

p

pólusok ■■■

folyóirat

2021. II. évfolyam, 2. szám



PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM

Bölcsészet- és Társadalomtudományi Kar
Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék

ISSN 2732-1851

PÓLUSOK FOLYÓIRAT

HU ISSN 2732-1851

DOI 10.15170/PSK

A Pólusok folyóirat célja a politikatudomány, valamint a nemzetközi tanulmányok területén elért tudományos eredmények közzétevése, az érintett diszciplínákhoz köthető szakmai fórumok gazdagítása. A folyóirat évente két alkalommal (tél/tavaszi–nyári/őszi) jelenik meg, online lapszámok formájában.

Főszerkesztő:

Prof. Dr. Kákai László, tanszékvezető egyetemi tanár, Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék, Pécsi Tudományegyetem

A szerkesztőség tagjai:

Dr. habil. Bretter Zoltán, egyetemi docens
Dr. Deák Máté, egyetemi adjunktus
Dr. habil. Glied Viktor, egyetemi docens
Dr. Hamerli Petra, egyetemi adjunktus
Dr. Kacziba Péter, egyetemi adjunktus
Dr. Pánovics Attila, egyetemi adjunktus
Dr. habil. Schmidt Andrea, egyetemi docens
Dr. habil. Szabó Gábor, egyetemi docens
Dr. Szappanyos Melinda, egyetemi adjunktus
Prof. Dr. Tarrósy István, egyetemi tanár
Dr. habil. Vadál Ildikó, egyetemi docens
Dr. Vörös Zoltán, egyetemi adjunktus

A Tudományos Tanácsadó Testület elnöke:

Pálné Dr. Kovács Ilona, akadémikus, az MTA rendes tagja, egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem, kutatóprofesszor, MTA KRTK RKI

A Tudományos Tanácsadó Testület tagjai:

Prof. Dr. Bayer József, akadémikus, az MTA rendes tagja, professor emeritus, MTA TK PTI
Dr. habil. Csicsmann László, habilitált egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem
Prof. Dr. Hajdú Zoltán, tudományos tanácsadó, MTA KRTK RKI
Dr. habil. Kaiser Ferenc, habilitált egyetemi docens, Nemzeti Közszerződési Egyetem
Dr. habil. Kalmár Zoltán, habilitált egyetemi docens, Pannon Egyetem
Prof. Dr. Szabó Márton, professor emeritus, MTA TK PTI
Prof. Dr. Szenes Zoltán, egyetemi tanár, Nemzeti Közszerződési Egyetem
Dr. habil. Vasa László, vezető kutató, Külügyi és Közgazdasági Intézet

KIADÓ:

PTE BTK Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék; Pólusok Társadalomtudományi Egyesület H-7624 Pécs, Ifjúság útja 6/d.

Elérhetőség:

<https://journals.lib.pte.hu/index.php/polusok>, polusok@pte.hu

A folyóiratban megjelenő írások a Creative Commons Nevezd meg - Nem Kereskedelmi - No Derivatives 4.0 nemzetközi licenc alatt kezeltek.



TARTALOMJEGYZÉK

HELYZETÉRTÉKELÉSEK ROVAT

- A magyar önkormányzati rendszer megújulásának irányai** 3-26
Finta István, Hoffman István, Pálné Kovács Ilona, Péteri Gábor

TANULMÁNYOK ROVAT

- Közép- és Dél-Amerika országainak határvitái a 21. században** 27-49
Deák Máté

- Politikai ellenségképzés a COVID-19 járvány tükrében** 50-65
Szabó Palócz Orsolya

- Az űr nemzetközi jogi szabályozása, különös tekintettel az űrbányászatra** 66-79
Tóth Márton

RECENZIO ROVAT

- COMITATUS 30 év/könyv:
Egy jubileumi tanulmánykötet recenziója** 80-86
Darida Zsuzsa

- Elfolyó és elfogyó vizeink nyomában?** 87-95
Burján András

FINTA ISTVÁN¹ – HOFFMAN ISTVÁN² – PÁLNÉ KOVÁCS ILONA³ –
PÉTERI GÁBOR⁴

A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER MEGÚJULÁSÁNAK IRÁNYAI

ABSZTRAKT

A tanulmány egy, a Magyar Önkormányzatok Szövetsége megbízásából készült szakértői javaslat tudományos háttéranyaga. A szerzők szándéka, hogy szakmai vitát kezdeményezzenek a magyar önkormányzati rendszer átfogó reformjáról. Magyarország ugyan 1990-ben élen járt az önkormányzati decentralizáció terén, mára Európa egyik legcentralizáltabb országa lett. A szerzők bemutatják, hogy milyen folyamat vezetett a jelenlegi helyzetig, és javaslatokat fogalmaznak meg az önkormányzatok feladatrendszerére, térségi struktúrájának konszolidálására, a finanszírozási modellre és az önkormányzatok fejlesztéspolitikai szerepvállalására. A tanulmány fő üzenete, hogy nem csak a jogi szabályozási keretek igényelnek reformot, de a politikai elit és a társadalom szemléletváltására, aktivitására is nagy szükség van.

Kulcsszavak: *önkormányzati feladatok, kormányzati szintek, finanszírozás, fejlesztéspolitika, elszámoltathatóság*

Bevezetés

A tanulmány annak a szakértői koncepciónak a rövidített, átdolgozott változata, amely a Magyar Önkormányzatok Szövetsége megbízásából készült. A szerzők a koncepciót azzal a szándékkal írták, hogy szakmai megalapozást adjanak egy lehetséges átfogó reformsorozathoz, amelyik az önkormányzati rendszer teljes megújítását célozza meg. A szerzők tisztában vannak az írás műfaji korlátaival. Ebben a terjedelemben nincs lehetőség a javaslatokat megelőző korábbi saját kutatási tapasztalatok, illetve a szakirodalom átfogó bemutatására. Nem klasszikus

¹ Tudományos munkatárs, MTA KRTK, ORCID: 0000-0001-6916-7325.

² Egyetemi tanár, ELTE ÁJK, tudományos főmunkatárs, MTA TK JTI. ORCID: 0000-0002-9926-7674.

³ Egyetemi tanár, PTE BTK, kutató professzor, MTA KRTK. ORCID: 0000-0003-2286-6326.

⁴ Péteri Gábor, tanácsadó

elemzésről van szó, hanem egy, alapvetően a szerzők korábbi munkásságára építő közpolitikai reformcsomag legfontosabb elemeinek az összefoglalásáról. Sem az eredeti koncepció, sem a jelen tanulmány megírása során a szerzők nem mérlegelik a politikai megvalósíthatóság és támogatottság szempontjait. Nincs garancia arra, hogy a koncepció javaslatai megvalósulnak, nem csak a választási eredmények, a jövőbeni parlamenti erőviszonyok nem jósolhatóak meg, de az sem, hogy a politikai elit, bármelyik párthoz tartozva, milyen véleményt alkot a koncepcióról, saját érdekei, értékei, tapasztalatai alapján.

A tanulmány nem kizárólag közjogi, közigazgatási, közpénzügyi megközelítésű, miután a szerzők véleménye szerint az önkormányzati rendszer megújulása nem egyszerűen jogalkotási feladat. Legalább annyira fontos, hogy a szakmailag korrekt és stabil jogi szabályozás mellett az önkormányzatokat működtető politikusi, köztisztviselői réteg is támogassa, illetve maga a helyi civil társadalom is akarja ezeket a változásokat.

A tanulmány első részében dióhéjban bemutatja a változásokat szükségessé tevő előzményeket. Külön fejezetek tárgyalják az önkormányzati feladatrendszerre, szerepkörre vonatkozó elképzeléseket, illetve az önkormányzati térbeli szerkezet megújulásának irányait. Hangsúlyos részei a tanulmánynak az önkormányzati finanszírozás, illetve a fejlesztéspolitika. Az elemzés, illetve a koncepcionális javaslatok egy olyan összegzéssel zárulnak, amely kitér az önkormányzati rendszer reformjának politikai szociológiai, politikatudományi összefüggéseire is.

Az írást vitaindítónak szánják a szerzők, mert három évtizeddel a rendszerváltás után szükség lenne a helyi önkormányzatokra vonatkozó különböző, egymásnak sokszor ellentmondó elképzelések szakmai ütköztetésére.

A reformok szükségessége

Az önkormányzatiság problémái Magyarországon régi gyökerűek. A rendszerváltáskori elit az önkormányzatokról szóló törvény megalkotása során politikai logikát követett és nem egy szerves fejlődés során kiérlelt modellt fogalmazott meg. Ezt nem lehet a törvényhozó hibájaként felróni. Nem voltak stabil önkormányzati tradíciók, sőt inkább a múlt tagadásának szándéka dominált, és nem volt a megfontolt törvénykezéshez szükséges idő és higgadt légkör sem egy hosszútávon is működőképes rendszer megalapozására.

Az akkor tanult „nyugatos” politikai értékek, mint autonómia, a választás szabadsága, helyi demokrácia és az ezekre épülő nemzetközi standardok (pl. a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája) fontosak voltak, ám nem mérlegelték mindezek térbeli szerkezettel való kapcsolatát. Az elemi települési szint vált a magyar önkormányzati rendszer alapjává, egyik napról a másikra megduplázva a helyi döntéshozó egységek számát. A megye, mint középszint, illetve az integrációt és optimális feladatmegosztást biztosító elemek (mint a társulás, vagy a differenciált feladattelepítés) másodlagos szerephez jutottak.

A megyei önkormányzás kérdése különösen megosztotta a törvényhozásban részt vevő politikai elitet, valójában sem a központi kormányzat, sem a helyi szint, különösen a nagyvárosok nem voltak érdekeltek a megyék megerősítésében. A térbeli integráló funkciót nem vették át a városok sem, már a szabályozás logikája sem ösztönzött rá, de a városi vezetés is elsősorban saját határain belüli célokat követett.

Az önkormányzati rendszerről hamar kiderült, hogy korrekciókra szorul. A többszöri nekirugaszkodás, reformterv és lépés ellenére a működési zavarok állandósultak, a közszolgáltatások megszervezésében nagyon jelentős területi, települési különbségek alakultak ki. Az eltelt évtizedek számtalan újabb kihívást hoztak, amelyekhez a magyar önkormányzatok alkalmazkodási kondíciói kevésnek bizonyultak, mozgásterük 2010-ig fokozatosan csökkent.

Az önkormányzatok folyamatosan romló költségvetési pozíciója és pénzügyi teljesítménye több okkal is magyarázható. A feladatok bővülését nem követte kellőképpen a források újraelosztása, az ágazati szakpolitikai célok érvényesítése a helyi pénzügyi önállóságot és gazdálkodási érdekeltiséget csökkentette és a helyi adózás alapjainak bővítéséhez nem kaptak kellő szakmai-igazgatási támogatást a települési önkormányzatok. Így azután egyre inkább a saját tartalékaik és vagyonuk felélésére kényszerültek. Mindezek együttesen késleltették a helyi közszolgáltatások megújítását és a társulásos-kistérségi feladatellátás elterjedését.

A 2010-ben bekövetkezett kormányváltás teljesen új politikai rendet és kormányzási filozófiát hozott, amelybe a korábbi túl liberális önkormányzati modell nem illeszkedett. A reformok szükségességét a gazdasági válsággal, az önkormányzatok egy részének eladósodásával indokolta elsősorban az új törvényhozó. A 2011-ben hatályba lépett alaptörvény és az új önkormányzati

törvény több vonatkozásban sem volt képes a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt elveknek, követelményeknek megfelelni.

Az Európa Tanács már 2013-ban kifejezte aggodalmát a hazai önkormányzati szabályozás kérdésében (ET, 2014). A Charta 3. cikkelye szerint például, az önkormányzatoknak kell ellátnia a helyi közügyek lényegi részét, a negyedik cikkely előírja, hogy a saját feladatok ellátása körében teljes mérlegelési jogot kell biztosítani. Nem érvényesül a Chartában elvárt konzultációs jog és csorbult a bírói jogvédelem.

Az évtized végére a Charta helyi önkormányzati pénzügyekre vonatkozó előírásait (9. cikkely) Magyarország már a vészhelyzeti szabályok bevezetése előtt sem teljesítette (Cools-Liouville, 2020). Így a saját rendelkezésű források erősen lecsökkentek, az állami támogatások felhasználása túlságosan kötötté vált, a kiegészítési mechanizmusok átláthatatlanok, a helyi hitelfelvételi önállóság erősen korlátozott és a költségvetési elosztás során nincs valós egyeztetés az önkormányzatokkal.

Összességében bár a legsúlyosabb veszteségeket az önkormányzatiság az utóbbi évtizedben szenvedte el, mégis az önkormányzati modellt az elmúlt harminc év tanulságai alapján kell újragondolni. Ennek koncepcionális elemeit az alábbiakban öt nagy területen foglaljuk össze: 1. önkormányzati feladatrendszer, 2. a területi kormányzás térszerkezete, 3. helyi pénzügyek, 4. fejlesztéspolitika és 5. a helyi önkormányzatok társadalmi támogatottsága.

1. Az önkormányzati feladatrendszer felülvizsgálata

Mint tudjuk az 1990-ben létrehozott modell településcentrikus volt: az alapfokú, s egyes, humán közszolgáltatások, valamint a helyi államigazgatási feladatok ellátását a települési önkormányzatokra és tisztségviselőire telepítették. A megyei önkormányzatok a középfokú humán közszolgáltatásokért váltak felelőssé, de szerepük kiegészítő, maradékelvű, a fejlesztéspolitikai és koordinációs feladataik is szűk körűek voltak, tényleges aktivitást biztosító eszközök nélkül (Nagy, 2017).

Az „egy település – egy önkormányzat” elvével elaprózott, széttöredezett helyi közszolgáltatási rendszer jött létre, a permanens alulfinanszírozottság cinikus

feladat-decentralizációhoz vezetett, nem kezelve a feltételek hiányából eredő minőségi és hozzáférési differenciákat (Pálné, 2019).

Egyértelmű, hogy a helyi közszolgáltatási rendszer több évtizedes minőségi és költséghatékonysági problémáit nem az „eredeti” állapot helyreállításával kell megoldani. Azonban a jelenlegi, szűk önkormányzati feladat- és hatásköröket drasztikusan bővíteni szükséges. Erre az új decentralizációra elsősorban az ágazati jogszabályokban kerülhet sor, az ágazati szakpolitikai célkitűzésekkel összhangban:

A humán közszolgáltatások körében a centralizált rendszer hátrányai több ponton nyilvánvalóvá váltak, amely jelenségeket még láthatóbbá tett a COVID-19 pandémia is. Az alapfokú *oktatás és képzés önkormányzati feladat kell, hogy legyen*, de elemezni kell, hogy a középfokú oktatás és nevelés, valamint a szakképzés körében mennyiben lehetséges és indokolt az önkormányzati szerepvállalás. A *szociális szakosított ellátás* terén az idősgondozáson túl más ellátások, mint a nem speciális fogyatékossgal élők, valamint a hajléktalanok ellátása önkormányzati fenntartású intézményekhez kerülhetne, mint ahogy a *gyermekvédelmi szakellátások* körében is megfontolandó, hogy a nevelőszülő központú ellátórendszert visszaadják az önkormányzatoknak. Az *egészségügyben* a járóbeteg szakellátás körében erősítendő az önkormányzati feladatellátás. A *kultúra és közművelődés* terén is erősíthető az önkormányzati jelenlét (Kákai-Vető, 2019).

Az önkormányzatok feladatkörébe kell adni a településüzemeltetési szolgáltatásokat, amelyek tekintetében az önkéntes és kötelező társulási eszközökkel biztosítható a megfelelő hatékonyságú szolgáltatás-szervezés.

Az átruházott államigazgatási feladatellátás területén is indokolt lehet a hatáskörök telepítésének újragondolása. Az építésügy területén olyan hatáskörmegosztást kell kialakítani, hogy az önkormányzatok érdemi befolyással rendelkezzenek a területükön zajló építési, beruházási tevékenységre, a településrendezést -és fejlesztést is beleértve.

Azon közszolgáltatások esetében, ahol nem indokolt a kizárólagos önkormányzati szerepvállalás, ott nemzetközi mintákra figyelemmel sajátos, az önkormányzatoknak a tervezési, kapacitás szervezési feladatok ellátásába érdemi beleszólást biztosító *kooperációs fórumokat* javasolunk kialakítani (Horváth M., 2002).

Az állami beavatkozások korlátozása

A 2011-es reformok hangsúlyosabb jogszabályi változásokat hoztak az államigazgatási alrendszer és az önkormányzatok egymással való kapcsolatában. A törvényességi ellenőrzést felváltó törvényességi felügyelet az államigazgatás önkormányzati ügyekbe való erőteljes beavatkozásának lehetőségét teremtette meg (Fazekas, 2018). A törvényességi felügyeleti rendszernek elsődlegesen a törvényességet, valamint az önkormányzati funkciók megfelelő gyakorlását kell biztosítania; a tisztán politikai célú beavatkozások lehetőségét meg kell szüntetni.

Az állami beavatkozás csökkentését különösen fontosnak tartjuk az önkormányzati tulajdon védelme érdekében: az állam általi tulajdonelvonás és a tulajdonosi jogok korlátozásának lehetőségét erőteljes alkotmányos védelem és szoros külső kontroll alá kell rendelni.

2. A területi kormányzás térszerkezetének újragondolása

Konzolidáció társulásokkal

A magyar szétaprózott, polarizált és regionálisan is egyenetlen településrendszer az önkormányzati rendszer optimalizálásának egyik legfontosabb kihívása, amelyre különböző korszakokban, különböző megoldásokat javasoltak, például a (kis)járási-kistérségi, illetve a városmegyei, nagyjárási konfigurációkat (Beluszky, 2003).

A települési önkormányzatok kapacitásainak, szervezeti méretének optimalizálása érdekében sem javasoljuk a települések összevonását, sem új, alsó középszintű önkormányzati szint (járás, kistérség) kialakítását. A térszerkezeti egyenetlenségeket kezelni kell. A közszolgáltatások minőségéhez kötődő, ellenőrizhető mérőszámokon *alapuló együttműködési rendszert és ehhez igazodó hatáskör-telepítést és finanszírozást* javaslunk bevezetni. Ez a sokszínű módszer egyszerre építene az *önálló feladatellátásra és a társulások szolgáltatásszervezésre*.

Ez a *differenciált társulási rendszer* lehetővé tenné, hogy a merev, egységes modellel szemben rugalmas, az adott közszolgáltatás és az adott területi egység igényeihez igazodó, optimális egységek alakulhassanak ki. A javasolt finanszírozási módszerek igazodnának a változatos területi szolgáltatási lépétekhez. A szolgáltatásokat biztosító, differenciált társulási rendszernek alapvetően a résztvevő önkormányzatok *önkéntes együttműködésén célszerű* alapulnia elsősorban a

finanszírozási rendszerrel ösztönözve (Hoffman, 2009), de végső soron a kötelező társulás lehetőségével is számolni kell, hiszen az elsődleges érdek az, hogy mindenki a lehető legjobb közszolgáltatáshoz jusson.

Ezzel a rendszerrel a felülről előírt, uniformizált helyi közigazgatási, önkormányzati, közszolgáltatási lépték dilemmája megkerülhető. Elkerülhetővé válna az államosított szolgáltatások rugalmatlansága is, erre utalnak az elmúlt években végzett empirikus felmérések adatai is (Kákai, 2019; Bordás et al., 2020).

Az alulról kezdeményezett és helyi döntéseken alapuló társulási rendszer igazodna az ország térszerkezeti adottságaihoz. A nagyobb települések önállóan látnák el alapfeladataikat, a kistéleplüéses területeken széles körben alakulnának szolgáltatási és hivatali-adminisztrációs, valamint hatósági feladatot ellátó, kötelező társulások, valamint, egyes alsó középfokú közszolgáltatások körében is társulási megoldások jelenhetnének meg. Ez lehetővé teszi a kistéleplüések lakosságának bevonását a döntéshozatalba, úgy, hogy kellően hatékony és a feladat megfelelő ellátására képes szolgáltatási egységek alakulhassanak ki (Nagy, 2017).

Válasz a középszint harmincéves dilemmájára

A decentralizált kormányzási modell kudarcához, a szélsőséges centralizációhoz jelentős mértékben járult hozzá, hogy a középszintű kormányzás tekintetében harminc éve nem alakult ki sem szakmai, sem politikai konszenzus. A megyerendszer népszerűtlensége egyrészt a történelmi tapasztalatokkal, másrészt az uniós csatlakozás generálta, sikertelen regionalizációs törekvésekkel függ össze. A földrajzi lépték körüli bizonytalanságok, a regionális székhely kijelöléséhez kötődő nagyvárosi rivalizálás, az uniós kohéziós politika ambivalensen értelmezett intézményi elvárásai a helyi és központi szint közötti térbeni szétaprózottsághoz, intézményi dzsungelhez vezetett (Pálné, 2009).

2010 után erre indokolt válasznak látszott a centralizáció és a megyei önkormányzatok beépítése az állami újraelosztási rendszerbe. A területi kormányzási funkciók a központi kormányzatnak alárendelt kormányhivatalokhoz kerültek, amelyek azonban dekoncentrált, bürokratikus státuszuk miatt sem szakpolitikai koordinációra, sem fejlesztési tervezésre, sem

területi érdekképviselőre és érdekharmozációra nem alkalmasak. Ezért kell a középszintű kormányzás képviselői, demokratikus modelljét végre megteremteni.

Sem a megyei lépték jelentős csökkentése (kistérség, városkörnyék) sem növelése (régión) nem reális alternatíva rövid távon. A több évtizedes sikertelen kísérletezés arra utal, hogy sem az ország térszerkezete, városhálózata, sem a kormányzási és politikai kontextus nem kedvez a valódi, decentralizációs jellegű regionalizálásnak. Feltétlenül *szükség van középszintre*, amely képviselői legitimitáció birtokában képes a helyi érdekeket integrálni és ellensúlyt képezni a terjeszkedésre hajlamos központi kormányzattal szemben.

A megyei önkormányzatok megerősítése nem feltétlenül a korábbi megyei közszolgáltatási intézmények (kórházak, öregek otthonai, múzeumok stb.) visszatelepítésével lehetséges. Vannak ugyan olyan közszolgáltatások, ahol a megyei lépték vélhetően optimális, de ez minden közszolgáltatás esetében alapos elemzésre szorul. A megyék sokkal inkább a közszolgáltatások közpolitikai koordinációjában, a tervezésben, fejlesztéspolitikában, környezetvédelemben, műszaki infrastrukturális rendszerek fejlesztésében, működtetésében és a politikai érdekképviselőben, nemzetközi partnerségek, hálózatok generálásában lehetnének fontos szereplők.

Valóságos decentralizáció akkor lehetséges, ha a megyék képesek politikai értelemben is megerősödni, *társadalmi beágyazottságukat elmélyíteni*. A választási rendszer módosítása, a közvetlenebb kapcsolat a választókkal, illetve a különböző társadalmi szervezetek megyei léptékű revitalizálása vezethet a megyei önkormányzatok társadalmi elfogadottságához.

A megyeszékhely városok és a megyei önkormányzatok jelenlegi elszigetelése egymástól káros és indokolatlan. A negatív hatások nem csupán a mindennapi működés, de a megyék egészének harmonikus fejlődését biztosító fejlesztési elképzelések, az egységes fejlesztéspolitika érvényesülése területén is nyilvánvalóak. A közszolgáltatások és infrastruktúra működtetése optimalizálható a szorosabb együttműködéssel és a világos, nem párhuzamos feladatmegosztással. A megyei önkormányzat természetesen nem lehet felettese egyetlen települési önkormányzatnak sem, és nem sérülhet a nagyvárosok autonómiája, de a nagyvárosokkal való együttműködés szükségszerű.

A megyeszékhely városoknak képvisellel kellene rendelkeznie a megyei közgyűlésekben, ugyanakkor a nagyvárosoknak kötelessége a környékükkel való együttműködés is, hiszen a hatáskörükbe került közszolgáltatások jelentős részét kisebb-nagyobb körzetük, agglomerációjuk népessége is használja. A megyei önkormányzatok maguk is kezdeményezhetnek a helyi önkormányzatokkal társulásokat. A jelenlegi megyei jogú városi jogállás egyes elemeinek megőrzése fontos, a sajátos cím (pl. megyei városi, esetleg nagyvárosi önkormányzat) mellett bizonyos, elsősorban kulturális szolgáltatások szervezésében továbbra is kiemelt szerepet tölthetnének be.

A főváros problémája

A főváros (és környéke) önkormányzati rendszere ugyancsak évtizedek óta nem stabilizálódott. A fővárosok, nagyvárosok kormányzása a nemzetközi tapasztalatok szerint szinte mindig speciális szabályozást igényel, szükségszerű a kormányzattal való együttműködés. Ugyanakkor Budapest jelenleg nem csak politikai, hanem közigazgatási értelemben is abszurd feltételek között működik. A kerületek, az agglomeráció és Pest megye, valamint a főváros közigazgatási, tervezési szempontból végletesen megosztott (Somlyódyné Pfeil, 2019). Ezért átláthatóbb, egymáshoz illeszkedő, egyszerűbb szolgáltatásszervezési és ezt támogató szervezeti modellre lenne szükség.

A központ és vonzáskörzete helyzetének rendezésére több modellel kísérletezett a magyar közigazgatás az elmúlt százötven évben: a fejlesztések egységességét biztosító atipikus államigazgatási szervvel (Fővárosi Közmunkák Tanácsa), az agglomerációba tartozó települések összevonásával (Nagy-Budapest) és az államosítással (2011-t követően).

A főváros és agglomerációjának igazgatási elválasztása, valamint a feladatok államosítása nem lehet megfelelő eszköz a bonyolult hálózatokba szerveződött metropolisz térség problémáinak kezeléséhez. Differenciált, a központi szakmai standardok melletti társulási megoldások jelenthetnek megfelelő választ, amely igazodik a fővárosi agglomeráció településszerkezetének „csapágy-városi” gyűrűs jellegéhez (Szabó, 2008).

A kormányzás területi modelljének kialakítása során figyelembe kell venni, hogy az ország térszerkezete dinamikusan változik, amit a közigazgatás szervezés eszközeivel követni kell. A modern tértudományi eredmények akkor járulhatnak

hozzá a hatékony közpolitikák és a területi közigazgatás működéséhez, ha a térbeli folyamatokat szisztematikusan követik, elemzik, visszacsatolják a döntéshozók irányába. Nagyon fontos modernizációs lépés lenne olyan *település mélységű információs rendszer* létrehozása, amelyik képes mind a kormányzatot, mind az önkormányzatokat naprakész, elemzésre alkalmas, integrált szolgáltatási és pénzügyi információkhoz juttatni.

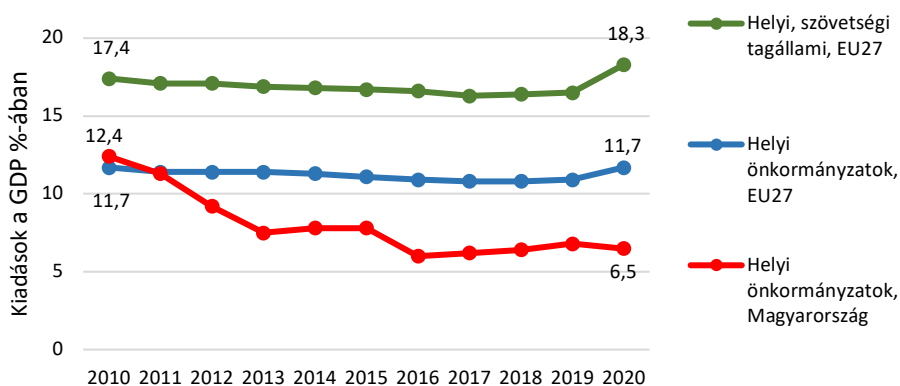
3. Önkormányzati pénzügyek

Kiindulási feltételek

Az önkormányzati pénzügyeket, azaz a finanszírozás és a gazdálkodás szabályait az előzőekben tárgyalt feladattelepítés és az igazgatás területi szerkezete, valamint a költségvetés-politikai mozgástér alakítja. Ezen három feltételrendszer a következőkkel jellemezhető:

a) *A helyi bevételeknek az ellátandó feladatokat kell követniük.* A széles felelősségi körű helyi önkormányzati rendszerben 2011-től a feladatok központosításával a helyi költségvetés a kétharmadára csökkent. Ma a hazai pénzügyi decentralizáció mértéke messze elmarad az Európai Unió országaitól (1. ábra). A helyben maradó szolgáltatások jellege is meghatározza a pénzügyi szabályokat. Bővülő és átalakuló feladatkör a finanszírozási források és módszerek fejlesztését is szükségessé teszik.

1. *ábra:* Kormányzati kiadások a GDP %-ában, 2010-2020



Forrás: Eurostat

b) *Helyi önkormányzati szintek számához és méretéhez kell igazítani a forrásképződést.* A települési és középszintű önkormányzati szint elkülönítése mellett a területi önkormányzatokhoz is kell saját és megosztott forrásokat rendelni. Az egyik legfontosabb megoldandó feladat a kisméretű önkormányzatok finanszírozása. Ezt a problémát a településhálózat regionális különbségei tovább bonyolítják. A forráskülönbségek kiegyenlítéséhez differenciált finanszírozási módszerek és önkormányzati együttműködésre ösztönző intézményi megoldások szükségesek.

c) *A költségvetési politikának számolnia kell a jelentősebb súlyú helyi szint sajátosságaival.* Az államháztartás negyedével gazdálkodó önkormányzati alrendszer esetében a helyi közszolgáltatások biztosításához meg kell teremteni az adózás lehetőségeit és a központi költségvetési források elosztásának megfelelő formáit. Ehhez kell igazítani a költségvetési tervezési gyakorlatot, külön ösztönözve a pénzügyi döntések és a gazdálkodás nyilvánosságát. Tisztázni kell a piac és a magánszervezetek finanszírozásban betöltött szerepét.

