azonban kötelező volt a mező kitöltése. A kiértékelés során azt tapasztaltam, hogy a válaszadók nem szívesen válaszoltak erre a

De inisprudencia et iure publico

148

kérdésre. A kutatásban résztvevő 17 fő közül 4 személy nem adott semmilyen választ, csak bepontoszta a mezőt vagy beírt valamilyen betűt. 1 válaszadó felelte, hogy nem tudja, csak sejtí a fertőzödések okát. Csak 2 fő közölte, hogy homoszexuális úton fertőzött meg. A további 10 kitöltő válaszában csak annyit közölte, hogy szexuális úton történt a fertőzödések. Azt feltételeztük, hogy a széles körű előítéletes magatartás miatt, az érintettek ilyen jellegű információkat nem szívesen közölnek magukról.

VII.3. Disclosure - "közzététel"

A német nyelvű szakirodalom is az angol disclosure, azaz "közzététel" szót használja annak kifejezésére, hogy a fertőzött személy mennyire nyíltan beszél HIV pozitív státuszáról. Negatív tapasztalatok esetén csökken a *disclosure* mértéke. Első kérdésünkben arra voltunk kíváncsiak, hogy a válaszadó mely személyeket avatott bizalmába a fertőzéssel kapcsolatban. A válaszokból kiderül, hogy a felmérésben résztvevő 17 fertőzött közül csak 2 fő vállalta nyíltan fertőzöttségét. A legtöbben csak sorstársaknak és közeli barátoknak számolnak be betegségükről. A rokonok között 3 személy jelezte válaszában, hogy szülei tudnak a fertőzöttségéről, a testvéreit csak 4 személy avatta be.

A kutatásban résztvevő fertőzött személyek 64,7 %-a, azaz 11 személy nehezebben létesít kapcsolatot emberekkel, amióta tudomása van fertőzöttségéről. A kérdőívet kitöltők közül 6 személynek nem okoz gondot a személyes kapcsolat teremtése idegenekkel.

Mivel a HIV vírusa társadalmunkban elsősorban szexuális kapcsolat útján terjed, ezért a fertőzött személy magánéletére, párválasztására negatív hatással lehet. Sok fertőzött tart az elutasítástól, ezért nem is próbálkoznak párkapcsolat kiépítésével. Főleg a nőkre jellemző, hogy visszahúzódnak és akár évekig nem létesítenek szexuális kapcsolatot. HIV fertőzött homoszexuális férfiak szintén HIV fertőzött férfakkal keresnek kapcsolatot. Alacsony százalékban előfordulnak heteroszexuális szerodiszcordáns párok.

A kérdőív egyik kérdése is érintette a párkapcsolat témát. A kérdőívet kitöltő 17 fő közül 8 személynek alkalmi kapcsolatai vannak, 4 személynek nincsen semmiféle párkapcsolata, további 4 személynek van kapcsolata szintén fertőzött személlyel. Csak 1 személy jelölte meg válaszként, hogy szerodiszcordáns párkapcsolatban él. Az azonban nem derült ki, hogy ez az 1 fő hetero- vagy homoszexuális szerodiszcordáns kapcsolatban él, mivel a "fertőzés módja" kérdésre csak annyit válaszolt, hogy szexuális úton történt.

VII.4. A fertőzés hatása a szociális helyzetre

Az ember élete nagy részét munkával tölti. A HIV fertőzöttet is elsősorban a munkahelyén érheti leginkább hátrányos megkülönböztetés. Az Európai Unió sok tagállamában gyakran előfordul, hogy állásinterjú során rákérdeznak a pályázó HIV státuszára. A munkaadók elsősorban azért nem szeretnék HIV fertőzött személyt alkalmazni, mert a gyengült immunrendszer korlátozhatja a munkaképességet. Arra szeretnénk volna választ kapni, hogy a magyarországi gyakorlatban megjelenik-e ez a probléma.

A felmérésben résztvevő 17 fertőzött személy közül csak 1 személy jelezte, hogy állásinterjú során rákérdezték HIV státuszára, de opcionális válaszában hozzátette, hogy mivel egy olyan szervezetnél dolgozik, ahol homoszexuális HIV fertőzöttekkel állnak kapcsolatban, ez nem okozott problémát.

Következő kérdéseinkben arra kerestük a választ, hogy a HIV pozitív státusz milyen mértékben befolyásolja illetve korlátozza a munkakeresést, illetve a munkavállalást. A válaszadók 100%-a nyilatkozott úgy, hogy még nem estek el munkalehetőségtől HIV pozitív státuszuk miatt. Ugyancsak a válaszadók 100%-a azt felelte, hogy a HIV fertőzés nem befolyásolta az eddigiek során negatív irányba a munkakeresést. Az opcionális kérdésre adott

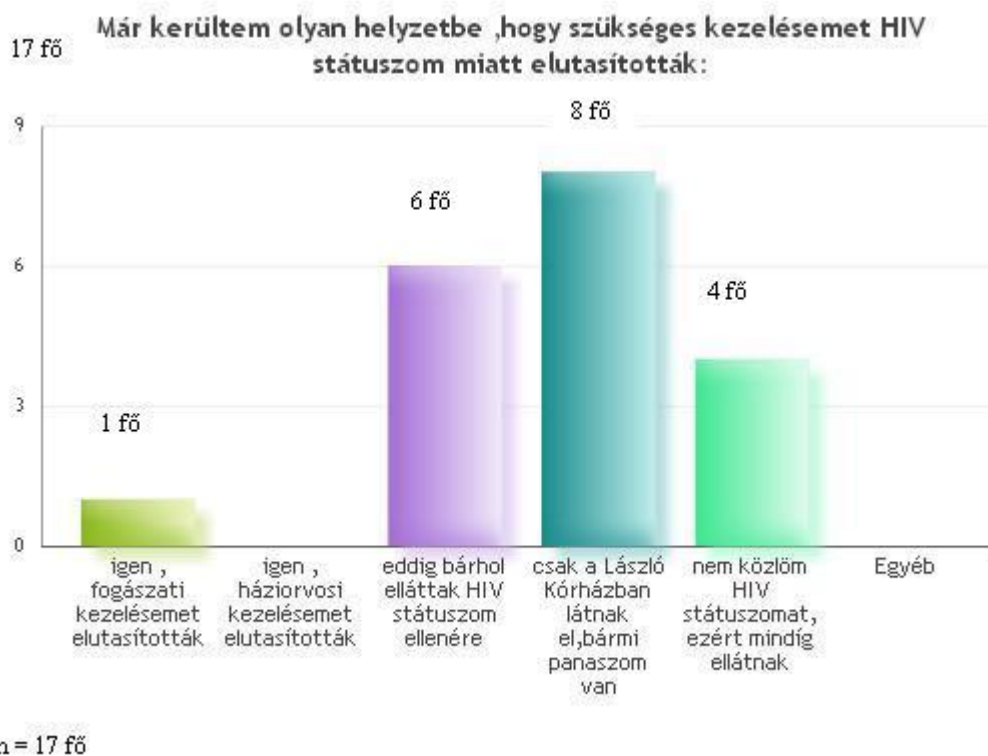
válaszokban egy személy fogalmazta meg, hogy szakmájában nehéz munkát találni, ezért előfordul, hogy kudarc éri álláskeresés során, ezt azonban nem a fertőzésnek tulajdonítja. Egy másik válaszadó jelezte, hogy mivel nincsen szemmel látható jele a fertőzöttségének, álláskeresés során pedig nem nyilatkozik róla, ezért az eddigiek során nincsenek negatív tapasztalatai.

A kutatásban résztvevő 17 személy közül 1 fő nyilatkozott úgy, hogy a HIV fertőzés egyértelműen negatív hat szociális helyzetére. E személynek vizsgáltuk a többi kérdésre adott válaszát is; ő volt az egyik, aki vállalta, hogy homoszexuális kapcsolat következtében fertőződött meg.

