



Kül-Világ
A NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK FOLYÓIRATA

VII. évfolyam

2010/4.

www.kul-vilag.hu

TARTALOMJEGYZÉK:

Lattmann Tamás – Szalai Anikó: Szerkesztői előszó	1
<u>TANULMÁNYOK</u>	
Szemesi Sándor: A diszkrimináció tilalma az emberi jogok európai rendszerében és a magyar jogrendben	2
Szalai Anikó: Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélezésének megjelenése a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában	14
Téglási András: A tulajdonhoz való jog védelme Európában - az Európai Unió Bírósága, az Emberi Jogok Európai Bírósága és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében	22
Váradai Szilvia: Az uniós jog a tagjelölt államok alkotmánybíróságainak szemszögéből	48
Csatlós Erzsébet: A közös kül- és biztonságpolitika és a tagállami szuverenitás	64
Fejes Zsuzsanna: Az önkormányzatok alkotmányos helye és szerepe a határon átnyúló együttműködések rendszerében	88
Pintér Edit: A határon átnyúló együttműködés empirikus kutatásának eredményei	111
<u>INTERJÚ</u>	
„Uraim, ha ezzel most nem foglalkoznak, hanem várnak még három hónapot, akkor már csak hullaszákokra lesz szükség” Interjú Lakatos Istvánval, a Magyar Köztársaság emberi jogi nagykövetével a Budapesti Népirtás Megelőzési Nemzetközi Központtól	126
Impresszum	140

Szerkesztői előszó és levél az Olvasóhoz

A Kül-Világ folyóirat hét évvel ezelőtti elindításától kezdve több alkalommal is közölt nemzetközi jogi témájú tanulmányokat, ám eddig még nem állítottunk össze kifejezetten nemzetközi jogi tematikájú lapszámot. A hetedik évfolyam lezárásaként ennek is eljött az ideje, így a jelenlegi és a következő kiadásunk (2011/1-2.) is e területre fókuszál.

Kiváló alkalmat teremtett a kiadvány előkészítéséhez a 2010. november 18-19-én, a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, valamint a Magyar Tudományos Akadémia Szegedi Területi Bizottsága által szervezett Kovács István Emléknapok című rendezvény, illetve az annak során megrendezett, „Az Alkotmány és gyakorlata 20 év távlatában” című konferencia.

A Kül-Világ nemzetközi jogi különszámaiban az Olvasó a konferencia nemzetközi jogi és európa-jogi szekciójában előadottakról olvashat, a jelen kiadványban elsősorban az európai, a következőben pedig az általános nemzetközi jog világából. A vizsgált témák rendkívül széleskörűek: a diszkrimináció tilalmának európai és magyar megvalósítása, az Emberi Jogok Európai Bírósága és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának összehasonlítása, közös kül- és biztonságpolitika, uniós és tagállami jogrendszerek viszonya, alapjogok uniós védelme és határokon átnyúló együttműködése szerepel e kiadványunkban. A következőben bővebben olvashatnak az erőszak tilalmának megjelenéséről a magyar Alkotmányban, a nemzetközi büntetőjog nemzeti végrehajtásának problémáiról, a magyar állampolgárság kiterjesztésével kapcsolatos kérdésekről, környezetvédelemről, diplomáciai védelemről.

Bízunk benne, hogy a közzétett tanulmányok a leírt gondolatok közlése mellett abba is betekintést engednek az Olvasó számára, hogy a két nap során a szekció résztvevői milyen kellemes hangulatú nyílt párbeszédet folytattak, amelynek során számos gondolat, javaslat merült fel, különös tekintettel az új alkotmányozási folyamatra is.

Hasznos időtöltést, jó olvasást kívánunk a szerkesztők, valamint a konferencia szervezői nevében, amennyiben pedig a konferencia közjogi, magánjogi vagy büntetőjogi szekciójának előadásaira kíváncsi, kérem, látogassa meg a De Iurisprudencia et Iure Publico, online jog- és politikatudományi folyóirat 2011. évi első két számát (www.dieip.hu)!

Lattmann Tamás
Kül-Világ, mb. főszerkesztő

Szalai Anikó
SZTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék
meghívott szerkesztő

Szemesi Sándor:

A diszkrimináció tilalma az emberi jogok európai rendszerében és a magyar jogrendben

Jogi szempontból az egyenlőség elve, illetve a diszkrimináció tilalma lényegében ugyanazon érem két oldalát jelenti: az egyenlőséghez való jog az egyén alanyi joga, a diszkrimináció tilalmának tiszteletben tartása pedig mások ezirányú kötelezettsége. A tanulmány a hátrányos megkülönböztetés tilalma fogalmi kérdéseinek vizsgálatát követően bemutatja a hátrányos megkülönböztetés tilalma, mint különleges alapjog magyar Alkotmányban foglalt szövegváltozatának fejlődéstörténetét, és egyben összeveti a magyar alkotmányos szabályozást a legfontosabb nemzetközi emberi jogi dokumentumok tartalmával.

A szerző a vizsgálódást nem csupán az elmélet oldaláról közelíti meg, hanem két, közel egy időben zajló, roma diákok hátrányos megkülönböztetésével kapcsolatos strasbourgi és magyar bírósági eljárás párhuzamos bemutatásával teszi teljessé – részletesen kiemelve a D. H. és mások kontra Csehország ügy, illetőleg a hajdúhadházi roma szegregációs per hasonlóságait és eltéréseit.

A diszkrimináció tilalmának fogalmi kérdései

Jogi szempontból az egyenlőség elve, illetve a diszkrimináció tilalma lényegében ugyanazon érem két oldalát jelenti: az egyenlőséghez való jog az egyén alanyi joga, a diszkrimináció tilalmának tiszteletben tartása pedig mások ezirányú kötelezettsége.¹

A hátrányos megkülönböztetés tilalma speciális jog: egyfelől az egyént megillető önálló alkotmányos alapjog, másfelől viszont a diszkrimináció tilalma más alapjogok gyakorlásához kapcsolódó, annak módját szabályozó alapelv, vagy ha tetszik előfeltétel, mely az egyéb

* Szemesi Sándor a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Európa Jogi és Nemzetközi Jogi Tanszékének adjunktusa, PhD fokozatát 2008-ban szerezte a Miskolci Egyetemen „A diszkrimináció tilalma az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában” című értekezésével. Kutatási témái az Európa Tanács jogvédelmi tevékenységét, az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogát (különös tekintettel a hátrányos megkülönböztetés tilalmára), egyes nemzetközi bíróságok joghatósági kérdéseit, valamint a konzuli védelem egyes kérdéseit ölelik fel.

¹ Weller Mónika: *Emberi jogok és európai integráció*. Athenaeum Kiadó, 2000. 249. o.

alapjogok érvényesülésének tartalmi eleme.² Ezen alapjogi jelleget elméleti szempontból az emberi méltósághoz való jog egyenlőségi funkciójából lehet leginkább levezetni,³ mely egyenlőség viszont az emberi jogok veleszületett és univerzális jellegének logikus következménye.

Az egyenlőség elvéből következő módon az államnak kettős kötelezettséget kell vállalnia. Egyfelől, az egyforma, vagy legalábbis egymással összehasonlítható helyzetben levőket egyformán kell kezelnie, másfelől pedig az egymástól eltérő helyzetben levők esetében különböző bánásmódot kell érvényesítenie.

Christian Tomuschat megfogalmazásával élve, a diszkrimináció olyan megközelítést jelent, amely ésszerűtlen különbségtételt vezet be az érintett alanyi jogok élvezetével összefüggésben.⁴ Ez a meghatározás akkor értelmezhető, ha a hátrányos megkülönböztetés tilalmát nem egyszerűen az egyén és az állam kétszereplős viszonyaként kezeljük, hiszen a hátrányos megkülönböztetést sérelmező személy a helyzetét szükségképpen össze kell, hogy vesse egy másik személlyel vagy csoporttal, aki(k)hez képest pozicionálja a saját helyzetét. Ebből következően, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának vizsgálata során kulcskérdés, hogy a panaszos (vagy éppen az ügyben eljáró bíróság) milyen más személyhez vagy csoporthoz képest próbálja meghatározni ezt a hátrányosabb helyzetet. Nyilvánvalóan más eredményre juthatunk a hátrányos megkülönböztetés vizsgálata során, ha az azonos neműek házasságkötésének vizsgálata során homoszexuális férfiak helyzetét homoszexuális nőkével vetjük össze, mint ha a homoszexuális férfiak helyzetét a heteroszexuális férfiakéhoz hasonlítjuk – előbbi esetben ugyanis megállapítható, hogy a saját nemükhöz vonzódó férfiak nem részesülnek kedvezőtlen bánásmódban a viszonyítási csoporthoz képest, míg az utóbbi esetben éppen ezzel ellentétes következtetés vonható le.

A hátrányos megkülönböztetés tilalmát az irodalom négy fogalmi elemre bontja. E szerint hátrányos megkülönböztetésről akkor beszélhetünk, ha a jog eltérő bánásmódot alkalmaz emberekkel szemben; ez az eltérő bánásmód valamely nevesített tulajdonságon alapul (akár közvetlenül, akár oly módon, hogy egy nevesített tulajdonságba az beleérthető legyen, mint például egyes esetekben a nemi diszkrimináció kategóriájába a szexuális orientáción alapuló különbségtétel); az eltérő bánásmód hátrányt okoz az adott személyek

² Lehoczkyné Kollonay Csilla: Amerikai sikertörténet – Európai változatok. A női egyenjogúság a nemzetközi joggyakorlatban, In: Halmai Gábor (szerk.): *A hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig. A jog lehetőségei és korlátai*, Indok, 1998. 189. o.

³ Lásd Sólyom László alkotmánybírónak a 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz csatolt párhuzamos indokolását.

⁴ Idézi: Kardos Gábor: „A diszkrimináció tilalma az Emberi Jogok Európai Egyezményében és az Emberi Jogok Európai Bíróságának, illetve Bizottságának gyakorlatában” *Jogtudományi Közlöny*, 1992. január, 29. o.

számára; és végezetül, ez a bánásmód ésszerűen nem igazolható.⁵ Hangsúlyozandó azonban, hogy nem csupán az azonos helyzetek eltérő kezelése, de az eltérő helyzetek azonos módon történő kezelése is megvalósíthatja a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét.⁶

A diszkrimináció tilalmának kialakulása a nemzetközi jogban

Napjaink nemzetközi jogának egyik legfontosabb *ius cogens*-eként definiálható az államok szuverén egyenlőségének ENSZ Alapokmányából is levezethető elve. Az ENSZ Alapokmánya azonban nem csupán az államok, de a természetes személyek egyenlőségére vonatkozóan is tartalmaz rendelkezéseket: az Alapokmány preambulumban szerepel a férfiak és nők egyenjogúsága,⁷ a célokat és elveket tartalmazó 1. cikk (3) bekezdése pedig célként említi, hogy az emberi jogok és az alapvető szabadságok mindenki részére fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül kerüljenek tiszteletben tartásra. Érdekes azonban megjegyezni, hogy az Alapokmány legelső szövegváltozataiban még ez a négy esetkör sem szerepelt, az csupán Brazília, a Dominikai Köztársaság és Mexikó módosító javaslatának hatására került be a szerződésbe, mely megfogalmazáson aztán már csak minimálisan módosított az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Szovjetunió és Kína együttes javaslata.⁸

Az Alapokmány emberi jogi rendelkezéseit az 1948-ban az ENSZ Közgyűlése által elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata fejti ki bővebben: az 1. cikk értelmében minden embernek egyenlő méltósága és joga van, míg a 2. cikk értelmében minden ember megkülönböztetés nélkül hivatkozhat az ebben a Nyilatkozatban kinyilvánított összes jogra és szabadságra, illetőleg a cikk támpontot is ad a tekintetben, hogy milyen okokat is tekint megkülönböztetésnek. Ezen okok köre lényegesen bővebb, mint az ENSZ Alapokmányának fent ismertetett négyelemű felsorolása: az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 2. cikke ugyanis bővítette a lehetséges megkülönböztetési okok körét a bőrszínnel, a politikai vagy bármely más véleménnyel, a nemzeti vagy társadalmi eredettel, a vagyonnal, a születéssel, valamint a „bármely más körülménnyel”.⁹ Ezen szabályok egy konkrét esetre történő

⁵ Győrfi Tamás: A diszkrimináció tilalma. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II.*, Századvég, 2009. 2523. o.