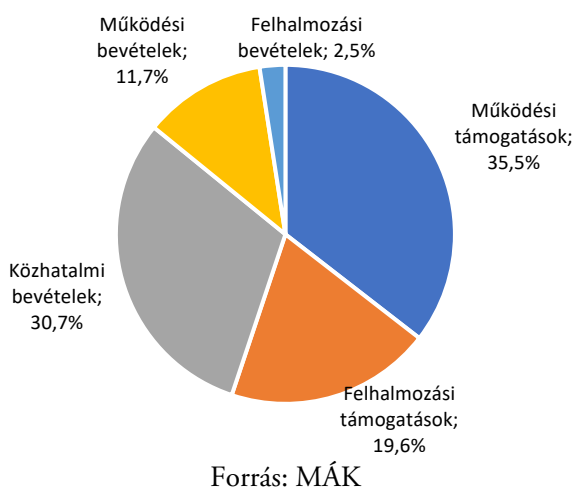
A költségvetési politika a múltban is sokszor bizalmatlansággal figyelte a helyi önkormányzatok megerősödését. Az Európai Unióhoz való csatlakozás sem hozott kedvező értékrendbeli változást, például amikor növelte az önkormányzatok támogatás-függését. Központi szinten széttagoltak a támogató információs rendszerek, hiányoznak a stabil költségvetési egyeztetési mechanizmusok és intézmények. Korlátozottak a nyilvánosságot segítő költségvetési döntéshozatali gyakorlatok is. A terjedő piacellenesség, a köz-magánszféra együttműködésére épülő szolgáltatásszervezési formák iránti általános bizalomvesztés is tovább nehezítette az önkormányzatok helyzetét.

A rendszerváltás utáni két évtized tanulságait a 2010 utáni központosítási fordulat hatásaival együtt kell tehát értékelni. Erre korábban már több kísérletet is tettünk (Hegedüs – Péteri 2015; Horváth – Péteri – Vécsei, 2014; Péteri, 2020). A jövőbeli finanszírozási technikáknak és gazdálkodási szabályoknak – megőrizve a helyi pénzügyek bevált és már megtanult elemeit – majd igazodniuk kell az ezekből következő új elvárásokhoz.

Többszatornás finanszírozás, kiszámítható források

A helyi autonómia az önkormányzati saját rendelkezésű források mértékétől függ. A stabil és kiszámítható pénzügyi alapokat csak többféle bevétel együttesen képes megteremteni. Ennek feltételei azonban 2012-től kezdődően jelentősen megváltoztak és lecsökkentek a helyi önkormányzatok saját rendelkezésű forrásai. Megszűnt a megosztott személyi jövedelemadó, míg a helyi adók között, Európában egyedülálló módon, az iparűzési adó vált dominánssá.

2. *ábra:* Helyi önkormányzati bevételek, 2020



Ennek következtében viszont a források képződésében megnöttek a területi különbségeket. A helyi iparűzési adó kötött felhasználása és a kizárólagosan erre az egy saját bevételre épülő kiegyenlítési mechanizmusok nem képesek a különbségeket átfogóan kezelni. A saját bevételeket a járvány miatt bevezetett vészhelyzeti szabályok tovább szűkítették. A rezsicsökkentés következtében pedig az önkormányzati szolgáltatók jelentős mértékben a központi kompenzációs és támogatás-elosztási döntésektől függenek. A megyék sem rendelkeznek saját forrásokkal. A hangzatos „feladatfinanszírozás” ígérete ellenére az állami hozzájárulások csak a feladatok egy kis részénél követik az átlagköltségeket.

Központi programok mozgatják a helyi beruházási célokat. A fejlesztési források elosztása viszont átláthatatlan és az erősen átpolitizált támogatási gyakorlat részben a klientúra építését szolgálja.

A differenciálatlan önkormányzati adósságtörlesztés 2011-2014 között ugyan segített számos alacsony saját bevétellel rendelkező településen, de a helyi önkormányzati értékrendet illetően nagy kárt okozott. Ez az intézkedés-sorozat megszüntette a finanszírozási rendszer kiszámíthatóságát. A hiteltörlesztési fegyelemre építő korábbi önszabályozás, mint az önkormányzati csődhelyzet elkerülésének alapvető eszköze már nehezen állítható vissza.

Amint arról az előzőekben már volt szó a helyi pénzügyeket érintő központi döntéseket az önkormányzatok nem tudják érdemben befolyásolni. Ehhez nincsenek meg a megfelelő egyeztető fórumok és pénzügyi szempontból különösen hiányzik a döntések utólagos értékeléséhez rendelkezésre álló nyilvános adatok, információk.

Olyan finanszírozási rendszert kell tehát kiépíteni, amelyik megteremti a hatékony, a helyi igényekhez igazodó, valamint kiegyenlített önkormányzati működés pénzügyi és gazdálkodási feltételeit, biztosítja az ehhez szükséges változatos saját bevételi formákat és a többszintű finanszírozási rendszert. A következőkben ezek lehetőségeit vizsgáljuk a helyi önkormányzati forrásképződés négy alapvető területén.

Saját bevételképződés

A települési önkormányzatok saját bevételei között meghatározó mértékű *helyi iparűzési adó* legfőbb problémája, hogy erősen koncentrálódik: Budapesten képződik a bevételek 38%-a és a megyei jogú városokban további 24%-a. Súlya a vállalkozói közterheken belül megnőtt, bár gazdasági torzító hatása így sem túlságosan jelentős. A kiegyenlített saját bevétel képződést a jövőben a helyi iparűzési adó kistérségi, körzeti megosztása segítheti (Comitatus, 2021).

Az építmény- és a telekadók alkalmasak az elmúlt évtizedben megnövekedett vagyoni különbségek kezelésére. Az adórendszer progresszivitásának erősítéséhez az értékalapú ingatlanadózást kell kiterjeszteni. Az *ingatlan érték növekedéséből* származó települési önkormányzati hasznok realizálására nagy szükség lenne (Walters, 2016). Az önkormányzati fejlesztések és a helyi szabályozási változások ugyanis megnövelik egyes ingatlanok értékét. Az ingatlanérték növekedésből származó egyéni hasznok közösségi célú lefölözéséhez viszont az önkormányzatoknak nagyobb tervezési-szabályozási önállósággal és építéshatósági jogosítványokkal kell rendelkezniük.

A víz- és hulladékgazdálkodás átszervezése és rezsicsökkentés jelentősen lecsökkentette az önkormányzatok *díjmegállapítási*, pénzügyi és irányítási jogosítványait. A víz- és hulladékszállítási díjak települések közötti különbségeit a központi díjszabályozás konzerválta és nem csökkentette. Hosszabb távon újabb forrásokra lesz viszont szükség az elmaradt eszközpótlás és a fejlesztések finanszírozására.

A több szolgáltatási feladatokat ellátó *megyei önkormányzat saját bevételeit* a jelenlegi helyi adókra építve lehet megteremteni. Ennek egyik formája lehet a megyei *kiegészítő kulcsokkal* megnövelt helyi iparüzési adó, ami a jelenlegi iparüzési adóigazgatási gyakorlatba könnyen beépíthető. Hasonló módon az építményadók esetében is alkalmazhatók a kiegészítő megyei adók.

Forrásmegosztási lehetőségek

A jelentősebb összegű központi költségvetési adóbevételek helyi önkormányzatokkal történő megosztása számos előnnyel jár: a helyi szint így jelentős forráshoz jut, a központi adóigazgatás költségei nem terhelik az önkormányzatokat, a helyi forrásképződésben megjelenik a helyi szint pénzügyi érdekeltsége és az önkormányzat önállósága is biztosítható. Ezért van szükség *a személyi jövedelemadó megosztásának újbóli alkalmazására*. A *gépjárműadó*, mint központilag szabályozott, de teljes mértékben átengedett adóbevétel is ugyanezeket a célokat szolgálja.

Új módszerek a költségvetési támogatások elosztásában

1990-ben még csak 16 mutatószám alapján kerültek elosztásra az állami támogatások (kiegészítve az egyedi igények kezelésére szolgáló alappal). Ezután folyamatosan bővült az állami hozzájárulások rendszere a több száz mutatószámmal elosztott működési és kiegészítő normatív támogatásokig.

A mai költségvetési támogatás elosztási gyakorlat többféleképpen is megújítható. Költségvetési adatok, statisztikai és ellátottsági mutatók alapján az állami hozzájárulások céljaihoz igazodóan a következő támogatás elosztási módszerek együttes alkalmazására van szükség:

- Az állami hozzájárulások elosztásának többségükben a valós szolgáltatási igényeket jelző statisztikai – és nem csak a szolgáltatási szintet mérő ellátási – mutatószámokra kell épülniük.

- Figyelembe kell venni a szolgáltatások átlagos költségeiben meglévő település-típusonkénti eltéréseket.
- A szabad felhasználású támogatások arányát növelni kell.
- A kiegyenlítő támogatások rendszerébe többféle saját bevétel elvárt összegét kell beépíteni.

A kis településeken *a minimális szolgáltatási szint biztosításában* szerepet kaphat az önkormányzati közép szint. Itt a megyei önkormányzatok egyedi újraelosztási döntéseinek korlátozásához törvényben kell rögzíteni ezen költségvetési hiányt pótló támogatások elosztási szabályait.

Új támogatási formaként bevezethetők a *teljesítményalapú támogatások*. (UNCDF, é.n.) Ezzel arra ösztönözhetők az önkormányzatok, hogy megújítsák a saját tervezési, gazdálkodási, szolgáltatás-szervezési gyakorlatukat. Ezen támogatási forma alkalmazásának feltétele, hogy a támogatás feltételeként előírt teljesítménynövekedést külső szervezetek objektív módon ellenőrizni tudják.

Külső források, hitelfelvétel szabályozása

A 2011 után a hitelfelvételi szabályok szigorításának egy része szükséges intézkedés volt (pl. a hitelgaranciák beszámítása az adósságkorlátba, helyi adó kivetési kötelezettség). Az egyszerű, éves saját bevételhez kötött hitelfelvételi korlát alkalmazása helyett azonban egy dinamikus korlát (pl. a működési költségvetés egyenlegének többéves alakulása) pontosabban mérné az önkormányzat hitelképességet.

A helyi költségvetési gazdálkodás továbbfejlesztése

A gazdálkodási önállóság fontos feltétele a *helyi tulajdon védelme* és az önkormányzati vagyonnal való önálló gazdálkodás. Ennek egyik garanciális feltétele, hogy az önkormányzati eszközök feletti rendelkezési jogot alacsonyabb szintű jogszabályok ne korlátozhassák. Egyes településeket, mint tulajdonosokat érő közvetlen veszteség esetén (pl. a különleges gazdasági övezet kialakításakor) pedig kárpótlás jár az önkormányzatoknak.

Kiemelten fontos a szabadabb önkormányzati gazdálkodási feltételek mellett a költségvetési és a szolgáltatási *döntések nyilvánosságának és elszámoltathatóságának*

biztosítása is. Az eddigi intézmények kiüresedtek és sokszor hiteltelenné váltak⁵. A részvételi demokrácia módszerei azonban tanulhatók, a nyitott költségvetési gyakorlat, a közösségi tervezés technikái bevezethetők, a szolgáltatások közvetlen fogyasztói kontrollja erősíthető.

A helyi önkormányzati pénzügyek megújításának feltétele a *központi-helyi kormányzati egyeztetések* állandó fórumának működtetése. Ennek napirendjén kell szerepelnie az éves költségvetésnek, a beruházási-fejlesztési terveknek és az ágazati szakpolitikai elképzeléseknek és programoknak.

A döntések szakmai megalapozásához nélkülözhetetlen a részletes helyi önkormányzati *pénzügyi és ellátottsági információs rendszer* működtetése. A központi adatgyűjtési programok adatbázisait össze kell kapcsolni és a legfontosabb mutatószámok kezelhető formában nyilvánossá kell tenni.

A költségvetési gazdálkodásban is fontos a *szaktudás bővítése*. A nagyobb pénzügyi mozgástér a helyi önálló programalkotást, a kezdeményezést és az újító megoldásokat követeli meg mind a hivatali apparátustól, mind a helyi képviselőktől. Érdemes támogatott módon *kísérletezni* a közösségi tervezés, a fenntarthatóságra ösztönző költségvetési módszerek, a fogyasztói karták, a közszolgáltatás szervezés és minőségbiztosítás modern eszközeivel.

4. Megújuló fejlesztéspolitika

A hazai fejlesztéspolitika centralizált, paternalista filozófián nyugvó, a nem állami és a helyi-területi szintű szereplőket mellőző, a modern fejlesztéspolitikai módszerekkel és az európai értékekkel nem összeegyeztethető rendszer. A központi szint fölénye, az önkormányzatok kiszorítása hozzájárult a klientista, politikai függőségre épülő forráselosztáshoz, s egyben a korrupciónak is melegágya.

A fejlesztéspolitika megújításához szükséges visszatérni azokhoz az alapokhoz, amelyek – többek között – Európai Unió fejlesztéspolitikájában gyökereznek. Kizárólag ezen alapokra építkezve biztosítható az, hogy a fejlesztéspolitika intézményrendszerének átalakításán, az adekvát fejlesztési modelleken,

⁵ A 2019. évi Nyitott Költségvetési Felmérés szerint Magyarország csak a korlátozottan átlátható országcsoportba tartozik (45 pontot ért el a 100-as skálán). Rangsorban ez az európai országok között az utolsó helyet jelenti (IBP, 2019).

módszereken és eljárásrendeken keresztül ténylegesen megvalósulhassanak a fejlesztéspolitika azon célkitűzései, melyek elősegítik a gazdasági-társadalmi kohéziót, a területi egyenlőtlenségek mérséklését. E tekintetben a legfontosabbnak tekinthető alapok és értékek a következők:

Szubszidiaritás

- Mely részint a polgárokhoz legközelebb álló, illetőleg a feladatellátás szempontjából *optimális területi lépték és szereplők meghatározását jelenti*. A fejlesztéspolitikában a Barca jelentés óta (2009) a place-based tervezés és végrehajtás alapkövetelmény (EGSZB vélemény, 2011). Minden fejlesztési cél és elképzelés társítható egy, a sajátosságaihoz igazodó területi szinttel. Ennek ellenére a *helyi önkormányzatok Magyarországon azonban nem játszanak érdemi szerepet* a fejlesztéspolitika alakításában (Finta, 2004).
- Másrészt a szubsziaritás fontos jellemzője az *alulról építkezés* érvényesítése különösen a tervezési szakaszban. Magyarországon a 2021-2027-es időszakban, még az egyetlen területi operatív program tervezése is centralizáltan történik. A TOP+ különböző verziói előbb elkészültek, minthogy sor került volna a megyei koncepciók, programok véglegesítésére.

Többszintű kormányzás

A többszintű kormányzás a Régiók Bizottságának fehér könyve szerint, nem csupán több területi szintet feltételez, hanem az egyes szintek döntési jogosítvánnyal, vagy a döntési folyamatban való részvétel jogát is jelenti, melynek része a különböző területi szintű választott közhatalmi szereplők együttműködése (Régiók Bizottsága, 2009). Magyarországon a fejlesztéspolitikában a többszintű kormányzás csírái sem lelhetők fel.

Partnerség

Ennek az alapelvnek a végrehajtásához önálló uniós jogszabály kialakítására is sor került, meghatározva azokat a követelményeket, amelyek alapján a társadalom egyes szereplőit partnernek szükséges tekintenie az adott tagállamnak. Az uniós fejlesztéspolitikai jogszabályokban megfogalmazott részvételi demokrácia a partnerek bevonását jelenti a tervezéstől kezdve a megvalósításig, illetőleg a monitoringig (240/2014/EU rendelet). A partnerség – gyakran pénzben is mérhető – hasznosságát számos, független, nemzetközi vizsgálat és kutatás igazolta

(Kelleher et al.,1999; Európai Parlament, 2008; Európai Parlament, 2010 állásfoglalása; EGSZB, 2009 véleménye).

Az önkormányzatok is felelősséggel tartoznak a partneri kapcsolatok valós működtetéséért településük, vagy éppen megyéjük lakossága, civil szervezetei, illetőleg vállalkozói irányába. A Régiók Bizottsága egy 2020-as állásfoglalásában külön felhívta a figyelmet a települési szint „alatti” partnerség fontosságára (Régiók Bizottsága, 2020). A valóban innovatív elképzelések, a helyi sajátosságokon alapuló, reálisan megvalósítható fejlesztési célok kialakítása elképzelhetetlen a partnerség működtetése, a szereplők széles körű bevonása nélkül, ami mind a központi, mind a helyi kormányzatok felelőssége.

Megfelelő fejlesztési modell

A fejlesztéspolitika alapvetően két, egymástól jelentősen eltérő modell segítségével kívánja céljait megvalósítani

Létezik egyrészt az *ágazati típusú* fejlesztés, melynek jellemzője, hogy a tervezés, döntéshozatal a szakminisztériumokban – vagyis kifejezetten centralizáltan – az ágazat érdekeinek szem előtt tartásával történik (Finta, 2015).

Teljesen más megközelítést alkalmaz az *integrált, komplex, térségi, területi fejlesztési* módszer:

- ennek területi léptéke nem az ország, hanem igazodik a feladat, a fejlesztés jellegéhez (többnyire járási, többjárási, legfeljebb megyei szint),
- komplex, vagyis nem egyetlen ágazati érdek mentén kívánja a térséget fejleszteni, hiszen egy részmegoldás nem képes a térségi fejlődés biztosítására,
- a döntések nem centralizáltak, hanem a szükséges helyi információk alapján, a megfelelő területi szinten születnek meg.

Magyarországon az uniós csatlakozástól kezdődően szinte kizárólag az ágazati módszer alkalmazása volt jellemző. Kívánatos megosztást jelenthetne a *60-40% arány, nyilván a komplex megközelítés javára.*

Az un. *közösség vezérelt helyi fejlesztés*, (amelyet a vidékfejlesztésen belül LEADER-nek neveznek) Európa inkább nyugati felén sikerrel alkalmazott módszer, amely egyszerre teljesíti az egyes alapelvek által támasztott követelményeket, és biztosítja

a komplex megközelítés előnyeit (Finta, 2013). Ez a fejlesztési modell lehetőséget biztosít

- a szubszidiaritás elvének érvényesülésére, mert biztosítja a lehetőséget a településhez, lakossághoz legközelebb álló területi szintű szervezet kialakítására (ezentúl a működési terület nem kötött a közigazgatási határokhoz, így funkcionális térségek is létrejöhetnek);
- a partnerség elvének érvényesülésére, mert a tagság, illetőleg a döntéshozó szint optimális esetben 1/3-1/3-1/3 arányban a civil, a vállalkozói, és az önkormányzati szférát képviseli (a kormányzati, önkormányzati szféra aránya pedig a jogszabály erejénél fogva semmiképp nem lehet több, mint 49%);
- a többszintű kormányzás elvének érvényesülésére, mert a szervezet fejlesztési forrásokra jogosult;
- a komplex térségi-települési fejlesztések megvalósítására, mert helyi fejlesztési programja multiszektorális, a fejlesztési célok egymásra épülnek.

Amennyiben egyes fejlesztési célok elérésére a megyei szint tűnik a leginkább megfelelőnek, akkor szakmailag semmiképp nem indokolható a megye szerves részét, sokszor gazdasági-társadalmi szempontok szerint is húzóerőnek számító megyei jogú városának (városainak) külön kezelése. A megyei léptékű fejlesztéspolitika a helyi önkormányzatok valós bevonását is megköveteli.

Önálló vidékpolitika

A vidéki térségek fejlesztéspolitikai szempontból is önálló és eltérő kezelést, beavatkozást indokolnak (Finta, 2015).

A hagyományos területfejlesztési eszközök nem tudták a falvak lakosságának drasztikus csökkenését megállítani, és mérsékelni azokat a különbségeket, amelyek a közszolgáltatások, a munkahelyek elérhetőségében, a közszolgáltatások minőségében a városi, és vidéki térségek között léteznek. A jelenlegi „Magyar Falu” program önmagában erre messze nem képes. A cél a *városi és vidéki együttműködések erősítése*, nem a város-vidék szembeállítás a fejlesztéspolitikában.

A magyar vidéki térségek több, mint négymillió lakosának jövőt, és alternatívát mutatni képes vidékfejlesztés kizárólag alulról építkező, a helyi sajátosságokhoz

igazodó, önálló vidékpolitika keretein belül képzelhető el. A LEADER program eredeti formájában mindezt nagymértékben elősegíthetné.

Eljárásrendek

A 2014-2020-as időszakban alkalmazott hazai eljárási szabályok nagyon komoly károkat okoztak kisebb részben az önkormányzatoknak, nagyobb részben a piaci szereplőknek. A késedelem, a gyakran éveket igénybe vevő pályázati elbírálás számos kezdeményezést teljesen ellehetetlenített, vagy óriási mértékben megdrágított. Az eljárási szabályok indokolatlanul bonyolult követelményeket, költségigényes dokumentumokat, igazolásokat írnak elő, amelyek teljesítése és ellenőrzése rendkívül munkaerő, és időigényes feladat. A gyors, rugalmas, egyszerű, a bizalmon alapuló, pályázóbarát eljárási rendszer kialakítása a fejlesztéspolitika sikere szempontjából kulcsfontosságú minden szereplő számára.

5. Megélnkülő helyi politika, bővülő adminisztratív kapacitások

Az elmúlt harminc évben kifáradt az önkormányzatisághoz fűződő társadalmi támogatottság és csökkent a lelkesedés. Az önkormányzati választásokon alacsony a részvétel, jelentősen csökken a helyi népszavazások száma, s a 2010 utáni drasztikus önkormányzati reformok során sem volt érzékelhető, hogy az állampolgárok értenék, hogy milyen fontos jogaik, érdekeik sérültek a centralizációval. A helyi választásokon induló polgármester- és képviselőjelöltek száma különösen a kistelepüléseken csökken, és magas a többszörösen újraválasztottak aránya.

Az önkormányzati rendszer drámai megcsonkítása, a választási rendszer módosítása, a képviselők számának csökkentése, a helyi polgármesteri hivatalok, iskolák stb. elvesztése kisebb elégedetlenséget vagy ellenállást váltott ki, mint az feltételezhető lett volna (Pálné, 2016b).

Az önkormányzatiság a demokratikus berendezkedés egyik garanciája, de csak akkor, ha nem csak hatalmat és autonómiát birtokolnak az önkormányzatok, hanem erős a helyi társadalmi támogatottságuk is. A részvételi demokráciát, a nyilvánosság révén a választói-fogyasztói kontrollt, vagyis *a közhatalom és a társadalom közötti partnerséget minőségében meg kell újítani* szoros együttműködésben a civil szervezetekkel és önkormányzati érdekszövetségekkel.

Fontos, hogy újra vonzó legyen a helyi közéleti szereplők számára az önkormányzati politika, és valódi versenyben dőljön el a helyi hatalom birtoklása.

Nem csak a helyi demokrácia, hanem a helyi adminisztráció is megerősítésre szorul. Kifejezetten igazságtalan és irracionális is, hogy a közigazgatás egyik fontos szegmense, az önkormányzati, nem jutott az elmúlt időszakban olyan fejlesztési forrásokhoz, amit a központi igazgatás megkapott. A jó önkormányzathoz tudásra, szakértő és jól megfizetett adminisztrációra, informatikailag jól felszerelt önkormányzati hivatalokra a polgárok számára hozzáférhető, ügyfélbarát adminisztrációra van szükség.

Összegezve, a megújulás, a helyi közösség valós szolgálatát jelentő önkormányzati rendszer újraélesztése és modernizálása legalább két fontos elemből áll. Egyrészt ez magának az apparátusnak, és a választott képviselőknek a versenyképes tudással, készségekkel, kompetenciákkal való felvértezését jelenti, másrészt az olyan mechanizmusok, csatornák, kapcsolatok kialakítását, és működtetését feltételezi, amelyek biztosítják a választópolgárok széles körével történő folyamatos kapcsolattartást, a helyi közösség bevonását a helyi közösség fontosabb ügyeinek, jövőjének formálásában.

A helyi önkormányzás mind a jó kormányzás, mind a szűkebb értelemben vett jó állam nélkülözhetetlen része, eltorzítása, ideológiai alapállástól függetlenül, súlyos károkat okoz az egész állami és politikai kormányzási rendszernek. Ezért kell elérni, hogy az önkormányzati reformok széles politikai és társadalmi támogatottságot élvezzenek, s az önkormányzati szövetségek alkotmányos garanciák mellett vegyenek részt a reformokról szóló döntésekben.

Irodalomjegyzék

- Beluszky, Pál (2003): *Magyarország településföldrajza*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs.
- Bordás, Péter – Horváth M., Tamás – Bartha, Ildikó (2020): Jobban teljesít – Centralizáció és minőség. *Politikatudományi Szemle*, XXIX (1): 73-96. DOI: <https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2020.1.73>
- Európai Bizottság (2014): A Bizottság 240/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2014. január 7) az európai strukturális és beruházási alapok keretében megvalósított partnerségre vonatkozó európai magatartási kódexről; *Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2014. március 14-i, L 74.

- Cools, Marc- Liouville – Jean-Pierre (Rapporteurs) (2020): *Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Hungary*. The Congress-Council of Europe, CG38(2020)14prov.
- EGSZB (2009): Nemzeti és regionális szintű kormányzás és partnerség, valamint projektek megalapozása a regionális politika terén, Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2009/C 77/30 Vélemény *Európai Unió Hivatalos Lapja* 2009. március 31-i, C 77. számában.
- EGSZB (2011): A 2007 és 2013 közötti időszak helyes gyakorlatain alapuló hatékony partnerségek ösztönzéséről a kohéziós politikai programok irányítása terén, Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011/C 44/01. Vélemény. *Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2011. február 11-i, C 44. számában.
- Európai Parlament (2008): Kormányzás és partnerség a regionális politikában Ad hoc feljegyzés. Regionális Fejlesztési Bizottság, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/pe_397245_/pe_397245_hu.pdf, utolsó hozzáférés 2021.11.13.
- Európai Parlament (2010): Kormányzás és partnerség nemzeti, regionális és projektalapon a regionális politika terén, 2010/C 15 E/02; *Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2010. január 21-i, C 15. E számában.
- ET (2014): Helyi és regionális demokrácia Magyarországon. Európa Tanács Helyi és Regionális Kongresszusa. *Új Magyar Közigazgatás*, 1: 6-23.
- Fazekas, Marianna (2018): Közigazgatási bíráskodás a hatósági ügyeken túl (a Közigazgatási perrendtartás tárgyi hatályának néhány kérdése). In: Menyhárd, Attila – Varga, István (szerk.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara. A jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai. I. kötet*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- Finta, István (2004): A szubszidiaritás és a decentralizáció elve az Európai Unió dokumentumaiban In: Inotai, András – Bognár, Károly (szerk.): *EU-tanulmányok 1-5. kötet*. Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest: 43-72.
- Finta, István (2015): A vidékfejlesztés lehetséges szerepe és átalakításának várható következményei a magyar fejlesztéspolitika 2014-2020-as időszakában. *Comitatus*, 25 (219): 112-126.
- Finta, István (2015): Az integrált terület- és vidékfejlesztés eszközei és korlátai Magyarországon. *Tér és Társadalom*, 29 (1): 132-148.
- Finta, István (2013): Új terület- és vidékfejlesztési eszközök: Bukás és indoklás előtt - újabb elszalasztott hét esztendő? *A Falu*, 28 (2): 15-22.
- Hegedűs, József – Péteri, Gábor (2015) Közszolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság. *Szociológiai Szemle*, 2015 (2): 90-119.
- Hoffman, István (2009): *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- Horváth, M. Tamás (2002): *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs.
- Horváth, M. Tamás – Péteri, Gábor – Vécsei, Pál (2014): A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990-2012. *Közgazdasági Szemle*, LXI. évf., 2014. február: 121-147.

- IBP (2019): Open Government Survey. *International Budget Partnership*, https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/202004/2019_Ranking_EN.pdf, utolsó hozzáférés 2021.12.15.
- Kákai, László (2019): *Útkereső önkormányzatok Magyarországon*. Nemzeti Közszelektati Egyetem, Budapest.
- Kákai, László – Vető, Balázs (2019): Állam vagy/és önkormányzat? Adalékok az önkormányzati rendszer átalakításához. *Politikatudományi Szemle*, XXVIII (1): 17-41.
- Kelleher, John – Batterbury, Sarah – Stern, Elliot (1999): *The Thematic Evaluation of the Partnership Principle: Final Synthesis Report*. The Tavistock Institute Evaluation Development and Review Unit, London.
- Nagy, Marianna (2017): A helyi-területi önkormányzatok és az Alaptörvény. *Közjogi Szemle*, X. (4): 24-25.
- Pálné, Kovács Ilona (szerk.) (2009): *A politika új színtere a régió*. Századvég Kiadó, Budapest.
- Pálné, Kovács Ilona (2016): Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben. In: Jakab András – Gajdoschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota 2016*. MTA Társadalomtudományi Központ, Budapest.
- Pálné, Kovács Ilona (szerk.) (2016b): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs.
- Pálné, Kovács Ilona (2019): *A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
- Péteri, Gábor (2020): Önkormányzati pénzügyek: decentralizációtól a központosításig – és vissza? *Comitatus*, XXX (236): 19-30.
- Régiók Bizottsága (2009): A többszintű kormányzásról szóló fehér könyvről; (2009/C 211/01) Vélemény *Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2009. szeptember 4-i, C 211. számában.
- Régiók Bizottsága (2020): Úton a fenntartható városrészek és kisközösségek felé környezetvédelmi politikáról a települési szint alatt (2020/C 141/07); Megjelent az *Európai Unió Hivatalos Lapja* 2020. április 29, C 141. szám.
- Somlyódy, Pfiel Edit (2019): *A városok szerepe a területi kormányzásban*. NKE, Budapest.
- Szabó, Pál (2008): A térszerkezet fogalma, értelmezése. *Tér és Társadalom*, XXII (4): 63-80.
- Szente, Zoltán (2013): *Hungary – Local government in Hungary: A creeping centralisation?* In: Panara, Carlo – Varney, Michael (eds.): *Local Government in Europe. The 'fourth level' in the EU multilayered system*. Routledge: Abingdon – New York.
- UNCDF (é.n.): Performance based grant system. Concept and international experience, <https://www.uncdf.org/ield/performance-based-grant-systems>, utolsó hozzáférés: 2021.12.15.
- Walters, Lawrence (2016): *Leveraging land: Land-based finance for local governments*. UN Habitat, Nairobi.

Abstract

Directions for reconstructing the Hungarian local government system

This article is a background study of a policy proposal prepared for the Association of Hungarian Local Governments (MÖSZ). The authors intend to initiate a technical discussion on the comprehensive reform of the Hungarian municipal system. Although Hungary was a frontrunner in local decentralisation back in 1990, by now it became one of the most centralised countries in Europe. The authors discuss how this process happened and they draft proposals on the local government functions, consolidation of municipal territorial structure, financing model and the role of local governments in development policy. Main message of this study is, that not only the legal framework should be redesigned, but the activities and changes in attitudes of the political elite and the society at large are needed, as well.