Mivel az előző kérdésekből kiderült, hogy hazánkban nem gyakorlat (még) állásinterjú során a HIV fertőzésről beszélni, ezért valószínűnek tartjuk, hogy nem maga a fertőzés, hanem a nyíltan felvállalt homoszexualitás (is) vezethet a szociális és egyéb problémákhoz.

Arra is választ kerestünk, hogy a megkérdezett személyek kerültek-e olyan helyzetbe, hogy szükséges kezelésüket HIV státuszuk miatt elutasították. 17 személy közül, 8 fő nyilatkozott úgy, hogy bármi panasza van, a László Kórházban mindig ellátják. A válaszadók közül 6 személyt eddig bárhol elláttak HIV státusza ellenére. 1 fertőzött jelezte, hogy fogászati kezelését elutasították, további 4 személy pedig, hogy nem közli HIV pozitív státuszát, ezért rendszeresen ellátják. Az opcionális válaszban két fő megjegyezte, hogy a kezelés módjától is függ, hogy nyilatkozik-e fertőzöttségéről. Esetleges műtét esetén közölné fertőzöttségét, de kisebb beavatkozások vagy háziorvosi ellátás során nem tartja szükségzerűnek. Egy további válaszadó jelezte, hogy negatív tapasztalatai miatt nem minden esetben közli fertőzöttségét, csak abban az esetben, ha nagy valószínűséggel kiderülne az (5. számú ábra).

5. számú ábra



Forrás: szerzők műve

VIII. Összegzés

Kutatásunk során beigazolódni látszott az a feltevés, miszerint a HIV fertőzöttekkel szembeni negatív társadalmi attitűdöt jelentős mértékben befolyásolja a kérdéssel, kapcsolatos információk hiánya. Erre nemcsak a kérdőív eredményeiből, hanem az opcionális kérdésre megfogalmazott válaszokból is következtethetünk.

Hazánkban viszonylag alacsony a fertőzöttek aránya, azonban az szűrések alacsony száma, - amelyet a kérdőív is igazolt, - aggodalomra adhat okot. A kutatás első részében résztvevő 382 személy közül 307 fő, azaz a válaszadók 80,4%-a eddig soha nem vett részt HIV szűrésen. A megkérdezettek 80%-a a 20-40 év közötti korosztályhoz tartozik, ebből a korosztályból kerül ki az újonnan diagnosztizált fertőzések nagy százaléka.

A becslések szerint naponta 1-2 új fertőzéssel számolhatunk, ebből adódóan a következő generációk között megnövekedhet a fertőzöttek száma. Tehát szükségszerű lenne a szűrés lehetőségére és fontosságára is felhívni a figyelmet.

Az elmúlt évtizedekben születtek olyan törekvések, amelyek a HIV fertőzés megelőzésére irányultak. Ezen törekvések a fiatal generációt célozták meg, a nevelés és oktatás keretein belül. A Nemzeti Alaptantervbe bekerült az egészségtan tantárgy, ahol jelentős szerepet kap a családi életre nevelés. A 2000 óta érvényben lévő kerettanterv szerint kötelező az iskolákban egy órát szánni a szexuális nevelésre, egy órát pedig a HIV/AIDS megelőzésre. A kutatás eredményeiből kiderül, hogy ezen törekvések nem bizonyultak kielégítőnek. A szexuális nevelésre, ezen belül a HIV/AIDS kérdésre korosztályokra differenciáltan sokkal nagyobb hangsúlyt kellene fektetni. Mivel kényes témáról van szó, ezért akár egyéni fogadóóra keretein belül is biztosítani kellene a fiatalok számára a tájékoztatási lehetőséget, ahol nemcsak a megfelelő védekezésről eshetne szó, hanem a biztonságos szex szabályairól is, amely jelenleg az egyetlen módja a fertőzés kivédésének.²²

A vírussal érintettek válaszaiból kiderül, hogy az elutasítástól való félelem miatt - mind magánéleti, munkahelyi szinten, vagy orvosi ellátás terén - nem szívesen beszélnek fertőzöttségükről. A legkevésbé problémás területnek a munkavállalás, foglalkoztatás mondható, hiszen ezen a téren a kutatásban résztvevő 17 személy válasza szerint eddig nem érte őket jogsérelem. A nem fertőzöttek válaszaiból is az derült ki, hogy a válaszadók nagy százalékát nem zavarná munkakapcsolat illetve hétköznapi kapcsolat fertőzött személlyel. A felmérésben résztvevő 382 fő egynegyede (24,9%; 95 fő) munkaadóként alkalmazna HIV fertőzött személyt, további 25,2 % tanúsított pozitív hozzáállást ehhez a kérdéskörhöz. Munkakapcsolat teremtése fertőzött személlyel a megkérdezettek egyharmadának (124 fő) nem okozna gondot. Csupán 9% nyilatkozott úgy, hogy semmiképp nem szeretne HIV pozitív személlyel munkakapcsolatba kerülni. A 17 fertőzött személy válaszaiból egyértelműen kiderül, hogy hazánkban a HIV-kérdés nem mondható általános problémának a munkahelyeken, mivel nincs benn a köztudatban. (Bár úgy véljük ez már önmagában probléma lehet!)

A kutatás során a párkapcsolat kérdés bizonyult a legkevésbé pozitívnak. Az eredmények szerint, a fertőzöttek nagyobb százaléka nem él párkapcsolatban. A válaszadók 23,6 százalékának semmilyen párkapcsolata nincsen, de a legnagyobb rész (47,1%) is csak alkalmi kapcsolatokról számolt be. A nem fertőzött személyek negatív attitűdöt tanúsítottak azzal kapcsolatban, hogy létesítenének-e párkapcsolatot fertőzött személlyel.

A megkérdezettek 66%-a, (252 fő) semmiképp nem létesítené párkapcsolatot HIV fertőzött személlyel, még a biztonságos szex szabályainak betartása mellett sem. Továbbá a válaszadók 76,1%-a gondolja úgy, hogy a HIV fertőzöttek számára a párkapcsolat létesítése nehézségekbe ütközik.

²² <http://tasz.hu/files/tasz/imce/5.pdf> (2013. március 11.)

Az eredményekből kiderül, hogy a kutatásban résztvevő 382 személy közül 17% nem tanúsít együttérzést a fertőzöttekkel. A negatív tapasztalatokból adódóan a fertőzött személy nem minden esetben gondolja úgy, hogy szükséges az orvost tájékoztatni fertőzöttségéről, például háziorvosi ellátás esetén. Szomorú tény, hogy a betegek még az orvosokkal sem beszélhetnek őszintén. Pedig szükséges lenne, mert HIV fertőzött páciens esetén még az oltóanyagok közül sem mind alkalmazható, viszont sok oltás ajánlott. Az élő kórokozót tartalmazó oltóanyagokat HIV fertőzés esetén mellőzni kell, mert akár halálos kimenetelű reakciót is kiválthatnak. Ilyen oltóanyagok például a rubeola, bárányhimlő, mumpsz illetve sárgaláz elleni oltóanyag. HIV fertőzés esetén az egyik leggyakrabban előforduló oppurtunista megbetegedés a tuberkulózis, a TBC elleni oltás HIV esetén azonban szigorúan ellenjavált. Léteznek oltóanyagok, amelyek kifejezetten ajánlottak fertőzött személyek számára, és mivel élettelen kórokozót tartalmaznak, ezért gond nélkül alkalmazhatók. A javasolt oltóanyagok közé tartozik a Tetanusz, Diphtheria, Hepatitis A, Hepatitis B, Pneumococcus és influenza elleni oltás.²³

A fertőzött személyek megfelelő tájékoztatása - amely adott esetben az életét megmentheti – nem történhet meg, ha a betegek úgy érzik, nem fordulhatnak bizalommal az orvosokhoz. Esetükben különösen fontos lenne, egy bizalmon alapuló orvos-beteg kapcsolat. Amíg az orvosok sok esetben elutasító magatartást tanúsítanak, erre kevés esély van. Nem fertőzött személyek is sokszor számolnak be negatív és elutasító tapasztalatról egészségügyi ellátás során. Ez HIV fertőzés esetén még negatívabb irányt vehet.