⁶ Győrfi: i.m. 2524. o.

⁷ „Mi, az Egyesült Nemzetek népei ... újból hitet teszünk ... a férfiak és nők ... egyenjogúsága mellett.”

⁸ Lásd: Documents of the United Nations Conference on International Organisation (UNCIO) Vol. 3. 2-23. o., 602. o., illetőleg Vol. 6. 555. o.

⁹ „Mindenki, bármely megkülönböztetésre, nevezetesen fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy bármely más véleményre, nemzeti vagy társadalmi eredetre, vagyonra, születésre, vagy bármely más körülményre való tekintet nélkül hivatkozhat a jelen nyilatkozatban kinyilvánított összes jogokra és szabadságokra.”

alkalmazását jelenti példának okáért a Nyilatkozat hetedik cikke, mely a törvény előtti egyenlőséget garantálja.¹⁰ Hangsúlyozandó azonban, hogy a Nyilatkozat rögtön fel is állította a diszkriminációmentesség egy fontos korlátját: a különbségtétel csak az ebben a Nyilatkozatban felsorolt jogokkal összefüggésben értelmezhető. Ez a szabályozási modell akkoriban tipikus volt: nem csupán az ugyancsak az ENSZ égisze alatt létrejött, immár kötelező erővel is bíró Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya rendelkezett hasonlóképpen, de a világon talán leghatékonyabb nemzetközi emberi jogi fórumot, a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságát létrehozó, 1950-ben elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezménye is csupán a benne foglalt jogokkal összefüggésben teszi lehetővé a diszkrimináció tilalmának megsértésére történő hivatkozást a Bíróság előtt. Összevetve az Emberi Jogok Európai Egyezménye 14. cikkét az Egyetemes Nyilatkozattal, lényegi különbségként talán csak az emelhető ki, hogy az európai egyezmény kifejezetten nevesíti a nemzeti kisebbséghez tartozást mint tilos megkülönböztetési indokot, mely nevesítés – figyelemmel az „egyéb helyzet” alapján történő ésszerűtlen különbségtétel tilalmára, melybe sok egyéb mellett a nemzeti kisebbséghez tartozáson alapuló különbségtétel is beleérthető – elsősorban szimbolikus jelentőséggel bírt.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 12. kiegészítő jegyzőkönyve immáron szakított ezzel a járulékos jellegű megközelítéssel – meglehetősen mérsékelt sikerrel, és nem csupán azért, mert Magyarország (bár aláírta, de) mind a mai napig nem ratifikálta a jegyzőkönyvet. 2005. április 1. (a kiegészítő jegyzőkönyv hatályba lépése) óta lehetőség van elviekben arra is, hogy a kérelmező önállóan, kizárólag a diszkrimináció tilalmának megsértésére hivatkozással nyújtson be panaszt a strasbourgi bírósághoz. Erre azonban mindeddig a gyakorlatban lényegében egyáltalán nem került sor, melynek oka kettős: egyfelől, nincs a strasbourgi bíróságnak értékelhető esetjoga, így meglehetősen nagy kockázatot jelent a kérelmezők részéről a „bevált”, korábbi esetjoggal jól kikövezett út helyett a járatlant választani. Másfelől pedig, a kiegészítő jegyzőkönyvnek az Európa Tanács 47 tagállama közül mindössze 18 részese, és csak további 19 állam írta alá a jegyzőkönyvet, míg 10 állam még az aláírás fázisáig sem jutott el. Ily módon a tagállamok többsége ellen nem is lehet jelenleg kizárólag a diszkrimináció tilalmának megsértésére hivatkozással kérelmet benyújtani. A statisztika kedvéért megjegyezhető, hogy jelen írás kéziratának 2010. december 1-i lezárásáig az Emberi Jogok Európai Bírósága honlapjának tanúsága szerint mindösszesen egyetlen ügyben született marasztaló ítélet az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában a 12. kiegészítő jegyzőkönyv alapján.

¹⁰ „A törvény előtt mindenki egyenlő és minden megkülönböztetés nélkül joga van a törvény egyenlő védelméhez...”

A diszkrimináció tilalmának alkotmányos szintű fejlődése Magyarországon

Az egyenlőség követelménye már az 1848. márciusi 12 pontban is felbukkant Magyarországon, mely pontok közül a negyedik törvény előtti egyenlőséget követelt polgári és vallási tekintetben. A gyakorlatban ugyan kisebb lépések történtek (így például a papi tized eltörlésével, vagy éppen a politikai jogok kiterjesztésével), ám az első igazán komoly intézkedés csak 1947-ben született meg, amikor is az Országgyűlés az 1947. évi IV. törvényben rendelkezett a nemesi címek és rangok eltörléséről.¹¹

Az 1949-ben elfogadott magyar Alkotmány eredeti formájában meglehetősen szűkszavúan rendelkezett a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról: a 49. § (1) bekezdés értelmében „A Magyar Népköztársaság polgárai a törvény előtt egyenlők és egyenlő jogokat élveznek”, a (2) bekezdés szerint „A polgárok bármilyen hátrányos megkülönböztetését nemek, felekezetek vagy nemzetiségek szerint a törvény szigorúan bünteti”, míg az 50. § (1) bekezdése szerint „A Magyar Népköztársaságban a nők a férfikkal egyenlő jogokat élveznek.” Összevetve ezen rendelkezéseket az ekkoriban már létező nemzetközi jogi dokumentumokkal, látható, hogy még az e tekintetben nem túl bőbeszédű ENSZ Alapokmányához képest is szűk körben, mindössze három esetben érvényesült csak a hátrányos megkülönböztetés tilalma a magyar jogrendszerben, és nem szerepelt az Alkotmányban az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában felbukkant „bármely más körülmény” sem – ekként pedig a magyar Alkotmányban foglalt megkülönböztetési okok rendszere bizvást volt taxatívnak tekinthető. A másik fontos eltérés, hogy míg a nemzetközi jogi dokumentumok a diszkrimináció tilalmát mindenki számára biztosítják, addig a 49. § (1) bekezdése ezt a jogot csak a Magyar Népköztársaság polgárainak tartotta fenn. Hasonló volt a helyzet a (2) bekezdésben foglaltak tekintetében is – nevezetesen, hogy „polgárok” alatt csupán a Magyar Népköztársaság polgárai értendők –, amelyet az is alátámasztani látszik, hogy az Alkotmány 1972-es reformját követően ezt a szót „állampolgárok”-ra cserélte a jogalkotó. Nem véletlenül jegyzi meg ezzel

¹¹ Miként Bragyova András is megállapítja: „...alkotmányellenes minden olyan jogszabály, amely eleve nem alkalmazható egyenlően, mint például a különféle nemesi vagy rendi előjogokat, privilégiumokat létesítő törvények.” Bragyova András: Egyenlőség és alkotmány. Az alkotmányos egyenlőségi szabály jelentése és alkalmazása. In: *Van és legyen a jogban. Tanulmányok Peschka Vilmos 70. születésnapjára*. KJK, MTA Jogi Tudományi Intézete, 1999. 24-25. o.

kapcsolatosan Győrfi Tamás, hogy az Alkotmány 1949-ben elfogadott szövegváltozata saját maga szegte meg lényegében az egyenjogúság követelményét.¹²

Hogy ez a megfogalmazás mennyire tudatos politikai döntés eredménye volt, jól mutatja, hogy számos más esetben sem általánosságban biztosította az Alkotmány az egyes jogokat az embereknek, hanem azt csupán egy meghatározott kör számára tartotta fenn. Példaként említhető itt az Alkotmány 48. § (1) bekezdése, melynek értelmében „A Magyar Népköztársaság biztosítja a dolgozóknak a művelődéshez való jogát.” Ugyancsak említést érdemel, hogy a nemek egyenjogúsága is sajátosan került megfogalmazásra: eszerint ugyanis az Alkotmány a férfiak helyzetét tekintette kiindulópontnak, és hozzájuk viszonyította a nők helyzetét.¹³ Ez utóbbi megfogalmazáson finomított az Alkotmány 1972-es reformja, amelyet követően már „a nők és a férfiak” élveznek egyenlő jogokat.

Az 1989. évi XXXI. törvény alapjaiban változtatta meg az Alkotmány emberi jogokra vonatkozó fejezetét, azzal az indokolással, hogy „Az emberi jogokról szóló nemzetközi egyezmények, mint az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, a Gazdasági Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya elismerésével Magyarország kötelezettséget vállalt az általános emberi jogoknak mint alapvető értékeknek az elismerésére.” A módosított Alkotmány a törvény indokolása szerint immáron az említett egyezmények szellemében szabályozta újra az alapvető jogokat és kötelezettségeket, közte a diszkrimináció tilalmával. És valóban, immáron nem csupán a polgárok-állampolgárok, de a Magyar Köztársaság területén levő minden személy számára biztosítottak az emberi, állampolgári jogok, méghozzá a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 26. cikkében foglaltakhoz kísértetiesen hasonló, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.

Diszkrimináció a gyakorlatban: D. H. és mások kontra Csehország – vagy Magyarország?

Az Emberi Jogok Európai Bírósága elmúlt évtizedekben született diszkriminációval kapcsolatos ügyei közül elvitathatatlanul az egyik legnagyobb jelentőségű a D. H. és mások kontra Csehország ügyben 2007. november 13-án kelt nagykamari ítélet – melyben a bepanaszolt állam Csehország volt ugyan, de akár Magyarország ellen is indulhatott volna

¹² Győrfi: i.m. 2497. o.

(vagy indulhat majd a jövőben adott esetben) eljárás hasonló tényállás mellett.

A D. H. és mások ügyben irányadó tényállás szerint a csehországi Ostravában a roma gyermekek jelentős része felzárkóztató iskolába került beosztásra – a kérelmezők által becsatolt és a bepanaszolt cseh kormány által sem vitatott statisztikák szerint 1999-ben a felzárkóztató iskolába járó gyermekek 56 %-a volt roma származású, miközben a hagyományos általános iskolákban a roma diákok aránya 2,26 %-ot tett ki. Megfordítva, amíg a nem roma diákok 1,8 %-a került felzárkóztató iskolákba, addig a roma diákok esetében ez az arány 50,3 %-ot ért el.¹⁴ Mindezek a kérelmezők szerint megalázó bánásmódnak, az oktatáshoz való jog sérelmének (amennyiben a gyermekek a későbbiekben is képtelenek betagozódni a hagyományos oktatási rendszerbe), valamint faji alapú hátrányos megkülönböztetésnek is minősülnek.