Keywords: *local functions, government tiers, intergovernmental finances, development policy, accountability*

DEÁK MÁTÉ¹

KÖZÉP- ÉS DÉL-AMERIKA ORSZÁGAINAK HATÁRVITÁI A 21. SZÁZADBAN

ABSZTRAKT

Közép- és Dél-Amerika, vagyis Latin-Amerika országait a gyarmati rendszerből történő, sokszor igen véres felszabadulást követően elkerülték a világméretű háborús konfliktusok. Ugyanakkor kisebb, helyi háborúk érintettek néhány országot, melyek megalapozták a máig tartó, sokszor feszült államközi légkört, s kirajzolták a földrajzi értelemben vitatott hovatarozású területeket. A 21. század államközi kapcsolataiban az említett történelmi okokból létező vitás kérdések ugyanúgy jelen vannak a kontinensen, mint a közben felértékelődő területeket érintő, újabb keletű követelések (pl. Antarktisz), s a megoldatlan területiális kérdések összességéként együtt alkotják a 19-21. század problémás örökségét. A tanulmány vázolja Chile és Bolívia (Atacama, Antofagasta, Tarapaca), Argentína és az Egyesült Királyság (Malvin- vagy Falkland-szigetek), Brazília és Uruguay (El Rincón de Artigas, Ilha Brasileira, Masoller), Costa Rica és Nicaragua (Isla Calero), Guayana és Venezuela (Essequibo), valamint Guatemala és Belize (Cayo, Belize, Stann Creek és Toledo területek), érintve az Antarktisz problémakörét is. Bemutatja a követelések eredetét, az abból eredő államközi konfliktusok történetét és lehetséges megoldásait, illetve azokat a megoldási kísérleteket, melyek eddig történtek. A gyarmati eredetű vitákat tovább árnyalja a nyersanyagokért (víz, gáz, olaj, ásványkincsek), vagy azok világpiacon juttatásáért történő versenyfutás, mely néhány állam esetében különösen nagy problémákat okoz. A szóban forgó vitás kérdések megoldása – bár számos esetben történtek megoldási kísérletek a múltban – a közeljövőben nem valószínű.

Kulcsszavak: *Latin-Amerika, Közép- és Dél-Amerika, határviták, államközi kapcsolatok, 21. század*

Bevezetés

Napjaink Latin-Amerikájában megfigyelhető tendencia a szárazföldi és tengeri határviták egyre hangsúlyosabb megjelenése, ami magában hordozza a béke megbomlásának veszélyét, illetve alááshatja a térség stabilitását. A területi vitákból

¹ Egyetemi adjunktus, PTE BTK, Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék, ORCID: 0000-0001-6133-0861.

DOI: 10.15170/PSK.2021.02.02.02

származó feszültség ugyanakkor a latin-amerikai államok függetlenségeinek kivívása óta tapasztalható, mely néhány esetben már vezetett háborúkhöz a 19. és 20. században, ám legtöbbször csak kardcsörgetésig, haderő mozgósításig jutott el az államok erőfitogtatása, valós harci cselekményekre nem került sor. Az a néhány konfliktus, mely lokalizált agresszióba torkolt, végül – egy-két kivételtől eltekintve – nem eszkalálódott valódi háborúvá. Bizonyos államok vezetőinek és politikai elitjének azonban másokat vádló, sokszor ellenséges hangvételű nyilatkozatai egyre gyakrabban hallhatók, melyek az adott állam vélt vagy valós sérelmeiért, esetleges szárazföldi elzártágáért, vagy az abból fakadó gazdasági és egyéb hátrányokért más országokat tesznek felelőssé, s sokszor – akár a hivatalos kommunikáció során – felvillantják az erő alkalmazását, mint az államok közötti viták megoldásának egyik lehetséges eszközét. Aggasztó tendencia ez egy olyan régióban, melynek háborúit korábban is hasonló okokból kifolyólag vívták meg.

A tanulmánynak az a célja, hogy röviden bemutassa napjaink Latin-Amerikájának államközi konfliktusait, területi vitáit és vitatott területeit, összefoglalja röviden a 19-20. századi előzményeket, ismertesse azok történelmi hátterét, s azokat a megoldási javaslatokat és törekvéseket, melyeket a szóban forgó államok tettek a vitás kérdések lezárásának érdekében. Terjedelmi korlátok miatt ugyanakkor a szerző nem törekedhet a teljességre. A megvizsgált esetekben az eredmények azt mutatják, hogy a 21. századi latin-amerikai államok sokkal inkább a békés megoldási javaslatokat részesítik előnyben a korábban két évszázadon át megszokott háborús konfliktusrendezés gyakorlatával szemben. A békés megoldások nyújtotta lehetőségeken belül is alapvetően a nemzetközileg elismert szervezetek és döntőbíróóságok bevonása a leginkább közkedvelt útja a rendezésnek. A kialakult gyakorlatnak alapvetően két oka is van. Az egyik az, hogy jelenleg a Hágai Nemzetközi Bíróság (*International Court of Justice*, ICJ) valós alternatívát kínál a háború, mint megoldás helyett, s az olyan nemzetközi szervezetek, mint az ENSZ (*United Nations*, UN), illetve az általa végzett konfliktuskezelési tevékenységek ma már világszerte elismert, pártatlan és legitim döntőbírónak és békeépítőnek minősülnek (Kacziba, 2017). A másik ok, hogy a háború, mint eszköz alkalmazása a latin-amerikai nemzetek között megbélyegzőnek, lealacsonyítónak, tehát kerülendőnek számít. Mindemellett számos nemzetközi szerződés kifejezetten tiltja a katonai erő alkalmazását, s komoly nemzetközi szankciókra számíthatnak azok az országok, melyek ezt magukra nézve kötelező kritériumként elfogadták azok aláírásával (Paterson – Flynn, 2013: 1).

Összességében kijelenthető, hogy bár Latin-Amerikában nő a feszültség a vitatott határokkal és területekkel kapcsolatos nézeteltérések miatt, a nemzetközi szerződések és érvényben lévő békeszerződések, valamint a nemzetközi jog és diplomácia kölcsönös tiszteletben tartása miatt az érintett országok az elmúlt évtizedekben nem nyúltak automatikusan az erőszak és a háború eszközeihez vitás kérdéseik megoldásakor.

Latin-Amerika sajtósági történelmi és földrajzi összefüggéseinek rövid áttekintése

A kontinens történelme speciális jellegzeteségeket mutat. A földrajz szerepe már a régió országainak kialakulásakor, a 19. század elején és közepén tetten érhető, hiszen a latin-amerikai államok sora vált már relatíve korán függetlenné, s őrizhette meg ezt a függetlenséget napjainkig. A kulcs az európai kontinenstől való óriási távolság volt, hiszen a spanyol és portugál gyarmatok megtartása egy adott ponttól kezdve lehetetlenné vált. A kialakult hatalmi vákuumot nem tudta betölteni más európai nagyhatalom sem, mely szintén a távolságnak köszönhető. S ugyanez a távolság az, ami meggátolja azt napjainkban is, hogy e térség országai méltó hatalmi ellenpontjai legyenek északi szomszédjuknak, az Amerikai Egyesült Államoknak (Soltész, 2011: 129). Mindemellett meg kell említeni azokat az egyéb tényezőket is, melyek hozzájárulnak a dél-amerikai kontinens lemaradásához: ezek az alacsony népesség (600 millió fő), a lakosság egyenlőtlen eloszlása, valamint a modern infrastruktúra hiánya. A népesség leginkább a partvidék közelében él („lakott perem”), mivel leginkább itt találta meg a számításait, s általában is csak ez a tenger- és óceánparti rész volt számára lakható (Marshall, 2018: 276). Ugyanakkor szintén a távolság az, amely a 19-20. században megvédte a térség országait a nagyobb világháborúktól, hiszen sem az első, sem a második világháború nem pusztított ezekben az államokban. Megmaradtak a saját konfliktusaiknál, hiszen a függetlenség kikiáltását követően szinte azonnal vagy területekért folyó harcok, vagy belső polgárháborúk határozták meg az újonnan létrejött államok mindennapjait. 1846 és 1848 között zajlott a mexikói-amerikai háború, mely nem csak a két ország határait rajzolta meg, hanem létrehozta az USA-t Latin-Amerikától elválasztó kulturális határvonalat is. A dél-amerikai kontinens talán legvéresebb háborúját 1864 és 1870 között vívták, ez volt az ún. hármas szövetség háborúja. Argentína, Brazília és Uruguay egyesített csapatai győzték le Paraguayt, a vesztestől főként Argentína és Brazília csatolt el hatalmas területeket. Bár az

országot nem osztották fel egymás között a győztesek, az gyakorlatilag megszűnt működő állam lenni, s lakosságának közel 60% (400000 fő) pusztult el teljesen értelmetlenül (Paterson – Flynn, 2013: 3). 1879 és 1884 között zajlott az ún. csendes-óceáni háború (lásd alább), mely Chile győzelmével zárult Peruval és Bolíviával szemben, s zárta el Bolíviát a tengeri kijáratától. Többek között ez a győzelem is hozzásegítette Chilét ahhoz, hogy az ország jelentős fejlődésen menjen keresztül, s napjainkra Latin-Amerika egyik gazdasági mintaállamává válhasson (Pólyi – Thomázy, 2019: 80). A 19. század végére az államhatárok nagyjából kialakultak, s eljött a 20. század, mely szintén nem volt mentes fegyveres konfliktusoktól és harcoktól. A század első felében, 1932 és 1935 között zajlott a Gran Chacó-i háború Paraguay és Bolívia között, miután olajat találtak egy olyan területen, melyet mindkét ország a sajátjának tartott. Peru és Ecuador háromszor is harcolt a köztük lévő, az Andok gerincén futó határ kiigazításáért, 1941-ben, 1981-ben és legutóbb 1995-ben is. El Salvador és Honduras 1969-ben vívta meg az ún. „futballháborút”, mely alapját a két ország közötti politikai nézeteltérések és a migráció szolgáltatta. Argentína pedig – az utolsó diktatúra saját megmentésért tett kétségbeesett akciójaként – megtámadta a brit fennhatóság alatt álló Falkland-szigeteket 1982-ben, mely az ország gyors vereségével, valamint a diktatúra bukásával zárult.

Mindemellett a 20. század második felében Közép- és Dél-Amerika a világot kettéosztó hidegháború mellékhadszíntere lett, s az alapproblémák nem igazán változtak vagy oldódtak meg ez alatt az időszak alatt sem, már ami a területi értelemben vett követeléseket illeti. Különösen rossz a viszony Chile és Bolívia között, vita tárgya a Belize és Guatemala közötti határ vonala, Argentína és Chile között a Beagle-csatorna fennhatóságáért folyik vita, Venezuela Guyana jelentős területeire tart igényt, Ecuador pedig Peruval szemben támaszt területi követeléseket (Marshall, 2018: 278). Napjainkban a máig meglévő területi vitákat vagy felfüggesztették, vagy a diplomácia és a nemzetközi jog segítségével és eszközeivel próbálják megoldani azokat, bár kevés valós és kézzelfogható eredménnyel.

Chile és Bolívia területi vitái

Latin-Amerika államai a 19. század folyamán nyerték el önállóságukat a korábbi spanyol gyarmati függelmek alól. Chile – de facto – 1810 óta független, bár

hivatalosan 1818. február 12-én kiáltották ki az államot. Bolívia (akkoriban Felső-Peru) 1825-ben nyerte el függetlenségét, a jelenleginél jóval nagyobb államterülettel. Területi veszteségeinek legfájóbb része – melyek közel 1000000 km²-t tettek ki, s ebből 120000 km² került Chiléhez – az ún. csendes-óceáni háborúhoz köthető. A fő problémát Bolívia szempontjából alapvetően nem is a területi veszteségek mértéke okozta – és okozza a mai napig –, hanem a tengeri kijárat elvesztése. Dél-Amerikában mindösszesen két olyan állam található jelenleg, melynek nincsen tengeri kijárata: Bolívia és Paraguay. Ez a tény gazdasági és kereskedelmi szempontból már a 20. században is jelentős hátrányokkal járt, a 21. században pedig fokozta a külgazdasági izolációt.

A probléma forrása a 19. századra, nem sokkal a két ország függetlenedését követő időszakra tehető. Ebben a konfliktusban volt még egy szereplő, Peru, ami szintén jelentős területi veszteségekkel zárta a közben háborúvá eszkalálódott vitát. Az ún. csendes-óceáni háború² 1879-ben tört ki, és a dél-amerikai térkép jelentős átalakulásához vezetett.

A háború közvetlen kiváltó oka az volt, hogy az akkor még Bolíviához tartozó Antofagasta területen működő chilei vállalatot (*Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta*, CSFA) Bolívia jogosulatlanul új adókkal kívánta terhelni 1878-ban, s ez ellentmondott az 1874-ben megkötött egyezményben foglaltaknak³, melyben a két fél leszögezte, hogy 25 évig nem vehető ki új adó olyan chilei magánszemélyre vagy vállalatra, mely Bolíviában üzemel. A vita katonai akcióval folytatódott, chilei csapatok 1879. február 14-én megszállták *Antofagasta* kikötőjét válaszul a bolíviai lépésre, melyet a chilei kormány szerződészegésnek minősített.

A háború 1884-ben ért véget. Peruval 1883-ban szűntek meg a harci cselekmények (ancóni béke), majd az USA közvetítésével 1929-ben a limai békével rendeződött a két ország viszonya. Chile megtartotta a megszállt *Arica* tartományt. Bolívia 1884-ben a valparaisoi béke aláírásával elfogadta, hogy egész partvidéke

² Csendes-óceáni háború (War of the Pacific), vagy salétrom háború (Saltpeter War, Guerra del Salitre) 1879-1884. Nem keverendő össze az USA és Japán által vívott háborúval, mely a második világháborúban a csendes-óceáni hadszíntéren zajlott, melyet szintén így nevez a szakirodalom (War of the Pacific, Pacific War).

³ Boundary Treaty (Treaty of Sucre), 1874. Határegyezmény, Sucrei Egyezmény, Chile és Bolívia között kötött kereskedelmi és határmegállapodás. Meghosszabbította az 1866-ban kötött megállapodást a két ország között.

elveszett, s Chile fennhatósága alá került. Az 1904-ben megkötött Egyezmény a Békéről és a Barátságról az egész *Antofagasta* régiót Chilének juttatta (F. Sater, 1996: 439). A háborúk eredményeként Bolívia tenger nélküli országgá vált (*landlocked*), míg Chile újabb salétrommezőket (Jancsó, 2018: 69) vont ellenőrzése alá, s megerősítette pozícióit a szomszéd országokkal szemben (Deák, 2007: 464).

A Chile és Bolívia közötti kapcsolatok egyik meghatározójává 1904 után az a bolíviai törekvés vált, mely az elveszett tengeri kijáratot kívánta – és kívánja ma is – visszaszerezni. A szakirodalom ezt a törekvést az ún. atacamai határvitaként ismeri (*Atacama border dispute, Litigio de la Puna de Atacama*). A 20. század folyamán többször is felmerült a kérdés, ám a tárgyalások első mérföldkövéig egészen 1975-ig kellett várni. Chile akkori vezetője, *Augusto Pinochet* (Harsányi, 2011: 257) és kormánya megoldási javaslattal állt elő a bolíviai igények rendezésével kapcsolatban. A terv szerint a *Lluta* folyó lett volna az új határ északon, mely párhuzamosan a perui-chilei határral kijelölt volna egy keskeny korridort Bolíviától a tengerig, megoldva az évszázados konfliktust a két ország határvitájában. Ám a tervezet korábban Peruhoz tartozó területen valósult volna meg, s az ancóni béke értelmében Chile egyoldalúan – Peru beleegyezése nélkül – nem idegeníthetett el harmadik fél részére a Perutól neki jutott régióból. A regnáló perui diktátor, *Francisco Morales-Bermúdez* a tervezetet elutasította, s helyette egy közös, a három ország által ellenőrzött régió (*Arica*) kijelölését javasolta megoldásként. Ezt a felvetést viszont Chile nem fogadta el, arra hivatkozva, hogy ez a megosztott szuverenitás bonyolult, és ellenőrizhetetlen lenne a gyakorlatban.

2004-ben, az 1904-ben kötött Egyezmény a Békéről és a Barátságról 100. évfordulóján a bolíviai követelés ismét előtérbe került. *Carlos Mesa* bolíviai elnök a Bolíviában akkortájt felfedezett óriási mennyiségű földgázra építve a „gázt tengerért” mottóval fémjelzett mozgalmanak keretében párbeszédet kezdeményezett chilei kollégájával, *Ricardo Lagossal* az Amerikai Államok Szervezete (*Organization of American States, OAS*) nyilvánossága előtt. *Lagos* a békülés jegyében javasolta, hogy a párbeszéd zavartalan folytatása érdekében első lépésként valósuljon meg a diplomáciai kapcsolatok újrafelvétele. Ezt a javaslatot *Mesa* határozottan elutasította az amerikai államok képviselőinek jelenlétében, mivel valószínűsíthetően nem megoldást keresett a problémára, hanem a nemzetközi közösség rokonszenvét szerette volna elnyerni országa számára,

továbbá – csökkenő népszerűségét orvoslandó – némi belpolitikai támogatást szerezni. Ekkor már folytak Bolíviában a belpolitikai csatározások, mint például az ún. gázháború – mellyel a tanulmány később részletesebben is foglalkozik.

Evo Morales 2006-ban történő hatalomra kerülését követően az új elnök a korábban bilaterális kérdésként kezelt vitát fokozatosan a kontinens, majd az egész világ nemzetközi közösségei elé vitte, támogatók reményében. Különösen fontos azt az aspektust is kiemelni, hogy a 21. század globális kereskedelmében a nyersanyagokra óriási szükség van. Bolívia gazdag ország ásványkincsekben (ércek és földgáz), melyek jelenleg csak korlátozott mértékben jutnak el a világpiacon, holott azokra hatalmas az igény (Navarro, 2004: 52).

2012-ben megszakadtak a tárgyalások Chile és Bolívia között a határvita rendezésével kapcsolatban, s *Morales* úgy döntött, országa ügyét a Hágai Nemzetközi Bíróság (ICJ) elé terjeszti. Tette mindezt annak ellenére, hogy az Amerikai Államok Szervezete 2012-ben már hozott egy határozatot a kérdésben, mely szerint a határvita a nemzetközi közösség által nem orvosolható konfliktus, azt a két országnak kell bilaterális tárgyalások révén megoldania. 2013. április 24-én indult meg az eljárás, mely meglepő módon nem érintette a határmódosítási igény kérdését, hanem Bolívia a korábbi, 1950-es és 1970-es években tett – s soha meg nem valósult – chilei ígérek érvényesítésével kapcsolatban nyújtotta be keresetét (Veltzé 2014: 10).

A bírósági eljárás 2015 végén zárult le, s 2018 októberében végleges és jogerős ítélet született az ügyben. Ennek értelmében Chile nem kötelezhető arra, hogy engedélyt adjon a tengeri kijárat használatára Bolíviának. A bíróság egyszersmind vissza is delegálta az ügyet a két országnak, hogy közösen jussanak megoldásra a kérdésben (Berg – Aislinn, 2018).

A megegyezés még várat magára. A bilaterális kapcsolatokra ugyanakkor igencsak rányomja a bélyegét a megoldatlan, továbbra is nyitott, s jelentősen átpolitizálódott kérdés (Szente-Varga, 2016: 13), mely megosztja a chilei és a bolíviai társadalmat is.

A Silala/Siloli vízvita

Bolíviában a víz kiemelten fontos kérdés, különösen, az ún. vízháború óta. A nagyvárosok robbanásszerű bővülését nem tudja követni az infrastruktúra, ezért a bolíviai kormány azok fejlesztésébe nemzetközi multcégeket vont be. A

fejlesztéssel egyidejűleg az ivóvíz szolgáltatás jelentős mértékű áremelése is bekövetkezett, melyet a lakosság nem tudott kifizetni. A feszültség eszkalálódásával egyenes út vezetett a 2000-es cochabambai vízháborúhoz (Szente-Varga – Bács, 2019).

Nem csoda tehát, hogy Bolívia érzékenyen reagál az ivóvízbázisát érintő – vélt vagy valós – veszélyeztetésekre. Még akkor is igaz ez, ha a következőkben tárgyalt *Silala*- vagy *Siloli*-vízvitaként elhíresült konfliktusnak erős Chile-ellenes politikai felhangja van, melyet Bolívia fel kíván használni belpolitikai tőkekovácsolásra, a Chilével szembeni érdekérvényesítő képességének erősítésére, s a nemzetközi figyelem folyamatos fenntartására. A tiszta víz kérdése amúgy is alkalmas erre, hiszen sokak szerint a 21. század egyik nagy kihívása a világ lakosságának ivóvízhez történő hozzáféréseinek biztosítása lesz (Glied, 2009). A *Silala* konfliktus – mely a régió egyik legsérülékenyebb vízbázisához köthető (Wolf, 2007: 64) – olyan víz- és mederjogi szabályozatlanságokra is felhívta a figyelmet, melyek korábban nem, vagy nem ebben a formában kerültek elő, ám azok jelentősége túlmutat a két ország problémáin.

A vita eredete az 1900-as évek legelejére tehető (1908), amikor is a chilei illetőségű vállalat (*Antofagasta & Bolivia Railway Company, Ferrocarril de Antofagasta a Bolivia*, FCAB) bányaberuházásaihoz kiépített egy csatornát azzal a céllal, hogy a Silala vizét – mely Bolíviában ered – a határ chilei oldalára vezesse. 1997-ben Bolívia visszavonta a koncessziós jogokat, arra hivatkozva, hogy a víz nem azokra a célokra került felhasználásra, melyeket az eredeti szerződésben rögzítettek. Helyette egy új, 40 évre szóló szerződést kötött a bolíviai DUCTEC SRL vállalattal 46,8 millió USD értékben, melyért cserébe az vállalta, hogy ipartelep hoz létre a térségben, valamint a *Silala* vizét palackozott ivóvízként piacra dobja „Igya a Silala vizét a szuverenitásért!” szlogennel (Internationalwaterlaw, 2019). A bolíviai álláspont az, hogy a *Silala* folyó nem létezik, azt mesterségesen alakították ki, s így a víz Bolíviát illeti meg, s a továbbiakról kizárólag akkor hajlandóak tárgyalni, ha az összefügg Bolívia elveszett tengeri kijáratának visszaszerzésével. A víz szerintük Bolívia tulajdona (Efe, 2019), így a *Silala* nem tartozik a nemzetközi meder- és vízjogi szabályozás alá.

A chileiek viszont úgy látják, hogy a *Silala* folyó létezik, s függetlenül attól, hogy a meder egy része mesterségesen lett kialakítva, az amúgy is Chile felé folya. Álláspontjuk az, hogy a folyó, mivel átfolyik a chilei határon, a nemzetközi meder-

és vízjogi szabályozás alá esik (Efe, 2019), s azzal vádolják Bolíviát, hogy a víz folyásának megváltoztatásával, a víz „elzárásával” megszegi a vonatkozó nemzetközi egyezményeket.

A kialakult helyzet több szempontból is izgalmas. Egyrészt a döntés nagyban függ attól, hogy minek tekintik a *Silala* folyót, mesterségesen kialakított, vagy természetesen, eredendően is létező folyónak. Másrészt a kérdés rávilágított arra, hogy nem minden esetre van megfelelően alkalmazható nemzetközi jogi szabályozás, így például a mesterségesen létrehozott vízfolyások medrének és vízhozamának jogai tisztázatlanok. Jelenleg geológiai és történeti tárgyú vizsgálatokkal kívánják eldönteni, minek tekinthető a *Silala* vízfolyás. A jelek, valamint a fennmaradt történelmi dokumentumok azonban már most arra utalnak, hogy a *Silala* a mesterséges meder elkészülte előtt is átfolyt a chilei-bolíviai határon, többé-kevésbé a később kialakított mesterséges meder nyomvonalában. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy a vízjogi kérdések mellett 2017-re a már amúgy is jelentősen átpolitizálódott kérdésben olyan új elemek jelentek meg, mint a tiszta vízhez való emberi jog. Bolívia felvetésére az ENSZ 2010-ben emberi jogként ismerte el a tiszta ivóvízhez és megfelelő szennyvízelvezetéshez jutás jogát (Greco, 2017: 41).

A nemzetközi jogi, víz- és mederjogi, emberi jogi vetületek mellett két szomszédos ország határvitája, egy elvesztett tengeri kijárat visszaszerzéséért folytatott törekvés mellett egyéb, igen jelentős kérdésekre is rávilágít a vita. A szóban forgó vízfolyás ugyan folyóként jelenik meg a szakirodalomban, ám a valóságban egy patakról van szó csupán, melynek vízhozama pusztán az *Amazonas* töredéke (becslések szerint annak 0,000001%-a). A világ számos országában ennél nagyságrendekkel nagyobb folyók, folyamok, vízgyűjtő területek kerülnek ismételen jogi viták fókuszába, elég csak az Amazonasra, a Nílusra, az Eufráteszre, vagy épp a Dunára gondolni, s máris érthető, miért kiemelten fontos a *Silala*-vita, s annak kimenetele. Ha egy ilyen kis vízfolyás ekkora nemzetközi konfliktust tud okozni, akkor a lényegesen nagyobb felszíni vizek jogainak kérdése, azok jogviszonyainak precíz rendezése a 21. század egyik legfontosabb nemzetközi jogi feladata lehet.

Argentína

A Falkland-szigetek (*Las Malvinas*) tekintetében Argentína területi vitájának és vitatott területének kérdése több szempontból is kilóg a hagyományos értelemben

vett latin-amerikai államközi konfliktusok sorából. Nemcsak azért, mert ez az esemény egy régió, sőt a déli féltekén kívüli országgal zajlott, hanem azért is, mert itt tényleges hódító jellegű háborúra is sor került, mely végül az argentin fél vereségével zárult, s a britek megőrizték a Falkland-szigetek feletti uralmukat.

Az előzmények egészen a 16. századig nyúlnak vissza. A britek 1592-ben fedezték fel a szigetet, s 1690-ben szálltak partra először. Rövid francia közjátékot követően a spanyolok 1767-ben vették birtokukba Kelet-Falklandot, miközben a britek (1774) elhagyták a nyugat-falklandi telepeiket. A spanyolok sem maradtak sokkal tovább, 1811-ben ők is feladták a területet. Argentína 1820-ban jelentette be igényét a szigetekre és az azokat körülvevő vizekre, s erődöt építtetett ott, melyre válaszul a britek 1833-ban ismét visszatértek, elpusztították az argentinok erődjét, megszállták a szigeteket, s kormányzót választottak. Az argentin területi követeléseknek jogi értelemben az 1850-ben kötött dél-aranai egyezmény (*Arana-Southern Treaty*) vetett véget. Argentína valójában sosem tett le igazán arról, hogy ismét birtokba kerüljön, ám mégis meglepetésként érte a nemzetközi közvéleményt, amikor közel 150 év után az ország különösebb előjelek nélkül lerohanta a Falkland-szigeteket 1982. április 2-án. Bár a stratégiai és helyzeti előnyöket alapvetően Argentína használhatta ki jobban relatív földrajzi közelségéből fakadóan, az akció mégis inkább tekinthető egy válságban lévő diktatúra utolsó kétségbeesett próbálkozásának, mint átgondolt katonai akciónak. A *Leopoldo Galtieri* vezette katonai junta kétségbeesett kísérlete volt ez hatalmának és népszerűségének megtartásáért, mely azonban csakúgy csődöt mondott, mint a katonai akció.

Az argentin partraszállást rövid, de erőszakos és véres háború követte. A britek több, mint 8000 tengeri mérföldet hajózva vetették be az expedíciós haderőiket egy olyan háborúban, melyet a világ szinte a második világháború óta nem látott. Egy brit nukleáris meghajtású tengeralattjáró elsüllyesztett egy argentin cirkálót (*ARA General Belgrano*) megölve annak legénységéből több, mint 300 főt, válaszul az argentin légierő elsüllyesztett 7 brit hajót, *Exocet* rakétákat használva. A légi, tengeri és szárazföldi összecsapásokban 650 (más források szerint 750) argentin és 250 brit katona lelte halálát, s a háború Argentína vereségével, valamint *Galtieri* bukásával és új, szabad választások kiírásával ért véget. A terület brit kézen maradt. A fegyverszüneti egyezmény részleteit az ENSZ 1982. május 26-án megjelent rendelete (UN res. no. 55/1982) szabályozta. A két állam viszonya csak lassan

rendeződőtt, a diplomáciai kapcsolatok ismételt felvételére egészen 1989-ig kellett várni.

A diplomáciai kapcsolatok felvétele ellenére 2010-ben ismét fellángoltak az ellentétek. A britek engedélyt adtak a Falkland-szigeteken, valamint az azokat körülvevő vizeken olaj- és földgáz lelőhelyek utáni kutatásokra, melyre Argentína tiltakozással reagált, s megvádolta Londont azzal, hogy a térségben végrehajtott hadgyakorlataival „militarizálja” a dél-atlanti térséget. 2011-ben a Mercosur (*Mercado Común del Sur*, Déli Közös Piac; Domonkos, 2010: 29) tagjai eldöntötték, hogy azokat a brit tulajdonban lévő hajókat, melyek a Falkland-szigetek zászlója alatt hajóznak. A szankció életbe lépését követően Brazília és Peru sem tette lehetővé azt, hogy brit hajók kiköthessenek a kikötőikben. Példának okáért Rio de Janeiro (Brazília) előtt kellett megfordulni a *HMS Clyde* nevű hajónak, mert nem köthetett ki annak kikötőjében. A következő évben, 2012-ben *Evo Morales* bolíviai elnök fogalmazott meg burkolt fenyegetést, melyet az ALBA (*Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América*) más tagjai is támogattak. Az elnök megfogalmazása szerint „amennyiben a britek megtámadnák Argentínát, ebben az esetben Argentína nem lesz egyedül.” *Rafael Correa* ecuadori elnök (Lilón, 2015: 134) a britekkel szembeni szankciók bevezetését szorgalmazta, míg 2012. októberében Uruguayban, Punta del Este-ben tartott 10. Amerikai Országok Védelmi Minisztereinek találkozóján szinte valamennyi jelenlévő ország képviselői elismerték Argentína területi követelésének jogosságát. A dél-amerikai országgal sok térségbeli állam szolidáris maradt, s a fenti példák és kijelentések is mutatják, hogy a Falkland-szigetek, és Argentína területi követelésének problémája nem maradt meg pusztán két ország belügyének szintjén, az már szinte egész Dél-Amerikában hallgatólagos támogatást élvez a brit érdekekkel szemben. Ennek ellenére jelenleg nem valószínű, hogy Argentína fegyveres úton próbálná meg ismételten megszerezni a szigetek feletti uralmat, ugyanakkor soha nem tett le arról, hogy saját területének tekintse azokat. A nemzetközi jogi megoldás lehetőségeit nagyjából már korábban kimerítette, hiszen az ENSZ már háromszor is döntött – 1947, 1948, valamint 1955 – a britek javára, s 1964-ben hozott határozatával végérvényesen visszautalta a döntés lehetőségét a két országnak.