Úgy véljük, hogy a sok esetben tapasztalható negatív társadalmi attitűd megfelelő felvilágosítással pozitív irányba befolyásolható. A felvilágosítást az egészségügyben dolgozóakra is ki kellene terjeszteni. A kutatásban résztvevő nem fertőzött személyek részéről megfogalmazódott egy igény több információra és felvilágosító programra a HIV fertőzéssel kapcsolatban. A fiatalok tájékoztatása – többek között - lehetne (szociál)pedagógusok feladata is, akár iskolai keretek között. A hazánkban jelenleg működő prevenciós programok - DADA, illetve Chef Hungary - kevésnek bizonyulnak. Mivel a médiának is jelentős befolyása van az előítéletek alakulására, ezért fontosnak tartjuk a felvilágosító filmek és könyvek terjesztését. A fertőzöttekkel szembeni negatív társadalmi attitűd nem fog tudatos felvilágosítás nélkül megváltozni

²³ *Aspekte, Impfempfehlungen bei HIV-Infektion*, Nr. 16 / Stand Februar 2003, Die AIDS-Hilfen Österreichs

Felhasznált irodalom

Allport, Gordon Willard: *Az előítélet*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999.

Buda Béla: *A lélek egészsége*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2003.

Bryant-Mole, Karen: *Beszélgessünk az AIDS-ről*. Műszaki Könyvkiadó Kft., Budapest, 1997.

Czeizel Endre: *A csókok átka*. Népszava Könyvkiadó, Budapest, 1989.

Ermann, Michael - Waldvogel Bruno: *HIV - Betroffene und Ihr Umfeld*. Springer-Verlag, Wien, 1992.

Erős Ferenc: *Irányok és tendenciák az előítéletek kutatásában*. Educatio, 2007/1.

Exner-Freisfeld, Helga: *Soziale Absicherung bei HIV und AIDS*. Verlag für Akademische Schriften, Frankfurt, 2001.

Forrai Judit: *Szexuális felvilágosítás és nevelés - AIDS megelőzés/Iskolai program*. Holistic, Budapest, 1992.

Hetz, Siegfried - Teufel-Bruckbauer, Maritta: *Befund: Positiv. Ratgeber HIV und AIDS*. Springer-Verlag, Wien, 2003.

Dr. Horváth Attila - Dr. Vass Ádám: *88 kérdés az AIDS-ről*. Medicina, Budapest, 1987.

Hösl, Jacob: *Soziale und Rechtliche Aspekte bei HIV*. Boehringer Ingelheim, Ingelheim am Rhein, 2005.

Jakab István: *AIDS: élet a HIV fertőzés után*.
<http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=494729> (2013. február 12.)

Juhani Nagy János: *AIDS- egy kór dokumentumai - egy kor dokumentumai*. Magyar Média - Lapkiadó Vállalat, Budapest, 1987.

Langer, Phil C. et al.: *Positiv - Leben mit HIV und AIDS*. Balance Buch + medien Verlag, Bonn, 2010.

Marczell István: *Korunk réme, az AIDS - Az egészséges életért*. Magyar Honvédség Egységügyi Csoportfőnökség, Budapest, 1995.

Pärli, Kurt et al.: *Recht gegen HIV / AIDS-Diskriminierung im Arbeitverhältnis*. Haupt-Verlag, Bern, Stuttgart, Wien, 2007.

Szilágyi Zsuzsanna: *HIV/AIDS..... Veled is megtörténhet*. Magyar Honvédség Egységvédelmi Intézet, Budapest, 2006.

Simon Tamás - Földes István: *AIDS - tények és előrejelzések a legújabb kutatások tükrében*. Nefelejcs AIDS Megelőzési és Szexedukációs Alapítvány, Budapest, 1996.

Jogforrások

Magyarország Alaptörvénye

18/2002. (XII. 28.) ESZCSM rendelet a szerzett immunhiányos tünetcsoport kialakulását okozó fertőzés terjedésének megelőzése érdekében szükséges intézkedésekről és a szűrővizsgálatok rendjéről

1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről

27/2002. (VI.28.) Alkotmánybíróság határozata a szerzett immunhiányos tünetcsoport terjedésének meggátlása érdekében szükséges intézkedésekről és a szűrővizsgálat elrendeléséről szóló 5/1988. (V. 31.) SZEM rendeletről

5/1988. (V.31.) SZEM rendelet a szerzett immunhiányos tünetcsoport terjedésének meggátlása érdekében szükséges intézkedésekről és a szűrővizsgálat elrendeléséről

Internetes források

<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=hng>

http://hu.wikipedia.org/wiki/Az_emberi_jogok_egyetemes_nyilatkozata

http://kompsz.balzac.zpok.hu/kompsz/gazdasagi_szocialis_es_kulturalis_jogok_nemzetkozi_egysegekmanya)

<http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=21058>)

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=9771>)

<http://tasz.hu/files/tasz/imce/5.pdf>

http://jogszabalykereso.mhk.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=137076.601229)

<http://www.aids.at/alles-uber-hivaidis/statistik/>

<http://anonimaidis.hu/fertozesek/hivaidis/#a-hiv-virus-terjedese>

<http://tasz.hu/hiv-aids/jogszabalyi-hatter>)

http://jogszabalykereso.mhk.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=29976.577876&kif=eg%C3%A9szs%C3%A9g%C3%BCgyi+t%C3%B6rv%C3%A9ny*#xcel)

http://www.webbeteg.hu/cikkek/fertozo_betegseg/1315/az-aids-tortenetenek-fordulopontjai

Vértesy, László* assistant professor,
National University of Public Service Faculty of Public Administration

The Model State Administrative Procedure Act in the USA

I. Brief History of the MSAPA

For the European jurisprudence the American legal system and even the public administration (procedure) model is a mixture of the Continental and the Anglo-Saxon tendencies. The role of the statutory law is significant (*Administrative Procedure Act*) but the administrative procedure is interpreted and applied in an English way: e.g. the principle of the Due Process of Law, contradictory proceeding and the primary of judicial review.

The first version of the *Model State Administrative Procedure Act* (here in after referred to as 1946 Act) was promulgated and published in 1946 by the Uniform Law Commission (ULC),¹ in which year the Federal Administrative Procedure Act was drafted.² It is incorporated basic principles with only enough elaboration of detail to support essential features, therefore it is a “model”, and not a “uniform”, act. A model act is needed because state administrative law in the 50 states is not uniform, and there are a variety of approaches used in the various states.³ The difficulty derives from the federal structure of the USA, because details of administrative procedure “must vary from state to state” as a result of different histories in general, of legislative enactment and state constitutions. By about 1960, twelve states had adopted the 1946 Act.⁴ This problem occurred in other federations either e.g. in the European Union, and the best solution was the introduction of directives.

At the end of 1950s it was obvious that the 1946 Act needs to be revised. The major principles of the *1961 Administrative Procedure Act* (here in after referred to as 1961 Act) were: i) requiring agency rulemaking for procedural rules; ii) rulemaking procedure that provided for notice, public input and publication; iii) judicial review of rules; guarantees of fundamental fairness in adjudications; iv) and provision for judicial review of agency adjudication.⁵ It was a short act, contained only 19 sections. Over one half of the states adopted the 1961 Act or large parts of it.⁶

The development and the elaboration of the *1981 Model State Administrative Procedure Act* (here in after referred to as 1981 Act) began in the 1970s under the Uniform Law Commission. The 1981 Act was entirely new, with more detail than the earlier versions, and

* E-mail: vertesy.laszlo@uni-nke.hu

¹ also known as National Conference of Commissioners on Uniform State Laws (NCCUSL)

² <http://www.uniformlaws.org/>

³ cf. *Administrative Procedure Act*, Report of the House Judiciary Committee, No. 1989, 79th Congress, 1946.