Szinte ugyanebben az időben az eljáró magyar bíróságoknak (a Hajdú-Bihar megyei Bíróságnak¹⁵, a Debreceni Ítéltáblának¹⁶, végül felülvizsgálati kérelem miatt a Legfelsőbb Bíróságnak¹⁷) egy, a strasbourgihoz némiképp hasonló tényállású ügyet kellett elbírálniuk – igaz, nem az Emberi Jogok Európai Egyezménye, hanem elsősorban az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény rendelkezései alapján. Az ügyben irányadó tényállás szerint Hajdúhadház város önkormányzatának egyik általános iskolájában az oda járó diákok 54 %-a volt roma származású, azonban a legjobban felszerelt főépületben a roma diákok aránya csak 28 % volt, míg a kevésbé jól felszerelt (így például tornateremmel, sportpályával, laptoppal, projektorral vagy éppen könyvtárral sem rendelkező) másik két épületben a roma diákok aránya 86 %, illetőleg 96 % volt. Hasonló volt a helyzet Hajdúhadház másik általános iskolájában is – az eltérés számszakilag nem jelentős, ám a különbség annál fontosabb: ebben az iskolában a roma diákok aránya az összes hallgató 32 %-a volt, ám a legjobban felszerelt épületben ez az arány 22 %, a két kevésbé jól felszerelt épületben pedig egyaránt 100-100 % volt. A felperes Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyermekeknek Alapítvány egyebek között annak megállapítását kérte a bíróságtól, hogy az alperes önkormányzat mindkét általános iskola vonatkozásában a kevésbé jól felszerelt épületekben a roma gyerekeket a nem romáktól jogellenesen elkülöníti és közvetlenül hátrányosan megkülönbözteti, és kérte, hogy a bíróság kötelezze az alperes önkormányzatot a szegregált osztályok felszámolására.

¹³ „A Magyar Népköztársaságban a nők a férfakkal egyenlő jogokat élveznek.”

¹⁴ ECHR, *D. H. és mások kontra Csehország ügy*, a Nagykamara 2007. november 13-i ítélete (ügyszám: 57325/00) 190. pont.

¹⁵ Hajdú-Bihar megyei Bíróság, 6.P. 20.341/2006/50. számú ítélet.

¹⁶ Debreceni Ítéltábla Pf.I.20.361/2007/8. számú ítélet.

Megvizsgálva a két eset irányadó tényállását, megállapítható, hogy mind Ostravában, mind Hajdúhadházon statisztikailag szignifikáns különbség alakult ki egyes általános iskolákban a roma és nem roma diákok arányában, ám amíg Csehországban ez az iskolatípusok közötti választást is jelentette egyben, addig Magyarországon azonos iskolatípuson belüli, különböző módon felszerelt épületekben alakultak ki az eltérő arányok. Közös azonban a tényállásokban, hogy a felperesek érvelésének központi elemét adta az a tény, hogy a roma diákok iskoláztatási körülményei olyan hátrányt teremtenek számukra, amely a későbbiekben már szinte lehetetlenné teszi a visszatagozódásukat a „normál” oktatási rendszerbe. Ugyancsak közös elem, hogy a bepanaszolt fél mindkét esetben jogszerű célokra próbált hivatkozni: mindkét esetben fontosnak tartották annak hangsúlyozását, hogy a különbségtétel nem a gyermekek etnikai származása alapján történt, és amíg a cseh kormány szerint a különbségtétel kifejezetten jogszerű célt (nevezetesen a hátrányos adottságokkal rendelkező gyermekek felzárkóztatását) szolgál¹⁸, addig a hajdúhadházi önkormányzat az iskolaépületek közötti besorolást részben a cigány népismereti program választásával (és ezzel összefüggésben annak hangsúlyozásával, hogy a többi iskolai program, így például az informatikai oktatás vagy két tanítási nyelvű oktatás szükségképpen igényli a jobban felszerelt épületet), részben pedig korábban kialakult gyakorlattal próbálta igazolni, sikertelenül.

Milyen jellegű különbségtételről beszélhetünk ezekben az esetekben? A bepanaszolt felek védekezéséből meglátásom szerint egyértelműen következik, hogy közvetlen hátrányos megkülönböztetésről nem, hiszen az a konkrét esetben akkor állhatott fenn, ha valamely rendelkezés miatt a roma diákok (valós vagy vélt) faji hovatartozásuk miatt részesültek kedvezőtlenebb bánásmódban, mint más, velük összehasonlítható helyzetben levő diákok. Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletében nincs utalás arra vonatkozóan, hogy ebben az esetben felmerült volna a közvetlen hátrányos megkülönböztetés vizsgálatának lehetősége – hiszen például az első fokon eljáró héttagú kamara kifejezetten rögzítette, hogy semmi sem igazolja, hogy a speciális iskolákba irányítás a gyermekek etnikai származása alapján történt volna.¹⁹ Ehhez képest, a hajdúhadházi ügyben eljáró Hajdú-Bihar megyei Bíróság ítélete kifejezetten utal arra, hogy a konkrét ügyben közvetlen hátrányos megkülönböztetés történt.²⁰ A teljesség kedvéért megjegyzendő, hogy a Debreceni Ítéltábla ítéletében ez az utalás már nem szerepel – az azonban igen, hogy „osztotta az ítéltábla az elsőfokú bíróságnak a hátrányos

¹⁷ Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.20.936/2008/4. számú ítélet.

¹⁸ *D.H. és mások ítélet* 125. pont.

¹⁹ Uo.

megkülönböztetés tényével kapcsolatos álláspontját”.

Meglátásom szerint egyértelműen a (közvetett hátrányos megkülönböztetést elfogadó) strasbourgi bírósági ítélet tekinthető helyesnek, és ilyen tartalmú ítéletet kellett volna a magyar bíróságoknak is hozniuk – megjegyezve azonban, hogy formálisan akár közvetlen, akár közvetett hátrányos megkülönböztetés történt, a bepanaszolt fél marasztalására kerül sor, és legalább ennyiben mindkét ítélet helyesnek tekinthető. Közvetett hátrányos megkülönböztetésről ugyanis akkor beszélhetünk, ha az egyes rendelkezések végrehajtásakor kiderül, hogy bár látszólag semlegesek, mégis egy jól behatárolható csoporthoz tartozó személyek többségben vannak azok között, akiknek ez az elviekben semleges intézkedés hátrányosan érint.

Álláspontom szerint az ezekben a kérdésekben mértékadónak tekinthető nemzetközi emberi jogvédő szervezetek helyesen hivatkoztak arra a D. H. és mások ügyben beavatkozóként, hogy a strasbourgi bíróságnak meg kellene fordítania a bizonyítási terhet a konkrét, a közvetett diszkrimináció gyanúját felvető esetekben, és a kormánytól kellene elvárni annak bizonyítását, hogy az összehasonlítható helyzetben levő csoportok különböző hatást eredményező, de látszólag egységes kezelése nem valósított meg diszkriminációt.²¹ A közvetett hátrányos megkülönböztetés helyességét mutatja a hajdúhadházi ügyben az a tény is, hogy az ügyben eljáró valamennyi bíróság elfogadta ítéletében az alperes iskolák által felhozott kimentési okokat valóságosként – csak éppen nem minősítették azokat olyan „tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoknak”, mely az egyenlő bánásmód megsértése alól mentesülést eredményezne. Az viszont a bizonyítékként elfogadott statisztikai adatok alapján kétségtelen, hogy az épületek eltérő felszereltsége végeredményben lényegesen nagyobb arányban érintette hátrányosabban a roma, mint a nem roma diákokat. Márpedig a közvetlen és a közvetett diszkrimináció között a legfőbb különbséget megítélésem szerint az jelenti, hogy közvetett diszkrimináció esetén némiképp paradox módon elsősorban nem maga a hátrányos megkülönböztetés bizonyítható, hanem csupán a hátrányos következmények és a csoportképző ismérv közötti kapcsolat.²²

Az egyenlő bánásmódról szóló törvény magyarázata egyébiránt kifejezetten rögzíti, hogy a közvetett diszkrimináció hazai gyakorlata elenyésző, azonban példa lehet erre az az önkormányzati rendelet, mely a szociális segélyek ellentételezéseként jelzalog bejegyztetését

²⁰ „A bíróság megállapítja, hogy ... a cigány etnikumú tanulókat ... közvetlenül hátrányosan megkülönböztetik azáltal, hogy számukra alacsonyabb színvonalú, illetőleg hátrányosan igénybe vehető tárgyi eszközöket, tárgyi feltételeket biztosítanak.”

²¹ D. H. és mások ítélet 163. pont.

írta elő a segélyben részesített tulajdonában álló ingatlanra. Az intézkedés ez esetben is látszólag semleges volt, csakúgy, mint a konkrét perben szereplő általános iskolák esetében az osztályba, illetőleg oktatási épületekbe sorolás szempontrendszere, azonban mindkét esetben a hátrány elsősorban a romákat sújtotta: az általános iskolák esetében a statisztikai létszámok alapján igazolható módon, az önkormányzati rendelet esetében pedig azért, mert a szociális segélyt elsősorban a roma lakosok vették igénybe, így ténylegesen elsősorban a romák házára került jelzálogjog.²³

A strasbourgi Nagykamara ítéletében gyökeresen szakított a strasbourgi bíróság addigi ítélkezési gyakorlatával, és kijelentette, hogy amennyiben egy intézkedés vagy gyakorlat hatását kell megvizsgálni, akkor a megfelelő módszerekkel és alapossággal rögzített statisztikai adatok elégséges bizonyítékul szolgálhatnak az ügy eldöntéséhez.²⁴ A strasbourgi bíróság azonban azt is rögzítette, hogy ez természetesen nem azt jelenti, hogy közvetett diszkriminációt ne lehetne statisztikai adatok nélkül is érvényesíteni.²⁵ Ilyen esetekben a bizonyítási teher az államra száll, melynek azt kell bemutatnia, hogy a hatását tekintve megkülönböztető bánásmód valójában miért nem jelent diszkriminációt, már csak azért is, mert a diszkrimináció bizonyítását elvárni a kérelmezőktől ilyen esetekben szinte lehetetlen lenne.²⁶

Kétségtelenül igaz, hogy a közvetett diszkrimináció hatékony bizonyítása a statisztikai adatok elfogadása nélkül szinte a lehetetlennel volna határos a kérelmezők számára. Ugyanakkor arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy a statisztikai adatok felhasználása számos problémát vethet fel: kérdéses, mekkora mintavétel esetén tekinthető pontosnak egy statisztikai adathalmaz, miként az is, hogy milyen fokú statisztikai mutató elegendő ahhoz, hogy megalapozza a jogilag szignifikáns eltérést, különös tekintettel a statisztikai hibahatárok lehetőségére.²⁷ Ennek ellenére, a vizsgálandó csoportot kellő reprezentativitással képviselő és eredményében szignifikáns különbségeket mutató statisztikai adatok meglátásom szerint bizonyítékként elfogadhatóak, amennyiben azok együtt járnak a bizonyítási teher oly módon

²² A közvetlen és közvetett diszkrimináció strasbourgi bírói gyakorlat szerinti elhatárolásáról bővebben lásd: Szemesi Sándor: *A diszkrimináció tilalma az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában*, Complex, 2009. 30-34. o.