Falkland mellett Argentínának további területi vitái is vannak, illetve olyan terület is akad, melyet hivatalosan is magáénak tart. Chilével nem csupán az elhíresült Beagle-konfliktust kell megemlíteni, bár kétségtelenül ez volt a legjelentősebb olyan

esemény, mely csaknem háborúba sodorta a két államot. A konfliktus néhány sziget (*Picton, Lennox, Nueva*), valamint a körülöttük lévő tenger hovatartozásáért zajlott. 1904-ben Argentína rendezni kívánta a terület jogállását Chilével (az 1881-ben kötött, határokat rendező területi egyezmény alapján), ám ez akkor nem vezetett sikerre. 1977-ben a Hágai Nemzetközi Bíróság elé került az ügy, melyben a bírák Chile javára döntöttek. Argentína nem fogadta el a döntést, és 1978-ban katonai műveletekbe kezdett a térségben (*Operación Soberanía*). Ugyanakkor egy évvel később, 1979. január 9-én Montevideóban a felek elfogadták a békés rendezés lehetőségét és a Vatikán közvetítését, ám Argentínának le kellett állítania a katonai műveleteket. Mindeközben, 1982-ben Argentína és az Egyesült Királyság között lezajlott a Falkland-szigetekért folytatott háború, mely az ország vereségével, s belső politikai átrendeződésével járt. Az új kormány közreműködésével 1984. november 29-én a két állam aláírta a békéről és barátságról szóló megállapodást, s megegyezés született a vitatott területekről. Ugyanakkor ma is hallani olyan hangokat, melyek ezt a döntést megkérdőjelezzik, és ismét felvetik a területi revízió kérdését (Szalánczi, 2016a: 73).

A két ország területi vitáinak és területi követeléseik egymást történő átfedésének azonban még nincs vége, az eddig említettek mellett az Antarktisz is egy olyan terület, melynek felszínén Chile és Argentína is területi követeléseket fogalmazott meg. A térségben számos ország tart igényt területekre, már a 19. század óta, de Chile például egészen a *Tordesillasi szerződésig* (1494) vezeti vissza saját vélt vagy valós jogait. 1942 januárjában Argentína hivatalosan is bejelentette az Antarktisz érintő területi igényeit, ám ezek átfedésbe kerültek a chilei igényekkel. A két ország 1948 márciusában aláírt egy bilaterális megállapodást, mely kölcsönösen elismerte egymás területi igényeit, majd Chile 1959. december 1-jén aláírta az Antarktisi Szerződést, mely a térség nemzetközi alapszerződésének tekinthető. A két ország között a kérdés rendezése békés mederben zajlik, 2003-ban a felek közösen kezdték meg egy kutatóbázis felépítését és üzemeltetését (*Abrazo de Maipú*). Mivel a terület a kutatások és várakozások értelmében ásványkincsekben, valamint tiszta ivóvízben rendkívül gazdag, a 21. században ez lehet egy régi-új ütközőzóna, mely az erőforrásokért zajlik majd (Szalánczi, 2016b: 128).

1990-ben elindult egy rendezési folyamat, mely a két ország vitatott területeit kívánta rendezni, s eddig 24 esetben tudtak a felek megegyezni. Chile részéről *Patricio Aylwin*, míg Argentína részéről *Carlos Menem* vettek részt a tárgyalásokon

azok megkezdésekor. 2021-ben Argentína ismét váratlan fordulattal lepte meg a világot, mivel szeptemberben megjelent egy olyan térkép, mely az ország területét szinte megdupláztta. Az előzmény az az augusztusban, *Alberto Fernández* elnök által aláírt törvény volt, mely 1,7 millió km²-tel növelte meg hivatalosan Argentína területét, a világ néhány leggazdagabb halászati területeit, olaj és földgáz mezőket, valamint a Falkland-szigeteket is magában foglalja (The Economist, 2021). A döntés alapját az ENSZ 2016-ban kiadott rendeletének argentin értelmezése adja (UNGA, 2016). Érzékelhető tehát, hogy Argentína napjainkban a békés rendezés útját kívánja járni, ám ismételten előkerülő, nemzeti érdekeiből eredő területi követelése újabb és újabb kihívások elé állítják a szomszédos országokat, valamint a nemzetközi közösséget is.

Brazília és Uruguay (El Rincón de Artigas, Ilha Brasileira, Masoller, Mirim Lagoa)

A két, egymással szomszédos állam 1851-ben kötötte meg a határaikat rendező békét. Viszonyukat több vitatott területi kérdés terheli, melyből ennek a tanulmánynak a keretein belül egy területi vita mutatható be. Lényeges és egyedi sajátosság, hogy az említett államok hivatalos államközi diplomáciai és gazdasági kapcsolatait ezek a viták szinte egyáltalán nem befolyásolják. Egy olyan térségről van szó, mely – főként latin-amerikai viszonylatban – kicsinek számít, s lakosságának létszáma sem nagy. *Masoller* térségéhez leginkább az 1904-ben itt vívott masolleri csata köthető, mely a 19. században kezdődött uruguayi polgárháború lezárását jelentette. A terület minden valószínűség szerint úgy lett vitatott, hogy az 1851-ben kötött béke határfelmérését végző biztos, *Colonel Reyes* 1856-ban rosszul mérte ki a határokat. 1934. augusztus 10-én Uruguay hivatalosan is kérte Brazíliát, hogy vizsgálják felül a kérdést, mely 22000 hektárt érint, ám megoldás hiányában 1974-től a hivatalos uruguayi államtérkép vitatott jogállású területként jelzi *Rincón de Artigas, Ilha Brasileira* és *Masoller* térségét. 1985-ben itt jött létre *Vila Tomás Alborno* település az „uti possidetis” elv alapján, brazil kezdeményezésként (Zanini, 2019). Az itt élők mind Brazília, mind Uruguay állam fennhatóságát megtapasztalják, bár a határok szabadon átjárhatók mindkét irányban, és a brazil törekvéseket a terület ellenőrzésére leginkább a katonák bozótirtási akciói fémjelzik (Brunet-Jailly, 2015: 479). A két kormány hozzáállása alapvetően konfliktuskerülőként jellemezhető az itt lakók – és saját államaik – érdekeinek érvényesítésekor. Míg a települést Brazília hozta létre,

ellátásáról már kevésbé gondoskodik megfelelően. A brazil oldalról ide vezető utak olyan rossz állapotban vannak, hogy pl. az itt található benzinkutat csak uruguayi oldalról tudja ellátni az üzemanyagszállító kamion hetente egy alkalommal, s ennek érdekében közel 100 km-t kell megtennie uruguayi területen. Mivel az üzemanyag – és egyéb árucikkek – nem esnek vámkezelés alá a határ átlépésekor, hivatalosan csempészárúnak minősülnének, ha az uruguayi hatóságok komolyan betartatnák a vonatkozó törvényeket. Mindemellett az üzemanyagárak jelentősen eltérnek egymástól a határ két oldalán, érdekes ár versenyt generálva ezzel az itt lakók számára (El País, 2015).

Costa Rica és Nicaragua (Isla Calero, Isla Portillos)

A Costa Rica és Nicaragua között fennálló területi vita szintén nem új keletű. Az országhatárokat az 1858-ban aláírt *Cañaz-Jerez Szerződés* alakította ki, a *San Juan* folyó mentén állapítva meg azokat, miszerint Nicaragua birtokolja a folyó feletti ellenőrzés jogát, ám Costa Ricának jogot biztosít a kereskedelmi célú hajózáshoz. Az 1858-ban kötött egyezményt további két, nemzetközi egyezmény is megerősítette (*Cleveland-* és *Alexander* döntések, 1897).

1998-ban Nicaragua feltartóztatott egy costa ricai rendőrt, s megakadályozta a folyón történő közlekedését arra hivatkozva, hogy megsértette Nicaragua szuverenitását, s pénzbüntetést helyezett kilátásba minden olyan személy esetén, aki nem civilként és kereskedelmi célból kísérli meg a beutazást. 2009. július 13-án a Hágai Nemzetközi Bíróság állásfoglalást tett közzé az ügyben, mely megerősítette az 1858-ban elfogadottakat, s ismételten hangsúlyozta, hogy Nicaragua gyakorolja az ellenőrzési jogköröket, s Costa Ricának nincs joga rendészeti személyeket, rendőröket küldeni a területre, ugyanakkor kereskedelmi célból szabadon használhatja a folyót.

2010-ben ismét fellángoltak az események, amikor nicaraguai katonák kezdtek műveleteket a térségben, október 8-án annak az *Edén Pastora* miniszternek a vezetésével, aki szandinista politikus és gerilla, illetve katonai vezető szerepekben is elhíresült. Nicaragua azt állította, hogy az *Isla Calero* végén található 3 km hosszú csatorna nem része a nemzetközi vizeknek, hanem az az ország fennhatósága alá tartozik, ezért a haderő megkezdte egyoldalúan a partok erdőinek irtását, valamint a csatorna mélyítését. Costa Rica azonnal tiltakozott, azzal vádolva Nicaraguát, hogy costa ricai területeket szállt meg (*Isla Portillos*), és a

csatorna szabályozásával óriási természeti károkat okozott. Nicaragua azzal vágott vissza, hogy a drogkereskedelem elleni fellépés miatt kellett ellenőrzése alá vonni a területet, és tagadta a megszállás tényét, mondván, nem lehet megszállni valamit, ami a saját államának elidegeníthetetlen része. 2015. december 16-án a Hágai Nemzetközi Bíróság döntést hozott az ügyben (ICJ, 2015: 65). Ennek értelmében *Isla Portillos* costa ricai fennhatóság alá került, egyébiránt helyben hagyta a korábbi döntéseket, valamint 2017-ben és 2018-ban is születtek kiegészítő határozatok, például a kártérítés összegét illetően, melyet Nicaraguának kell fizetnie a természetkárosítás miatt.

Guayana és Venezuela (Essequibo/Esequiba)

Ahogy a fentiekből is kitűnik, a területi konfliktusok általában régről eredő viták, melyek napjainkban erősödnek fel, vagy éppenséggel jelentéktelenednek el. Nem kivétel ez alól Guyana és Venezuela esete sem, hiszen a szóban forgó terület gyakorlatilag már az államhatárok legkorábbi megállapítása óta vita tárgyát képezi, s nagyjából az *Orinoco* és az *Essequibo* folyók között terül el. Különösen felértékelődött a terület napjainkra, hiszen a régió rendkívül gazdag nyersanyagokban – főként kőolajban és földgázban –, így komoly gazdasági előnyöket remélhet az, aki végül megkezdheti azok kitermelését. Venezuela álláspontja és követelésének vélt jogalapja abból fakad, hogy a Spanyol Impérium jogutódjaként, 1810-ben kiáltotta ki függetlenségét, s mivel a 16. századtól a terület spanyol gyarmat és alkirályság volt, így neki van joga azt birtokolni. Ezzel szemben Guyana 1966 óta független állam (British-Guyana jogutódja), ám a korábban, 1814-ben a hollandok és a britek közötti megállapodásra hivatkozva formál jogot a területre. A hollandok 1616-ban hoztak itt létre kereskedelmi telepeket, s a spanyolok 1648-ban ismerték el hivatalosan is a hollandok jogait Guyana kapcsán, így erre hivatkozhat, és hivatkozik is az ország. A Holland-Kelet-Indiai Társaság volt az a szervezet, mely az 1650-es évektől kezdve 1814-ig uralta és ellenőrizte az említett területet – beleértve a partvidéket, és az *Essequibo* folyót is, azt követően 1814 és 1966 között a britek felügyelete alá tartozott, s így az – a fent említettek értelmében – átszállt Guyana államra a függetlenség kikiáltásakor (Paddeu – Plant, 2018). Az 1840-1850-es években további erőfeszítéseket tettek a britek a határok pontosításáért (*Robert Schomburgk* német földmérő segítségével), ám az ügy nem jutott közelebb a megoldáshoz. A század második felében folyamatosan érkeztek brit telepesek a két folyó közötti térségbe, melyet

Venezuela agresszióként értékelt, s megszakította diplomáciai kapcsolatait Brit-Guyanával, majd 1897-ben az USA segítségét kérte. A határok megállapítását végül amerikai javaslatra egy tanács (*Fjodor de Martens* orosz jogász vezetésével) végezte el, melyre 1899-ben Párizsban került sor. A döntés a vitatott területek 90%-át brit kézbe adta, s a döntést az 1905-ben megismételt határkitűzési folyamat is megerősítette. A vita azonban tovább folyt a 20. században, s 1966 után erősödött fel ismét.

A 21. század elejétől kezdve Venezuela a regionális hatalmi pozícióinak megerősítésén dolgozott (Vogel, 2011: 47), melybe a területi revíziós törekvések jól illeszthetők. *Nicolás Maduro*, a Bolívari Köztársaság elnöke 2015-ben tett egy nagy port kavart bejelentést a venezuelai Országgyűlésben, mely szerint a Guyana partvidéke előtt talált óriási kőolajmezők Venezuelát illetik (Padgett, 2021). A bejelentést az 1859/2015. számú elnöki rendelettel erősítette meg, melyet azonnali tiltakozás követett Guyana részéről (Larazon, 2015).

2018. január 30-án az ENSZ Főtitkára arról értesítette a feleket, hogy a vitának helyt ad és befogadja azt a Hágai Nemzetközi Bíróság (Stefanelli, 2020). Ez véget vethet a két ország közötti, több, mint 100 évvel korábbra visszanyúló viszálynak. Guyana és a karibi térség államai üdvözölték a döntést, ám Venezuela nem volt elragadtatva a ténytől, hogy nemzetközi döntőbíróóság tárgyalja a vitatott terület kérdését. A feleknek ugyanis a kezdetektől fogva jogértelemezési vitáik is voltak, mivel Venezuela, hivatkozva az 1966-ban a britekkel kötött Genovai Egyezmény 33. szakaszára, nem fogadta el a Nemzetközi Bíróság joghatóságát a kérdésben (treaties.un.org, 1966). A vita lényege abban áll, hogy a felek nem értenek egyet egy 1899-ben hozott választottbíróági határozat, az ún. Párizsi döntés állítólagos semmisségét és érvénytelenségét illetően, amely megállapította, hogy az *Essequibo* régió a venezuelai határ brit guyanai oldalán fekszik.

2018. március 29-én Guyana keresetet nyújtott be Venezuelával szemben a Hágai Nemzetközi Bíróságra, ám Venezuela annak joghatóságát továbbra is elutasítja. Jelenleg itt elakadni látszik az ügy, megoldása a közeljövőben sem várható (Padgett, 2021).

Guatemala és Belize (Cayo, Belize, Stann Creek és Toledo területek)

A spanyolok, valamint a spanyol alkirályságok területén létrejött államok területeik birtoklásának jogalapjaként sok esetben a Tordesillasi szerződést (1494) tekintették eredőnek. Más nagyhatalmakhoz hasonlóan a britek, akik később, a 16. század elején jelentek meg a régióban, az említett szerződést semmisnek tekintették észak- és dél-amerikai területeik megszerzésekor. Az első brit telepesek 1638-ban jelentek meg a térségben, s jelenlétük folyamatosnak tekinthető egészen 1779-ig. 1670-ben (*Godolphin Egyezmény*) a spanyolok elismerték a britek jogait minden olyan területen, melyet az egyezmény megkötésekor azok birtokoltak, Belize-t is beleértve, ugyanakkor pontosan nem határozták meg, mely területekről van szó pontosan. A helyzetet bonyolította, hogy a telepesek 1738-ban önállóan kezdték meg saját közigazgatásuk megszervezését, melyet ugyanakkor sem a spanyolok, sem a britek nem ismertek el. Az 1783-ban kötött megállapodás (*Versaillesi Egyezmény*) értelmében a britek végül feladták a térségben épített erődjeiket, s a spanyol korona szuverenitását ismerték el a terület felett, azzal a kikötéssel, hogy a telepesek (*Baymen*) jogai továbbra is biztosítottak maradnak. A helyiek ugyanakkor, akik főként mezőgazdaságból és fakitermelésből éltek, nem fogadták el az egyezmények tartalmát. A spanyolok többször is megpróbálták visszaszerezni a területet, legutoljára az 1798-ban történt katonai megszállási kísérlet alkalmával (*Battle of Saint George's Caye*), ám a telepesek kerekedtek felül, s a spanyolok vereséget szenvedtek. Többet nem is törekedtek a térség megszerzésére, s a helyiek saját közigazgatásuk szerint, saját kormányzóságukban éltek egészen 1862-ig, amikor hivatalosan is csatlakoztak a Brit Birodalomhoz, *British Honduras* néven. A korabeli dokumentumok többször is brit területként említik, s amikor 1821-ben a spanyolok elvesztették uralmukat Mexikó és Közép-Amerika felett, a britek kiterjesztették hatalmukat az egész régióra, s a *Hondo River* és *Sarstoon River* között elterülő vidék egészét brit territóriumként tartották számon. A területért folyó viták alanyai ugyanakkor részben megváltoztak. Az 1820-as évektől kezdődően függetlenedő térségbeli országok értelmezése szerint a volt spanyol alkirályságok területei őket illetik, így Mexikó és Guatemala is bejelentették igényüket Belize-re. A britek ugyanakkor ezt a doktrínát sosem fogadták el, s az 1893-ban kötött brit-mexikói egyezményben Mexikó le is mondott erről a területi követelésről, és elismerte – elsőként a környező államok közül – Belize független államiságát. 1859-ben Guatemala még elismerte

hivatalosan British Hondurast a brit korona részeként (*British Crown Colony, Wike-Aycinena Egyezmény*), ám 1940-ben ezt a szerződést egyoldalúan semmissé nyilvánította, arra hivatkozva, hogy a britek végül nem tették meg az 1859-ben aláírt egyezményben vállaltakat, így nem formálhatnak jogot *British Hondurasra*. Ezzel a hivatalos állásponttal Guatemala legrégebben (1859 óta) fennálló területi követelésévé vált Belize (Montenegro, 2021).

1948. február 8-án Guatemala bejelentette annak lehetőségét, hogy megszállja fegyveres erőivel Belizet. Válaszul a britek ismételten megerősítették katonai jelenlétüket a térségben, 1972-ben egy repülőgéphordozót és 8000 katonát dobtak át a térségbe, hogy megakadályozzák a lehetséges inváziót. A krízisnek végül 1975-ben lett vége, főként azért, mert a guatemalai haderőből rengetegen dezertáltak, így végül az állam kénytelen volt visszavonulni (WPR, 2019).

Ebben az évben elsőként Kuba jelentette ki, hogy támogatni fogja Belize függetlenedését, melyet Nicaragua és Mexikó is megerősített. 1980-ban az ENSZ határozata is támogatta a törekvést, s egyben felszólította a briteket, hogy továbbra is szavatolják az ország területi sértetlenségét (digitallibrary.un.org, 1980). 1981. szeptember 21-én Belize kikiáltotta függetlenségét, melyet a térség államai sorban elismertek. Guatemala ugyanakkor ezt nem tette meg, s elszigetelődött, magára maradt területi követelésével együtt, míg végül 1991-ben elismerte független államként Belizet (Lauterpacht – Schwebel – Rosenne – Vicuña, 2001: 8).

1994-ben létrejött az állam saját fegyveres ereje, így a brit haderő elhagyta Belize területét. 1999. október 18-án a guatemalai külügyminiszter levélben tájékoztatta Belize miniszterelnökét a továbbra is fennálló területi követelésekről. Ennek értelmében Guatemala igényt tartott 12272 km²-re, Belize területének közel 53%-ra, mely igény főként *Cayo*, *Belize*, *Stann Creek* és *Toledo* területeket érintette. 2000. február 14-én *Toledo* térségében fegyveres összetűzésre is sor került, mely halálos áldozatokat is követelt.

Napjainkban az ügygel a Hági Nemzetközi Bíróság foglalkozik, miután mindkét állam népszavazáson döntötte el (2018-ban és 2019-ben), hogy felkéri a szervezetet a helyzet rendezésére. Ugyanakkor a várható kimenetel az, hogy a bíróság előreláthatólag Belize javára dönt majd, mivel Guatemala nem birtokolta, s nem szállta meg sosem az ország területét. 2019. június 7-én került az ügy hivatalosan is az ICJ elé, miután mindkét ország bejelentette igényét a nemzetközi jogi úton történő rendezésre. Kérdés a jövőre nézve az, hogy a döntést elfogadják-

e majd a felek, ugyanakkor felcsillant a békés úton történő, hosszú távon is megnyugtató rendezés lehetősége a közel 170 éve fennálló területi vitát illetően (ICJ-CIJ, 2020).

Összegzés

Érzékelhető, hogy napjaink Latin-Amerikája számos területi konfliktussal terhelt, melyek reális veszélyt jelentenek, adott esetben háborúk kirobbanásával fenyegetnek. A fent tárgyalt területi viták alapvetően az egymással szomszédos országok közötti viszonyrendszereket terhelik, ugyanakkor fontos említést tenni arról, hogy a 21. század megváltozó geopolitikai folyamatai is komoly hatással vannak a térségre, s ezek a külső hatások akár fel is erősíthetik a nézeteltéréseket. Az USA befolyásának csökkenése (Lehoczki, 2007: 5) mellett tartósan megjelent a térségben Kína és Oroszország, vagy az olyan regionális középhatalmak is, mint Irán vagy Törökország, ezzel a nyersanyagokért és a piacokért folyó verseny pedig intenzívebbé vált. Fontos eleme ennek az átrendeződésnek a brit befolyás relatív erodálódása is, hiszen napjainkban, 2021. november 30-án jelentette be Barbados, hogy függetlenségét és szuverenitását tovább bővítve elutasítja II. Erzsébet formális fennhatóságát (McGreevy, 2021). A hasonló folyamatok eredményeként esetlegesen létrejövő hatalmi vákuumok tovább árnyalhatják Latin-Amerika egyénként is bonyolult területi vitáit, ezért a térség eseményeinek vizsgálata kiemelt fontossággal bír.

Irodalomjegyzék

- Agencia EFE (2018): Bolivia files charges against Chile with ICJ for using waters of the Silala, <https://bit.ly/3um3hPU>, utolsó hozzáférés 2022.01.28.
- Agencia EFE (2019): Chile files countersuit with ICJ against Bolivia over Silala river, <https://bit.ly/32Y3jSY>, utolsó hozzáférés 2019.02.17.
- Berg, Sephanie, van der – Aislinn, Laing (2018): World Court: Chile not forced to negotiate over Bolivia sea access, Reuters, <https://reut.rs/3s8ZkeO>, utolsó hozzáférés 2022.01.28.
- Brunet-Jailly, Emmanuelle (ed.) (2015): *Border Disputes. A Global Encyclopedia, Vol. 3.* ABC-CLIO, Santa Barbara, California – Denver, Colorado.
- Deák, Péter (2007): *Biztonságpolitikai kézikönyv.* Osiris Kiadó, Budapest.
- Domonkos, Endre (2010): Latin-amerikai integrációs szervezetek: kormányközi együttműködés vagy elmozdulás a szupranacionalitás irányába. *Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola, „Európa Újragondolása Műhely”, Budapest.*

- El País (2015): Cruza territorio uruguayo hacia estación „bagayera”, <https://bit.ly/3GjafaQ>, utolsó hozzáférés 2022.01.28.
- F. Sater, William (1996): War of the Pacific. In: *Encyclopedia of Latin American History and Culture, Vol. 5*. Charles Scribner’s Sons, New York.
- Gaceta Oficial (2015): Número 40.669, <https://bit.ly/34ibj1D>, utolsó hozzáférés 2022.01.28.
- Glied, Viktor (2009): Globális vízproblémák. In: Glied Viktor (szerk.): *Vízkonfliktusok – Küzdelem egy pohár vízért*. Publikon Kiadó, Pécs: 7-18.
- Greco, Robert (2017): The Silala Dispute: Between International Water Law and the Human Right to Water. The Silala Waters dispute before the ICJ and the law on the use of international rivers for non-navigational purposes. In: Questions of International Law, QIL 39.
- Harsányi, Iván (2011): *A félperifériáról a centrum felé. Spanyolország és Portugália a „hosszú 19.” és a még hosszabb 20. században*. Publikon Kiadó, Pécs.
- International Court of Justice (2015): Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances, <https://bit.ly/3rkrRPj>, utolsó hozzáférés 2021.12.05.
- International Court of Justice (2020): Guatemala’s Territorial, Insular and Maritime Claims, <https://bit.ly/3Hp3R3d>, utolsó hozzáférés 2022.01.28.
- International Water Law Project Blog (2013): Remembrance of Ambassador Chusei Yamada, <https://bit.ly/3J229W0>, utolsó hozzáférés 2022.01.28.
- Jancsó, Katalin (2018): Húngaros en la industria minera de Chile. In: Domingo Lilón – Deák, Máté: *Encuentros Europa – Iberoamérica en un Mundo Globalizado. Libro Homenaje al Prof. Dr. Ferenc Fischer en su 65 aniversario*. Centro Iberoamericano, Universidad de Pécs. Fakultás Kiadó, Pécs-Budapest.
- Kacziba, Péter (2017): A békeépítés elméleti és kivitelezési vázlata. *Hadtudományi Szemle*, 10 (2): 105-125.
- Larazon (2021): Venezuela niega haber frenado independencia de Guyana por interés territorial, <https://bit.ly/3B1jdbH>, utolsó hozzáférés 2021.12.15.
- Lauterpacht, Elihu – Schwebel, Stephen – Rosenne, Shabtai – Vicuña, Francisco Orrego (2001): Legal Opinion on Guatemala’s Territorial Claim to Belize, <https://bit.ly/3rqNNbL>, utolsó hozzáférés 2022.01.05.
- Lehoczki, Bernadett (2007): Mi lesz veled, Latin-Amerika? *Grotius*, A Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Tanulmányok Intézetének Tudományos Folyóirata: 1-9.
- Library of Congress (1992): Belize, the emergence of the British settlement, <https://bit.ly/3rnrFPe>, utolsó hozzáférés 2022.01.28.
- Lilón, Domingo Antonio (2015): Latin-Amerika politikai térképe a 21. században. *Acta Scientiarum Socialium* (45), Kaposvári Egyetem: 133-159.
- Marshall, Tim (2018): *A földrajz fogságában. Tíz térkép, amely mindent elmond arról, amit tudni érdemes a globális politikai folyamatokról*. Park Könyvkiadó, Budapest.
- McGreevy, Nora (2021): Barbados breaks with Elizabeth II to become the world’s newest republic, <https://bit.ly/3HpPnAf>, utolsó hozzáférés 2022.01.28.
- Montenegro, Gustavo (2021): Historia de Guatemala: se firma tratado Wike-Aycinena sobre Belice en 1859. *Prensa Libre, Periódico líder de Guatemala*, <https://bit.ly/3AVRs4b>, utolsó hozzáférés 2022.01.29.

- Mulligan, B. M. – Eckstein, G. E. (2011): The Silala/Siloli Watershed: Dispute over the Most Vulnerable Basin in South America. *International Journal of Water Resources Development*, 27 (3): 595-606.
- Navarro, Francesco (szerk.) (2004): *Historia Universal. América Latina, África y Asia en los siglos XIX y XX*. El País, Editorial Salvat, Madrid.
- Paddeu, Federica – Plant, Brendan (2018): The dispute between Guyana and Venezuela over the Essequibo river, *EJIL*, <https://bit.ly/34BFy3G>, utolsó hozzáférés 2021.12.05.
- Padgett, Tim (2021): Venezuelans say most of Guyana is theirs. Guyanese call that a „Jumbie” story, *WLRN*, <https://bit.ly/3L6sG66>, utolsó hozzáférés 2022.01.28.
- Paterson, Pat – Flinn, Rory (2013): *Border Disputes in Latin America*. William J. Penny Center for Hemispheric Defense Studies, Edition, No. 2. (September), Regional Insight, USA.
- Pólyi, Csaba – Thomázy, Gabriella (2019): A chilei tüntetések háttérében álló tényezők. *Nemzet és Biztonság*, 2019/3: 79-103.
- Soltész, Béla (2011): Latin-Amerika: Integrációk túlkínálata. *Fordulat* 16 (4): 124-143.
- Stefanelli, Justine N. (2020): ICJ Renders Judgment on Jurisdiction in Guyana v. Venezuela Dispute. *American Society of International Law*, <https://bit.ly/3godsey>, utolsó hozzáférés 2021.12.20.
- Szalánczi, József Krisztián (2016a): "Antártida Argentina": Argentine interests and activities in the south polar region before the Antarctic Treaty (1820–1959). *Öt Kontinens: Az Új- és Jelenkori Egyetemes Történeti Tanszék Tudományos Közleményei*, 2016/1: 67-82.
- Szalánczi, József Krisztián (2016b): „Territorio Chileno Antártico”: Los antecedentes históricos de las reclamaciones territoriales antárticas de Chile de 1940 In: Bene, Adrián; Szabó, Rafael Ákos (szerk.) *Rencontres et conflits: Nouvelles perspectives en études romanes Pécs*, Magyarország: Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Francia Tanszék, 125-138.
- Szente-Varga, Mónika – Bács, Zoltán György (Szerk., 2019): Dél-Amerika a 21. században – társadalmi, gazdasági és politikai konfliktusok. Dialóg-Campus, Budapest.
- Szente-Varga, Mónika (2016): Társadalmi és politikai tendenciák Bolíviában a XXI. században. *Nemzet és Biztonság*, 2016/2: 3-16.
- The Economist (2020): Argentina doubles in size, or so it claims, <https://econ.st/3AX5GBO>, utolsó hozzáférés 2021.12.03.
- United Nations (1966): No. 1892. Venezuela and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Agreement to resolve the controversy over the frontier between Venezuela and British Guiana, <https://bit.ly/3Gr1MCC>, utolsó hozzáférés 2022.01.28.
- United Nations (1980): Question of Belize: resolution/adopted by the General Assembly. Corrigendum, <https://bit.ly/3J25W5q>, utolsó hozzáférés 2022.01.28.
- United Nations (1982): Question concerning the situation in the region of the Falkland Island (Islas Malvinas), <https://bit.ly/3L4D9z3>, utolsó hozzáférés 2021.12.03.