⁴ Those states were: North Dakota, Wisconsin, North Carolina, Ohio, Virginia, California, Illinois, Pennsylvania, Missouri, Indiana.

⁵ in BLOOMENTHAL, Harold S.: *The Revised Model State Administrative Procedure Act: Reform or Retrogression?* in *Duke Law Journal* Vol. 1963, No. 4 (Autumn, 1963), pp. 593-628

⁶ They are: Arizona, Arkansas, Connecticut, District of Columbia, Florida, Georgia, Hawaii, Idaho, Illinois, Indiana, Iowa, Louisiana, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, New Hampshire, New Mexico, New York, North Carolina, Oklahoma, Oregon, Rhode Island, South Dakota, Tennessee, Vermont, Washington, West Virginia, Wisconsin, and Wyoming.

consisted of 94 sections.⁷ Several other states have drawn some of their administrative procedure provisions from the 1981 Act.⁸

The present version is the *2010 Model State Administrative Procedure Act* (here in after referred to as 2010 Act or MSAPA) which maintains the continuity with earlier ones. The 2010 Act is lengthier than the 1961 Act, but shorter and less detailed than the 1981 Act. The 2010 Act contains slightly more than 60 sections divided into eight articles, 75% of the length of the 1981 Act, but covers more topics. The reason of the revision is that, in the past two decades state legislatures, dissatisfied with agency rulemaking and adjudication, have enacted statutes that modify administrative adjudication and rulemaking procedure. In a “harmonisation tendency” some sections of the 2010 Act are similar to the Federal Administrative Procedure Act. The drafting committee had three goals governing the drafting process i) fairness, ii) efficiency (mostly by providing for extensive use of electronic technology by state governments), and iii) ensuring public access to agency information.⁹ The 2010 Act creates only procedural rights and imposes only procedural duties, and throughout the text there are provisions that refer generally to other state laws governing related topics.¹⁰ There is a useful homepage where each state’s act can be found with the brief summary.¹¹

II. Major Provisions of the MSAPA

The new revised model of the State Administrative Procedure Act (2010) is divided into eight articles. The numbering of the sections is different from the European practice, each article begins a new hundred, e.g. the first article’s first section is 101, the second article’s first section is 201 etc. Therefore the APA consists of 803 sections by numbering, but in fact there are only 66 articles. As a model act it entitles the states to configure the text to their demands where the APA uses bracketed language e.g. the official name of the [act], the [Legislature] and the [administrative bulletin] in the state, or the deadlines, values, amounts etc. In other cases the state legislatures are allowed to select one of several alternatives e.g. in Section 201(b) and 413 (f), four options are bracketed for the type of format, electronic or written, in which the [publisher] can publish rulemaking documents.

II.1. General provisions

Article 1 is intended to provide extensive definitions of key terms used in the act. Each state is obliged to determine the short title of the APA. Then follow the definitions (Sec. 102).

The adjudication and proceeding are distinguished but in a strong connection. The *adjudication* means the process for determining facts or applying law pursuant to which an agency formulates and issues an order. The *proceeding* means any type of formal or informal agency process or procedure commenced or conducted by an agency, and it includes adjudication, rulemaking, and investigation. The *agency* is broadly interpreted: state board, authority, commission, institution, department, division, office, officer, or other state entity

⁷ Read more in HARVES, Duane R.: *The 1981 Model State Administrative Procedure Act: The Impact on Central Panel States*. in *Western New England Law Review* (1983-1984)

⁸ Some of those states are: Florida, Iowa, Kansas, California, Mississippi and Montana. Since promulgation of the 1981 Act, Arizona, New Hampshire, and Washington have adopted many of its provisions.

⁹ in *Revised Model State Administrative Procedure Act*. National Conference Of Commissioners On Uniform State Laws 2010. pp. 3.

¹⁰ LUBBERS, Jeffrey S. –ed.: *Developments in Administrative Law and Regulatory Practice*. American Bar Association, 2010. pp. 135.

¹¹ <http://administrativelaw.uslegal.com/administrative-procedure-acts/>

that is authorized by law of this state to make rules or to adjudicate, but – according to the separation of the powers – the term does not include the Governor, the [Legislature], or the Judiciary. The definition of the *person* is also wide, which means an individual, corporation, business trust, statutory trust, estate, trust, partnership, limited liability company, association, joint venture, public corporation, government or governmental subdivision, agency, or instrumentality, or any other legal or commercial entity. The case is a *contested case*, which means an adjudication in which an opportunity for an evidentiary hearing is required by the federal constitution, a federal statute, or the constitution or a statute of this state. There is no distinction between decisions to the merits and to not the merits of the case, the *order* means an agency decision that determines or declares the rights, duties, privileges, immunities, or other interests of a specific person. (In the European practice there are resolution to the merits, and ruling for other issues).

According to the applicability of the APA (Sec. 103), the [act] applies i) to an agency unless the agency is expressly exempted by a statute of this state, and ii) to all agency proceedings and all proceedings for judicial review or civil enforcement of agency action commenced after [the effective date of this [act]].

II.2. Public access

Article 2 contains provisions on easy *public access* to agency law and policy that are relevant to agency process. The [publisher]¹² shall i) administer the [act] that require publication, ii) create and maintain an Internet website on which make available the [administrative bulletin], the [administrative code], filed with the [publisher] by an agency. The [administrative bulletin] shall be published at least once [each month]. The [publisher] shall make available on the [publisher's] Internet website,¹³ at no charge, all the documents provided by an agency, and in written form on request, for which the [publisher] may charge a reasonable fee (Sec. 201).¹⁴ It is interesting that this section does not address the issue related to what languages rules should be published in, nor does it address issues related to translation of information contained in these documents into languages other than English.¹⁵

A person may petition an agency for a *declaratory order* that interprets or applies a statute administered by the agency or states whether or in what manner a rule, guidance document, or order issued by the agency applies to the petitioner (Sec. 204). Not later than 60 days [or at the next regularly scheduled meeting of the agency, whichever is later,] after receipt of a petition, an agency shall issue a declaratory order in response to the petition, decline to issue the order, or schedule the matter for further consideration. In accordance with the dissimilarity the [Governor] [Attorney General] [designated state agency] shall adopt *standard procedural rules* for use by agencies, which must provide for the procedural functions and duties of as many agencies as is practicable (Sec. 205).

¹² In the MSAPA the term [publisher] is to describe the official or agency to which substantive publishing functions are assigned.

¹³ Sec. 102 (17) "Internet website" means a website on the Internet or other appropriate technology or successor technology that permits the public to search a database that archives materials required to be published by the [publisher] under this [act].

¹⁴ This section also recognizes that many agencies use electronic recording and maintenance of dockets and records, and it has become the standard practice for state agencies.

¹⁵ in *Revised Model State Administrative Procedure Act*. National Conference Of Commissioners On Uniform State Laws 2010. pp. 21.

II.3. Rulemaking

Article 3 deals with the rulemaking procedures and necessary documents.