²³ Kárpáti József - Bihary László - Kádár András Kristóf - Farkas Lilla: *Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény magyarázata*, Másság Alapítvány, 2006. 61. o.

²⁴ Ezzel teljesen egyezően ítéli meg a statisztikai adatok felhasználhatóságának kérdését az Emberi Jogok Amerikai-közi Bírósága is. Lásd például: IACHR, *Celestine ügy*, ügyszám: 10.031, 23/89. számú, 1989. szeptember 28-án kelt határozat, 38-45. pontok.

²⁵ *D. H. és mások ítélet* 188. pont.

²⁶ *D. H. és mások ítélet* 189. pont.

²⁷ Ina Sjerps: Effects and Justifications, or how to Establish a Prima Facie Case of Indirect Sex Discrimination, In: Titia Loenen - Peter R. Rodrigues (szerk.): *Non-Discrimination Law: Comparative Perspectives*, Kluwer, 1999. 245-247. o.

történő megfordításával, hogy a bepanaszolt félnek módjában áll annak igazolása, hogy a kérdéses statisztikai eredményeket produkáló gyakorlat valójában miért nem valósított meg közvetett hátrányos megkülönböztetést (például valamilyen jogszerű, és az elért eredménnyel arányosnak tekinthető cél miatt), vagy esetleg módjában álljon a statisztikai adatok megfelelőségét megcáfolni. Megjegyzendő, hogy más nemzetközi és nemzeti intézmények gyakorlatában korántsem példa nélküli a statisztikai adatok elfogadása bizonyítékként: példaként említhető erre az Emberi Jogok Amerika-közi Bírósága²⁸ vagy az Európai Bíróság²⁹ éppúgy, mint egyes ENSZ intézmények gyakorlata.³⁰ Más szavakkal, közvetett hátrányos megkülönböztetés gyanúja esetén a bizonyítási teher megfordítása azt eredményezi, hogy amennyiben sem az egyenlő, sem az eltérő bánásmód mellett nincsenek kifejezett, nyomós érvek, úgy az igazolás sikertelenségének terhét nem a panaszosnak kell viselnie.

A statisztikai adatok elfogadhatóságával kapcsolatosan azonban egy érdekes, az etnikai hovatartozással kapcsolatos kérdéshez is elvezet a hajdúhadházi ügyben született azon statisztika, miszerint az egyik iskola két kevésbé jól felszerelt épületében 100 % volt az ott tanuló diákok között a romák aránya. Az ügyben eljáró bíróság eseti szakértőt rendelt ki, mely szakértő a bíróság által meghatározott módszerek alapján, a bíróság szerint legfeljebb 1 %-os eltéréssel valósághűen rögzítette a ténylegesen roma etnikumhoz tartozó személyek számarányát, az előterjesztett szakértői vélemény pedig az anonimitásra tekintettel adatvédelmi szabályt sem sértett. Álláspontom szerint megkérdőjelezhető az anonimitásra hivatkozás abban az esetben, ahol a szakértői vélemény valamely oktatási épület diákjainak 100 %-át sorolja a roma származásúak közé.

Következtetések

A D.H. és mások ügy sok tekintetben mérföldkőnek tekinthető az Emberi Jogok Európai Bírósága hátrányos megkülönböztetés tilalmával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatában – csakúgy, mint Magyarországon az említett hajdúhadházi per. Mindkét ítélettel kapcsolatosan számos kérdés merült fel az időközben eltelt években: a strasbourgi bíróságnak egyebek között

²⁸ IACHR, *Celestine ügy*, ügyszám: 10.031, 23/89. számú, 1989. szeptember 28-án kelt határozat, 38-45. pontok.

²⁹ Az Európai Bíróság vonatkozó esetjogának vázlatos áttekintését lásd: Kevin Kitching: *Non-Discrimination in International Law. A Handbook for Practitioners*, Interights, 2005. 87-88. o.

³⁰ CEDAW General Recommendation No. 9. Statistical Data Concerning the Situation of Women (CEDAW 9. számú általános ajánlása a statisztikai adatok nők helyzetének igazolására való felhasználhatóságáról), Forrás: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm> (internetről letöltve: 2010. november 20-án).

arra kellett választ keresnie, hogy elfogadható-e a különbségtétel a diákok nyelvtudására történő hivatkozással,³¹ míg a magyar Legfelsőbb Bíróság ítéletének hiányossága, hogy nem tűzött teljesítési határidőt a jogsértés abbahagyására, „a kötelezettség természetéből adódóan ugyanis a jelen per keretein kívül eső szakmai szempontok alapján kialakított program végrehajtásával lehet csak a jogsértő helyzetet megszüntetni.”³² – ami pedig további, eljárásjogi természetű kérdések felvetésére is módot adhat a későbbiekben.

³¹ ECHR, *Orsus és mások kontra Horvátország ügy*, a Nagykamara 2010. március 16-i ítélete (ügyszám: 15766/03)

³² Lásd a Legfelsőbb Bíróság hivatkozott ítéletének V. pontját.

Szalai Anikó:

Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélezésének megjelenése a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában

Jelen cikk az európai emberi jogi rezsím hatását vizsgálja a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatára. Feltárja, hogy míg az 1990-es években az AB határozataiban az európai mérce megállapításául szolgált a strasbourgi szervek gyakorlata, addig manapság már inkább csak többletérvként szerepel. Az AB a döntések meghozatalánál általában jól próbálja elrejtetni, hogy honnan merít, de az bizonyosan elmondható, hogy figyelni az európai folyamatokat, döntéseket.

A cikk statisztikák és egyes jogok, így például a tisztességes eljáráshoz való jog példáin keresztül vázolja az európai emberi jogi rezsím megjelenését az AB gyakorlatában, kitérve a jelenleg folyó alkotmányozás egyes kérdéseire. Felmerül a kérdés, hogy a magyar Alkotmánybíróság az egyes alapjogok vizsgálata során melyik európai mércét kövesse majd, ha az Európai Unió csatlakozik az Európai Emberi Jogi Egyezményhez.

A magyar Alkotmánybíróság első alkalommal 1990. október 31-én megjelent 23/1990. sz. határozatában hivatkozott az Emberi Jogok Európai Egyezményére¹ (továbbiakban Egyezmény), egy héttel azelőtt, hogy Magyarország aláírta volna azt. A halálbüntetés eltörlésével kapcsolatos rendkívül jelentős döntéstől kezdve az AB számos alkalommal „kitekintett” az Egyezmény rendelkezéseire, sőt 1993-tól kezdve már nem csak az Egyezmény szövegét, hanem a strasbourgi szervek esetjogát is idézte. A magyarországi alkotmánybíráskodás kezdeti szakaszában ezek a hivatkozások az európai emberi jogi gondolkodás, az európai mérce átvételét jelentette. A kilencvenes évek első felében a törvényhozás és az alkotmányossági vizsgálat szinte versengett a rendszerváltás előtti jogszabályoknak az új Alkotmánnyal való összhangja megteremtése terén, és ebben a jogharmonizációs-jogalkotó munkában a nyugat-európai és az amerikai joggyakorlat

¹ Szalai Anikó egyetemi tanársegéd a Szegedi Tudományegyetem ÁJK Nemzetközi Jogi és Európa-jogi Tanszékén. Kutatási területe a nemzetközi szerződések joga, a nemzetközi humanitárius jog és emberi jogok, PhD témája a fégyveres konfliktusok hatása a nemzetközi szerződésekre. E-mail: szalaianiko@juris.u-szeged.hu.

figyelembevételével mellett kiemelkedő szerep jutott az Európa Tanács dokumentumainak és különösen az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatának.

A Magyar Köztársaság Alkotmányának XII. fejezete az „Az alapvető jogok és kötelezettségek” címet viseli, amelyet az 1989. évi jogállami változás alkotmánymódosítása (1989. évi XXXI. tv. 34. §) illesztett be az alaptörvénybe. Az alkotmánymódosító törvény részletes indokolása szerint az alapvető jogokról szóló rendelkezések túlnyomórészt az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatából és az ENSZ 1966. évi egyezségokmányaiból merítettek, ezek szellemében szabályozták újra az alkotmányos alapjogokat. Annak ellenére, hogy ezek szerint nem az Emberi Jogok Európai Egyezménye szolgált mintául, az egyezményhez történő csatlakozás után mégsem volt szükség nagy változtatásokra ezen a fejezeten. Pusztán az Alkotmány szövegének változásait, módosításait nem lehet azonban az elmúlt 20 év alkotmányfejlődésének tekinteni, sok esetben ezek csak technikai jellegűek voltak, új intézmények felállítását jelentették, és a konkrét jogfejlesztést sokkal inkább maga az Alkotmánybíróság hajtotta végre.²

Jogok a számok tükrében

Az elmúlt húsz év során az Alkotmánybíróság megközelítően 1500 határozatot hozott, ebből összesen körülbelül 132 határozatban található hivatkozás az európai emberi jogi rezsimre.³ Azért szerepel a 132-es szám előtt a körülbelül kifejezés, mert korántsem könnyű kideríteni ezek pontos összegét. Az AB ugyanis – enyhe túlzással – kétszer nem hivatkozik egyformán: például, ha az Emberi Jogok Európai Egyezményét írjuk be a jogtár keresőjébe, akkor 35 találatot kapunk, azonban ha a magyar kihirdető jogszabály (1993. évi XXXI. tv.) száma alapján kutatunk, akkor már 83 eredményt mutat a monitor. Az AB gyakorlatának korai éveiben több alkalommal is előfordult, hogy az Európai Emberi Jogi Egyezményre csak úgy hivatkoztak, hogy „az Egyezmény” vagy Emberi Jogi Egyezmény, ez 26 találatot hoz. Mindezek mellett előfordulnak olyan határozatok is, ahol pedig egyszerűen csak az Európai Emberi Jogi Bíróság (továbbiakban: Bíróság) vagy általánosságban a „strasbourgi szervek” gyakorlatát említik.

¹ Hivatalos elnevezése a kihirdető jogszabály alapján: Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről

² Molnár Tamás: „Az európai jogfejlődés hatása a magyar alkotmányfejlődésre az emberi jogok területén”. *Acta Humana*, 16. évf. 2. szám (2005), 58-59. o.

³ 1990 és 2010. szeptember 1. között.

1993 és 1999 között évente átlagosan öt határozatban hivatkozott az AB az európai emberi jogi rezsimre valamilyen módon, majd 2000-től ez a duplájára emelkedik, évente 9-10 ilyen határozatot találunk.

A rendszerváltás utáni magyar társadalom és jogalkotás legnagyobb emberi jogi kihívásai: a tisztességes eljáráshoz való jog és a véleménynyilvánítás szabadsága

A magyar Alkotmánybíróság határozataiban a legtöbb hivatkozást az Egyezmény 6. cikkére, a tisztességes eljáráshoz való jogra találjuk, ez az összes hivatkozás több mint egynegyedét teszi ki.

A magyar jogalkotók számára komoly kihívást jelentett a szabálysértési jog összebékítése az Egyezménnyel, amelyet nem is volt képes megvalósítani az Egyezmény hatálybalépésének időpontjára, így aztán ezzel összefüggésben fenntartást is tett Magyarország.