- United Nations (2016): Summary of recommendations of the Commission on the limits of the continental shelf in regard to the partial revised submission made by Argentina on 28th October 2016, <https://bit.ly/3AUNw3E>, utolsó hozzáférés 2021.12.05.
- United Nations General Assembly (2016): Special Committee on Decolonization Approves Text Reiterating Peaceful Negotiated Settlement as Only Solution to Falklands Islands (Malvinas) Question, <https://bit.ly/3B1iCXv>, utolsó hozzáférés 2021.12.05.
- Veltzé, Eduardo Rodríguez (2014.04.17.): *Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile)*. Memorial of the Government of the Plurinational State of Bolivia. International Court of Justice. Volume 1. 2014.
- Vogel, Dávid (2011): Venezuela: Chavismo – a 21. század „új szocializmusa”. Kitekintő elemzések 7: 47-55.
- Wolf, Aaron T. (2007): *Hydropolitical Vulnerability and Resilience Along International Waters: Latin America and the Caribbean*. UNEP/Earthprint.
- World Politics Review (2019): Why Belize is likely to prevail in its territorial dispute with Guatemala, <https://bit.ly/3GqbEw8>, utolsó hozzáférés 2022.01.28.
- Zanini, Fabio (2019): Dormant dispute over border between Uruguay and Brazil turns 85 years old, *Folha de S. Paulo*, <https://bit.ly/34s17U6>, utolsó hozzáférés 2021.12.05.

Abstract

The territorial disputes of Central and South America's countries in the 21st century

Latin America's countries were avoided by greater wars after their often bloody liberation from the colonial system. At the same time, smaller, local wars and territorial conflicts affected some countries, and often created tense interstate atmosphere and the delineated areas of the geographically disputed affiliation. Hence, in the 21st century, the above mentioned controversial territorial debates of the 19th and 20th centuries continue to determine modern claims of interstate relations. Together they form the problematic legacy of the 21st century. The paper introduces the land disputes of Chile and Bolivia (Atacama, Antofagasta, Tarapaca), Argentina and the UK (Las Malvinas or Falkland Islands), Brasil and Uruguay (El Rincón de Artigas, Ilha Brasileira, Masoller), Costa Rica and Nicaragua (Isla Calero), Guayana and Venezuela (Essequibo), Guatemala and Belize (Cayo, Belize, Stann Creek and the Toledo Territories), and the disputed claims on the Antarctic. The paper examines the history and origin of these interstate conflicts, and describe possible solutions with the actions made so far to solve them. It is also the part of the study to show that the already existing problems with their colonial roots are expanded by the race for the resources and the global markets. Resolution of the above-mentioned disputes is unlikely to take place in the near future, despite the measures and efforts already taken.

Keywords: *Latin-America, territorial disputes, claimed territories, interstate relations, 21st century*

SZABÓ PALÓCZ ORSOLYA¹

POLITIKAI ELLENSÉGKÉPZÉS A COVID-19 JÁRVÁNY TÜKRÉBEN

ABSZTRAKT

Jelen tanulmány az ellenségképző retorika természetének egy speciális szegmensét, az ellenségképzésnek – tágabb értelemben a politikai diskurzusok valóságkonstruáló jellegének – a hatalmi viszonyokkal kapcsolatos összefüggéseit vizsgálja, mindenekelőtt a COVID-19 járványhoz kapcsolódó válságnarratívák tanulmányozásán keresztül. A vizsgálódás elméleti keretét a plebiszciter vezérdemokrácia koncepciója (Körösenyi et. al., 2020) adja, amelyet annak módszertani realizmusa tesz igazán alkalmassá a jelenség vizsgálatára. Az esettanulmányi vizsgálódás szűkebb területét az Orbán Viktor miniszterelnöknek a koronavírus-járványhoz kapcsolódó felszólalásai által meghatározott válságnarratíva jelenti, a miniszterelnök 2020. szeptember 1. és 2020. december 31. közötti időszakban elhangzott beszédeinek, felszólalásainak és interjúinak közelebbi vizsgálatán keresztül, elsősorban a hatalmi-politikai vonatkozások feltérképezésére, illetve a politikai ellenségképzés technikáinak beazonosítására fókuszálva.

Kulcsszavak: *diskurzív politikatudomány, politikai vezetés, válsághelyzet, narratív ellenségképzés*

Bevezetés²

Az ellenségkonstruáló nyelvi-retorikai eszközök megléte a politikai diskurzusokban aligha okoz meglepetést a politikával valamelyest is foglalkozó olvasó számára, komolyabb kérdéseket vet fel ugyanakkor annak megítélése, illetve megértése, hogy ezek az ellenségképző diskurzusok milyen szerepet töltenek be, milyen *funkcióval* rendelkeznek a tágabb politikai folyamatok tekintetében –

¹ Tudományos segédmunkatárs, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Politológiai Tanszék, ORCID: 0000-0001-7995-3864.

DOI: 10.15170/PSK.2021.02.02.03

² „AZ INNOVÁCIÓS ÉS TECHNOLÓGIAI MINISZTERIUM ÚNKP-21-3 KÓDSZÁMÚ ÚJ NEMZETI KIVÁLÓSÁG PROGRAMJÁNAK A NEMZETI KUTATÁSI, FEJLESZTÉSI ÉS INNOVÁCIÓS ALAPBÓL FINANSZÍROZOTT SZAKMAI TÁMOGATÁSÁVAL KÉSZÜLT.”

feltételezve természetesen, hogy ezek a jelenségek túlmutatnak az egyes aktuálpolitikai kampányfogásokon, a pillanatnyi politikai előnyszerzésen. Jelen tanulmány ezeknek az összefüggéseknek a feltárására, az ellenségkonstruáló folyamatok politikaalakításban, a hatalmi-politikai viszonyok formálásában betöltött szerepének mélyebb megértésére törekszik, különös figyelemmel arra, hogy ezek a funkciók miként módosulnak egyes válságidőszakok – jelen esetben a koronavírus-járvány okozta válsághelyzet – idején, illetve, hogy milyen szerepet játszik mindebben az aktuális politikai vezető karaktere, hozzáállása és a válságkezelés tekintetében meghozott döntései.

Mindezen összefüggések megértéséhez mindenekelőtt a diszkurzív politikatudomány, illetve a politikai gondolkodás szakirodalmát hívjuk segítségül, kiegészítve a politikai vezetéskutatás eddigi eredményeivel, szemléletmódjával, valamint a 2010 utáni magyarországi politikai berendezkedés leírására vizsgálódásunk szempontjából leginkább alkalmas rezsimtípus, a plebiszciter vezérdemokrácia elméletének sarokpontjaival. Az elméleti keret rövid áttekintése után a tanulmány második részét az annak alapjául szolgáló empirikus esettanulmányi vizsgálódás eredményeinek bemutatása követi, amely az inkumbens politikai vezető, Orbán Viktor nyilvános megnyilvánulásait manuális kódolással elemezve igyekszik választ adni arra a kérdésre, hogy formálta-e, és ha igen, hogyan a miniszterelnök diszkurzív módon a politikai-hatalmi viszonyokat a koronavírus okozta járványhelyzet felhasználásával. A miniszterelnöki megnyilvánulások elemzésének főbb sarokpontjait az azokban megjelenő ellenségképek beazonosítása, a helyzet értelmezésének meghatározása, az alkalmazott nyelvezet jellegének vizsgálata, illetve a beszélő által hivatkozási-legitimációs alapként használt tényezők beazonosítása jelentették.

Elméleti keret

A politikai ellenfelek kijelölése természetes velejárója a politikai gondolkodásnak (Schlett, 2018), ahogyan az ellenségkonstruáló politikai narratívák, illetve az egyes ellenségképző retorikai elemek alkalmazása is a politikai kommunikáció szerves részét képezi, és ahogyan a demokratikus politikának is az alapvető jellegzetességei közé tartozik, hogy az adott politikai közösségeken belül a viszonyokat és határokat folyamatosan újrakonstruáló, legalizált és nyílt verseny folyik a politikai élet különböző szereplői között (Szabó, 2016).

A politikai ellenfelek ugyanakkor nem eleve adott tényezői a modern politikai folyamatoknak, hanem egy „diszkurzív praxisban keletkeznek és múlnak ki, konstruálódnak és dekonstruálódnak” (Szabó, 2016: 469). Ez a folyamat azonban nem egy semleges térben, hanem a politika *szimbolikus* és *kulturális meghatározottságokkal terhelt*, erőszakosan diszkurzív jellegű, *konstruált* valóságában megy végbe, amelyben magától értetődően kerülnek előtérbe a hatalom szimbolikus eszközei és az általuk felvázolt, illetve megerősített helyzetértelmezések, valóságkoncepciók és tudásstruktúrák. Ahogy arra Böcskei Balázs is rámutat, mindez következményként magába foglalja, hogy a nyilvánosság és a politika észlelésekor elkerülhetetlenül számolnunk kell bizonyos mértékű tény-pluralitással, versengő valóságkoncepciók meglétével, s legitimitást kell tulajdonítanunk bizonyos polémiát konstituáló tényértelmezésnek is, elfogadva, hogy a politikában nem létezik objektív valóság, ahogyan a (tudományos) megismerés esetében is csupán egy adott, a megismerés során működtetett modell tényeivel számolhatunk (Böcskei, 2019).

A politikai szimbolikus eszközei (ld. szimbólumok, rítusok, mítoszok) közül is kiemelkedik tehát a *politikai nyelv* szerepe, amely e versengő igazságkoncepciók, hiedelem- és tudásstruktúrák megalkotásának és társadalmi elfogadtatásának, a kulturális definíciók megfogalmazásának és a valóság értelmezésének egyik legfőbb eszközeként a politikai kommunikáció puszta közvetítőjén túlmenően a politika és az azt meghatározó hatalmi struktúrák *konstitutív eszközeként* is funkcionál (Zentai, 1997).

A politikai nyelvnek arra a jellegzetességére, hogy képes a társadalmi-politikai környezet alakítására, Gianpietro Mazzoleni is reflektál, amikor felhívja a figyelmet politika és beszéd, azaz politika és diszkurzív cselekvés elválaszthatatlanságára és egymásra épülésére (Mazzoleni, 2006: 102). Mindez egybevág Szabó Márton megközelítésével is, miszerint „az ember beszélve cselekszik és tetteinek mindig beszéd- vagy szövegstruktúrája van” (Szabó, 2016: 20), így az ellenségképző diskurzusok vonatkozásában is szavakkal véghezvitt cselekvésként aposztrofálható az ellenség kijelölését és meghatározását célzó, s gyakran performatív elemeket is magával hordozó beszédmód. Mint azt mindezek tükrében Pál megállapítja, „a politikai ellenségdiskurzus tehát tulajdonképpen erőszakos beszédaktusok szövedéke” (Pál, 2019: 166). Mindezt fontos elkülönítenünk ugyanakkor a gyűlöletbeszéd alapvetően kollektív negatív

érzületek verbális kifejezésére utaló fogalmától, amely a politikai nyelvet tevőleges politikai erővé alakító, tényleges háborús diskurzusoknak is alapvető komponense lehet (Bugarski, 1997), és amellyel szemben az ellenségkonstruáló politikai diskurzusokban olykor megjelenő „háborús retorika” mintegy metaforaként, a nyelv egy meghatározott módon történő felhasználására utal.³

Mindez összhangban áll magának a politikai gondolkodásnak azzal a sajátosságával is, hogy az mindig valamiféle *cselekvésre* irányul. Schlett István a politikai gondolkodás mibenlétéről írott átfogó munkájában a politikai cselekvőképesség megteremtését jelöli meg, mint a politikai gondolkodás elsődleges mozgatórugóját – ahogyan rámutat, „a politika egyik szerkezeti összetevőjét alkotó politikai gondolkodás *differentia specificája* a *politikai cselekvésben* betöltött *szerepében* ragadható meg” (Schlett, 2018: 46). Eszerint a politikai közösség cselekvőképességének megvalósítása érdekében tehát a politikai gondolkodásnak minden esetben ki kell térnie 1) az adott politikai kontextus, a *helyzet* értékelésére és *értelmezésére*, ezzel szoros összefüggésben 2) a kívánatos politikai cselekvés irányának meghatározására, a hosszabb és rövidtávú *célok kijelölésére*, 3) e célok megvalósításának módjára, valamint a megvalósításhoz szükséges eszközök kijelölésére, azaz a *program* megfogalmazására, továbbá 4) a célok megvalósítására alkalmas személyek körének kijelölésére, vagyis annak meghatározására, ki képes a felmerülő problémák leghatékonyabb módon történő kezelésére. Utóbbi aspektus hangsúlyosan magába foglalja az *önmeghatározás* kérdését, amely – újfent – szoros összefüggésben áll az ellenségképzésnek a politikai gondolkodásban betöltött funkciójával is, hiszen – mint arra Schlett is rámutat – a „politikai tevékenység nemcsak valamiért, hanem valami ellen is irányul, fel kell ismerni, meg kell nevezni az ellenfelet, értelmezni kell tevékenységét, fel kell ismerni szándékait, lehetőségeit, képességeit, meg kell találni gyenge pontjait, választ kell adni érveire (...)”. Az ellenség kijelölése a politikai diskurzusokban tehát nem szükségszerűen önkényes mozzanatként van jelen, hanem az *önmeghatározás* – s általa a politikai közösség cselekvőképességének megteremtése – szerves részét képezi (Schlett, 2018: 41-49).

³ A gyűlöletbeszéd napjainkban használt fogalmának Pál négy fő jelentésmezőjét határozza meg: eszerint (1) társadalmi-, (2) pártpolitikai-ideológiai-, (3) jogi-, és (4) absztrakt-tudományos jelentésmezőben vizsgálható a fogalom mibenléte (Pál, 2015).

Mivel a válsághelyzet (vagy annak képzete) szorosan kapcsolódik a politikai vezető helyzetértelmezéséhez, maga a vezetés is felfogható egyfajta komplex *történetmeselési folyamatként*, amelyben a vezető saját interpretációját társítja egyes politikai folyamatokhoz (jelentésátadás), és amelyben különböző narratív szerepeket határoz meg mind saját maga, mind pedig a vele szembenállók számára (Gardner 2011; Metz, 2017b; Molnár 2020).

A vezető számára ebben a konstrukcióban „a valóság mércéjét a közönség valóságképe jelenti”, vagyis az, hogy az általa megalkotott narratíva (történet) mennyire esik egybe az állampolgárok tapasztalataival, saját valóságérzékelésével, az adott politikai kontextussal, illetve a korszellemmel. A politikai valóságot így lényegében a vezetői narratívák és az állampolgári tapasztalatok közti dinamikus kapcsolat határozza meg (Metz, 2017b: 241).

Metz Rudolf a miniszterelnöki migrációs narratívát elemző munkájában ezzel kapcsolatban idézi Keith Grint megközelítését, amely szerint a vezetői történet öt kérdés megválaszolásával járható körbe. Ez az öt kérdéskör közül négy (identitásépítés, helyzetdefiniálás, vízióalkotás, taktikaalkotás) szoros átfedéseket mutat a politikai gondolkodásnak a Schlett által leírt sarokköveivel, míg ötödik elemként a megfogalmazott válaszok indoklását emeli be a követők mobilizálásával összefüggésben, amely újfent rávilágít a vezetői narratívaalkotásnak arra az aspektusára, miszerint hatékonyságának fokmérője nem annak valóságtartalmán, hanem meggyőzőerején nyugszik. Ebben a megközelítésben tehát maga a politikai vezetés is – akár csak maga a politikai valóság – egy olyan társadalmi konstrukciónak tekinthető, amelyet vezető és követőinek együttes cselekvése határoz meg (Grint, 2005; Metz, 2017b).

Megállapíthatjuk tehát, hogy a politikai valóság narratív módon történő alakítása a politikai vezetés természetes velejárója. Ez azonban igaz magának a felmerülő válsághelyzeteknek a formálására is, tekintettel arra, hogy az inkumbens politikai vezető nem csupán reagálhat egy adott válsághelyzetre, hanem – saját képességeinek és mozgásterének függvényében – alakíthatja, vagy akár elő is idézheti azokat.

Körösényi és társai a válsághelyzetek három típusát különítik el a normálállapothoz képest az egyes esetekben jelentkező kontingencia típusa, illetve mértéke szerint. Ennek értelmében az endogén, belülről, a vezető által generált

válságtól (voluntarista forgatókönyv) megkülönböztethetjük az exogén, a külső sokk következtében kialakult válsághelyzetek két típusát, amelyeket alapvetően a politikai vezető külső sokkra adott reakciója, politikai stratégiája szerint különíthetünk el egymástól. Mint írják, míg a strukturalista forgatókönyv szerint az inkumbens vezető elsősorban a kontingencia azonnali csökkentésére törekszik és az uralkodó normatív keretrendszeren belül igyekszik értelmezni, valamint kommunikálni a helyzetet, addig a konstruktivista forgatókönyv szerint a vezető, kihasználva a külső sokk által szolgáltatott lehetőséget, új narratívákat alkot, és azok keretében értelmezi az eseményeket, átmenetileg elkerülhetetlenül is növelve ezzel a kontingenciát (Körösenyi et. al. 2017). Jelen tanulmány a közelebbi vizsgálódás alapjául szolgáló koronavírus-járvány okozta válsághelyzetet az utóbbi, a konstruktivista forgatókönyv által meghatározott *újraderfiniált válsághelyzetként* értelmezi, amelyben mind a politikai cselekvés számára külsődleges kihívásként jelentkező *háttérkontingencia*, mind pedig a politikai cselekvés konstitutív elemének tekinthető *operatív kontingencia* szintje magas.

Az újraderfiniált válságban értelemszerűen találkoznak egymással a politikai vezetés válságnarratívái és a politikai ellenségképzés egyes aspektusai, hiszen az egyes narratív szerepek – elsősorban a bűnbak – kijelölése ilyenkor nem pusztán a helyzet értelmezésének eszközeként jelenik meg, hanem az egyes konvenciók megkérdőjelezésének technikájaként is, amely így akár felhasználhatóvá válik az adott hatalmi-politikai erőviszonyok átformálására, az hatalmon levő politikai vezető mozgásterének kiszélesítése is. Az ellenségkonstruáló diskurzusok tehát nem csupán a politikai folyamatok természetes velejárói, de a politikai előnyszerzés eszköziként is funkcionálhatnak.

Az ellenségképzés politikai előnnyé transzformálásának első lépése, hogy a politikai vezető válsághelyzetként értelmezze, annak deklarálja az adott szituációt (akár külső sokkra reagálva, akár saját maga által előidézve azt), annak félelmeire apellálva, megrendítve ezáltal saját politikai közösségének biztonságérzetét. Következő lépésként a beszélő megnevezi a válság okozóját, azaz kijelöli a kialakult helyzetért felelőssé tehető bűnbakot, megnevezi annak tágabb csoportját, és jól beazonosítható jellemvonásokat rendel hozzájuk (ellenségkép-alkotás), majd olyan narratív szituációt teremt, amelyben a válsághelyzet kezelése, a biztonság visszaadása egyedül tőle, a karizmatikus vezetőtől várható. A mindezek következtében kialakuló konstrukciót, a létrehozott megmentői szerepet a vezető

ezek után eszközként használja fel saját társadalmi támogatottságának növelésére, ami végső soron – amennyiben a célközönség elfogadta a narratívát – a plebiszcitumként, azaz a vezető személyéről való igen/nem döntésként funkcionáló választásokon mérettetik meg, szavazatok formájában. Végezetül, amennyiben a narratíva a megmérettetésen sikeresen szerepelt, azt a beszélő egyaránt felhasználhatja múltbéli cselekedeteinek legitimálására, valamint jövőbeli terveinek, programjának igazolására is, újraindítva az ellenségképzés politikai előnnyé alakításának körforgását egy újabb – a plebiszciter vezérdemokrácia egyik alapvető jellemvonását is jelentő – válságként felfogott helyzetértelmezéssel (Molnár 2020: 45).

A válságnarratíváknak a politikai rendszer szintjén történő lecsapódásaként értelmezhető a különleges jogrend szerepének közjogi és politikai felértékelődése is, tekintettel arra, hogy a szabályozás, a gyakori alkalmazás és a narratíva egyaránt egyre inkább elmosás a határt a politika rendkívüli és normálállapota között (Körösényi et. al. 2020: 125-127), megerősítve ezzel az állampolgároknak a permanens válsághelyzet érzetét, és egyúttal megkönnyítve ezzel a helyzet politikai előnnyé formálását, a politikai mozgástér kiterjesztését.

Esettanulmány

A vizsgálódás esettanulmányi részét Orbán Viktor miniszterelnök 2020. szeptember 1. és 2020. december 31. közötti időszakban elhangzott beszédeinek, interjúinak, illetve felszólalásainak közelebbi vizsgálata adja. A vizsgálati időszak kiválasztásának szempontját az határozta meg, hogy az a koronavírus-járvány második hullámának elejére esett, feltételezve, hogy a megelőző „lélegzetvételnyi” nyugodtabb időszak lehetőséget biztosított a politikai vezetés számára egy átgondolt narratíva kialakítására, amelyben egyaránt reflektálhatott a járvány első hulláma alatti teljesítményére, és megfogalmazhatta terveit, programját a következő hullámra való felkészülésre vonatkozóan, szélesebb spektrumot kínálva ezzel az elemzés számára. A kijelölt időszakban a miniszterelnök 40 különböző beszéde került fel a hivatalos miniszterelnöki honlapra, így ezek szolgálták a vizsgálódás szövegkorpuszául. Nem került be az elemzés keretébe egy olyan miniszterelnöki megnyilvánulás sem, amely nem került fel a nevezett honlapra, tekintettel arra, hogy a vizsgálat kifejezetten a hivatalos miniszterelnöki kommunikáció tanulmányozását tűzte ki célul. A manuális kódolással történő

elemzés célja elsősorban az alkalmazott ellenségképek és narratív szerepek beazonosítása, valamint az egyes intézkedések hivatkozási, illetve legitimációs alapjainak meghatározása volt a miniszterelnöki válságnarratívában, figyelemmel az egyes nyelvi-retorikai eszközök alkalmazására a narratíva erősítésében. A jelen tanulmányban az egyes kutatási eredmények szemléltetésére hivatott illusztratív példák, idézetek jellemzően a miniszterelnök leginkább érzékletes, átfogó, „programadó” jellegű megnyilvánulásai közül kerültek ki, amelyet azért fontos kiemelni, mert szemben néhány, ugyancsak az elemzett szövegkorpusz részét képező, rövidebb felszólalással, alapját jelenthetik egy esetleges jövőbeli mélyebb, kvalitatív vizsgálódásnak is.

Az empirikus elemzés eredményeinek tekintetében megállapítható, hogy a miniszterelnöki válságnarratívában jól beazonosíthatók az ellenségképzés politikai előnnyé transzformálásának (Molnár, 2020) egyes fázisai, állomásai. A helyzet, azaz a válság értelmezését illetően azt a miniszterelnök egyértelműen egy exogén, külföldről behurcolt krízisként aposztrofálta, amellyel egyidejűleg ásta alá a „rosszul védekező” külföldi államok tekintélyét, és erősítette meg a sajátját azáltal, hogy azokat Magyarország első hullám alatti, sikerként értelmezett védekezésével állította szembe.

„A vírus második hulláma itt van. Benne vagyunk. Megérkezett. Ahogy várható volt, és ahogy vártuk is. Mint az első, ez is külföldről jött. Külföldről hurcolták be Magyarországra. Ez világjárvány, mi pedig globalizált világban élünk, ahol nemcsak a jótéteményekből, hanem a vírushoz hasonló komoly kihívásokból is jut mindenkinek. Tavasszal Magyarország jól védekezett. A világ 25 legsikeresebb országa között voltunk. Mások nem tudták a vírust ilyen sikeren visszaszorítani, így esélyt adtak arra, hogy belobbanjon a járvány.” (Orbán Viktor, 2020. 09. 21.)

Ebből már egyértelműen következik, hogy a miniszterelnöki narratíva a válság értelmezésével egyidejűleg kijelölte annak okozóját is, amely azonban már egy jóval komplexebb, cizelláltabb konstrukciót alkot, a bűnbak kijelölése során ugyanis a narratíva egyaránt operál egymással szoros kapcsolatban álló külső és belső, valamint konkrét és absztrakt ellenségképekkel is. Külső ellenségképként jelennek meg többek között a már említett külföldi államok, illetve az EU, annak internacionalizmusa, vagy akár egyes konkrét képviselői (pl. Věra Jourová), de visszatérnek a korábbi kormányzati narratívákban is megjelenő belső ellenségképek is, többek között a hazai ellenzék, annak liberális ideológiája vagy

például Soros György személye is. Láthatjuk tehát, hogy a külső és a belső ellenségképek esetében is egyaránt találkozhatunk absztrakt ideákkal vagy konkrét személyekkel is, amelyek „arcot adnak nekik”, megszemélyesítik azokat.

„(..) nem lesz nyugtunk a baloldaltól sem, akikre még most, a legnagyobb nehézségek, egy világválság idején sem lehet számítani. Csak a fúrás-faragás, a nemzeti erők és összefogás gyengítése, orvlövészlet az ország védekezését irányító szakemberekre és politikai vezetőkre, be- és elárulás Brüsszelben, gáncs és cselvetés. Nekünk ez a baloldal jutott. Ráadásul most a Jobbikkal besűrítve. Most együtt dunsztolódnak a befőttesüvegben. Az ember nem is tudja, sírjon vagy nevéssen. (...) Eszközük a már többszörösen bukott baloldal, amelynek vezére Gyurcsány Ferenc, ifjúsági szervezete a Momentum, dollármilliárdos szponzora pedig Soros György. A múlt erői ők, akik egyszer már tönkretették az országot.” (Orbán Viktor, 2020.09.21.)

Megfigyelhető ezzel kapcsolatban ugyanakkor, hogy az alkalmazott ellenségképek komplexitása egy meghatározott sémába rendezhető azáltal, hogy az egyes képek közti kapcsolatok szövevényes, egymással minden szempontból kapcsolatban álló rendszerbe rendezik az egyes különálló ellenségképeket, sajátos *ellenségkép-hálókat* létrehozva ezáltal.⁴

„(...)a magyar ellenzék valóban be van darálva és be van töltve a szélsőjobbtól a kommunistáig, és ott vannak egy bélben, és ezt nem tudom másképpen nevezni, mint a finanszírozóról, aki az egész mögött áll, ez pedig Soros György, ezért hívom ezt Soros-kolbásznak.” (Orbán Viktor, 2020.10.08.)

Az egyik leggyakrabban megjelenő ilyen ellenségkép-csoport megalkotásához a hazai baloldalt (amelybe a retorika már belekapcsolta a Jobbikot is) a narratíva automatikusan összeköti a nemzetközi baloldallal („brüsszeli bürokratákkal”), valamint az egyaránt ideológiateremtőként és szponzorként is megjelenő Soros Györggyel, akinek személyéhez óhatatlanul hozzákapcsolódnak a narratívában az általa támogatott (vagy támogatottnak vélt) civil szervezetek, és az azok által képviselt – egyébként gyakran egymástól jelentősen különböző – ügyek,

⁴ Az egyes ellenségkép-elemek a fokozatos összefonódását a magyarországi kormányzati kommunikációban Glied is szemléletesen végigköveti a populista kommunikációs stílus sikerének okait, illetve történelmi-politikai kontextusát vizsgáló munkájában (Glied, 2020).

ideológiák is (mint például az LMBTQ-jogok támogatása vagy a menekültek megsegítése).

„Az iskolák védjék meg a család eszményét és értékeit, és tartsák távol a kiskorúaktól a genderideológiát és a szivárványos propagandát. A liberálisok mindezt jobb esetben sötét közép-kornak, rosszabb esetben klerikálfasizmusnak látják (...)” (Orbán Viktor, 2020.09.21.)

Az egyéni ellenségképek ilyen formában történő összekötésével a narratíva egy olyan konstrukciót teremt, amelyben elég csupán az egyik ellenségkép felidézése, hiszen a befogadó közeg automatikusan hozzátársítja az ellenségkép-csoport többi tényezőjét is, növelve ezzel a csoport egyes elemei által képviselt fenyegetés szintjét. Ez a technika a szűkös erőforrásként felfogott politikai figyelem (Merkovity, 2018) megragadása és fenntartása szempontjából is célravezető stratégiát jelent, hiszen a rövidebb, csupán a csoport egy-egy elemére fókuszáló kampányüzenetek is magukban hordozzák a csoport teljessége által képviselt, hozzá társított fenyegetés-érzetet, a figyelem megragadására alkalmasabb, tömör üzenetek is képesek a teljes üzenet közvetítésére a részletes logikai levezetés nélkül is. A narratíva mindezek tükrében tehát egyes hívószavak köré (ld. Soros György, „bukott baloldal” stb.) rendezi az egyes ellenségkép-csoportjait.

„Azt, hogy Jourová asszony Soros György embere, és hogy erősebben fogalmazzak, a tenyeréből eszik, ezt mindannyian tudjuk. Ezt mindig is tudtuk, tehát Věra Jourová Soros György embere az Európai Bizottságban. Ő nem Csehországot képviseli, sőt nem is a cseh embereket, sőt nem is az európai embereket, sőt nem is a bizottságot, ő Soros Györgyöt képviseli. Ilyen a helyzet, ilyen az európai politika.” (Orbán Viktor, 2020.10.08.)

A narratíva mindezek mellett egy erőteljes fenyegetés-faktort is rendelt az általa életre hívott ellenségkép-hálókhöz, amely szerint a megnevezettek mindegyike komoly *egzisztenciális fenyegetést* jelent a közösségre és annak értékeire nézve, egyaránt megrendítve ezzel a befogadó közösség biztonságérzetét, és megteremtve egy olyan narratív szituációt, amelyben egyértelműem a beszélő öltheti magára a megmentő szerepét. Tovább erősíti ezt az aspektust, hogy a fenyegetés olyan absztrakt, szimbolikus tartalmakkal telített elemekre irányul, mint a magyar nemzeti identitás és a keresztény értékek, amelyek így a szimbolikus töltetüknél fogva erőteljesebben alkalmasak érzelmek kiváltására, cselekvésre ösztönzésre (Zentai, 1997: 23–24).