Important provisions are *rulemaking docket* for all pending rulemaking proceedings that is indexed, and *rulemaking record* for each proposed rule which provides for the rulemaking documents to be maintained by the agency and facilitates judicial review (Sec. 301 and 302).¹⁶ A rulemaking record contains: a copy i) of all publications in the [administrative bulletin] relating to the rule and the proceeding; ii) of any part of the rulemaking docket; iii) of all factual material, studies, and reports agency personnel relied on or consulted in formulating the proposed or final rule.¹⁷

A *formal rulemaking* procedure is defined by the 2010 Act. Any person may *petition* an agency to adopt a rule. An agency shall prescribe by rule the form of the petition and the procedure for its submission, consideration, and disposition. Not later than [60] days after submission of a petition, the agency shall: i) deny the petition in a record and state its reasons for the denial; or ii) initiate rulemaking (Sec. 318). According to the *time limit* provision, not later than [two years] after a notice of proposed rulemaking is published, the agency shall adopt the rule or terminate the rulemaking by publication of a notice of termination in the [administrative bulletin] (Sec. 307). To ensure the *public participation*, the agency proposing a rule shall specify a public comment period of at least [30] days after publication of notice of the proposed rulemaking during which a person may submit information and comment on the proposed rule (Sec. 306). An agency may not adopt a rule until the public comment period has ended. Since Gulick has emphasized in the POSDCoRB acronym the role of the Budgeting,¹⁸ the American legislation takes into account the financial impacts, effects.¹⁹ The 2010 Act orders, that an agency shall prepare a *regulatory analysis* for a proposed rule that has an estimated economic impact of more than \$[...].²⁰ The analysis must be completed before notice of the proposed rulemaking is published (Sec. 305). When an agency adopts a *final rule*, the agency shall issue a *concise explanatory statement* that contains: i) the agency's reasons for adoption, ii) the reasons for any change between the proposed and the final text,²¹ and iii) the summary of any regulatory analysis (Sec. 313). The agency shall file in written and electronic form with the [publisher] each *final rule*. The [publisher] shall maintain a permanent register of all filed rules and *concise explanatory statements* for the rules (Sec. 316). The rule becomes *effective* [30] days after publication of the rule [in the administrative bulletin] [on the [publisher's] Internet website], except as otherwise provided in the Section 317, [unless disapproved by the [rules review committee]].

The agencies may differ from this regulation and proceeding in the case of emergency. If an agency finds that an imminent peril to the public health, safety, or welfare or the loss of federal funding for an agency program requires the immediate adoption of an *emergency rule* and publishes in a record its reasons for that finding, the agency, without prior notice or

¹⁶ cf. ASIMOW - LEVIN: *State and federal administrative law*. West, 2009. pp. 352.

¹⁷ See ASIMOW, Michael: *Interim Final Rules: Making Haste Slowly*. in *Administrative Law Review*, 1999. pp. 703, 712-15. and LEVIN, Ronald M.: *Direct Final Rulemaking*. in *George Washington Law Review*, 1995.

¹⁸ in GULICK & URWICK: *Notes on the Theory of Organization*. in *Papers on the Science of Administration* New York: Institute of Public Administration, 1936. pp. 3-35.

¹⁹ See WISNANT & CHERRY: *Economic Analysis of Rules: Devolution, Evolution, and Realism*. in *Wake Forest Law Review*, 1996. pp. 693, 694.

²⁰ See HAHN, Robert W.: *State and Federal Regulatory Reform: A Comparative Analysis*. in *Journal of Legal Studies*, 2000. pp. 873, 875-78.

²¹ In the USA it has a wide precedent practice: *Long Island Care at Home Ltd. v. Coke* 551 U.S. 158 (2007); *First Am. Discount Corp. v. Commodity Futures Trading Comm'n*, 222 F.3d 1008, 1015 (D.C.Cir.2000); *Arizona Pub. Serv. Co. v. EPA*, 211 F.3d 1280, 1300 (D.C.Cir.2000); *Amer. Bankers Life Ins. Co. v. Div. of Consumer Counsel*, 220 Va. 773, 263 S.E.2d 867 (1980) etc.

hearing or on any abbreviated notice and hearing that it finds practicable, may adopt an emergency rule. The emergency rule may be effective for not longer than [180] days [renewable once for no more than [180] days] (Sec. 309).

The Section 311 authorizes an agency to issue a *guidance document* without following the rulemaking procedural requirements,²² which may contain binding instructions to agency staff members if, at an appropriate stage in the administrative process, the agency's procedures provide an affected person an adequate opportunity to contest the legality or wisdom of a position taken in the document.²³

II.4. Adjudication

Article 4 contains provisions governing the *adjudication* completed by an agency in a *contested case*. The procedures are designed to be used by both central panel agencies and enforcement agencies that conduct their own contested case hearings.²⁴

The adjudication is completed by a an assigned administrative law judge, so called *presiding officer*, who is the agency head, a member of a multi-member body of individuals that is the agency head, or, unless prohibited by law of this state other than this [act], an individual designated by the agency head. According to the exclusion provision, an individual who has served as investigator, prosecutor, or advocate at any stage in a contested case or who is subject to the authority, direction, or discretion of an individual who has served as investigator, prosecutor, or advocate at any stage in a contested case may not serve as the presiding officer in the same case.

A *formal contested case procedure* is detailed by this Article. At the beginning the agency shall give *notice* of the agency decision to a person when the agency takes an action as to which the person has a right to a contested case hearing. The notice must be in writing, set forth the agency action, inform the person of the right, procedure, and time limit to file a contested-case petition, and provide a copy of the agency procedures governing the contested case.²⁵ In a contested case initiated by a person other than an agency, not later than [five] days after filing, the agency shall give notice to all parties that the case has been commenced (Sec. 405). When a hearing or a prehearing conference is scheduled, the agency shall give parties notice that contains the required information at least [30] days before the hearing or prehearing conference. The presiding officer shall give all parties a timely opportunity to file pleadings, motions, and objections.

All relevant *evidence in contested case* is admissible, including hearsay evidence, if it is of a type commonly relied on by a reasonably prudent individual in the conduct of the affairs of the individual (Sec. 404). Differently from the practice of most European countries testimony must be made under oath or affirmation. Evidence must be made part of the hearing record of the case. According to the provisions on *discovery*, a party, on written notice to another party at least [30] days before an evidentiary hearing, may: i) obtain the names and addresses of witnesses the other party will present at the hearing to the extent known to the

²² Four states have adopted detailed provisions regulating guidance documents in their administrative procedure acts. See Ariz. Rev. Stat. Ann. §§ 41-1001, 41-1091; Mich. Comp. Laws §§ 24.203, 24.224; Va. Code Ann. § 2.2-4008; Wash. Rev. Code Ann. § 34.05.230.

²³ See STRAUSS, Peter L.: *Publication Rules in the Rulemaking Spectrum: Assuring Proper Respect for an Essential Element*. in *Administrative Law Review*, 2001. pp. 803. See also ASIMOW, Michael: *Guidance Documents in the States: Toward a Safe Harbor*. in *Administrative Law Review*, 2002. pp. 631.

²⁴ in *Revised Model State Administrative Procedure Act*. National Conference Of Commissioners On Uniform State Laws 2010. pp. 5.

²⁵ cf. LUBBERS, Jeffrey S. –ed.: *Developments in Administrative Law and Regulatory Practice*. American Bar Association, 2010. pp. 9.

other party; ii) inspect and copy any of the following material in the possession, custody, or control of the other party (Sec. 411).

The presiding officer shall grant a timely petition for *intervention* in a contested case, with notice to all parties, if the petitioner i) has a statutory right under law of this state other than this [act] to initiate or to intervene in the case; or ii) has an interest that may be adversely affected by the outcome of the case and that interest is not adequately represented by existing parties (Sec. 409). On a request in a record by a party in a contested case, the presiding officer or any other officer to whom the power to issue a *subpoena* is delegated pursuant to law, on a showing of general relevance and reasonable scope of the evidence sought for use at the hearing, shall issue a subpoena for the attendance of a witness and the production of books, records, and other evidence (Sec. 410). Witness fees shall be paid by the party requesting a subpoena in the manner provided by law for witness fees in a civil action.²⁶

To ensure the parties equal rights in the procedure and the separation of functions, while a contested case is pending, the presiding officer and the final decision maker may not make to or receive from any person any communication concerning the case without notice and opportunity for all parties to participate in the communication (*ex parte communication*). The presiding officer or final decision maker may communicate about a pending contested case with any person if the communication is required for the disposition of *ex parte* matters authorized by statute or concerns an uncontested procedural issue.²⁷ If a communication prohibited by this section is made, the presiding officer or final decision maker shall notify all parties of the prohibited communication and permit parties to respond in a record not later than 15 days after the notice is given.