Előtte még a 63/1997. AB határozatban az AB megállapította, hogy az Országgyűlés elmulasztotta az Alkotmány követelményeinek megfelelő újraszabályozásra vonatkozó jogalkotói feladatát és felhívta az Országgyűlést ennek pótlására 1998. december 31-ig. Az AB érvelése itt nagyon hasonló képet mutat az EJEB érvelésével.⁴ Ezt követően született meg az 1998. évi XIX. tv. a büntetőeljárásról, amely 2000. január 1-én lépett hatályba. A szabálysértési és büntetőeljárás joganyag harmonizációja annak ellenére nem volt egyszerű, hogy 1989 és 1990 folyamán számos átfogó törvénymódosítás született (pl.: 1989. évi XXVI. tv.).

Általánosságban is kijelenthető, hogy az egyik fő probléma ezen a területen a bíróságok hatásköri hiányosságai voltak, nevezetesen, hogy bíróság döntsön az előzetes letartóztatásról, hogy a szabálysértési hatóság határozata ellen bírósághoz lehessen fordulni, tehát összességében az a biztosíték, hogy az állampolgárok alapjogait érintő döntéseket (tisztességes eljárás, személyi szabadság) a független és pártatlan bíróság hozza meg.

Úgy tűnik, a tisztességes eljáráshoz való jog minden kritériumának megfelelő igazságszolgáltatási eljárások megteremtése továbbra is jelentős kihívás a magyar jogalkotó számára. Az AB 1995 óta majdnem minden évben – egyetlen kivétel a 2007. év – foglalkozott ezzel a kérdéssel és az Egyezmény 6. cikkével. Ez egyébként nem egyedülálló magyar jelenség, az Emberi Jogok Európai Bírósága ügyforgalmát bemutató éves jelentések tartalmát összegezve megállapítható, hogy az emberi alapjogoknak az Egyezmény 2-18. cikkeiben megtalálható

katalógusából önmagában a 6. cikkre alapított kérelmek adják az ügyforgalom egyharmadát. A tisztességes eljáráshoz való jog megsértésével kapcsolatosan minden tagállammal szemben indult már eljárás. A tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatosan az EJEB előtt tipikusan magyar ügynek az eljárások hosszúságával kapcsolatos viták tekinthetők. 1992⁵ és 2006 között 4544 panasz érkezett a Bírósághoz Magyarországgal szemben, amelyből összesen 86 ítélet állapított meg jogsértést, ebből is 78 eset volt, amely a 6. cikk megsértését mondta ki. A 86 marasztaló ítéletből 66 volt polgári ügygel kapcsolatos.⁶

A marasztalások eredményeként 1990 és 2007 között 181,5 millió Ft-ot fizetett ki a Magyar Állam kártérítésként – és ebben nincs benne az az összeg, amelyet a magyar kormány békés megegyezés alapján fizetett a panaszosnak.⁷

Az AB határozatokban a tisztességes eljáráshoz való jog körében vizsgált kérdések leginkább a védelemhez való jog, a jogorvoslati jog, a bíróság és ügyészség szétválása és a pártatlanság.

Gyakoriság tekintetében ezt követi a 10. cikk (véleménynyilvánítási- és információs szabadság), majd körülbelül egyforma arányban az 5. (személyi szabadság), 8. (magánélethez való jog) és az első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke (tulajdonhoz való jog). Ez a rangsor kiválóan tükrözi a rendszerváltás utáni magyar társadalom legfőbb nehézségeit, azokat a jogi hiányosságokat, amelyek a rendszerváltás előtti politikai-gazdasági berendezkedésből adódtak.

Eltérő horizont: az EJEE a magyar bíró és a magyar alkotmánybíró szemszögéből

A magyar ítélezési gyakorlat jellemzője, hogy a rendes bíróságok ódzkodnak az Alkotmányra, annak alapjogi rendelkezéseire alapítani döntésüket. Az Alkotmányra legfeljebb csak a rendelkező részben foglaltakat alátámasztandó, „többlet-érvként” utalnak. Ami az egyes nemzetközi szerződésekben foglalt emberi jogokat illeti, elsődleges hivatkozási alapként szinte soha nem találkozhatunk velük, legfeljebb az ítélet indokolásában elvi szinten vagy háttérként. Megállapítható, hogy a hazai judikatúra mindmáig idegenkedik a nemzetközi jogi eredetű normák mindennapi alkalmazásától, s jellemzően a nagyobb biztonságot jelentő ismerős közeg, a belső jogi eredetű jogforrásokhoz folyamodik. A Fővárosi Bíróság egyik 2003-as

⁴ Bán Tamás: „Az Európa Tanács ötven éve: tagságunk hatásai a magyar jogfejlődésre”. *Acta Humana*, 10. évf. 35-36. szám (1999), 9-10. o.

⁵ Ekkor ratifikálta Magyarország az egyezményt, az első kérelem vele szemben 1993-ban érkezett be.

⁶ Orosz Árpád: „A magyarországi polgári perek az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt”. *Acta Humana*, 18. évf. 4. szám (2007). 7. o.

ítéletéből származó hírhedt részlet remélhetőleg már nem jellemző az átlag magyar bíró gondolkodására: „A bíróság [...] felhívja a kérelmező jogi képviselőjének figyelmét arra, hogy a Magyar Köztársaság igazságszolgáltatása nem precedensrendszerű, az Európai Emberi Jogi Bíróság döntései hazánk közigazgatási szervei, bíróságai előtt közvetlen hivatkozási alappal az Európai Unióhoz való csatlakozásunkat követően szolgálhatnak...”⁸

Az Alkotmánybíróság a kezdetektől fogva másként közelített az emberi jogi szerződésekhez.⁹ Az AB az Emberi Jogok Európai Egyezményére már annak megerősítése előtt is hivatkozott: a magyarországi alkotmánybíráskodás első fejlődési szakaszában az egyezmény rendelkezéseire való utalás az európai mérce keresésének és figyelembevételének tudható be.¹⁰

Az AB 1993-tól kezdve már nem csak az Egyezmény szövegét, hanem a strasbourgi szervek esetjogát is idézte. Az AB határozatokat áttekintve az Egyezmény többféle funkciót töltött be az Alkotmány őreinek alapjogvédő tevékenységében. A strasbourgi gyakorlatra történő hivatkozások nem egyszer az alkotmányjogi érvelésnek kívántak többletsúlyt adni, így ez a magyar Alkotmány alkotmánybírói értelmezése megerősítésének funkcióját töltötte be.¹¹

Azokban az esetekben, amikor az Alkotmány maga sem nyújt elég fogódzót, megnő az Egyezmény és a Bíróság esetjogának szerepe: az AB fontos segítségre talál a strasbourgi döntésekben. Ez történt például a mezőgazdasági földterület megszerzésére vonatkozó korlátozások alkotmányosságának ügyében annak megállapításakor, hogy a tulajdonhoz való jog nem terjed ki a tulajdon megszerzésére, hiszen csak a már meglévő tulajdon a védett.¹²

Noha az EJEB és a strasbourgi esetjog leggyakrabban ilyen minőségében segít az Alkotmánybírósnak, bizonyos esetekben fontos szerepet játszik valamely jognak a pusztá létezése is, főként akkor, ha az egyezmény a magyar Alkotmánynál magasabb mércét állít fel az adott alapvető jog védelme tekintetében. Ilyenkor az AB olyan módon értelmezi az Alkotmányt, hogy a magyar jogban tételesen megfogalmazott joggal szemben támasztott követelményeket a nemzetközi normák szintjére „emeli fel”.¹³ Példákkal megvilágítva ezt: bár az Alkotmány kinyilvánítja a család és a házasság védelmét (15. §), nem tartalmazza az Egyezményben foglalt házasságkötéshez való jogot (12. cikk). Az AB – hivatkozva az Alkotmány 7.§ (1)-re –

⁷ Uo. 8. o.

⁸ Részlet a Fővárosi Bíróság 20. Kpk.45.434/2003/2. sz. ítéletéből.

⁹ Molnár: i.m. 61. o.

¹⁰ Sólyom László: „Kölcsönhatás az emberi jogok európai bíróságának esetjoga és a szólásszabadság védelme között Magyarországon”. *Állam- és Jogtudomány*, XXXVIII. évf. (1996-1997), 150. o.

¹¹ Lásd pl.: 66/1992 (XII. 17.) AB határozat, 4/1993. (II. 12.) AB határozat; Sólyom i.m. 153-154. o.

¹² A 35/1994. (VI. 24.) AB határozat az 1976. évi Marckx ügyre és az Európai Emberi Jogi Bizottság egy közzé nem tett véleményére hivatkozik.

¹³ Molnár: i.m. 62. o.

megállapította, hogy a házasság védelme kötelezi az államot, hogy biztosítsa a házasságkötés szabadságát.¹⁴

Egy másik eset a lelkiismereti és vallásszabadsággal kapcsolatos: az Alkotmány 60. szakasza tartalmazza ezt a jogot, az ezt végrehajtó egyházakról szóló törvény pedig biztosítja a szülőknek azt a jogot, hogy döntsenek gyermekeik vallásos neveléséről, valamint megengedi az egyházaknak, hogy iskolákat működtessenek. Az AB megállapította, hogy az egyházakról szóló jogszabály rendelkezései nem biztosítják elegendő mértékben az állam kötelezettségeit az Alkotmány 60. szakasza megfelelő végrehajtásához. Az AB kijelentette, hogy „Magyarország nemzetközi egyezményekben ennél többet vállalt.”¹⁵

Az AB, amikor az általa vizsgált törvényekre a szükségességi és arányossági tesztet alkalmazza, határozatának indokolásában gyakran hivatkozik a kapcsolatos nemzetközi dokumentumok megengedő vagy tiltó-korlátozó szabályára. Ugyanakkor az AB, ha egy-egy jogkorlátozás alkotmányosságát vizsgálja, akkor nem a nemzetközi dokumentumokban, és így például az Egyezményben nevesített korlátozási lehetőségekből indul ki.

Az Alkotmánybíróságnak arra is joga van,¹⁶ hogy vizsgálja egy belső jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését, amely során elképzelhető lenne, hogy az AB a kérdéses jogszabályt az Európai Emberi Jogi Egyezményhez mérje. Ilyet azonban még nem tett. Az AB a mai napig nem hozott olyan határozatot, amelyben kifejezetten azt mondta volna ki, hogy az általa vizsgált magyar jogszabály beleütközik az Egyezménybe. Az Egyezmény rendelkezéseit és az EJEB gyakorlatát mindig mint újabb érvet, bizonyítékot használ fel a véleménye alátámasztásához, pedig egyes jogok tekintetében az Egyezmény részletesebb, pontosabb szabályozást állapít meg, mint az Alkotmány. Nem egyértelmű számomra, hogy ennek pusztán annyi az oka, hogy ezek a jogok megtalálhatóak nagyrészt az Alkotmányban is vagy esetleg ebben is a magyar jogrendszer nemzetközi szerződésekkel szemben tanúsított ellenállása mutatkozik meg. Ennek a kérdésnek akkor lehet jelentősége különösen, ha a nemzetközi szerződés vagy maga az Európai Emberi Jogi Egyezmény magasabb mércét állít, mint a magyar Alkotmány. Habár az is igaz, hogy egyes alapjogok tartalmáról, korlátairól, a gyakorlati alkalmazásukról külön jogszabály rendelkezik, gondolok itt például a gyülekezési jogról szóló törvényre (1989. évi III. tv.).

¹⁴ 22/1992. (IV.10.) AB határozat.

¹⁵ 4/1993. (II. 12.) AB határozat.

¹⁶ 1989. évi XXXII. tv. az Alkotmánybíróságról, 44-47.§.