„A nemzeti önrendelkezésre a legnagyobb veszélyt ma a globális, nyílt társadalmat hirdető, a nemzeti kereteket felszámolni akaró világhálózat jelenti. A Soros György-féle korlátlan anyagi és humán erőforrásokkal rendelkező network céljai világosak. A migráció felgyorsításával kevert etnikumú, nyílt társadalmakat létrehozni, a nemzeti döntéshozatalt lebontani és azt a globális elit kezébe adni” (Orbán Viktor, 2020.09.21.)

A biztonságérzet visszaadásának aspektusa a vizsgált beszédekben alapvetően két síkon jelenik meg. Az egyik, a rövidtávú, kézfoghatóbb aspektus, amely alapvetően a kormány felkészültségét hangsúlyozza a koronavírus-járvány második hullámára való felkészültség tekintetében, míg a másik aspektus a kormánypártok közelgő választásokon való sikeres szerepléséhez köti a távlati biztonság megeremtését.

„(...) egyetlen magyar embernek sem kell szenvednie vagy meghalnia azért, mert az egészségügyi rendszer ne tudná őt befogadni, és számára megfelelő ellátást adni. Minden magyar élet megvédésére képes a magyar egészségügy.” (Orbán Viktor, 2020.09.12.)

E távolabbi aspektussal a narratíva lényegében összeköti a biztonságérzet visszaadásának aspektusát annak politikai előnnyé, társadalmi támogatottsággá formálásával, hiszen a szavak szintjén is megjelenik a kettő összekapcsolása. Mindez kiegészül továbbá egy olyan háborús retorikai nyelvezettel, amely mind a vírussal, mind a megjelölt ellenségekkel szembeni hadviselés sikeréhez köti a normálállapot visszaállításának lehetőségét és a fenyegetett értékek védelmét.

„2022-ben *döntő ütközetre* készülnek. Mögöttük lesz a nemzetközi média, a brüsszeli bürokraták és a civilnek álcázott NGO-szervezetek. Nem lehet kétségünk, a hatalomért és a pénzért mindent meg fognak tenni. Ideje nekünk is *hadrendbe állni*. A kormányzás nehéz évei után vissza kell térnünk a *választási csatatérre*. Itt az ideje szedelőzködni, hogy a megfelelő pillanatban *kilovagolhassunk*. Nagy *ütközet* vár ránk 2022-ben. Készüljeteek.” (Orbán Viktor, 2020.09.21.)

A választásokon való sikeres szereplés egyértelmű legitimációs aspektusain túl az elemzett szövegek szinte mindegyikében megjelenik a nemzeti konzultációra való hivatkozás is, mint a kormányzati politika helyes irányának igazolása, amely jellemzően összekapcsolódik annak hangsúlyozásával, hogy – szemben az elsövel –

a második hullám alatt nem kell komolyabb lezárásokra, járványügyi korlátozásokra számítani.⁵

„Nem egyedül állok én sem a gáton, hanem van mellettem egymillió-nyolcszázezer ember, nekik is szeretnék köszönetet mondani, akik visszaküldték a nemzeti konzultációs kérdőívet, és kijelölték a védekezés irányát, ami teljesen egyértelmű. A védekezés iránya úgy hangzik, hogy Magyarországnak működnie kell. Azt várják a kormánytól, azt várják tőlem, az egészségügyi rendszertől, a gazdaságirányításban résztvevőktől, hogy tartsuk működőképes állapotban Magyarországot, és ne engedjük, hogy a vírus megbénítsa az ország és a magyarok mindennapjainak életét.” (Orbán Viktor, 2020.09.12.)

Mindez ellentmondásban áll a kormányzati politika tényleges alakulásával, amely a vizsgált időszak alatt szigorította többek között a határátlépés szabályait, betiltotta a gyülekezést és a tömegrendezvényeket, valamint kijárási korlátozást vezetett be este nyolc és reggel öt óra között. Születtek ugyanakkor a vizsgálati időszak alatt olyan komolyabb jogszabály-módosítások is, mint például 2020. évi CIX. törvény a koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről (második felhatalmazási törvény), valamint az Alaptörvény kilencedik módosítása is, amelyek amellet, hogy jelentősen növelték a kormány politikai mozgásterét,⁶ olyan ügyeket, illetve kérdéseket is szabályoztak, amelyek csak érintőlegesen, vagy egyáltalán nem kapcsolódtak a koronavírus-járvány okozta válsághelyzethez, korlátozva ugyanakkor valamilyen formában a narratíva által ellenségesnek bélyegzett csoportok jogait, mozgásterét (Magyar Helsinki Bizottság, 2020). Ilyen például az LMBTQ-jogokat (azon belül is elsősorban az örökbefogadást) korlátozó kitételek, vagy például az Alaptörvény 38. cikkének az a kiegészítése, miszerint „a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány létrehozásáról,

⁵ A kormány 2020 júliusában indított Nemzeti Konzultációt a koronavírusról és a gazdaság újraindításáról, amelynek kérdései elsősorban a járványhelyzet kezelésével kapcsolatos kormányzati intézkedésekhez való állampolgári viszonyulás feltérképezésére irányultak. A Nemzeti Konzultáció eredményei kevésbé alkalmasak ugyanakkor a teljes lakosság véleményének tükrözésére, tekintettel arra, hogy az semmiképpen sem tekinthető reprezentatív felmérésnek, a kérdőív visszaküldése pedig legnagyobb arányban a kormánypárti szavazók körében jellemző.

⁶ A második felhatalmazási törvény például 90 napra rendkívüli felhatalmazást biztosított a kormány számára, hogy veszélyhelyzetben olyan rendeleteket alkothasson, amelyekkel egyes törvények alkalmazását felfüggeszti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, vagy egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. Ld. 2020. évi CIX. tv. 5.§.

működéséről, megszüntetéséről, valamint közfeladata ellátásáról sarkalatos törvény rendelkezik”, amelynek következtében az alapítványi rendszer egy esetleges kormányváltás esetében is csupán kétharmados többséggel módosítható.

Ahogy azt azonban a narratíva visszatérő elemeként megjelenő nemzeti konzultációra való hivatkozás is jelzi, a vezető által megalkotott történet nem távolodott el annyira saját szavazótáborának valóságérzékelésétől, hogy az gyengítse a narratíva meggyőző erejét. Mindez összhangban áll a narratívaalkotásnak azzal az aspektusával, miszerint a magasabb absztrakciós szintre emelt vezetői történet könnyebben elősegítheti a vezető mozgásterének növelését (Metz, 2017b), így a hangsúly áthelyezése a járványhelyzet okozta gyakorlati problémákról távolabbi, a nemzeti identitást és a keresztény értékeket veszélyeztető ellenségképekre ugyancsak hozzájárult a narratíva diszkurzív hatékonyságának növeléséhez, illetve ahhoz, hogy az alkalmasnak bizonyult az aktuális hatalmi-politikai viszonyok átformálására.

Konklúzió

Összességében elmondhatjuk tehát, hogy a vizsgált időszak vezetői narratívája alapvetően megfelelt a plebisziter politikai vezetés jellemzőinek, amelyen belül jól beazonosíthatónak tekinthetők a politikai *ellenségképzés politikai előnyre transzformálásának* egyes lépései (Molnár, 2020). Mindezek tükrében igazolódni látszik, hogy a válság jellegének, valamint a politikai vezető személyének összjátéka (Körösényi et. al., 2017) lehetővé tette az inkumbens vezető számára a hatalmi-politikai erőviszonyok átformálását, saját mozgásterének növelését a válsághelyzetre adott reakcióján, politikai stratégiáján és az általa megalkotott vezetői válságnarratíván keresztül.

A rendkívüli jogrend alkalmazása, mint a politikai mozgáster kiterjesztésének jogi szinten történő manifestációja a centralizáció logikáját követve szintén a kormányzati, illetve kormányfői döntéshozatal függetlenségét – s ezzel egyidejűleg a hatalomgyakorlás autoriter jellegét is – erősítette, amely összhangban áll a miniszterelnöki narratíva korábban is követett logikájával (Körösényi et. al., 2020). Mindez egybevág Körösényi és társainak azzal a megállapításával is – amely Stephen Skowronek munkája nyomán – rekonstruktív vezetésként határozza meg Orbán Viktor kormányzását, és amelynek keretén belül a rend megtörése (*order-shattering*), újjáépítése (*order-affirming*) és megerősítése (*order-creating*) nem egy

egyszeri és lezárható folyamatként jelenik meg, hanem mint „a politikai cselekvés folyamatos érvényesülése az intézményrendszer statikussága felett” (Körösenyi et. al. 2020: 127). A fenti empirikus elemzés tükrében igazolódni látszik továbbá a rekonstruktív vezetésnek az az aspektusa is, miszerint a pillanat uralásának elve révén a mindennapok részévé teszi az alkotmányos rend folyamatos alakítását, átformálását, miközben a hangsúlyt alapvetően az aktuálisan felmerülő újabb és újabb kihívások leküzdésére, politikai küzdelmek megnyerésére helyezi a stabilitás, az egyensúlyi helyzet megteremtése helyett (Uo. 128). Az orbáni vezetésnek ez a megfigyelhető *voluntarista jellege* újfent reflektorfénybe helyezi a politikai gondolkodásnak a *politikai cselekvőképesség* megteremtésére és fenntartására irányuló aspektusait is (Schlett, 2018), amely a vizsgált vezetői megnyilvánulások mindegyikében hangsúlyosan tetten érhető mozzanatnak bizonyult. A vezetői narratívában megmutatkozó legitimációs diskurzus ezzel egyidejűleg egyértelműen egy kívülről jövő, külföldről behurcolt krízisként aposztrofálta a koronavírus-járvány okozta válsághelyzetet, implikálva és explicite egyaránt azt üzenve, hogy a külső sokk által okozott instabilitást csak egy erős, cselekvőképes kormány tudja kezelni, magára és kormányára osztva ezzel a *megmentő* diszkurzív szerepét. Ezt a cselekvőképességet a politikai mozgástér pillanatnyi kiszélesítése mellett a kormányzati narratíva és döntéshozatal egyaránt kiterjesztette továbbá arra a potenciális, távlati eshetőségre is, ha a 2022-es választások kormányváltást eredményeznének, hiszen a narratíva manifesztációjaként megszülető egyes mozgástér-kiterjesztő jogi intézkedések a jelen válsághelyzetét felhasználva szélesítették a miniszterelnök mozgásterét arra az esetre is, ha az esetleg a jövőben ellenzékbe szorulna (Körösenyi et. al., 2020). Noha a politikai tér ilyen formán történő átalakítása nem tekinthető újdonságnak a 2010 utáni Orbán-kormányok politikájában (elég csak például a választási rendszer átalakítására vonatkozó, leginkább kézenfekvő példára gondolni), a koronavírus-járvány válságnarratívájának árnyékában meghozott ilyen jellegű intézkedéseket remekül illusztrálja például az alapítványi rendszer már feljebb is említett átszervezése, amely jelen formájában lehetővé teszi többek között köztulajdonban álló ingatlanok vagyongazdálkodó alapítványok tulajdonába történő juttatását, gyakorlatilag csökkentve ezáltal annak a közvagyonnak a mértékét, amellyel a 2022-es választásokat követően felálló kormány gazdálkodhat.

Irodalomjegyzék

- Böcskei, Balázs (2019): „Tények utániság” mint a politika normális állapota. In: Horváth, Szilvia – Gyulai, Attila (szerk.): *Dialógus, vita, diskurzus. Tanulmányok Szabó Márton diszkurzív politikatudományáról*. MTA TK PTI – L'Harmattan Kiadó, Budapest: 37–47
- Bugarski, Ranko (2004): A háború és a béke diskurzusa. *Fosszília*, 3. szám: 132–145.
- Edelman, Murray (1998): Politikai ellenségek konstruálása. In: Szabó, Márton (szerk.): *Az ellenség neve*. József Műhely Kiadó, Budapest. 88–123.
- Gardner, Howard (2011): *Leading Minds: An Anatomy of Leadership*. NY BasicBooks, New York.
- Glied, Viktor (2020): The Populist phenomena and the reasons for their success in Hungary. *Politics in Central Europe*. 16 (1): 23–45. DOI: <https://doi.org/10.2478/pce-2020-0002>
- Grint, Keith (2005): Problems, Problems, Problems: The Social Construction of 'Leadership'. *Human Relations*, Vol. 58. (no. 11.): 1467–1494.
- Magyar Helsinki Bizottság (2020): Flash Report: What happened in the last 48 hours in Hungary and how does it affect the rule of law and human rights? <https://bit.ly/35Grd6i>, utolsó hozzáférés 2021.11.25.
- Illés, Gábor (2016): Válságkonstrukciók. Orbán Viktor és Bajnai Gordon válságértelmezésének összehasonlítása. *Replika*, 98. szám, 47–65.
- Illés, Gábor (2017): Felforgatás és megőrzés: Charles De Gaulle három válsága. In: Körösenyi, András (szerk.): *Viharban kormányozni. Politikai vezetők válsághelyzetekben*. MTA TK PTI, Budapest: 168–194.
- Koselleck, Reinhardt (1997): *Az aszimmetrikus ellenségfogalmak történeti-politikai szemantikája*. József Műhely Kiadó, Budapest.
- Körösenyi, András (2005): *Vezér és demokrácia. Politikaelméleti tanulmányok*. L'Harmattan Kiadó, Budapest.
- Körösenyi, András – Illés, Gábor – Gyulai, Attila (2020): *Az Orbán-rezsim. A plebiszciter vezérdemokrácia elmélete és gyakorlata*. Osiris Kiadó – TK PTI, Budapest.
- Körösenyi, András – Illés, Gábor – Metz, Rudolf (2017): A politikai vezetők szerepe válsághelyzetekben: fogalmi-elméleti keret és kutatási kérdések. In: Körösenyi, András (szerk.): *Viharban kormányozni. Politikai vezetők válsághelyzetekben*. MTA TK PTI, Budapest: 9–45.
- Mazzoleni, Gianpietro (2006): *Politikai kommunikáció*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Merkovity, Norbert (2018): *A figyelemalapú politika a közösségi média korában*. Médiatudományi Intézet, Budapest.
- Metz, Rudolf (2017a): Határok nélkül? Orbán Viktor és a migrációs válság. In: Körösenyi, András (szerk.): *Viharban kormányozni. Politikai vezetők válsághelyzetekben*. MTA TK PTI, Budapest: 240–264. DOI.
- Metz, Rudolf (2017b): A kis-nagy ember: G. W. Bush és a 9/11-es terrortámadás. In: Körösenyi, András (szerk.): *Viharban kormányozni. Politikai vezetők válsághelyzetekben*. MTA TK PTI, Budapest: 218–239.
- Molnár, Ivett (2020): Válságértelmezés és ellenségképzés a politikai vezetői narratívában. *Politikatudomány Online*. 2020/1. szám: 39–67.

- Orbán Viktor exkluzív interjúja az m1 „Ma este” című műsorában, 2020.09.12-én, <https://bit.ly/35Grhmy>, utolsó hozzáférés: 2021.11.25.
- Orbán Viktor interjúja a Hír Televízió „Magyarország élőben” című műsorában, 2020.10.08-án, <https://bit.ly/35VXWF7>, utolsó hozzáférés: 2021.11.25.
- Orbán Viktor (2020): Együtt újra sikerülni fog. *Magyar Nemzet*, <https://bit.ly/3J8eKGS>, utolsó hozzáférés: 2021.11.25.
- Pál, Gábor (2019): A politikai ellenségképzés és a politikai erőszak kérdésköre Szabó Márton írásaiban. In: Horváth, Szilvia – Gyulai, Attila (szerk.): *Dialógus, vita, diskurzus. Tanulmányok Szabó Márton diszkurzív politikatudományáról*. MTA TK PTI – L'Harmattan Kiadó, Budapest: 159–169.
- Pál, Gábor (2015): *A vitathatóság keretei: A gyűlöletbeszéd fogalmának jelentésmezői és a kérdéskör metaforizációja a magyar politikai diskurzusban*. MTA TK PTI, Budapest.
- Schlett, István (2018): *A politikai gondolkodás története Magyarországon – Appendix*. Századvég, Budapest.
- Schmitt, Carl (2002): *A politikai fogalma*. Osiris-Pallas Stúdió-Attraktor, Budapest.
- Szabó, Márton (2016): *Diszkurzív politikatudomány. Bevezetés a politika interpretív szemléletébe és kutatásába*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Zentai, Violetta: (1997): Politikai antropológia: a politika antropológiája. In: Zentai, Violetta (szerk.): *Politikai Antropológia*. Osiris Kiadó – Láthatatlan Kollégium, Budapest: 9–36.

Abstract

The Political Enemy-Construction through the COVID-19 crisis-narrative

The aim of this paper is to analyse these changes in connection with the COVID-19 global pandemic and how the crisis affected political discourses and political decision-making within the context of Hungarian politics. The examination is narrowed down to the analysis of the various speeches and interviews given by Prime Minister Viktor Orbán between September and December of 2020, based on the premise that Hungary can be considered a plebiscitary leader democracy in which the legitimacy of the political leader (and their actions) is determined by their charisma and agency (Körösényi et. al., 2020). Since crisis narratives are rather convenient tools in this process a closer look on the utilisation of these narratives can give us insight on how certain communication strategies affected the meaning of certain concepts in order to alter public perceptions and thus, power-dynamics.

Keywords: *Political Discourse Studies, political leadership, crisis narratives, narrative enemy-construction*

TÓTH MÁRTON¹

AZ ŰR NEMZETKÖZI JOGI SZABÁLYOZÁSA, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ ŰRBÁNYÁSZATRA

ABSZTRAKT

Az elmúlt években az űrbányászat az emberiség technológiai fejlődésével párhuzamosan került előtérbe. A fejlődőben lévő iparágban egyre nagyobb mértékben megjelennek a magánvállalatok, a kereskedelmi társaságok és egyéb nem állami szereplők. A nemzetközi jog legfiatalabb ágaként a világűrjog szabályozza ezeket a kérdéseket, azonban az újabb, nem állami szereplők nem feltétlen törekednek ezek betartására. A kérdéskör feltárására jelen tanulmány bemutatja azt az öt világűrszerződést, amelyet az ENSZ Világűrbizottsága készített annak érdekében, hogy az űrbeli emberi tevékenységek során is biztosítsa az etikus és jogszerű eljárásrendet. Az írás mindezek mellett tárgyalja a szerződések alkalmazásával kapcsolatos problémák feltárását is. Ennek érdekében a tanulmány rávilágít arra, hogy a vizsgált tárgykör nem elsősorban jogi (nemzetközi jogi) kérdés: a szerződések születését és érvényesülését elsősorban politikai szempontok határozzák meg.

Kulcsszavak: *nemzetközi jog, világűrjog, űrbányászat, ENSZ*

Bevezetés

A világűrben végzett tevékenységek rohamléptékű fejlődését mutatja, hogy az emberiség csupán a XX. században jelent meg az égbolton. Napjainkra viszont nemcsak a repülőgépek mindennaposak, hanem az is, hogy a világűrben műholdak keringenek, a kutatók űrállomásokon dolgoznak, illetve megjelentek az első űrturisták is. A technológiai fejlődés ugyanakkor nem csak előnyöket biztosít, bizonyos esetekben veszélyt is jelenthet. A fejlődés révén olyan új kihívások elé állítottuk a Földet és saját magunkat, amelyekre politikai válaszokkal kell reagálnunk (Sagan, 2000: 80-82).

Az emberiséget veszélyeztető technológiai fejlődés tekintetében elég, ha csak a hidegháborús helyzetre és az atomháború fenyegetésére gondolunk. Bár

¹ PhD-hallgató, Pécsi Tudományegyetem, Interdiszciplináris Doktori Iskola, Politikatudományi Program

DOI: 10.15170/PSK.2021.02.02.04

utóbbiakat az emberiség szerencsésen elkerülte, a lehetséges veszélyeket jól jelzik a Nagaszakira és Hirosimára ledobott atombombák, illetve az elvétve előforduló atomszerencsétlenségek. A technológiai fejlődés más területeken is számos negatív következménnyel jár: a túlnépesedés, az erdőirtás, a túlhalászat, a légszennyezés, a biodiverzitás drasztikus csökkenése, tehát az emberi fejlődés fenntarthatatlansága az ökoszisztéma összeomlásához vezethetnek.

Az elmúlt évtizedek politikai válaszai nagyban hozzájárultak a helyzet súlyosbodásához, gazdaságunk a folyamatos növekedésen alapszik egy véges erőforrásokkal rendelkező bolygón. Ebből kifolyólag a felmerülő globális kérdésekre és kihívásokra nem elég politikai válaszokat találni, a hangsúly a megfelelő politikai válaszok elfogadásán van. Épp ezzel a céllal készültek el a következő részben tárgyalt világűrszerződések, amiket mind tartalmi, mind pedig kritikai szempontból szükséges áttekinteni.

A világűr békés felhasználásának érdekében az ENSZ öt átfogó nemzetközi szerződésben rögzítette a világűrjog alapjait. A szerződések rendkívül alaposak voltak, hiszen számos szemszögből megvizsgálták azokat a jogi eseteket, amelyeket az ember űrbéli tevékenysége okozhat. Az azóta eltelt évek azonban egészen más helyzetet teremtettek, mert az űripari tevékenység számos vállalkozás és szolgáltatás lényegi elemévé vált, a magánvállalatok űrszektorban betöltött szerepe meghatározóvá vált, miközben a „hagyományos” szereplők, az államok lassabb ütemben haladnak. A problémát fokozza, hogy van olyan szerződés, amelyet az űr-nagyhatalmak (pl.: USA, Oroszország, Kína, India, Brazília) nem ratifikáltak.

Az öt világűrszerződés és gyakorlati alkalmazásának problémái

A Világűrszerződés (1967)

Az első világűrrel kapcsolatos nemzetközi szerződést 1967-ben írták alá², az egyezmény ennek megfelelően a hidegháború aktuálisnak vélt kérdéseit szabályozta. A szerződés kimondja, hogy a világűr az egyenlőség elve mentén minden állam részéről szabadon kutatható, az űrkutatás az emberiség közös

² A szakirodalomban az alábbi nevekkkel hivatkoznak az első világűrszerződésre: Outer Space Treaty, magyarul: Szerződés az államok tevékenységét szabályozó elvekről a világűr kutatása és felhasználása terén, beleértve a Holdat és más égitesteket. Emellett Alapelszerződésnéként is találkozhatunk vele.

vállalkozása. Egy állam sem tulajdonolhatja szuverenitással, foglalással vagy más módon a világűr egyetlen részét sem (Bruhács, 2010: 128). Mindenki által szabadon használható terület, *res communis omnium usus* (Kovács, 2011: 139).

A szerződés rögzíti, hogy bármely világűr-tevékenységet a nemzetközi joggal és az ENSZ Alapokmányával összhangban lehet csak folytatni (Treaty on Principles, 1996). Az egyezmény szerint az űrben végzett tevékenységeket úgy kell megvalósítani, hogy azok valamennyi ország jólétét szolgálják. Utóbbi kitétel részben korlátozza az űrtevékenység szabadságát, hiszen az űrhajósokat az egész emberiség követéinek tekinti (Bruhács, 2010: 128). Az államok nemzetközi felelősséget vállalnak minden tevékenységért, amelyet az űrben folytatnak, az űrobjektumok és legénységük a felbocsátó állam joghatósága alatt állnak (Uo., 2010: 129). A szerződés értelmében az űrtevékenység felelőse minden esetben az az állam, amely engedélyezi és felügyeli az űrtevékenységet, akkor is, ha nem nemzeti, hanem magántevékenységről van szó. A nemzetközi együttműködésben megvalósuló projektek esetében pedig a felelősség terhe megoszlik a résztvevő államok között. Emellett, az okozott károkért is nemzetközi felelősséggel tartozik minden űrtevékenységben résztvevő szereplő.

Az 1967-ben elfogadott *Outer Space Treaty* volt az első olyan egyezmény, amely széleskörű iránymutatást nyújtott az űr kutatáshoz. Az egyezmény felismerte, hogy az űrkutatás fejlődése és az űr békés célú felhasználása az emberiség közös érdeke (Outer Space Treaty, 1966: 1). A szerződés elsődleges célja az volt, hogy kizárjon bármiféle szuverenitási követelést a világűrben vagy más égitesteken, illetőleg nemzetközi jogi keretekkel megalapozza a világűrhez köthető nemzetközi együttműködést. Éppen ezért, elnevezése a köznapi nyelvben Világűrszerződésnek terjedt el. Bár a szerződés szövegezésében a világűr békés céllal történő felhasználása a legfontosabb szempont – ezt már a szerződés Preambuluma külön kihangsúlyozza –, ennek ellenére a szöveg rendelkezéseiben már a világűr katonai felhasználása is megjelenik.

Mivel a nemzetközi szerződés legfontosabb célja a világűr békés felhasználásának biztosítása, ezért nem hallgathatott a nukleáris fegyverek alkalmazhatóságáról sem. A szerződés egyik legnagyobb eredménye, hogy tiltja a nukleáris és más tömegpusztító fegyverek Föld körüli pályára történő telepítését, beleértve a Holdat és más égitesteket is. Ugyanakkor szabadon hagyja a hagyományos típusú fegyverek űrbéli alkalmazhatóságát. A világűr katonai célú kiaknázását az 1972-es

SALT-1 egyezmény is megerősíti, a Föld körül ma is számos katonai felhasználásra szánt műhold kering (Bruhács, 2010: 128).

Az űrhajósok mentéséről, hazaküldéséről, és az űrjárművek visszaszolgáltatásáról kötött Egyezmény (1969)

Az első világűrszerződést alig két évvel később követte a második. Az ENSZ égisze alatt kidolgozott második Világűrszerződést (Rescue Agreement) 1969-ben fogadták el, az Egyezmény az űrhajósok mentéséről, az űrhajók hazaküldéséről és a világűrbe juttatott objektumok visszaszolgáltatásáról határoz (Almár et al., 1996: 275).

A szerződés legfontosabb része a mentési kötelezettségekkel foglalkozik. Az egyezmény értelmében egy másik állam területére űrből visszaérkező objektumot a fogadó ország köteles visszaszolgáltatni, ugyanakkor az indító állam köteles az ezzel járó mindennemű költségek megtérítésére (Agreement on the Rescue, 1967). A hidegháborús korszakban utóbbi kitétel egyfajta biztosítékot jelentett mind az Egyesült Államok, mind a Szovjetunió számára, hiszen az űrkutatással kapcsolatos titoktartás, illetve a kifejlesztett eszközök védelme és esetleges visszaszerzése a szuperhatalmak közös érdeke volt.

Az űrkutatásokkal okozott károkért való állami felelősségről kötött Egyezmény (1971)

Az 1971. évi, harmadik Világűrszerződés (Space Liability Convention) államközi felelősséget állapít meg a felbocsátó és a károsult állam között (Bruhács, 2010: 130). Ennek értelmében, minden állam maga felel a saját területéről indított objektumokért, tehát bárminemű károkozás esetén a felbocsátó ország vállalja felelősséget. Ha két állam közösen indította az objektumot, akkor a felelősség mindkét államot terheli. Az egyezmény elsősorban államokra tér ki, személyi sérülés esetén a sérült saját országának a közvetítésével tudja érvényesíteni az Egyezményben foglaltakat.

Az egyezmény megkülönböztet legális űrtevékenységet, azaz a nemzetközi jogi szabályozással, az ENSZ alapokmánnyal, a világűrszerződéssel összhangban megvalósuló eseteket, valamint illegális űrtevékenységet. A legális űrtevékenység esetében „[a] felelősségi rendszer a kár bekövetkeztének helyétől függ: a Föld felszínén vagy légi járműben okozott kárért a felbocsátó állam teljes mértékben felel, kivéve, ha az a károsult állam gondatlanságából vagy károkozó szándékú

magatartásából keletkezett, azaz ebben az esetben ún. objektív felelősségről van szó. Viszont a világűrben keletkezett károkért (űrobjektumban, ennek fedélzetén lévő személyekben vagy javakban) a felbocsátó államot csak akkor terheli felelősség, ha azt saját vagy olyan személy hibája okozta, akiért egyébként felelősséggel tartozik, ami tehát vétkességen alapuló felelősséget jelent” (Uo.,130).

Az illegális űrtevékenység esetén a felbocsátó állam felelőssége abszolút, kártérítés vagy bármilyen egyéb nemzetközi jogi következmény alá vonható. Az egyezmény az űrobjektumok által okozott károkért való nemzetközi felelősségről azért is kiemelkedő eredmény, mert az államok általában nem vállalnak anyagi felelősséget a külföldön okozott károkért, például nukleáris katasztrófákért vagy tankhajó-balesetekért.

Az egyezmény eddigi első és egyetlen alkalmazása 1978-ban következett be, amikor Kanada északi területére zuhant a Kozmosz–954 jelzésű szovjet űrobjektum. Mivel nukleáris energiaforrással rendelkezett, ezért a becsapódás helyét meg kellett tisztítani, amelynek költségét az egyezmény értelmében a Szovjetunió megfizette (Uo., 130).

Az űrjárművek lajstromozásáról kötött Egyezmény (1974)

Az 1974. évi Egyezmény a világűrbe felbocsátott objektumok nyilvántartásba vételéről szól, a szakirodalom negyedik Világűrszerződésként (Registration Convention) hivatkozik rá (Almár et al., 1996: 275). Ez a szerződés a legális űrtevékenységet folytató eszközöket és azok orbitális pályáját rendszerezi. Az ENSZ már 1962 óta törekedett arra, hogy megalkosson egy olyan mechanizmust, amely alapján minden űrtevékenységet végző számára elérhetővé válna azoknak az objektumoknak a listája, amelyek az űrben elhelyezésre kerülnek.

A rendszerezésre többek között azért van szükség, mert a földkörüli pályára állított űreszközök száma véges, épp ezért fontos tudni, hogy mely eszközök, melyik pályán tartózkodnak. A listából azt is megtudhatjuk, mennyi üzemképtelen eszköz van pályán, ezek egyelőre megoldatlan problémát jelentenek, ugyanis irányváltásra képtelen űrszemétként veszélyeztetik a működőképes eszközöket.

A Hold-egyezmény (1979)

Az ötödik Világűrszerződés az 1979-es Hold-egyezmény, amely az államok tevékenységét szabályozza a Holdon és más égitesteken. Az Egyezmény hatályba

lépéséhez öt államnak kellett ratifikálnia és mivel ötödikként Ausztria ratifikálta 1984-ben, így ekkortól lépett hatályba.