If it is necessary – when an opportunity for a hearing is required by a federal or a state constitutional or statutory law provision – a *hearing* must be held. The hearing in a contested case must be *open to the public* and can be conducted via telephone, television, video conference, or other electronic means. The presiding officer may *close* a hearing to the public on a ground on which a court of this state may close a judicial proceeding to the public or pursuant to law of this state other than this [act]. The decision in a contested case must be based on the *hearing record* and contain a statement of the factual and legal bases of the decision. The agency shall maintain the hearing record in each contested case, which must contain: i) a recording of each proceeding; ii) notice of each proceeding; iii) any prehearing order; iv) any motion, pleading, brief, petition, request, and intermediate ruling; v) evidence admitted.²⁸ Unless otherwise provided by law of this state other than this [act], if a party without good cause fails to attend or participate in a prehearing conference or hearing in a contested case, the presiding officer may issue a *default order* (Sec. 412). If a default order is issued, the presiding officer may conduct any further proceedings necessary to complete the adjudication without the defaulting party and shall determine all issues in the adjudication, including those affecting the defaulting party.

The Section 413 determines *different types of orders*:

- if the presiding officer is the agency head, the presiding officer shall issue a *final order*. A final order is effective [30] days after all parties are notified of the order unless reconsideration or stay is granted by the 2010 Act. A party, not later than [seven] days after the parties are notified of the order, may request the agency to *stay* a final order pending judicial review. The agency may grant the request for a stay pending judicial review if the agency finds that justice requires (Sec. 417). The

²⁶ Based upon California Government Code Section 11450.40. cf. LUBBERS, Jeffrey S. –ed.: *Developments in Administrative Law and Regulatory Practice*. American Bar Association, 2010. pp. 10.

²⁷ cf. ASIMOW - LEVIN: *State and federal administrative law*. West, 2009. pp. 121.

²⁸ cf. ASIMOW - LEVIN: *State and federal administrative law*. West, 2009. pp. 78.

agency shall create an index of all final orders in contested cases and make the index and all final orders available for public inspection and copying, at cost, in its principal offices (Sec. 418).

- if the presiding officer is not the agency head and has not been delegated final decisional authority, the presiding officer shall issue a *recommended order*.
- if the presiding officer is not the agency head and has been delegated final decisional authority, the presiding officer shall issue an *initial order* that becomes a final order [30] days after issuance, unless reviewed by the agency head on its own initiative or on petition of a party.

The 2010 Act provides on *remedies* either. The agency head may *review an initial order* on its own initiative (Sec. 414). A party may petition an agency head to review an initial order. On petition by a party, the agency head may review an initial order. A petition for review of an initial order must be filed with the agency head or with any person designated for this purpose by agency rule not later than [15] days after notice to the parties of the order. If the agency head decides to review an initial order on its own initiative, the agency head shall give notice in a record to the parties that it intends to review the order. If the agency head reviews an initial order, the agency head shall issue a final order disposing of the proceeding not later than 120 days after the decision to review the initial order or remand the matter for further proceedings with instructions to the presiding officer who issued the initial order. The agency head shall *review a recommended order* (Sec. 415). When reviewing a recommended order, the agency head shall exercise the decision-making power that the agency head would have had if the agency head had conducted the hearing that produced the order, except to the extent that the issues subject to review are limited by law of this state other than this [act] or by order of the agency head on notice to the parties. The agency head may render a *final order* disposing of the proceeding or remand the matter for further proceedings with instructions to the presiding officer who rendered the recommended order. A party, not later than [15] days after notice to the parties that a final order has been issued, may file a petition for *reconsideration* that states the specific grounds on which relief (lightening) is requested (Sec. 416).

The MASAPA grants facilitation for licenses. If a licensee has made timely and sufficient application for the renewal of a *license* or a new license for any activity of a continuing nature, the existing license does not expire until the agency takes final action on the application and, if the application is denied or the terms of the new license are limited, until the last day for seeking review of the agency order or a later date fixed by the reviewing court (Sec. 418).

The agency may take action and issue an order only to deal with an imminent peril to the public health, safety, or welfare (*emergency adjudication*). An emergency order i) must briefly explain the factual and legal reasons for using emergency adjudication procedures, and ii) may be effective for not longer than [180] days. (Sec. 407).

II.5. Judicial review

Article 5 applies to *judicial review* of final agency action. The Act does not address civil or appellate procedure issues, the court chosen for judicial review of administrative law rules or orders, or the vehicle for review such as whether an appeal or a writ of mandate is filed to invoke judicial review of administrative agency action.²⁹ Those issues are governed by state law other than this act.

²⁹ in *Revised Model State Administrative Procedure Act*. National Conference Of Commissioners On Uniform State Laws 2010, pp. 6.

First the *final agency action* need to be cleared which means an act of an agency which imposes an obligation, grants or denies a right, confers a benefit, or determines a legal relationship as a result of an administrative proceeding.³⁰ A person that meets the requirements of this [article] is entitled to *judicial review* of a final agency action (Sec. 501). The judicial review of a final agency action may be taken only as provided by rules of [appellate] [civil] procedure [of this state]. The court may grant any type of *legal and equitable remedies* that are appropriate.

The 2010 Act outlines in Section 503 time and other limitations, and distinguishes between the subjects of review. Judicial review of a *rule* on the ground of *noncompliance* with the procedural requirements of this [act] must be commenced not later than [two] years after the effective date of the rule. Judicial review of a *rule or guidance document* on other grounds may be sought *at any time*. Judicial review of an *order or other final agency action* other than a rule or guidance document must be commenced not later than [30] days after the date the parties are notified of the order or other agency action. The party may not petition for judicial review while seeking *reconsideration* defined in Section 416.

A person may file a petition for judicial review under this [act] *only after exhausting all administrative remedies available* within the agency the action of which is being challenged and within any other agency authorized to exercise administrative review (Sec. 506). Filing a petition for reconsideration or a stay of proceedings is not a prerequisite for seeking judicial review. The court may relieve a petitioner of the requirement to exhaust any or all administrative remedies to the extent the administrative remedies are inadequate or the requirement would result in irreparable harm. The petition for judicial review does *not automatically stay* an agency decision. A challenging party may request the reviewing court for a stay on the same basis as stays are granted under the rules of [appellate] [civil] procedure [of this state], and the reviewing court may grant a stay regardless of whether the challenging party first sought a stay from the agency (Sec. 504).

According to Section 508 (*scope of review*),³¹ in *judicial review of an agency action*, the following rules apply:

- the burden of demonstrating the invalidity of agency action is on the party asserting invalidity;
- the court shall make a ruling on each material issue on which the court's decision is based;
- the court may grant *relief* only if it determines that a person seeking judicial review has been prejudiced by one or more of the following: i) the agency erroneously interpreted the law; ii) the agency committed an error of procedure; iii) the agency action is arbitrary, capricious, an abuse of discretion, or otherwise not in accordance with law; iv) an agency determination of fact in a contested case is not supported by substantial evidence in the record as a whole; or v) to the extent that the facts are subject to a trial de novo by the reviewing court, the action was unwarranted by the facts.

II.6. Office Of Administrative Hearings

Article 6 is intended to provide provisions governing central panel hearing agencies, typically named the office of administrative hearings. This provides for a neutral separation of the

³⁰ This definition is based on state and federal cases. See *State Bd. Of Tax Comm'rs v. Ispat Inland*, 784 N.E.2D 477 (Ind., 2003); *District Intown Properties v. D.C. Dept. Consumer and Regulatory Affairs*, 680 A.2d 1373 (Ct. Apps. D.C. 1996); *Texas Utilities Co. v. Public Citizen, Inc*, 897 S.W.2d 443 (Tex. App. 1995) etc.