Gondolatok az új magyar alkotmányozás és az EU-nak az Egyezményhez történő csatlakozása kérdésköréből

A hazai alapjogokra vonatkozó alkotmányi szabályozás egyik „különlegessége”, hogy a nemzetközi okmányok és számos európai alkotmánnyal ellentétben nem határozza meg az egyes alapjogok korlátozásának sajátos feltételeit. Tehát a jelenleg hatályos alkotmány kimondja a jogokat, és általánosságban azt, hogy a részleteket törvények írják elő, amelyek azonban nem korlátozhatják ezen jogok lényeges tartalmát. (Alkotmány 8. § (2)) Valamint arról is rendelkezik, hogy szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején melyek nem függeszthetők fel vagy korlátozhatóak (8.§ (4)). Ennek következtében Magyarországon jelentős mértékben az Alkotmánybíróságra hárult és hárul annak kimunkálása, hogy milyen mértékben és módon korlátozhatóak az alapjogok.¹⁷ Noha Napóleon belügyminisztere, Talleyrand híres mondása szerint a jó alkotmány rövid és homályos, megfontolandó, hogy egy új alkotmányban ne csak az alapjogok szerepeljenek, amelynek a korlátait törvények szabják meg, hanem a fő kivételek is. Például, ahogyan azt látjuk a különböző nemzetközi emberi jogi egyezményekben is.

Az Európai Unió csatlakozásának problémái az Európai Emberi Jogi Egyezményhez noha túlmutat a címben megjelölteken, egy ilyen konferencia esetében mindenképpen fontosnak tartom megemlíteni. Mind az EJE-re, mind az Európai Unió Bíróságára jellemző a terjedelmes és esetenként ellentmondásokat tartalmazó ítélezési gyakorlat. Felmerül a kérdés, hogy a magyar Alkotmánybíróság az egyes alapjogok vizsgálata során melyik európai mércét kövesse majd. Nem szabad elfelejteni, hogy az alapjogok értelmezése mindig függ az értelmezést végrehajtó értékrendszerétől, az elérni kívánt céltól, a gyakorlati lehetőségektől és az adott társadalmi környezettől, így nem zárható ki, hogy bizonyos ellentmondások meg ne jelennének majd.

Zárszó

Statisztikai adatok és egyes jogokkal kapcsolatos döntések megvizsgálása alapján kíséreltem meg egy korántsem átfogó képet adni az Európai Emberi Jogi Bíróság és a magyar Alkotmánybíróság korrelációjáról. Az AB a döntések meghozatalánál általában jól próbálja

elrejtteni, hogy honnan merít, de az bizonyosan elmondható, hogy figyeli az európai folyamatokat, döntéseket. Egy új Alkotmány megalkotásával összefüggésben pedig különösen nagy jelentősége lehet a nemzetközi kitekintésnek és az összehasonlító jogi szemléletnek. Nem olyan módon, ahogyan azt általában használjuk, tehát, hogy másoljuk azt ahonnan az irányadó szél fúj, hanem sokkal inkább azért, hogy a tág látásmód segítségével a jogalkotók kifejleszthessék a legmegfelelőbb megoldást.

¹⁷ Ádám Antal: „Az Alkotmánybíróság szerepe az emberi jogok védelmében”. *Acta Humana*, 5. évf. 15-16. szám (1994), 55-70. o.

Téglási András:

A tulajdonhoz való jog védelme Európában – az Európai Unió Bírósága, az Emberi Jogok Európai Bírósága és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának fényében

A XXI. század elején Magyarországon az egyén alapjogi védelmének, ideértve a tulajdonhoz való alapjogi védelmének körét három bírói fórum hivatott biztosítani: a magyar Alkotmánybíróság, a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Unió Bírósága. Ezek az intézmények azonban nem működhetnek egymástól függetlenül. A magyar Alkotmánybíróság már működésének kezdete óta felhasználta a strasbourgi gyakorlatból kikristályosodó jogelveket és követelményeket.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága és a luxemburgi Európai Bíróság pedig hosszú évtizedeken keresztül, kezdetben egymástól függetlenül, majd egymás gyakorlatához közeledve – olykor egymással versengve, helyenként még egymásnak ellent is mondva – kifejlesztette egységes tulajdonvédelmi rendszerét. Mivel a tulajdonhoz való jog az Emberi Jogok Európai Egyezménye által garantált jog, ezért annak tartalma – az EU Alapjogi Chartája alapján – ma már meg kell feleljen a strasbourgi bíróság gyakorlatának.

Az alapjogok védelme általában

A tulajdonhoz való jog konkrét tárgyalása előtt érdemes néhány mondat erejéig általánosságban is kitérni az alapjogok védelmének kialakulására és rendszerére. Ezen a téren történelmileg az figyelhető meg, hogy már az angol alkotmány alapidokumentumaként tisztelt, 1215-ben kiadott Magna Charta Libertatum¹ is tartalmazott az önkényes kisajátítás ellen

* Téglási András 2006-ban a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerzett jogi diplomát, majd az Egyetem Doktori Iskolájában 2009-ben abszolutóriumot. Fokozatszerzési eljárása a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájában jelenleg folyamatban van. 2007-től egyetemi tanársegédként dolgozik a KGRE Alkotmányjogi Tanszékén, meghívott előadó a Polgári Jogi Tanszéken, illetve a Rendőrtiszti Főiskola valamint a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékein. Kutatási területe: alapjogok, emberi jogok, különös tekintettel a tulajdonhoz való alapjog alkotmányos védelmére. Magyar és angol nyelven publikál, részt vett az Alkotmány kommentárjának elkészítésében is. Jelenleg az Országgyűlés Hivatalának jogi szakreferense.

¹ A Magna Charta Libertatumot („nagy szabadságlevél”) I. Földnélküli János adta ki 1215. június 15-én.

valamiféle védelmet, mikor elrendelte, hogy szabad embert birtokából elűzni csak jogszerű ítélet vagy törvény alapján lehetséges. Ebből a „szabad ember” megjelölésből látható, hogy ugyan már a középkor elején megjelennek a modern alapjogokra emlékeztető polgárjogok, ezek azonban még csupán a társadalom egyes kiváltságos – és általában kisebbségben lévő – rétegeire, azaz jobbra a feudális nemesekre vonatkoznak, és inkább tekinthetők privilégiumnak, mint a mai, modern értelemben vett emberi jognak.

Emberi jogokról és azok védelméről tulajdonképpen onnantól érdemes csupán beszélni, amikortól ezeket a jogokat univerzálisnak, azaz minden emberre egyformán kiterjedőnek fogadják el. Vagyis amellet, hogy mind az ókorban, mind a középkorban megjelentek már bizonyos – emberi jogokra emlékeztető – alapjogok, ezek csak egyesek kiváltságaiként, és nem egyetemes érvennyel jelentkeztek. A mai, modern értelemben felfogott emberi jogok megjelenése a polgári átalakulással és az első írott alkotmányok, illetve emberi jogi deklarációk² megjelenésével figyelhető meg. Egészen a XX. század közepéig azonban ezek a jogok megmaradtak a nemzeti-alkotmányos szabályozás keretein belül, és az alapjogok nemzetközi védelméről csak a II. világháborút követően beszélhetünk, melynek elsődleges okaként épp a világháború során az emberi jogok semmibe vételét igazoló tragikus események szolgálták. Egyetemes viszonylatban elsőként az ENSZ 1948-as Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata,³ majd az 1966-os Polgári és Politikai Jogok, illetve a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya,⁴ regionális szinten pedig a strasbourgi székhelyű Európa Tanács keretében 1950 november 4-én Rómában megkötött Emberi Jogok Európai Egyezménye⁵ jelentett áttörést az emberi jogok nemzetközi védelme terén.

Ami az Európai Unió jogrendjét illeti, az emberi jogok védelme terén mindenekelőtt abból kell kiindulnunk, hogy – mivel az EU elsősorban gazdasági szervezetként jött létre – az alapító szerződések⁶ nem tartalmaznak olyan nevesített alapjogi katalógust mint az Európa Tanács emberi jogi egyezménye. A ma már uniósnek nevezett, akkor még közösségi jog szempontjából ugyanis az alapszabadságoknak, azaz a személyek, szolgáltatások, áruk és a tőke szabad áramlásának van – és volt mindig is – elsődleges jelentősége. A közösségi alapjogok azonban az alapszabadságokkal szemben sokáig nem nyertek felvételt a közösség

² Lásd a francia Alkotmányozó Nemzetgyűlés által 1789. augusztus 26-án elfogadott Ember és Polgár Jogainak Deklarációját.

³ Kidolgozásának történetéről lásd Kovács Péter: „Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata Kidolgozásának Története És Elfogadásának Körülményei.” *Iustum Aequum Salutare V.*, 2009/2., 55–66. o.

⁴ Lásd *Az emberi jogok dokumentumokban*. Összeállította: Kovács István és Szabó Imre. KJK, 1980.

⁵ Az Egyezmény 1953 szeptemberében lépett hatályba.

⁶ Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés, az Európai Gazdasági Közösséget életre hívó, 1957-ben Rómában megkötött szerződés és az Európai Atomenergia-közösséget életre hívó szerződés.

írott jogforrásaiba, ezért az alapjogok kidolgozása a Közösségek Bíróságának, a luxembourgi székhelyű Európai Bíróságnak (European Court of Justice) a feladata lett. Az Európai Bíróság kezdeti gyakorlatát tanulmányozva azt figyelhetjük meg, hogy az még nem volt igazán érzékeny az alapjogokra. A fordulat 1969-ben következett be a Stauder-üggyel,⁷ majd folytatta ezt a sort a Nold-ügy,⁸ az Internationale Handelsgesellschaft-ügy⁹ majd később a Hauer-ügy.¹⁰ A bírói alapjogi jogfejlődésen túl a Maastrichti Szerződés 6. cikk (2) bekezdése az emberi jogokat és szabadságokat érintően már *expressis verbis* kimondta, hogy „az Unió a közösségi jog általános alapelveként tiszteletben tartja az alapvető jogokat, amelyeket az 1950. november 4-én, Rómában aláírt, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európai Egyezmény garantál, és amelyek a tagállamok közös alkotmányos hagyományyaiból következnek”. Ezzel gyakorlatilag az Európai Unió beemelte a teljes európai emberi jogi konvenciót és az Emberi Jogok Európai Bíróságának állandó ítélkezési gyakorlatát.

A közösségi alapjogvédelem kialakításában tehát – az alapító szerződésekből hiányzó alapjogi rendelkezések miatt – a strasbourgi bíróság ítélkezési gyakorlata játszott elsődleges szerepet. Az alapító szerződésekben meghatározott gazdasági célok megvalósítása során a közösség tevékenysége elkerülhetetlenül érintette a tagállamok polgárainak alapvető jogait, akik sérelmeikkel a nemzeti hatóságokhoz, elsősorban az alkotmánybíróságokhoz fordultak. Ezek az államok alkotmányos hagyományaiknak és vállalt nemzetközi jogi kötelességeiknek megfelelően biztosítani kívánták e jogokat, s erre hivatkozva a közösségi aktusokkal szembeni ellenállásuk veszélyeztette a közösségi jog szupremáciáját, amely a közös célok megvalósításának alapvető feltétele. A jogbiztonság megerősítése és a demokratikus jogállam követelményei azonban az Európai Bíróság esetjogában megjelenő alapjogi jogvédelem mellett normaalkotást, vagyis az alapvető jogok demokratikusan elfogadott közösségi katalógusát (is) igényelték.¹¹ Ez a katalógus végül – többszöri próbálkozást követően¹² – a 2000. decemberi

⁷ Case 29/69 Erich Stauder v. City of Ulm – Sozialamt [1969] E.C.R. 419.