Az 1979-es Hold-egyezményt nagyon kevés állam írta alá, vagy ratifikálta, példának okáért Magyarország sem írta alá. Ennél fontosabb, hogy azok az országok, amelyeknek gazdaságilag és technikailag lehetőségük lenne a Holdon található ásványkincsek kiaknázására, nem írták alá az egyezményt. Sem az USA, sem Kína, sem a Szovjetunió nem ratifikálta a Hold-egyezményt, de jogilag mégis érvényes ugyan a paktum, hiszen a ratifikáló államok száma elérte az ötöt. Ugyanakkor, mint minden nemzetközi szerződés, csak azokra az országokra nézve kötelező, akik ratifikálták, azaz a belső joguk részévé tették. Ezért például nem képezi részét az amerikai világűrjognak sem (Quinn, 2008: 483).

A Hold-egyezmény célja az volt, hogy megakadályozza a tulajdonjog kialakulását a világűrben mind a nemzetek, mind a vállalati aktorok esetében. Az Egyezmény előkészítői tudták, hogy előbb-utóbb elkerülhetetlen a nyersanyagok kitermelése az űrben keringő objektumokról, ezért bevezették az „emberiség közös öröksége” kifejezést. Az űrbányászatból származó hasznot így az emberiség egésze között, egyenlően kellene elosztani (Agreement Governing the Activities, 1979: Article 1). Az egyezmény támogatói azzal érvelnek, hogy ez az előző három egyezményhez hasonlóan az 1967. évi Világűrszerződés kiegészítése csupán, míg bírálói szerint értékes jogoktól fosztja meg az aláírókat (Quinn, 2008: 483). Talán ez a bíráló az, ami a leginkább hátráltatta, hogy a Hold-egyezmény széleskörű elfogadására sor kerülhessen. Míg az első Világűrszerződés nyitva hagyta a lehetőséget a tulajdonjog megszerzésére, addig a Hold-egyezmény megfosztja ettől a jogtól a ratifikálókat.

Az ötödik Világűrszerződést mindössze 16 állam ratifikálta: Ausztrália, Ausztria, Belgium, Chile, Kazahsztán, Kuvait, Libanon, Mexikó, Marokkó, Hollandia, Pakisztán, Peru, Fülöp-szigetek, Szaúd-Arábia, Törökország, Uruguay. További négy ország pedig aláírta: Franciaország, Guatemala, India, Románia (UNOOSA, 2016).

A világűrszerződések közös vonásai

Bár az ENSZ által életre keltett világűrszerződések nagyon sok részletre kitérnek, és elősegítették a világűr békés felhasználásának előmozdítását, mégsem tekinthetjük sikeresnek a szabályozást. Ez ugyanakkor nem feltétlen az ENSZ

hibáira vezethető vissza. Sokkal inkább arról van szó, hogy az űrtevékenységben résztvevő államok érdekei nem egyeznek meg. A határozatlan jogfogalmak lehetőséget biztosítanak arra, hogy bármely állam úgy értse azokat, ahogyan érdekei szolgálják. Hiába az előrelátó jogalkotás, ha az nem kötelező érvényű a releváns szereplők számára. Aláírhatja bármely olyan ország, amely még a közelében sincs annak, hogy érdemi űrtevékenységet folytasson, ha azok az államok, amelyek a legnagyobb űr-költségvetéssel rendelkeznek és komoly szereplői az űriparnak, egyszerűen nem ratifikálják a szerződést.

A világűrszerződések gyengeségei: a valóság

A Föld véges erőforrásainak problémájára adott egyik válasz: az űrbányászat. Az űrbányászat ötlete roppant egyszerű, ha nincs elég erőforrásunk a bolygón, akkor más égitestekről kell idehoznunk azt.³ Leginkább a magánvállalatok kezdtek lobbizni az űrbányászati tevékenységért, ugyanakkor fontos leszögezünk, hogy a felügyelő állam is segíti ebben a cégeket. Ennek oka elsősorban az, hogy számos esetben a felügyelő állam nem kíván részese lenni egy olyan szerződésnek, amely korlátozná tevékenységüket.

A magánvállalatok elsődleges célja a profitszerzés, mind állami támogatások, mind egyéb szektorok számára felbocsátott űreszközökért járó kifizetés által, valamint a szolgáltatások biztosítása révén. Az űrbányászat során szerzett nyersanyagok értékesítése is ilyen bevételi forrás lehet. Itt fontos hangsúlyozni, hogy jelen pillanatban elsősorban az olyan űr-nagyhatalmakkal érdemes foglalkoznunk, mint az Egyesült Államok, hiszen az ország magánvállalatainak szerepvállalása jelentős mértékű. Az Egyesült Államok mellett azonban Luxemburg és az Egyesült Arab Emírségek is megalkották saját törvényeiket, amelyek lehetővé teszik az űrbányászatot.

Az Egyesült Államok

Az Amerikai Egyesült Államok ratifikálta az alábbi négy világűrszerződést:

- *Szerződés az államok tevékenységét szabályozó elvekről a világűr kutatása és felhasználása terén,*

³ A megvalósítása viszont az egyik legnagyobb kihívás az emberiség számára.

- *Egyezmény az űrhajók mentéséről, az űrhajók hazaküldéséről és a világűrbe juttatott objektumok visszaszolgáltatásáról,*
- *Az űrkutatókkal okozott károkért való állami felelősségről kötött Egyezmény,*
- *Egyezmény a világűrbe felbocsátott objektumok nyilvántartásba vételéről.*

Az USA Kongresszusa 2015-ben elfogadta a „Versenyképes Kereskedelmi Űrindítási Paktum” elnevezésű törvényt (Commercial Space Launch Competitiveness Act of 2015), amelynek értelmében az amerikai magáncégek szabadon bányászhatnak a Holdon és más égitesteken. A kibányászott anyagok pedig a bányász-cég tulajdonába kerülve értékesíthetővé válnak (Űrvilág, 2015). Az Obama-adminisztrációt követően Donald Trump elnök is kifejtette, hogy az Amerikai Egyesült Államok szándékai nem egyeznek az ötödik Világűrszerződésben rögzítettekkel. Teljesen egyértelművé vált az, hogy nem kívánják, hogy egy nemzetközi rezsím korlátozza őket más égitestek nyersanyagának kitermelésében, hasznosításában és értékesítésében.

A 2015-ben elfogadott Versenyképes Kereskedelmi Űrindítási Paktumot gyakorlatilag az 1979-es Hold Egyezmény helyébe léptették, mivel a Hold-egyezményt nem írták alá, így nem köti őket a szerződés sem. A Hold-egyezményt aláíró államokkal szemben az USA lépéselőnybe került, hiszen az általuk felvetett és elfogadott jogi szabályozás stabil lábakra helyezi az amerikai cégek számára az űrbányászatot, így biztosítva a befektetők számára a költségek megtérülését. Más égitesteken való tulajdonszerzést a „Kereskedelmi Űrindítási Versenyképességi Törvény” (CSLCA, Commercial Space Launch Competitiveness Act) továbbra is tiltja, a hasznosítást azonban engedélyezi, hasonló jogi helyzetet teremtve a nemzetközi vizeken való halászat engedélyezéséhez. Az amerikai állam és a magáncégek számára ugyanakkor kedvezőek a feltételek, hiszen sikeresen végrehajtott űrbányászati program keretében értékes nyersanyagokhoz juthatnak, ami biztosíthatja a projekt megtérülését.

Az amerikai feltételek jogilag adottak az űrbányászat megindulásához. Mindemelllett a NASA *Artemis Accords* néven összegyűjtötte azokat az alapértékeket, útmutatókat, gyakorlatokat, amelyeket minden, nem állami szervezetnek figyelembe kellene vennie, hogy együttműködéssel, békés irányba mozdítsa az Artemis programot. Az Artemis program keretében a NASA

embereket juttatna a Hold felszínére, ahol kísérletet végeznének, a Mars-misszió előkészítéseként, magán- és állami szereplők bevonásával.

Európa

Az Európai Űrügynökséget (ESA) 1975-ben alapította 11 európai ország együttműködésével, illetve két korábbi nemzetközi szervezet, az űrkutatással foglalkozó ESRO és a rakétafejlesztéssel foglalkozó ELDO egybeolvasztásával. Mára az ESA 22 tagországot és további 9 támogató államot foglal magába. Az eredeti tagállamok között volt Svájc is, később Norvégia csatlakozásával pedig két olyan tagja lett az Európai Űrügynökségnek, amelyek nem tagjai az EU-nak, a Brexit utáni Egyesült Királyság is az ESA teljes értékű tagja maradt.

Az európai űrstratégia alapja, hogy a világűrben jelenlévő államok között békés kapcsolat legyen. Az űrpolitikát az európai állampolgárok és vállalkozások igényeihez kell igazítani, nagy hangsúlyt fektetve a környezet védelemére és a klímaváltozás megállítására. Az űrtevékenység során alkalmazott technológiák Európa biztonságát is szolgálják. Az ESA hozzáférést biztosít a tagállamok számára a technológiai újításokhoz és technológiákhoz. Európa érdeke egy versenyképes és költséghatékony űrpar létrehozása, amely hosszútávon is fenntartható marad, biztosítva ez által Európa vezető szerepét. Ehhez jelentős befektetésekre van szükség az űrtudomány területén.

Európa egyelőre tartja magát a Hold-egyezményben rögzítettekhez, hiszen indítóállomása Francia Guyanában található, amelyre a francia jogrend vonatkozik. Franciaország pedig aláírta az ötödik Világűrszerződést, így az ESA-t köti a Hold-egyezmény, mindaddig, amíg saját indítóállomását használja, mivel az űreszközökre a felbocsátó állam jogrendje vonatkozik.

Az ESA egy nemzetközi szerződés alapján létrehozott államközi szervezet, az indítóállam jogrendjét köteles betartani, nem hozhat létre új szabályozást. Ráadásul az ESA költségvetése nem akkora, hogy az egyéb projektek mellett, az űrbányászatba is befektethetne, igaz, az Egyesült Államokban is elsősorban magáncégek élnek az űrbányászat lehetőségével.

Az űrből megszerezhető javak, az űrbányászat célja

A fentiekből levonható következtetés, hogy az 1979-es Hold-egyezménynek nem sikerült elérnie a célját. Napjainkra sem alakult ki olyan nemzetközi rezsím, amely szabályozhatná a világűrben fellelhető nyersanyagok piaci alapú kizsákmányolását.

Mivel az űrbányászat hatalmas befektetést követel meg, ezért a megtérüléshez elsősorban olyan anyagokat kell találni, amelyek a Földön ritkán fordulnak elő. A Földről észlelt égitestek elvileg elérhető közelségben vannak ahhoz, hogy nyersanyagot termeljenek ki a felszínükről. Jelenleg több mint 10 ezer ilyen égitest pályájáról van pontos információnk. Ahhoz, hogy sikeres kitermelést hajtson végre valaki rengeteg adatra van szükség. Földről végzett színképi elemzéssel megközelítőleg meg lehet határozni egy égitest főbb összetevőit, azonban ez sem elég pontos. Egyre több égitestre szállnak le szondákkal, anyagmintát venni, és a Földre szállítani; azonban ez rendkívül időigényes, költséges és összetett folyamat. Ha egy entitás bányászni kíván egy égitesten, előtte szondákkal meg kell vizsgálnia számos égitest összetételét, majd az eredmények alapján, egy következő időpontban, amikor az égitest a Föld közelében halad el, megkezdheti a bányász tevékenységet egy erre a célra alkalmas szondával. Ezek után, a szondának még épségben haza is kellene szállítania egy megfelelően nagy mennyiséget, hogy megtérülhessen az addig befektetett idő és pénz.

A gazdaságosan bányászható anyagok közül kiemelkednek a fémek. A két legértékesebb potenciális űrbányászati fém a platina és a nikkell. Azonban a megtérülés attól is függ, hogy mekkora a kereslet rá a Földön, az adott nyersanyag mekkora mértékű az ipari hasznosíthatósága, mekkora az aktuális világpiacon ára vagy milyen mértékűek a kitermelési és hazaszállítási költségei (Crawford, 2015: 17-19). Elvis és Milligan a vas űrbányászati kitermelésének példáján keresztül mutatják be a nyersanyagok piaci kitermelését, valamint azt, hogy ezek hogyan állíthatják exponenciálisan növekvő pályára a kibontakozó iparágat. Mindezek mellett a növekedés modellezésével rávilágítanak arra is, hogy milyen tempót lehetne fenntarthatónak nevezni (Elvis – Milligan, 2018: 6-14).

Emellett azonban, az űrbányászat másik jelentős célpontja – kissé talán meglepő módon – a víz lehet. Nem azért, hogy a Földre szállítsák, hanem azért, hogy az űrben, napenergia segítségével hidrogénre és oxigénre bontva, rakétaüzemanyagként tegyék felhasználhatóvá, amikor újra egyesítve azokat üzemanyagként elégetik.

A fentiek mellett, a hélium-3 kitermelése biztosíthatná a jelenleg még csupán tervként létező fúziós atomreaktorok egyik fontos elemét. A fúziós atomreaktorok létrehozásával a Föld energia gondjai elvileg megoldhatóvá válnak majd, hiszen a

jelenlegi technológiánál sokkal biztonságosabban, sokkal nagyobb mennyiségű energia termelésére lesz képes (Withouthotair, é.n.: 173).

Összegzés: Az űrbányászat jogi, politikai és gazdasági vonatkozásai

A fentebb bemutatott világűrszerződéseket is próbára tette az idő, mára nemcsak a nemzetállamok, hanem a magánvállalatok is egyre aktívabban veszik ki a részüket az űrkutatási projektekből. Amíg az ENSZ nem tud az űrtevékenységre vonatkozóan, kötelezően betartandó jogi szabályozást alkotni, addig a profitorientált cégek ki fognak bújni a szabályozás alól, és lobbijerejükkel nyomást gyakorolhatnak a kormányzatokra, hogy jogrendjük szabályozza a magánvállalatok űreszközeit is.

A Hold-egyezmény értelmében célszerű lenne létrehozni egy nemzetközi szervezetet, vagy egy hatékonyan működő szabályozási rendszert, ami biztosítaná, hogy az űrbányászat során szerzett haszonból ne egyetlen állam, vagy magáncég részesüljön, hanem az egész emberiség. Láthattunk hasonló esetet, például amikor az ENSZ létrehozta a Nemzetközi Tengerfenék Hatóságot, amely szabályozza a tengerfenék felderítését és kiaknázását, valamint jogilag meghatározza a jövedékek és bevételek elosztásának rendszerét.

A korábbi egyezményektől eltérően kirívóan kevesen írták alá a Hold-egyezményt. Egyes vélemények szerint az emberiség igazságos haszonszerzése érdekében a bevételek egy részét egy olyan alapítványnak kellene adományozni, amely egy szintén előre meghatározott ügy érdekében cselekedne: például fejlődő országok megsegítése, klímavédelmi intézkedések, erdőtelepítés, ártalomcsökkentés, megújuló energiaforrások kutatása, katasztrófák okozta helyreállítási munkálatok, betegségek gyógymódjainak kutatása stb. Rengeteg olyan ügyet találhatnánk, amelyet, ha támogatnának az űrbányászat cégei a bevételeik egy kis részével, akkor az az emberiség közös javát szolgálná. Egy ilyen nemzetközi szabályozás alól azonban az űripár hatalmas szereplői nem vonhatnák ki magukat, hiszen éppen nekik vannak meg a technikai lehetőségeik ezek kivitelezésére.

Összességében elmondható, hogy az űrbányászat az emberiség technológiai fejlődésének egy következő szakasza. Azt is fontos figyelembe venni, hogy az űrbányászat beindulása elkerülhetetlennek tűnik, mivel napjaink társadalmi-gazdasági folyamatai az állandó növekedés értékszemlélete okán előbb-utóbb kifogynak azokból az értékes nyersanyagokból, amelyek a további növekedéshez

szükségesek. Így magától értetődőnek tűnik, hogy a körülöttünk lévő, nyersanyagokban gazdag égitestek bányászata hozzájárul majd a profitorientált cégek további növekedési pályájának fenntartásához.

A szerző véleménye, hogy hasznos lenne egy olyan nemzetközi szabályozás, amellyel elkerülhetjük az égitestek kizsákmányolását. Ez pedig egy olyan jogi-politikai rezsím létrehozását eredményezné, amely a világ nemzeteit összefogva hatékonyan tudná biztosítani, hogy a Föld minden országa részesüljön az így megszerzett javakból. Ha ez nem valósul meg, akkor pedig érdemes lenne a nemzetközi közösségnek fontolóra venni, hogy miként lehetne érdekeltté tenni a gazdagabb országokat abban, hogy ne csak saját érdekeiket, hanem az emberiség közös érdekét szem előtt tartva cselekedjenek.

Egy hatékonyan működő nemzetközi rezsímet vagy hatóságot ugyanis mindenképpen azoknak a releváns szereplőknek kellene életre hívnia, amelyek rendelkeznek azzal a technikai háttérrel, amely szükséges az űrbányászati tevékenység lebonyolításához. Jelenleg ugyanis éppen ezek a szereplők azok, akik ignorálnak egy ilyen irányú törekvést. A közvéleményt is kevésbé foglalkoztatja, hogy az égitestek kizsákmányolása jogi keretet kapott, így egy ilyen tematikájú, alulról induló kezdeményezés kevésbé valószínű, a felülről szerveződő pedig, jelen formájában nem tűnik kivitelezhetőnek. Mindezek ellenére fontos leszögezni, hogy az ENSZ által életre hívott egyezmények nélkül, valószínűleg még súlyosabb űr-jogi problémákkal kellene megküzdenie a nemzetközi közösségnek. A világűrszerződés korukat megelőző következtetésekre jutottak, egyúttal megteremtették az alapvető szabályokat az űrtevékenységet végző entitások számára.

Irodalomjegyzék

Agreement Governing the Activities (1979): <https://bit.ly/3rtc7K3>, utolsó hozzáférés 2021.12.15.

Agreement on the Rescue, XXII. (1967): <https://bit.ly/3L51fcW>, utolsó hozzáférés 2021.12.15.

Almár Iván – Both Előd – Horváth András – Szabó Attila (1996): *Űrtan*. SH atlasz Springer Hungarica Kiadó Kft.

Both Előd (2015): *Interplanetáris kapzság*, Űrvilág, <https://bit.ly/3J2iutG>, utolsó hozzáférés 2021.12.15.

Bruhács János (2010): *Nemzetközi jog II. – Különös rész*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.

- Convention on International Liability XXVI. (1971): <https://bit.ly/34AKYf4>, utolsó hozzáférés 2021.12.16.
- Crawford, Ian (2015): *Lunar resources: A Review*. Progress in Physical Geography, 39. DOI: <https://doi.org/10.1177/0309133314567585>
- Editorial (2019): *Sustainable space mining*. Nature Astronomy Journal, 3, 465 (2019. DOI: <https://doi.org/10.1038/s41550-019-0827-7>
- Elvis, Martin – Milligan, Tony (2018): *How much of the Solar System should we leave as Wilderness?* Acta Astronautica 2018. november 15. Cambridge, <https://bit.ly/3siwh8P>, utolsó hozzáférés 2021.11.10.
- Kovács Péter (2011): *Nemzetközi közjog*. Osiris Kiadó, Budapest.
- MacKay, David: Deuterium fusion. *Sustainable Energy*, <https://bit.ly/3ut1pF2>, utolsó hozzáférés 2021.12.16.
- NASA – The Artemis Accords (2020): *Principles for cooperation in the civil exploration and use of the Moon, Mars, Comets and asteroids for peaceful purposes*, <https://go.nasa.gov/3J3Nnhb>, utolsó hozzáférés 2021.12.23.
- Outer Space Treaty (1966): <https://bit.ly/3HwY77E>, utolsó hozzáférés 2021.12.11.
- Quinn, Adam G. (2008): *New Age of Space Law: The Outer Space Treaty and the Weaponization of Space*. Minnesota Journal of International Law, Summer. <https://bit.ly/3HtRpzi>, utolsó hozzáférés 2021.12.13.
- Registration Convention (2021), <https://bit.ly/3HtRpzi>, utolsó hozzáférés 2021.12.13.
- Sagan, Carl (2000): *Milliárdok és milliárdok – gondolatok az ezredfordulón életről és halálról*. (Ford. dr. Both Előd), Akkord Kiadó, Budapest.
- Status of International Agreements relating to activities in outer space, <https://bit.ly/3J8kRLk>, utolsó hozzáférés 2021.12.13.
- Szilágyi István: *Nemzetközi jogi felelősség a világűr kutatásban*, <https://bit.ly/3AZR9Fz>, utolsó hozzáférés 2021.12.13.
- Treaty on Principles (1966): <https://bit.ly/3LeAl2w>, utolsó hozzáférés 2021.12.10.

Abstract

International legal regulation of space, with special regard to space mining

In recent years, the possibility of space mining has come to the fore in parallel with human technological development and of the space industry. Analysing the regulation of space mining became more important than before because the role of private companies, commercial companies and other non-governmental actors in space mining has increased significantly, while the traditional space industry players, the states stayed behind in this particular field. It is uncommon to find moral issues on the agenda of space mining companies, which are regulated by the youngest branch of international law, space law. To explore this issue, I present the five space treaties drafted by the United Nations Committee on the Peaceful Uses of Outer Space (COPUOS) in order to ensure the ethics and legitimacy of human activities in space, and I also consider it important to explore the possible problems regarding the application of these treaties. I would like to point out that the subject of this study is not primarily legal (issue of international law), but determined by political aspects regarding the creation and enforcement of the agreements.

Keywords: *international law, space law, space mining, United Nations*

DARIDA ZSUZSA¹

**COMITATUS 30 ÉV/KÖNYV:
EGY JUBILEUMI TANULMÁNYKÖTET RECENZÍÓJA**

KÖNYVISMERTETÉS

Agg Zoltán – Zongor Gábor (szerk.) (2021): A Comitatus 30 év/könyv. Comitatus Társadalomkutató Egyesület, Veszprém. ISBN 978-963-7678-19-6.

Bevezetés

30 évvel ezelőtt (pontosan 1991. július 15-én) jelent meg a Comitatus Önkormányzati Szemle folyóirat első száma, mely esemény apropóján a folyóirat szerkesztőbizottsága egy jubileumi évkönyv kiadása mellett döntött, melyben – az évforduló számának megfelelően éppen – 30 szerző tollából származó írás szerepel. A kötet készítésekor a szerkesztőbizottság egykori és jelenlegi tagjait és a folyóirat korábbi szerzőit kérték fel arra, hogy osszák meg gondolataikat az önkormányzatiságról, a közigazgatásról és a regionalizmusról, vagy bármely más olyan témáról, mely a Comitatus kapcsán gondolatot ébreszt bennük. E megengedő témakínálatnak az eredménye egy stílusában és tartalmában is sokszínű tanulmánykötet, melyben egyaránt helyet kaptak a folyóirat múltjára visszatekintő írások, a korábbi számokban megjelent témákat összefoglaló cikkek, a szerzők legfrissebb eredményeit bemutató tanulmányok, valamint az olykor érzelmi húrokat is megpendítő irodalmi idézetek és filozofikus gondolatok is.

Az évkönyv felépítése és a mű jellemzője

A Comitatus 30 év/könyv című jubileumi tanulmánykötet a Comitatus Könyvek sorozatban, a Comitatus Társadalomkutató Egyesület kiadásában jelent meg 2021

¹ Egyetemi adjunktus, Pannon Egyetem, Gazdaságtudományi Kar, Szervezési és Vezetési Intézeti Tanszék, ORCID: 0000-0002-8528-7375

DOI: 10.15170/PSK.2021.02.02.05

novemberében. Szerkesztői a Comitatus folyóirat két alapító tagja, jelenlegi főszerkesztője: *Agg Zoltán* és a szerkesztőbizottság elnöke, *Zongor Gábor*.

Az összesen 248 oldalt számláló tanulmánykötet négy fő fejezetre tagozódik. A kötet első és második nagy blokkjában – tulajdonképpen a kötet gerincét adó két fő fejezetben – a *Visszaemlékezések, esszék* valamint a *Tanulmányok* című fejezetekben 13-13 írásmunka kapott helyet. A kötetet a *Gondolatok és Interjú* címet viselő fejezetek zárják. A könyv legvégén olvasható a szerzők rövid bemutatása.

A tanulmánykötetben szereplő írások meglehetősen színesek, mind terjedelmükben, mind stílusukban, mind az általuk feldolgozott témákat illetően.

Néhányan egészen személyes hangot megütve emlékeznek vissza az elmúlt 30 évre, beleszöve az írásba a saját életük egy-egy fontosabb eseményét is. Mások tényszerűen tekintenek vissza a folyóirat eddigi történetére, annak főbb állomásaira, eseményeire, az abban szereplő írásokra, és azok kapcsán vetették papírra – tudományos igénnyel megfogalmazott – gondolataikat. Van olyan tanulmány, amely szakirodalmi áttekintésre vállalkozott, de olyan szerző is publikált a kötetben, aki a comitatus² szóra fűzte fel gondolatmenetét, így írásának fókuszába a megye, mint kormányzati-politikai szempontból érintett, és funkcióiban sokat változott területi egység került.

A *Visszaemlékezések*ben egységet képez a szubjektivitás és az objektivitás, az érzelmek és az ész, a múlt, a jelen és a jövő párhuzama. Csak megerősíteni tudom az *Előszóban* foglaltakat, mely szerint „a neves szerzők – köztük az MTA rendes tagja, professzorok, egyetemi oktatók, volt miniszterek, kutatók és közigazgatási gyakorló szakemberek – a Comitatusra jellemző sokszínűséggel tekintenek vissza a magyar önkormányzatiság, a területpolitika, területfejlesztés elmúlt évtizedeinek történéseire, változásaira és kitekintést nyújtanak a jövőre vonatkozóan is” (Agg – Zongor 2021: 7).

A *Tanulmányok* című fejezet az előzőeknél stílusában sokkal egységesebb. A szerzők tudományos igénnyel megfogalmazott írásai szerepelnek ebben a szakaszban. A Comitatusra jellemző sokszínűség ezúttal nem a stílusban, hanem a

² A comitatus latin eredetű szó, magyarul megyét, vármegyét jelent.

tartalomban jelenik meg, hiszen az évkönyv szerzői csak a központi témát határozták meg, de az ahhoz való kapcsolódás tartalmát, vagy módját – meglehetősen nagy szabadságot biztosítva – a szerzőkre bízta.

A *Gondolatok* című fejezetben egy szerző írása szerepel, aki naplórészleteket idézve töpreng a könyvek jelentőségéről, az *Interjú* című fejezetben pedig a folyóirat egykori szerkesztője és szerzője, a közigazgatási kérdéseket behatóan ismerő *Navracsics Tibor* válaszol *Oláh Miklós* és *Fekete Károly* kérdéseire.

A mű tartalma

A mű meglehetősen sokszínű, ezért arra vállalkozom, hogy a tanulmánykötetben szereplő írásműveket azok sorrendjében mutatom be az általam fontosnak tartott szempontok, és/vagy tartalmi elemek kiemelésével.

Visszaemlékezések, esszék

Rechnitzer János szerint a Comitatus folyóirat egyfajta jelzőeszközként (lázmérőként) szolgált az elmúlt három évtizedben, mely a hazai modernizáció állapotáról adott visszajelzéseket. Segítségével lemérhetőek voltak a gazdasági, politikai és társadalmi alrendszerek, és jelzést kaphattunk arról is, hogy miként alakult és hogyan is áll ma a demokrácia. Véleménye szerint a folyóirat akkor tudja folytatni missziós szolgálatát, ha éppen a jövőhöz, a modernizáció szükségzerű új szakaszához nyújt elméleteket, elemzéseket, információkat, modelleket, példákat, s ha az azokat is megvalósító személyeket is bemutatja.

Zongor Gábor szubjektív és esszészerű írásra vállalkozott. A folyóirat alapító tagjaként emlékezik vissza a Comitatus történetének jelentős szakaszaira. Bemutatja a rendszerváltás utáni miliőt, melyben kollégáival letették egy vidéken szerkesztett, ugyanakkor országos kitekintésű folyóirat alapkövét. Ahogy a szerző fogalmaz, a folyóirat szakmai fórum és szócső is volt egyben, mely dokumentálta a megyék küzdelmét. Visszatekintésében összegyűjti a folyóirat életében bekövetkező változások okait, majd azok következményeit mutatja be. Végül írását a folyóirat erősségeinek felvillantását követően, a jövőben szükségesnek tartott változások említésével zárja.

Gyenesei István a rendszerváltást megelőző idő óta aktív részese volt a megyékkel kapcsolatos változási- és változtatási törekvéseknek. Jelen írásában visszatekint a

korszak nehézségeire, a nehézségek jelenkori viszonyokat befolyásoló hatásaira, majd levonva a következtetést, megoldási lehetőséget is kínál azokra.

Csefkó Ferenc, Szabó Lajos és Csité András az önkormányzatiságról, a közigazgatásról, a területiségről, azoknak változásairól és változtatásairól szóló ismereteiket gyűjtik össze, és a hozzá kapcsolódó véleményüket mondják el, szerzőnként más-más helyre helyezve a hangsúlyt, a bemutatás fókuszát.

A következő két tanulmány már turizmus fókuszú. *Veiland László* a megyei turisztikai szervezetek fénykoráról és megszűnésük körülményeiről ír, *Lőrincz Katalin* a Comitatus hasábjain és a különszámokban megjelent turizmussal foglalkozó tanulmányok áttekintésére törekszik.

Soós Lőrinc korábbi szerkesztőségi feladatainak szemüvegén keresztül tekint vissza a múltba. A szerző bemutatja a kulcsembereket, akik hozzájárultak a lap hosszú távú fennmaradásához, majd összefoglalja a folyóirat erényeit, és jövőbeli célt fogalmaz meg számára.

Kuti Csaba személyes hangot megütve, mintegy hangosan gondolkodik. Saját élettörténetébe ágyazva mutatja be, hogy számára mit jelentett és jelent a „comitatus” szó. *Hudi József* pedig az Önkormányzati múlt rovat elmúlt 30 évével kapcsolatos gondolatot osztja meg velünk az ünnepi kötetben.

Alabán Péter a European Labour History Network szervezetével és működésével kapcsolatos tapasztalatairól ír. A visszaemlékezések sorát záró *Kalmár Zoltán* viszonylag rövid írásában egy 1982-ben írt településtörténeti tanulmányában foglalt gondolatokat mutat be, egyfajta történelmi keretbe ágyazva, majd az így bemutatott gondolatokat ütközteti saját véleményével.