³¹ in LEVIN, Ronald M.: *Scope of Review Legislation*. in *Wake Forest Law Review*, 1996. pp. 647.

hearing and decision authority from the agency authority to enforce the law and adopt agency rules. Central panel agencies have independence from other executive branch agencies which can provide for greater fairness in contested case hearings.³²

The *Office of Administrative Hearings* is a quasi-judicial tribunal that hears administrative disputes. The [Office of Administrative Hearings] is created in the executive branch of state government [within the [] agency] (Sec. 601).³³

The office is headed by a *chief administrative law judge* who i) appointed by [the Governor] [with the advice and consent of the Senate]; ii) serves a term of [five] years and until a successor is appointed and qualifies for office, be reappointed; iii) must have been admitted to the practice of law in the state for at least five years and have substantial experience in administrative law; iv) must take the oath of office required by law before beginning the duties. The chief administrative law judge has the *powers and duties* specified e.g. i) supervises and manages the office; ii) assigns administrative law judges; iii) monitors the quality of adjudications conducted by the judges; iv) may accept grants and gifts for the benefit of the office; and v) may contract with other public agencies for services provided by the office (Sec. 604).

The chief administrative law judge shall appoint *administrative law judges* pursuant to the [state merit system] (Sec. 603). In addition to meeting other requirements of the [state merit system], to be eligible for appointment as an administrative law judge, an individual must have been admitted to the practice of law in this state for at least [three] years.³⁴ An administrative law judge shall take the oath of office required by law before beginning duties as an administrative law judge. According to Section 606 in a contested case, unless the hearing is conducted by a presiding officer assigned under Section 402(a) other than an administrative law judge, an *administrative law judge must be assigned to be the presiding officer*. If the administrative law judge

- is delegated final decisional authority, he *shall issue a final order*,
- is not delegated final decisional authority, he *shall issue* to the agency head a *recommended order* in the contested case.

Section 607 provides: [This [article] does not apply to the following agencies: [list agencies exempted]].

II.7. Rules review

The provisions of Article 7 are related to legislative review of agency rules, because it has become widespread in the states e.g. some constitutions require that the legislature pass a bill that is presented to the governor for approval. There is created a standing committee of the [Legislature] designated the [*rules review committee*] (Sec. 701). An agency shall file a copy of an adopted rule with the [rules review committee] at the same time it is filed with the [publisher]. An agency is not required to file an emergency rule adopted under Section 309 with the [rules review committee] (Sec. 702). Not later than [30] days after receiving a copy of an adopted rule from an agency, the [rules review committee] may: i) approve (confirm) the adopted rule; ii) disapprove the rule and propose an amendment to the adopted rule; or iii) disapprove the adopted rule (Sec. 703).

³² in *Revised Model State Administrative Procedure Act*. National Conference Of Commissioners On Uniform State Laws 2010. pp. 6.

³³ cf. the Model Act Creating a State Central Hearing Agency (Office of Administrative Hearings) adopted by the house of delegates of the American Bar Association (February 2, 1997).

³⁴ cf. WILSON, Steven Harmon –ed.: *The U.S. Justice System: An Encyclopedia*. ABC-CLIO. 2012. pp. 214.

II.8. Miscellaneous provisions

Article 8 contains only technical, miscellaneous provisions. This [act] modifies, limits, and supersedes the Electronic Signatures in Global and National Commerce Act (Sec. 801). The Electronic Signatures Act allows state law to modify, limit or supersede its effect by laws consistent with it that are technologically neutral and that refer specifically to the Electronic Signatures Act. According to the closing provisions the earlier [State Administrative Procedure Act] is need to be repealed (Sec. 802), and the new one must define its effective date (Sec. 803).

*Kovács Laura doktorjelölt,
Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar
Interdiszciplináris Doktori Iskola*

UACES 43. Éves Konferencia „Exchanging ideas on Europe”

2013. szeptember 2-4 között az Egyesült Királyságban, Leedsben került megrendezésre az UACES (University Association for Contemporary European Studies) 43. Éves Konferenciája „Exchanging ideas on Europe” címmel. Az interdiszciplináris kutatás terén hagyományokkal rendelkező rendezvénynek a Leeds-i egyetem Politikai és Nemzetközi Tanulmányok Tanszéke (POLIS) adott otthont.

A rendezvény célja az volt, hogy lehetőséget biztosítson az Európai Unióval kapcsolatos legfrissebb kutatási eredmények megismerésére, a jelenlegi trendek megvitatására, mind politikatudományi, gazdasági, jogi, földrajzi, történelmi és szociológiai vonatkozásban. A résztvevők 48 országból érkeztek megközelítőleg 300 intézmény képviselőjében.

Az első napon plenáris előadásokat hallgathattak meg a résztvevők, melynek során az euro szkepticizmusról és annak európai integrációra gyakorolt hatásáról beszéltek a felkért előadók.¹ A plenáris előadások, és az azt követő beszélgetés szakmai színvonalát emelte, hogy Nicole Sinclair az előadók egyike az Egyesült Királyság egyik Európa parlamenti képviselője.

Ezt követően, a konferencia három napján a több mint száz előadás egymással párhuzamosan, kilenc un. kutatói szekción belül, különböző témák szerinti panelekben zajlott. Az előadások többek között az alábbi témaköröket érintették: az Európai Unió intézményeinek belső működési mechanizmusai; az EU döntéshozatali struktúrája; az európai integráció jogi perspektívái, az euro zóna válsága, Közép-Kelet európai tagállamok helyzete az EU-ban, az Európai Unió és Kína közti kapcsolatok lehetséges irányai, szub-nacionális kormányzati szintek EU integrációja. Az egyes paneleken belül a következő előadások voltak számomra a legérdekesebbek.

Az Európai Unió intézményeinek belső működési mechanizmusait tárgyaló panel előadói nagy hangsúly helyeztek a Parlament a Tanács és a Bizottság közötti kapcsolatok elemzésére. *Monika Mühlböck* előadásából részletes képet kapott a hallgatóság a Tanács és a Parlament közötti döntéshozatali folyamat paradox helyzetéről, melynek lényege, hogy bár a két intézmény viszonya folyamatos hatáskörért vívott küzdelemmel terhelt, továbbá más-más érdekeket képviselnek (a Tanács a tagállamokét, még a Parlament az állampolgárokét) mégis a napi szintű politikaalkotásban jól működő konszenzus van közöttük. *Michelle Cini* bemutatta, hogy az EU-n belüli intézményközi kapcsolatok milyen változásokon mentek keresztül a XX. század vége óta eltelt időszakban, és ennek kapcsán felhívta a figyelmet arra, hogy az intézményközi kapcsolatok makroszintű, átfogó vizsgálatára kevés példát találunk.

Az Eurorégiók kérdésköreivel foglalkozó panelben, az érdekes esettanulmányokat bemutató előadások célja a régiók nemzetközi kapcsolattartása mögött húzódó indokok feltárása volt. *Malin Stegmann McCallion* a svédországi Värmland és Västra Götaland régiókat illetően elmondta, hogy bár a svéd alkotmány egyértelműen fogalmaz a tekintetben,

¹ Nicole Sinclair, Patricia McKenna, Dr Nicholas Startin, Dr Simona Guerra

hogy a nemzetközi kapcsolatok ápolása a Svéd kormány hatáskörébe tartozik, a regionális szereplők mégis a kormány „nagyköveteivé” váltak. *Sara Svensson* az Eurorégiók létrehozását motiváló tényezők kapcsán rávilágított, hogy létrehozásukat nem szakpolitikai célok ösztönzik, hanem a különböző támogatásokhoz való hozzáférés lehetősége.