⁸ Case 4/73, Nold v. Commission [1974] E.C.R. 491.

⁹ Case 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, 1970 E.C.R. 1125. Megtalálható Dezső Márta - Vincze Attila: Magyar alkotmányosság az európai integrációban, 339. p., Dezső Márta - Vincze Attila: A magyar alkotmányosság európai uniós forrásai. 216. p.

¹⁰ Liselotte Hauer v Land Rheinland-Pfalz, Case 44/79, In *Reports of Cases before the Court*. 1979, 3727. Dezső Márta - Vincze Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*, HVG-Orac Kiadó, 2006, 344–347. o. A Bíróság itt jelezte, hogy a tagállamok alkotmányai által elismert alapvető jogokkal össze nem egyeztethető intézkedéseket nem kívánja jogosnak elismerni.

¹¹ Weller Mónika: „Az Alapjogi Karta és a Polgárok Európája.” *Fundamentum*. No. 4. (2000) 77–78. o.

¹² Egy alapjogi katalógus összeállításának első próbálkozásaként fogható fel az Európai Parlament 1977. november 16-i határozata a közösségek polgárai speciális jogainak biztosításáról, amely hangsúlyozta a tagállamok állampolgáraival való egyenlő bánásmód kiterjesztésének szükségességét a polgári és a politikai jogok területére, és tartalmazta a speciális jogok részletes listáját, amelyben szerepel többek között az egyénnek az Európai Bírósághoz irányuló közvetlen fellebbezési joga alapvető jogainak megsértése esetén. Az Európai Parlament 1984. február 14-én

Nizzai Csúcson született meg, amikor a Parlament, a Tanács és a Bizottság ünnepélyesen kihirdette az Európai Unió Alapjogi Chartáját. A dokumentum azonban hosszú ideig nem emelkedett kötelező jogi erőre, ugyanis nem vált az alapítószerződések szerves részévé. A Charta a nizzai kihirdetést követően tehát csupán politikai deklaráció maradt, amely a tervezett Európai Alkotmány második részét képezte volna. A tagállamok azonban később, a francia majd a holland népszavazások kudarca miatt elvetették az Európai Alkotmány tervét, és 2007-ben kidolgozták a Lisszaboni Szerződést, amelyhez hozzá kapcsolták az Európai Parlament által 2007. november 29-én jóváhagyott és az uniós intézmények vezetői által 2007. december 12-én aláírt Alapjogi Chartát. A Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jével történő hatályba lépésével¹³ viszont a Charta már jogilag is kötelező érvényűvé vált¹⁴ az uniós intézmények és a tagállamok számára az uniós jog alkalmazása során. A Charta magában foglalja az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt valamennyi jogot, valamint az uniós tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból, az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatából és más nemzetközi okmányokból eredő egyéb jogokat és alapelveket is.¹⁵ A Charta 52. cikkének 3) bekezdése szerint:

„Amennyiben e Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokkal, amelyek az említett egyezményben szerepelnek. Ez a rendelkezés nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson.”

Az 53. cikk pedig leszögezi, hogy:

„a Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, mint amely szűkíti vagy hátrányosan érinti azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket – saját alkalmazási területükön – az Unió joga, a nemzetközi jog, a tagállamok alkotmányai, illetve az Unió vagy a tagállamok mindegyikének részességével kötött nemzetközi megállapodások, így különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény elismernek.”

elfogadott határozata az Európai Unió létrehozásáról szóló szerződés tervezetéről hangsúlyozta az alapjogok alkotmányos módon történő rögzítésének jelentőségét a jövőbeli EU-ban, és rendelkezett egy szankció-alkalmazási eljárásról a „tagállamok általi súlyos és ismétlődő jogsértések” esetére. Az Amszterdami szerződés az alapszerződésbe iktatta azt a rendelkezést, hogy az alapvető jogok megsértése esetén – meghatározott eljárásban – szankcióként felfüggeszhető a tagállamok tagságból eredő jogainak gyakorlása. Ez is felvetette annak szükségességét, hogy ezeket az alapjogokat pontosan meghatározzák. Weller: i.m. 78. o.

¹³ Magyarországon kihirdetve a 2007. évi CLXVIII. törvénnyel.

¹⁴ Lisszaboni Szerződés 6. cikk (1) bekezdés: „Az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések.”

¹⁵ Az Európai Bizottság 2010. október 19-én elfogadta az Európai Unió Alapjogi Chartájának érvényesülését biztosító stratégiát (IP/10/1348).

Ezekből a rendelkezésekből azonban még nem derül ki egyértelműen, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményében szereplő jogok esetében csak az Egyezmény normaszövegét vagy az azt értelmező strasbourgi bírósági gyakorlatot is figyelembe kell-e venni. Sonnevend Pál a Chartát kidolgozó Konvent elnöksége által a Chartához fűzött kommentárból¹⁶ indul ki,¹⁷ mely szerint: *„A biztosított jogok tartalmát és terjedelmét nem csak ezen dokumentumok szövege határozza meg, hanem az Emberi Jogok Európai Bíróságának, valamint az Európai Unió Bíróságának esetjoga is.”* Ebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a Charta 52. cikkének (3) bekezdése az Alapjogi Chartában biztosított jogok tartalmát és terjedelmét meghatározó szabály vonatkozásában nemcsak az Egyezmény szövegére, hanem a strasbourgi bíróság gyakorlatára is utal.

Mindez azonban nem eredményezi azt, hogy a strasbourgi bíróság inntől kezdve feleslegessé válna. Az EU alapjogvédelmi mechanizmusa ugyanis alapvetően az Unió és a tagállamok viszonylatában működő, az Unió szerveire vonatkozó, alapvetően eljárási természetű jogvédelem, amely nem eredményez individuális jogvédelmet, szemben a kifejezetten erre a célra létrehozott Emberi Jogok Európai Bíróságával. Az Alapjogi Charta az alkalmazási körének meghatározása során leszögezi, hogy *„e Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Ennek megfelelően saját hatáskörükben és a Szerződésekben az Unióra ruházott hatáskörök korlátain belül tiszteletben tartják az ebben a Chartában foglalt jogokat és betartják az abban foglalt elveket, valamint előmozdítják azok alkalmazását.”*¹⁸ Mindez azt jelenti, hogy a tagállamok Charta-kötöttsége két szinten érvényesül: normatív és adminisztratív szinten. A normatív szint azt a dimenziót jelenti, amikor az uniós jog (irányelvek) nemzeti jogba való átültetése során a tagállam normatív határozatok meghozatala során kötve van az

¹⁶ Magyarázatok az Alapjogi Chartához, (2007/C 303/02). A magyarázatok eredetileg az Európai Unió Alapjogi Chartáját kidolgozó Konvent elnökségének irányításával kerültek megfogalmazásra. A magyarázatok naprakésszé tétele az Európai Konvent elnökségének felelőssége mellett, az elnökségnek a Charta szövegéhez (nevezetesen az 51. és 52. cikkéhez) tett kiigazításainak megfogalmazása, valamint az uniós jog további fejlődése fényében történt. Bár a magyarázatok nem bírnak jogi erővel, az értelmezés értékes eszközei, amelyek célja a Charta rendelkezéseinek megvilágítása.

http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303HU.01001701.htm#Note_E0001_expl internetről letöltve: 2010. október 23.

¹⁷ Sonnevend Pál: A tulajdonhoz való jog az Európai Unió jogában és egyes külföldi Alkotmányokban. In Molnár Borbála – Gyombolai Zsolt – Téglási András (szerk.): *Gazdasági alapjogok és az új magyar Alkotmány. Tanulmánykötet az azonos című konferencián elhangzott előadások alapján*. Kiadja az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi civil- és vallásügyi bizottsága. Budapest, 2011. (megjelenés alatt)

¹⁸ Alapjogi Charta 51. cikk (1) bekezdés.

alapjogokhoz, míg az adminisztratív szint a közvetlenül alkalmazandó jog (rendelet) esetében merül fel, ilyenkor ui. az uniós tartalmú jog formálisan már belső jognak minősül.¹⁹

Ebből az áttekintésből látható, hogy az alapjogok XXI. századi védelmét egy három tengelyű koordinátarendszerben képzelhetjük el legegyszerűbben, melynek egyik tengelye a nemzeti jog, különös tekintettel az egyes országok alkotmányaira, másik tengelye az Európa Tanács keretében kialakított strasbourgi emberi jogi gyakorlat, míg a harmadik tengely az Európai Unió joga által kialakított alapjogvédelmi mechanizmus. E három jogrendszer keresztmetszetében áll maga az – alapjogi jogvédelmet igénylő – egyén. Ez a három jogrendszer ugyan nem felel meg tökéletesen egymásnak, ám több ponton átfedi (metszi) egymást.²⁰ A versengő jogrendszerek mögött ugyanis egymással némiképp konkuráló fórumok is találhatóak: a tagállami alkotmánybíróságok, a luxemburgi, valamint a strasbourgi bíróság,²¹ noha ez a három jogvédő szerv alapvetően más-más célból jött létre. Míg az egyedi emberi jogi jogsérelmek orvoslásának elsődleges fóruma a strasbourgi bíróság, amely kizárólag konkrét panaszokkal foglalkozik, addig az alkotmánybíróságok, így a magyar Alkotmánybíróság tevékenységében inkább az általános, absztrakt normakontroll kap nagyobb hangsúlyt, legalább is Magyarországon. Nálunk ugyanis egyedi alkotmányjogi panaszt is kizárólag alkotmányellenes jogszabályra alapozva lehet benyújtani az Alkotmánybírósághoz, tehát az egyéni alapjogviták eldöntése mögött mindig ott van a normakontroll funkció gyakorlása is. Az EU alapjogvédelmi rendszere pedig – mint láthattuk – alapvetően az Unió szervei valamint a tagállamok – uniós jogot végrehajtó – tevékenységével szemben kíván garanciákat biztosítani.

A közösségi alapjogok és az Emberi Jogok Európai Egyezménye által garantált alapjogok közti konfliktusokat, illetve a közösségi jog – nemzeti jog keretében fennálló alapjogvédelem közti konfliktusokat ma már viszonylagos egyensúlyi helyzetbe lehet hozni: bár a három bíróság (nemzeti-luxemburgi-strasbourgi) közti „hatásköri villongások” kezelhetősége hosszú csatározás eredménye, az leginkább az érintett alapjogvédelmi rendszerek feltételezett egyenértékűségéből fakad.²²

¹⁹ Borowsky, Martin: Kapitel VII. Allgemeine Bestimmungen. In: Jürger Meyer Jürger Meyer (Hrsg.): *Kommentar zu Charta der Grundrechte der Europäischen Union*. Nomos Verlagsgesellschaft, 2003. 567–572. o.; Chronowski Nóra - Zeller Judit: Az alapjogok védelme az Európai Unióban, In: Tóth Judit - Legény Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Complex Kiadó, 2006, 429. o.

²⁰ Szalayné Sándor Erzsébet: „Az alapjogok három jogrendszer metszéspontjában”. *Állam és Jogtudomány*, (2009), 365–398. o.