Tanulmányok

Fekete Károly a Comitatus folyóiratban és annak különszámaiban található Balatonnal kapcsolatos írásokat elemzi és ismerteti kronológiai rendben, egy-egy évtizedet felölelő fejezetbe ágyazva. Az elemzés a Balaton történetének egyfajta krónikájává válva számos témát érint, többek között az önkormányzati útkeresés, a megye-régió vita, az éghajlatváltozás és a turizmus témaköreit is.

Agg Zoltán a megyék kontra régiók témakörét járja körül. A rendszerváltástól napjainkig tartó időszakban mutatja be, hogy melyik területi egység (a területi egység fogalmába beleértve az önkormányzati szintet is) mikor és miért vált

dominánsá, vagy éppen hogyan szorult háttérbe, és ezek az erőviszony változások milyen következményekkel jártak. A szerző szól arról is, hogy mindezek hogyan jelentek meg a Comitatus hasábjain az elmúlt harminc évben.

Szilágyi István a középszinten megvalósuló spanyol-katalán autonómia modellt alapul véve keres párhuzamokat és ellentéteket a Kárpát medencei népek, és közülük is a kisebbségben élő magyarság politikai, kulturális és területi alapú autonómiája között, mely folyamat elemzéséhez és történelmi bemutatásához – a szerző szerint – a Comitatus is hozzájárult a maga eszközeivel.

Pálné Kovács Ilona a középszintű (a helyi és a központi szint között megvalósuló) kormányzással kapcsolatban fogalmaz meg kemény kritikát. Véleménye szerint a megyei érdekek, és az azt képviselő szereplők egyre inkább háttérbe szorultak az elmúlt 30 év során. Ennek kapcsán gondolatokat fogalmaz meg a decentralizáció kudarcáról, majd a demokrácia – általa vélt – válságával kapcsolatban.

Dombi Gábor a 2018-2022 közötti kormányzati ciklus politikai elitjének életrajzi hátterét és politikai-szakmai életútját vizsgálva készített tényfeltáró elemzést, melynek eredményeit jelen tanulmányban osztja meg az olvasókkal.

Oláh Miklós művét a megye fogalmának körüljárásával indítja. Visszatekint a Comitatus megalapítására, egyúttal megfogalmazza a folyóirat szakmai identitását. A cikk további szakaszában áttekinti az elmúlt 30 év politikai életének jelentősebb folyamatait, eseményeit, hogy megfelelő kontextusba helyezve mutathassa be a területi önkormányzatiság leépülésének folyamatát. Ezt követően a szubszidiaritás elvének megvalósulásával kapcsolatban fejt ki gondolatait. Tanulmányának utolsó nagy fejezetében a megyei önkormányzat ma élő korábbi és jelenlegi elnökeivel készült interjúkra hagyatkozva mutatja be, hogy hogyan is látták/látják ők a megyék, illetve megyei önkormányzatok helyzetét.

Kaiser Tamás a területpolitikai paradigmák kérdéskörével foglalkozik. Tanulmányában amellet érvel, hogy a negyedik ipari forradalom és a pandémia szülte bizonytalan helyzetben a paradigmák alkalmazása és szintézise valamint integrált alkalmazása mellett szükség van a közösségi jóllét és annak mérési módszereinek bevonására a területi egyenlőtlenségekből fakadó gazdasági, társadalmi és politikai problémák kezelése érdekében.

Filepné Nagy Éva tanulmányában elsőként a területfejlesztéssel kapcsolatos alapfogalmakat definiálja, majd bemutatja azokat a szinteket, melyeken e

fogalmak jelentéstartománya értelmezhető, továbbá azokat a mutatókat, melyek segítségével az adott területi egységek közötti fejlettségbeli különbségek feltárhatóak. Tanulmányát a területfejlesztési módszerek és modellek bemutatásával zárja.

Molnár Tamás, Fehér Helga, M. Barna Katalin szerzők által jegyzett tanulmány Magyarország területi egységeinek konvergenciáját vizsgálja a területi kutatások módszertanát felhasználva. Az elemzés eredményei alapján vonják le egyrészt a múltra visszatekintő, másrészt a jövőre vonatkozó következtetéseiket.

Somlyódyné Pfeil Edit cikkében a Comitatus jubileuma kapcsán vissza- és előretekintést tesz a közszolgáltatások biztosításával kapcsolatban. Ír az elmúlt évtizedek változásairól, bemutatva a jellemzőbb folyamatokat, azok főbb jellemzőit, majd megnevezve a diszfunkcionálisan működő elemeket, melyeknek újragondolása szükséges. Tanulmányát saját karakteres véleménye megfogalmazásával zárja.

Szegvári Péter egy újfajta önkormányzati szisztémát vizionál, mely szerint a fővárosban egyszintű önkormányzati és többszintű közigazgatási rendszer létezik. E víziójának elemeit fejt ki részletesen, majd bemutatja az új rendszer kapcsolódási pontjait a fővároson túli (megyei) önkormányzatok együttműködésére vonatkozóan. Végül javaslatot tesz arra, hogy a főváros kapjon szerepet az országos és európai uniós döntéshozatali eljárásokban.

Leveleki Magdolna tanulmányának központi témája a nagyipari vállaltok vállalkozói hajlandóságra gyakorolt hatása. E témát előbb történeti síkon járja körül, majd a vonatkozó szakirodalmakat ismerteti, végül írását a területi különbségekkel kapcsolatos hazai kutatási eredmények bemutatásával fejezi be.

A tanulmányok sorát *Garaczi Imre* filozofikus jellegű műve zárja, ami az idő kérdéskörét fejtegeti, az időről gondolkodó filozófusok elméleteinek, és a vallások releváns tanainak bemutatásával. Rámutat az idő lételméleti jelentőségére, az emberi élet időbeliségéből fakadó jellemzőire, főbb sajátosságaira.

Gondolatok

Köszegi Lajos gondolatai arra hívják fel a figyelmünket, hogy földi ittlétünk egyik feladata a lét értelmének mélyebb megértése és önmagunk jobb megismerése. E folyamatban lehetnek társaink a könyvek, melyek magukban foglalják a teremtés örökjelenének három aspektusát, a „tudomány, törvény, tan” hármasát.

Interjú

Az interjú alanya *Navracsics Tibor*, akinek életével, tanulmányaival, munkásságával, politikai pályájával, a közigazgatáshoz való kapcsolódásával és a különféle témákat érintő álláspontjával kapcsolatban tudhatunk meg új és érdekes információkat. Az interjúban kirajzolódik előttünk az elmúlt 30 év gazdasági, politikai és társadalmi folyamatainak, változásainak jelentős része.

Összefoglalás

A tanulmánykötet elolvasása után az a vélemény fogalmazódhat meg bennünk, hogy a műben visszatükröződnek a Comitatus folyóiratban korábban megjelent tanulmányok tartalmi- és stílusjegyei. Ahogy a folyóirat hasábjain, úgy ebben a tanulmánykötetben is találkozhattunk objektív tényekkel és szubjektív meglátásokkal, csakúgy, mint száraz adatokat – vagy ennek egyfajta ellenpontjaként – érzelmeket tartalmazó művekkel. Az egyes tanulmányokban jól kirajzolódnak a szerzők gondolatai a megyéről, az önkormányzatiságról, a politikáról alkotott olykor egybecsengő, máskor pedig egymástól eltérő véleménye.

BURJÁN ANDRÁS¹

ELFOLYÓ ÉS ELFOGYÓ VIZENK NYOMÁBAN?

KÖNYVISMERTETÉS

Kákai, László – Glied, Viktor (szerk.) (2021): Elfolyó és elfogyó vizeink nyomában. Vízproblémák Közép-Európában és a Balkánon. Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar, Pécs. ISBN: 978-963-4298-08-3.

Bevezetés

Kákai László és Glied Viktor hiánypótló kötete napjaink különösen aktuális témáját kutatja és tárja fel az érdeklődő olvasók számára az egyes tanulmányokon keresztül. A mű témája döntően a globális klímaváltozás valós problémája, ami egyre inkább életünk velejárójává válik. Ennek megfelelően tárgyalja a könyv, hogy a klímaváltozás káros környezeti és természeti hatásainak enyhítése, a negatív folyamatok megállítása, a következmények elhárítása, a megoldandó kérdésekre adandó optimális válaszok megtalálása mára mindannyiunk közös ügye és felelőssége. Az éghajlatváltozás folyamata időben és térben egyenetlenül zajlik, a felmelegedés, a hőhullámok, szárazságok, áradások a különböző régiókban eltérő mértékben, gyakorisággal és intenzitással léphetnek fel. A víz létfontosságú és nélkülözhetetlen az élethez, olyan feltételesen megújuló természeti erőforrás, amely korlátozottan áll rendelkezésre. A környezeti, gazdasági és társadalmi szempontok között nem kell feltétlenül ellentmondásnak lennie, a megfelelő koordinációval, valamint kooperációval ez elkerülhető.

A mű felépítése és tartalma

Az „Elfolyó és elfogyó vizeink nyomában – Vízproblémák Közép-Európában és a Balkánon” című kötet 2021 novemberében a Pécsi Tudományegyetem BTK Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszékének kiadásában jelent

¹ PhD-hallgató, Pécsi Tudományegyetem, Interdiszciplináris Doktori Iskola, Politikatudományi Program.

DOI: 10.15170/PSK.2021.02.02.06

meg, a vízdiplomáciai kutatócsoport égisze alatt. A csoport legújabb kutatása a „21. századi vízdiplomácia – a Mekong folyó esetének vizsgálatáról” című tanulmányt követően került publikálásra. Az új kötetet kézbe véve a cím alapján már a szerkesztők utalnak a legfontosabb vizekkel kapcsolatos legfőbb problémákra, a tanulmány az elemzések földrajzi fókuszát a balkáni és közép-európai országok területeire szűkíti, rendszerszintű összefüggésekben vizsgálva az anomáliákat. Az összefoglaló kötet nyolc különálló tanulmányt tartalmaz, amelyek mindegyike a víz funkciójával, minőségével és mennyiségével összefüggő kihívásokat és az ezekre adandó megoldásokat kutatják. A nyolc elemzés szerteágazó, széles spektrumú képet nyújt a témában az olvasó számára.

A kötetet indító tanulmány *Kákai László* a „Civilek a természetes vizek védelméért, avagy „egy szálloda vagy egy nyaraló nem létszükséglet” című írása (10. oldal). A kutató elemzése kiváló gondolatébresztő. Környezeti kincseink akkor értékelődnek fel, akkor ébredünk rá, mit is veszítünk, amikor veszélybe kerülnek azok a természeti adottságok, amik korábban magától értetődőnek tündek. Ezek a környezeti kincsek nem keveseké, nem egy szűk rétegé, nem szolgáltatathatók ki pusztán profitmaximalizálási célból. A befektetői érdekek nem írhatják felül a lakosság érdekeit. A kutatás lokális problémákra, Magyarország természetes vizeivel kapcsolatos kérdésekre, problémákra koncentrálnak. Az elemzés keresi az egyes esetek mögötti közös vonásokat. Kákai László bemutatja a civil szereplők részvételét a környezetükben zajló konfliktusokban, számot ad azokról az egyenlőtlen viszonyokról, amik ezen konfliktusok szereplői között gyakran kialakulnak. Részletesen megvizsgálja a civil szereplők befolyásolási, érdekérvényesítő képességeit, választ keresve és talán találva arra, hogy a helyi lakosok igényei beépíthetők-e a tervezett döntésekbe. Számba veszi, hogy mennyire védi a természetes vizeket és környezetét az aktuális kormányzat, önkormányzat, illetve mennyire alkalmazzák következetesen a hatályos jogszabályokat. Megállapítása szerint a transzparencia, ha egyáltalán létezik, akkor csak nagyon korlátozott mértékben érvényesül, a lakossági érdek ritkán érvényesül, a lakosság pedig többnyire védtelen és eszköztelen az életterüket átalakító, gyakran romboló és elrondító beavatkozásokkal szemben. A szerző részletezi azokat a kezdeményezéseket is, amelyek gátolni, fékezni, módosítani próbálják az üzleti vagy kormányzati elképzeléseket. A 2004-es EU csatlakozást követően a zöld szervezetek már döntően csak a lokális tiltakozások kapcsán jelentek meg. 2010-óta a társadalmi párbeszéd jelentősen redukálódott, kormányzati vagy

önkormányzati támogatásra nem számíthatnak, a törvényhozás sajátosságai miatt a civil szervezetek tevékenysége elsorvadt. Írásában rávilágít a hazai szabályozás elégtelenségére, a jogszabályok be nem tartására, a kiskapuk kijátszására. Konkrét eseteket tanulmányozva fő konfliktusforrásnak a hazai természetes tavak (Fertőtó, tatai Öreg-tó, Velencei-tó, Balaton) „turisztikai fejlesztése” és „munkahelyteremtő beruházás” leple alatt történő beépítését, illetve az ezzel járó természetkárosítást tartja. Kákai tényként kezeli, hogy a helyi önkormányzatok tehetetlenek a kormányzati támogatással bíró befektetői érdekekkel szemben. A Kormány a környezet és a természetes vizek védelmével szemben számos esetben a beruházó érdekeit preferálja. A kutatás során megállapítja, a kiszolgáltatott és védtelen helyzetben lévő a lakosság ott tud sikereket elérni a környezet védelmében, a beruházások megakadályozásában és a károk mérséklésében, ahol az önszerveződési képesség erős, és a közösségi média révén képes a közhangulat befolyásolására. Úgy vélem a tanulmány végig egyetlen dilemma köré épül fel, miszerint a döntéshozók a lakosoknak és végső soron a választópolgárok igényeinek engedjenek-e, vagy a befektetők mellé állva és az ő érdekeiket képviselve valósítsák meg az akut természetkárosítással járó modernizáló fejlesztéseket, evvel azonban kockáztatják újraválasztási esélyeiket.

A második tanulmány *Glied Viktor* „Magyarország a víznagyhatalom!?” címmel jelent meg ebben a kötetben (31.oldal). A szerző áttekintő elemzése arra keresi a választ, rendelkezik-e hazánk azokkal a jellemvonásokkal, amik a nagyhatalmi státuszra feljogosítják Európában, de akár a világban is. Arra a megállapításra jut, hogy a közvélekedéssel ellentétben csak részben vagyunk víznagyhatalom, mert hazánkat kettősség jellemzi. A felszín alatti vízkészleteket tekintve víznagyhatalomnak számítunk, a felszíni vizek állapotát és a vízmegtartási képességet tekintve viszont már súlyos gondokkal küzdünk. Írásában felhívja a figyelmet arra, hogy bár a víz biztosítása nem okoz problémát, ám mivel a megújuló vízkészleteinek csak 5%-a nem folyik át az országon, a víz minőségét és mennyiségét tekintve kiszolgáltatottak vagyunk a szomszédos országoknak. Emiatt a vízügyi tevékenység sokszor már csak a szennyeződések, áradások és aszályok okozta károk elhárítására korlátozódik. Fel kell készülni tehát a felszíni és felszín alatti vízkészletek csökkenésére, a vízminőség romlására, az ipari és a mezőgazdaság növekvő igényeire. Tanulmányában definiálja a vízkormányzás (intézményrendszer) és vízpolitika (vízgazdálkodásra ható politikák), vízdiplomácia fogalmait. A vízválság okaként a vízkormányzás és vízgazdálkodás

problémáit tartja. A döntéshozók adósak a vízgazdálkodás átalakításával, a vízközmű integrációval a terület alulfinanszírozottsága nem oldódott meg, az továbbra is fennáll. A helyzet rendezésében kulcsfontosságú a kooperáció, a stabilitás szerepe, a szakpolitikák koordinációja és a zöld technológiák használata. Kutatásának eredménye szerint, ahhoz, hogy a káros globális hatások ellenére a fenyegető vízválságot Magyarország elkerülje és a jövőben is elegendő minőségű és mennyiségű víz álljon rendelkezésre folyamatosan fejlesztett vízkormányzás, integrált vízgazdálkodási rendszer, valamint a vízmegtartási képességek növelése szükséges.

Pánovics Attila tanulmánya a felszín alatti vízkészletek gazdálkodásával és biztonságával összefüggő kérdéseket tárja fel, részletesen foglalkozik a felszín alatti vizek jelentőségével, a kutak jogi szabályozásával. Kitér arra, hogy egyre jobban felértékelődnek a még rendelkezésre álló készletek, a vízkészlettel történő gazdálkodás ügyében kiemelt felelősség hárul a jogalkotó és jogalkalmazó szervekre. Magyarország lakosságának ivóvízellátását szinte kizárólag a felszín alatti vizek biztosítják, ezek a készletek jelenleg még megfelelő minőségűek és megfelelő mennyiségben állnak rendelkezésre. A felszín alatti vizek jelentik az ivóvízbázist, bár az öntözési célú felhasználásra is jelentős igény mutatkozik elsősorban talajvíz kutak létesítésével a mezőgazdaság és házi kertek vízzel való ellátása céljából. A felszín alatti vizek az állam kizárólagos tulajdonába tartoznak, a kutatás beszámol a kutak vízjogi engedélyeztetésének visszasságairól, a korábbi meglévő szigorú és kötelező hivatali procedúra felszámolásra került. Az illegálisan létesített kutak a hatékony vízgazdálkodást súlyosan korlátozzák, a létesítmények jelentős biztonsági kockázattal rendelkeznek. A szerző álláspontját osztva az állami szabályozás visszalépést okoz a vízkivételben, hiányos, és ugyanakkor differenciálatlan is. Az elmúlt évtől hatályba lépett, a lényegi társadalmi egyeztetést nélkülöző szabályozásban a létesítés és üzemeltetés követelményei sajnálatos módon jelentősen enyhültek. Az elemzés eredménye szerint a hatékony vízgazdálkodás és a vízkészletek állapotának javítása, az illegális vízhasználat visszaszorítása érdekében elengedhetetlen egy olyan országos program létrehozása, amely a legfőbb nehézséget okozó valamennyi illegális kutat számba veszi, a létesítőkkal szemben pedig megfelelő szankciórendszert alakít ki, illetve az ellenőrzéshez szükséges vízügyi szervek kapacitásának növelését is megvalósítja.

Pap Norbert – Reményi Péter – Végh Andor által készített „Hidak nélkül – a Dráván túl: A baranyai államhatár jelentősége (73.oldal)” kutatás témája a déli határszakasz történeti és közjogi csomópontja, a baranyai határ elemei. Elemzésük úgy vélem hiánypótló, hiszen a magyar-horvát határ kutatási területként kevésbé élvez prioritást. A szerzők vizsgálódását nehezítette – amelyre ki is térnek – hogy számos lényeges mutató elérhetetlen volt a szűkebb határ menti térségről. Az írásuk átfogja a Drávának mint határfolyónak a szerepét, a magyar-horvát határ változásait, a baranyai területeket a határ mindkét oldalán. Lényeglátóan megállapítják az elzárt és perifériára szorult térség nehézségeit, melyeket az elvándorlás, a kisebbségek hátrányos helyzete, a magas munkanélküliség tovább súlyosbítottak. Természetesen részletesen foglalkoznak a rendszerváltást és Jugoszlávia szétesését követő évtizedekkel. Ez idő alatt erőteljes törekvés volt érzékelhető a határok virtualizálására, ám kutatásuk szerint 2010-től elmélyülő konfrontatív politika terjedt el a két ország viszonyában. Horvátország 2013-ban csatlakozott az Európai Unióhoz egy többszintű integrációs folyamat jelentős lépéseként. A csatlakozás esélyt biztosított a turizmus fejlődésére, a tengeri kijárat optimálisabb elérhetőségére, a történelmi-kulturális reintegrációra. A 2015-ös migrációs válság hatására azonban a leépülő határok (debordering) helyébe a határszakasz megerősítésének (rebordering) koncepciója került ismét a középpontba. A déli határszakasz nem először vált biztonsági kérdéssé a történelemben, határvédelmi elemként a migrációt akadályozó természeti tényezővé vált az elmúlt években. Úgy látják, a funkcióváltozás eredményeként fokozódhat a szegregáció és gettósodás mind a magyar, mind a horvát oldalon – amelyek reális veszéllyel fenyegetnek a körülmények tükrében. Előrelépést csak a terület egységes kezelése, közös hasznosítási módok alkalmazása hozhatna, elindítva a gazdaság, a turizmus és természetvédelem fejlődését.

Pap Norbert – Végh Andor – Reményi Péter másik tanulmánya a „A nyugat-balkáni korridorok és a magyar tengeri kijárat kérdése” (99.oldal) szintén megjelent a Glied és Kákai szerkesztette kötetben. Az írásuk terjedelmének jelentős részében a tengeri kijáratok problematikáját vizsgálja magyar szempontból. Az elemzés hazánkat, mivel nem rendelkezik tengerparttal, úgynevezett „landlocked” országgént határozza meg (Európában 15 ilyen ország található, döntően „Köztes-Európa” területén), ami egészen a közelmúltig általánosan elterjedt vélekedésként nem jelentett valós gazdasági, logisztikai, politikai hátrányt. Az EU tag landlocked országok a négy szabadság elvén keresztül biztosítani tudták a szabad hozzáférést a

tengeri kijáráshoz. Ez az elgondolás osztva a szerzők megállapítását a világgazdasági és geopolitikai változások, válságok, az EU bizonytalan jövője miatt újraértelmeződött. Közép-Európa és a Nyugat-Balkán egyes országainak problémái adódtak a tengeri kijáratok vonatkozásában. A Nyugat-Balkánon meglévő korridorok esetében a kutatás rámutat az államok között jelenlevő aktív konfliktusokra, melyben területi viták, történelmi sérelmek is újból a felszínre törnek. Magyarországon pedig történelmi, gazdasági és biztonságpolitikai motivációk okán vált ismét aktuálissá a kérdés. Az elemzésben hazánk változó helyzetét áttekintve a nyugat-balkáni korridor evidencia Magyarország Adriai tengerhez lévő közelsége okán. Helyesen úgy látják, az elmúlt évben az állam által vásárolt trieszti kikötő beleillik a megváltozott koncepcióba és a döntéshozók azon törekvésébe, amely az exportra termelő magyar vállalatok logisztikai képességeinek fejlesztését célozza. A kínai közlekedési-szállítási kapcsolatok kapacitásainak bővítése pedig egész Európa számára kiemelt jelentőségű. Az elemzés fontos megállapítással zárul a jövőbeni fejlesztési irányokról: „Magyarország számára nem mellékes, hogy lehetségessé válik egy eurázsiai „landbridge” kialakítása és fontos pozíció kivívása akár a Belgrád-Budapest vasútvonallal.” Álláspontom szerint a projekt sikeressége csak akkor ítéhető meg valójában, ha megfelelő költség-haszon vizsgálat is rendelkezésre áll.

Kacziba Péter „Folyó vagy védvonal? Az Evrosz/Meric folyó védelmi szerepének kialakulása (123.oldal)” című elemzésében a Marica/Evrosz/Meric folyó szerepét széles történelmi áttekintéssel vizsgálja, illetve a 20-21. századi védelmi funkciójának körüljárásához a konstruktivista elmélet alkalmazását is felhasználja. Írásában fontos szereppel bír az Európai Unió hozzáállásában történt 180 fokos fordulat bemutatása. A görög-török határvonal ezen térségére már az Oszmán Birodalom felbomlása óta jellemzőek a határkonfliktusok. A tanulmány rávilágít azokra a belső és külső folyamatokra, amik a határrégió biztonságiasítását eredményezték. A folyó a regionális kapcsolódást elősegítő szerepéből 1920-ra az Oszmán Birodalom felbomlásakor határkonfliktusok terepévé vált, az 1970-es évektől az egyik legmilitarizáltabb határövezetté vált. 1980-tól a görög EU-s csatlakozás fokozta a feszültséget az országok kapcsolatában – főleg az illegális migráció és bűnüldözés vonatkozásában. A 2000-es évek enyhülését 2010-től a török puccskísérelt és görög gazdasági válság, valamint a fokozódó migrációs hatások révén egyre negatívabb viszony váltotta fel. 2020 elején az EU viszonya radikálisan megváltozott a konfliktuszónához: „A korábbiakra jellemző közvetítés

helyett az EU vezetői ezúttal személyesen is a helyszínre látogattak, és nemcsak szolidaritásukról biztosították Kiriákosz Micotákisz görög miniszterelnököt, de operatív segítséget is ajánlottak a görög határok védelmében. A személyes szerepvállalás mellett szintén új elem volt a görög határozottság elismerése és támogatása.” Kacziba világosan látja, hogy a migrációs problémára egyik félnek sincs megfelelő megoldása. Főbb megállapítása, miszerint a jelenlegi helyzet károsan hat a térség gazdasági, kulturális, környezeti viszonyaira, a katonai szemléletmód rögzülése korrelációban van a társadalmi, környezeti, gazdasági nehézségekkel vitathatatlan. A kialakult helyzetet a kutató sem tartja visszafordíthatatlannak, a felek érdekeinek és hozzáállásának megváltozásával a pacifikálódás, az egyensúlyi helyzet és térségbeli fejlődési központtá válás is megvalósulhat – erre predestinálná a régió múltja és földrajzi adottságai is.

Szappanyos Melindának már megjelent egy monográfiája a témakörben, amely a szerző doktori kutatásának eredményeként született 2013-ban a „Víz és jog: A vízhez való jog érvényesíthetősége az ENSZ keretében” címmel. A mostani összefoglaló kötetben „A vízhez kapcsolódó egyéni érdekek érvényesítése európai kormányközi szervezetekben – Balkáni esettanulmányok (143.oldal)” elemzése szerepel. Ezúttal arra keresi a választ, hogy a Balkán térsége biztonságos ivóvízzel, vízszennyezéssel, áradásokkal, a szennyvizek nem megfelelő kezelésével összefüggő problémák megoldására milyen érdekérvényesítési lehetőségek állnak rendelkezésre az egyén szempontjából. Esettanulmányainak segítségével tehát olyan vízhez kapcsolódó érdekekre összpontosít, amely az egyénekhez, természetes személyekhez kötődnek. A vízminőség javítása és védelme kiemelt feladata az európai kormányközi szervezeteknek. Konkrétan vizsgálja a Nemzetközi Duna-védelmi Bizottság, az Európai Tanács és az Európai Unió ez irányú tevékenységét. Jellemzően aktuális és nem távoli lehetőségként felmerülő problémákról beszél, melyek során arra a meglátásom szerint helyes megállapításra jut, hogy a vélemények kifejtésének a jogalapja és fóruma megvan, az érdekérvényesítés azonban korlátozott. Az egyéni érdekeket érvényesítő eljárások alkalmazása nem általános és nem jellemző a vizsgált államokban, nem mindegyik nemzetközi szervezetben van mód valamennyi érdek érvényesítésére. Szappanyos úgy látja a hatékonyabb érdekérvényesítéshez elengedhetetlen, hogy egyre többen fedezzék fel a rendelkezésre álló lehetőségeket, ezekkel pedig gyakrabban éljenek.

A könyv végén *Gibárti Sárának* „A Világélelmezési Program segélyezési tevékenysége a 2014-es balkáni árvizek idején (161. oldal)” elnevezésű tanulmányát találjuk. Ebben a szerző megállapítja, hogy az utóbbi évtizedekben szignifikáns és egyértelmű növekedés mutatkozik a természeti katasztrófák számában, intenzitásában. Az elemzés bemutatja a humanitárius élelmiszersegélyezés átalakulásait és megvizsgálja az ENSZ segélyszervezetének a Világélelmezési Programnak a tevékenységét a hét évvel ezelőtti balkáni árvizek tekintetében. Egyértelműen kiolvasható, hogy a humanitárius segélyezés módjában változás következett be, már a készpénz és voucher-alapú élelmiszersegélyek dominálnak a korábbi nagy mennyiségű élelmiszer szállítmányokkal szemben. A vizsgálatban szereplő szerbiai és bosznia-hercegovinai árvíz okozta katasztrófa következtében közel 80 ember vesztette életét és mintegy 1 millió ember otthona vált lakhatatlanná. A kutatásból megismerhető, hogy a WFP gyorsan és eset specifikusan reagált, kiegészítő szerepet töltve be a lakosság alapvető szükségleteinek, élelmezésének biztosításában, illetve logisztikai koordinációjában. Gibárti álláspontja szerint a nemzetközi közösség ugyan fontos célokat kitűző egyezményekkel próbálja mérsékelni az egyre gyakoribbá és intenzívebbé váló természeti katasztrófák hatásait, de ezeknek a megállapodásoknak kényszerítő ereje egyáltalán nincsen. A szerző a konklúziót levonva komplex megoldási javaslattal zárja elemzését: „A katasztrófák kockázatait csökkentő kezdeményezések és programok mellett a nemzetközi szervezetek tagállamainak nem csupán egyenként, hanem hatékony kooperációval kell felkészülni az élelmiszertermelési lehetőségeket radikálisan visszaszorító, kényszerű lakhelyelhagyásokat eredményező szárazságok, áradások és más természeti katasztrófák, szélsőséges időjárási körülmények kezelésére.”

Összegzés

A kötet megerősítést jelenthet annak kapcsán, hogy a vízkapacitásokat védeni és minőségét javítani kell, mert a víz nem egy termék, ami mással helyettesíthető. Éppen ezért kulcsfontosságú a természet, a környezet és a gazdaság területén. A víz egyszerre nemzetpolitikai jelentőségű ágazat, turisztikai potenciál, nemzetbiztonsági és diplomáciai kérdés. A vízigény a népesség növekedésével párhuzamosan folyamatosan nő, állandó mennyiségi és minőségi kihívások elé állítva nemcsak a döntéshozókat, vagy a jogalkalmazókat, de a lakosságot is. A globális folyamatok szempontjából ezek a kihívások számos országban okoznak

gazdasági vagy társadalmi konfliktusokat, amelyek gyakran fegyveres összetűzésekké eszkalálódnak. Mindenkinek ajánlható a kötet forgatása, akik el kívánnak mélyülni a témában és kíváncsiak a globális és lokális összefüggésekre. Az írásaikban a szerzők a diagnózis felállítását követően a megfelelő következtetéseket is levonják, a szükséges intézkedések megvalósítására javaslatot tesznek. A szerkesztőpáros egyértelműen érzékelhető célja a globális vízügyi problémák társadalmi, gazdasági, jogi, politikai nézőpontjainak megvilágítása, egyfajta párbeszéd generálása az érintett szereplők mindegyikének bevonásával. Meglátásom szerint a kötet írásai arra a helyes következtetésre jutnak, hogy a területen paradigmaváltásra van szükség, a jelenlegi keretek alkalmatlanok a súlyosbodó konfliktusok, szituációk hatékony kezelésére. A globális problémák esetében komplex rendszerekben való gondolkodásra és összehangolt lokális cselekvésre kell koncentrálni az erőforrásokat.