Az európai jog alkalmazásainak kérdéseivel foglalkozó panel több előadása az európai bíróságok jogalkalmazási tevékenységéhez kapcsolódott. *Marcin Górski* előadásában az európai bíróságok valamint az európai politikai szervezetek közötti kölcsönhatás elemzésére fókuszált. Külön figyelmet szentelt e tekintetben az Emberi Jogok Európai Bíróságának valamint az Európai Unió Bíróságának vizsgálatára. *Tobias Nowak* "National Judges as EU Judges" című, Hollandiában illetve az Észak- Rajna-Vesztfáliában működő magánjogi bíróságokra összpontosító kutatásának eredményeit mutatta be, vázolta az európai jog tagállami bíróságok általi alkalmazását.

Az európai helyi és regionális önkormányzati kutatásokat érintő panelben *Christopher Huggins* az önkormányzatok nemzetközi hálózatosodásának jelenségét vázolta fel. Felhívta a figyelmet arra, hogy az ilyen jellegű együttműködések hatékonyságának növelése érdekében az önkormányzatoknak kidolgozott stratégiával kellene rendelkezniük, amely meghatározná az együttműködés által elérni kívánt célokat. Problémaként említette, hogy az önkormányzatok politikai ciklusokból adódóan nem terveznek hosszútávra, a hálózatosodás kézzelfogható hasznossága pedig rövidtávon nem mérhető.

Az Európai Unió kapcsán egyre gyakoribb téma a politikai integráció mind horizontális, mind vertikális értelemben. *Anne Gibney* egy Birminghami esettanulmány segítségével felvázolta a politikai integráció „top-down, és bottom-up” megközelítéseit, amellyel alátámasztotta, hogy a helyi és regionális önkormányzati esettanulmányok vizsgálata szélesebb körű teoretikus feltevések alátámasztásának kísérleti terepe lehet.

A szub-nacionális kormányzati szintek EU integrációját vizsgáló panelben *Sébastien Platon* felhívta a figyelmet arra, hogy az európai jog az EU valamint a tagállamok közötti kapcsolatok szabályozását foglalja magában, az önkormányzatokat a tagállamok részeként értelmezi. Az önkormányzatok azonban rendkívül gyakran alkalmazzák az uniós jogalkotás eredményét, ezért problémát jelent, hogy a helyi és regionális önkormányzatok csak közvetetten, Régiók Bizottságán, valamint lobbiszervezeteken keresztül rendelkeznek beleszólással az uniós szintű döntéshozatalba. Megfogalmazódott, hogy a lisszaboni szerződéssel bevezetésre került szubszidiaritásfigyelő hálózat alkalmazása előrelépést jelenthet e téren. Javasolta az előadó, hogy a helyi és regionális önkormányzatok képviselői számára is helyet kellene biztosítani a Tanács ülésein. *Marius Guderjan* elmondta, hogy az EU és a szub-nacionális szintek kapcsolata országonként eltérő képet mutat. A helyi és regionális önkormányzatok alkotmányos és politikai pozíciója határozza meg az európai integrációban betöltött szerepüket. Ezt az asszimetriát az angliai és a németországi szub-nacionális szintek összehasonlításával szemléltette.

Az EU külkapcsolatainak különböző aspektusait tárgyaló panelen belül került sor *Wei Shen* előadására, aki a 2012-ben létrehozott EU-Kína urbanizációs partnerséget mutatta be, amelynek keretében a felek együttműködnek és tapasztalataikat megosztják egymással az urbanizáció gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi kihívásait illetően, lehetőséget biztosítva az önkormányzatok, vállalatok, nem kormányzati szervek közreműködésére. A partnerség magába foglalja többek között a fenntartható várostervezés, energiaellátás, városi kormányzás ágazatait. *Dorina Baltag* előadásának témája az EU keleti szomszédaival szemben tanúsított diplomáciai teljesítményének értékelése volt. A hatékonyság valamint a források mozgósítására való képesség indikátorai alapján értékelte az EU diplomáciai tevékenységét Moldova, Ukrajna, és Fehéroroszország vonatkozásában.

Az állampolgári részvétel és demokrácia kérdéseivel foglalkozó panelben *Nora Siklodi* az aktív európai polgárság eszméjének az Európai Unió, valamint a polgárok általi

értelmezését ismertette. Az uniós polgárság intézményi kereteinek elemzésén keresztül rávilágított a minőségi oktatás fontosságára ebben a folyamatban. Maria Cristina Marchetti előadásában az Európai Polgári Kezdeményezéssel foglalkozott, amelynek keretében, 1 millió uniós polgár összefogásával, az Európai Bizottság jogalkotási javaslat előterjesztésére szólítható fel. Az előadó a 2012. április elsejével életbe lépett kezdeményezés első egy évének eredményeit tekintette át.

Az európai regionális politika kérdései köré szerveződő panelen belül *Kristine Kern* a városok europaizációjának folyamatát vizsgálta az EU többszintű kormányzati rendszerében. A europaizáció három típusát különböztette meg. A hierarchikus europaizáció az uniós joganyag helyi szinten történő alkalmazását jelenti, a vertikális europaizáció keretében a helyi szint közvetlen befolyással rendelkezik az uniós döntéshozatali folyamatokra, a horizontális europaizáció pedig a városok egymással történő kapcsolatépítését, hálózatosodását jelenti. *Molnár Anna*, a szekció magyar előadója áttekintést nyújtott a makro-regionális megközelítésekről az EU 2014-2020 költségvetési vitájának tükrében. Előadásában az Adria-Jón Makrorégió és a Duna Stratégia összehasonlítását mutatta be.

Az EU és a volt szovjet térség kapcsolatát vizsgáló panel keretében *Stanislaw Konopacki* előadásából megtudhattuk, hogy a 2009 óta létező Keleti Partnerség program, a 2011-es lengyel soros elnökség alatt új lendületet kapott. Az előadó ismertette, hogy az EU részéről hátráltatta a partnerségi program céljainak elérését a pénzügyi, gazdasági válság, a partner országok részéről pedig problematikus, hogy nem érdekeltek a nyugati irányultságú reformok végrehajtásában, e helyett jövőjüket Oroszországgal szoros együttműködésben látják. *Aijan Sharshenova* előadásának célja az volt, hogy felhívja a figyelmet az EU Közép-ázsiai térségben játszott szerepének, nevezetesen a politikai és emberi jogi párbeszéd, valamint a demokrácia előmozdítása érdekében tett lépések hasznosságára és az ezzel járó költségekre.

Összességében elmondható, hogy bár az előadások az Európai Unióhoz kapcsolódó kérdésköröket széles spektrumban vizsgálták, mégis öt panel épült a szub-nacionális kormányzati szintek helyzetének elemzésére, ami azt mutatja, hogy nemzetközi szinten az akadémiai érdeklődés e terület iránti növekedése figyelhető meg.

A konferencia szakmai programját kulturális programok is kiegészítették, például a Leeds városi múzeumában megrendezett vacsora. Az utolsó nap programjában, a szakmai rendezvény zárása után helyet kapott egy szervezett kirándulás a világörökségnek nyilvánított Saltaire-be.

Az Európa tanulmányok interdiszciplináris megközelítésének teret adó rendezvény ez alkalommal is sikerrel zárult. Az évente megrendezésre kerülő konferencián való részvétel rendkívül jó lehetőség azok számára, akik az Európai Unió illetve az európai integráció témakörében folytatnak kutatásokat.²

A rendezvény programja, illetve az elhangzott előadások absztraktjai az alábbi linken elérhetők: <http://www.uaces.org/events/conferences/leeds/>

A konferencia, 2014-ben, 47. alkalommal Cork-ban, Írországból kerül megrendezésre.

² A rendezvényen történő részvétel az Európai Unió és Magyarország támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú „Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergencia program” című kiemelt projekt támogatásából valósult meg.