²¹ A strasbourgi és a luxemburgi bíróság viszonyáról részletesebben lásd Gyeney Laura: „Újabb kihívások az uniós emberi jogi bírászkodás területén.” *Iustum Aequum Salutare II.*, 2006/3–4., 85–89. o.

²² Szalayné: i.m. 393. o.

Az emberi jogok terén az egységes szemléletmódot az Európa Tanács, illetve az Európai Unió részéről az fogja biztosítani, ha az Európai Unió végre csatlakozik az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez. A kérdés már meglehetősen régóta napirenden van, ám mindeközben a Közösségnek jogilag nem volt erre lehetősége. A Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével azonban a Szerződés már kifejezett felhatalmazást adott az Uniónak az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozásra.²³ Ennek jegyében 2010. július 7-én Strasbourgban meg is kezdődtek a hivatalos tárgyalások, melyek végső célja, hogy az uniós polgárok minél előbb élvezhessék az alapvető jogok erősebb és egységesebb védelmét Európában. A csatlakozás eredményeként az Unió kiemelt szerepet tölthet be az egyezmény alapvető jogokra vonatkozó rendszerének megerősítésében. A csatlakozás eredményeként az Európai Unió ugyanazon emberi jogi szabályoknak és ugyanazon ellenőrzésnek lesz köteles alávetni saját intézményeinek működését, mint ami valamennyi európai demokráciára alkalmazandó. Az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való uniós csatlakozás tulajdonképpen azt fogja jelenteni, hogy az EU az alapvető jogok védelmének rendszere terén – amelyet a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága felügyel – azonos értékűvé válik a tagállamaival. A csatlakozás lehetővé teszi, hogy a strasbourgi bíróság elé kerülő ügyekben az EU véleménye is érvényesüljön, az Unió ugyanis ezután saját bíróval fog majd rendelkezni a strasbourgi bíróságon. A csatlakozás egyúttal új jogorvoslati lehetőségét is biztosít az állampolgárok számára, akik – a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítése után – a jövőben az Emberi Jogok Európai Bíróságához is fordulhatnak, ha azt vélelmezik, hogy az EU megsértette az alapvető jogokat.

Tulajdonhoz való jog a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában

²³ Lisszaboni Szerződés 6. cikk (2) bekezdés: „Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.”

6. cikk (3) bekezdés: „Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiából következnek, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei.”

A tulajdonhoz való alkotmányos jog egyike a legrégebben megjelenő alapjogoknak, történelmileg már a legelső, emberi jogokkal foglalkozó dokumentumokban is megjelenik.²⁴ A magyar Alkotmányba alapjogi szinten csak az 1989-es átfogó alkotmányrevízió során került be annak 13. §-ába, azzal a rendelkezéssel együtt, amely a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságát volt hivatott rögzíteni a korábbi állami tulajdon hatalmas túlsúlyának lebontása, és az új, magántulajdonon alapuló társadalmi rend kialakítása érdekében. A tulajdon védelme kapcsán lényegében ez jelentette az első komolyabb feladatot az Alkotmánybíróság számára, aminek hatására szinte elsőként került szembe az Alkotmány 9. és 13. szakaszainak értelmezésével.

Ezt követően az Alkotmánybíróság fokozatosan kezdte kialakítani a saját tulajdonfogalmát, melynek során olyan jogosultságokat is tulajdonnak minősített, amelyek a hagyományos (kétségtelenül magánjogi) értelmezés szerint nem tekinthetők annak. Az alkotmánybírósági kezdeti gyakorlat ugyan a tulajdonhoz való jogot még a klasszikus polgári jogi tulajdonjoggal, illetve annak részjogosítványával azonosította, a 64/1993. (XII. 22.) AB határozattól kezdve azonban a testület már úgy foglalt állást, hogy az alkotmányjogi tulajdonfogalom nem követi szükségszerűen a polgári jogi tulajdonfogalmat. Az Alkotmánybíróság ebből kiindulva fokozatosan kiterjesztette a tulajdonvédelmet a polgári jogi tulajdonon kívüli egyéb dologi, majd kötelmi jogi jogosultságokra, sőt közjogi igényekre. A kiterjesztés alapjául lényegében a tulajdon autonómiabiztosító funkciója szolgált. Ezek közül a legnagyobb hatású a társadalombiztosítási igények tulajdonná minősítése volt, amely lehetővé tette a Bokros-csomag által elvonni kívánt juttatások „megmentését”.²⁵

A magyar Alkotmánybíróság gyakorlata alapján tehát a tulajdonhoz való alkotmányos jog tartalma nemcsak a polgári jogi tulajdonjog, hanem ehhez már egyéb közjogi, szociális, társadalombiztosítási elemek – de szigorúan csak az ellenérték fejében járó szolgáltatások – is társulhatnak. Az Alkotmánybíróságnak ez a felfogása azonban – egyebek mellett – azt a

²⁴ Észak-Amerikában már az 1774-es Philadelphiai Nyilatkozat és az 1776-os Virginiai Jogok Nyilatkozata is az ember elidegeníthetetlen emberi jogai között sorolta fel a tulajdonhoz való jogot. Ugyan az Amerikai Egyesült Államok alkotmányába nem, annak 1791. évi V. számú kiegészítésében már rögzítésre került, hogy senkit sem lehet jogszerű, törvénynek megfelelő eljárás nélkül megfosztani tulajdonától, továbbá, hogy magántulajdont közcélokra csak igazságos kártalanítás ellenében lehet igénybe venni, illetve elvonni. Franciaországban pedig már az 1789-es Ember és Polgár Jogainak Deklarációja is elismerte a magántulajdon sérthetlenségét, kimondván, hogy „tulajdonától, lévén a tulajdon szent és sérthetetlen, senki meg nem fosztható.”

²⁵ A Bokros-csomag egyes elemeit, úgymint az anyasági- és gyermektámogatási juttatások megvonását az Alkotmánybíróság csak az újonnan született gyermekekkel kapcsolatban tartotta alkotmányosnak, a családi pótlék és a táppénz szűkítését és a honoráriumokra kivetett 44%-os társadalombiztosítási járulékot megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság döntései 40 milliárd forinttal csökkentették a költségvetés 170 milliárd forintra tervezett bevételét. Részletesebben lásd Molnár László: „A gazdasági stabilizációs törvénycsomag (Bokros csomag).”

veszélyt is magában hordozza, hogy innentől kezdve a testület eseti mérlegelésétől függ annak megítélése, hogy mit tekint éppen – a klasszikus magánjogi tulajdonfogalomtól eltérően – a tulajdonhoz való jog védelmi köre alá tartozónak annak ellenére, hogy eddig senki sem tekintette annak, illetve mi az, amit ugyan a polgári jog szerint tulajdonnak minősít, ám szociális kötöttsége miatt a használata akár oly mértékben korlátozható, hogy klasszikus funkcióját már nem is tudja betölteni.

A tulajdonnak ez a „klasszikus” funkciója, az egyéni cselekvési autonómia anyagi megalapozása mellett azonban az alkotmánybírói gyakorlatban megjelent a tulajdon szociális funkciójának hangsúlyozása is. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását alkotmányosan lehetővé teszik. Ezt a szociális kötöttséget a testület úgy juttatta érvényre, hogy az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében a kisajátításnál irányadó közérdek követelményét rávetítette a 13. § (1) bekezdésben meghatározott tulajdonhoz való jog korlátozására is. Ez a megoldás viszont mind a mai napig jogirodalmi viták középpontjában áll, hiszen az emberi jogokhoz elvileg semmiféle érdek – legyen az akár köz- vagy főleg nyomós magánérdek – nem érhet(ne) fel. A közérdek-fogalom ráadásul igencsak nehezen meghatározható fogalom, így ennek alkalmazása akár parttalanra is duzzaszthatja a tulajdonhoz való alapjog korlátozásának lehetőségét. Ugyanakkor a tulajdonnak ezt a – német alkotmánybírói gyakorlatából származó²⁶ – szociális funkciójából kiinduló felfogását az Emberi Jogok Európai Bíróságának és az Európai Unió Bíróságának több határozatában is megfigyelhetjük.

A tulajdonhoz való jog védelme az Európai Unióban

Mint már a bevezető részben említésre került, a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta jogilag is kötelezővé vált Alapjogi Charta magában foglalja az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt valamennyi jogot, így annak 17. cikkében a tulajdonhoz való jogot is. Eszerint *„mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, azzal rendelkezzen, és azt örökül hagyja. Tulajdonától senkit sem lehet megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az*

<http://www.pointinternet.pds.hu/kissendre/tarsadalomelmélet/20060831133415723000000381.html> internetről letöltve: 2010. október 23.

²⁶ Lásd E. Niebler: „Die Sozialbindung des Eigentums nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts”. *Forstwissenschaftliches Centralblatt*, Volume 101, Number 1 (1982), 229–238. o.

ezáltal elszenvedett veszteségeikért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett történik. A tulajdon használatát, az általános érdek által szükségessé tett mértékben, törvénnyel lehet szabályozni.” A 17. cikk (2) bekezdése szerint a szellemi tulajdon is védelmet élvez.

A tulajdonhoz való jog védelme azonban már jóval korábban, az Európai Bíróság alapjogvédelemmel kapcsolatos határozataiban megjelent.²⁷

A tulajdonhoz való jogot az Európai Bíróság elsőként a Hauer-ügyben²⁸ ismerte el, melyben egy német szőlőgazda egy, a szőlőültetvények telepítésének tilalmára kiadott rendeletet vitatott azon az alapon, hogy a rendelkezés sérti a tulajdonhoz való jogát. Az ügy hátterében a Tanács egy 1976 májusi rendelete²⁹ állt, amely három évre megtiltotta új szőlőtőkék telepítését. Ez az intézkedés azt jelentette, hogy a rendelet kihirdetését követően semmiféle új szőlő ültetésére nem volt lehetőség az Európai Közösség területén belül. Az intézkedés hátterében a Közösségen belüli bortütermelés állt, amit a piaci egyensúly helyreállítása érdekében meg kellett fékezni. A konkrét jogvita első lépésben Németországban merült fel, ahol Liselotte Hauer, egy német farmer új szőlőtökéket akart telepíteni. A német hatóságok azonban kérelmét két okból utasították el. Egyrészt a rendelet szerint új szőlőtöke ültetése tilalmazott volt, másrészt pedig a földterület nem volt alkalmas bortermelésre. Hauer, a felperes azon az alapon kérte az engedély megadását, hogy a rendelet jóval a kérelmét követően lépett hatályba, ezért az ő ügyében ez nem alkalmazható. A másik ok, hogy a rendelet 2. cikke ellentétes a tulajdonhoz való jogával és a foglalkozás szabad megválasztásával, melyeket a német alaptörvény, a Grundgesetz 12. és 14. cikkei garantálnak számára. Kérelmét a német közigazgatási bíróság elutasította, így Hauer az Európai Bírósághoz fordult. A Bíróság ítéletében visszautalt az Internationale Handelsgesellschaft-ügyre, a Nold-ügyre, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkére is, különbséget téve – a strasbourgi bírósághoz hasonlóan – a tulajdonhoz való jog elvonása és a tulajdon gyakorlásának korlátozása között. Az ítélet mindenekelőtt megállapította, hogy a konkrét esetben az utóbbi, vagyis a tulajdonhoz való jog gyakorlásának korlátozása áll fenn, majd azt kezdte vizsgálni, hogy a korlátozás a közérdekre való hivatkozással elfogadható-e. A bíróság – az emberi jogi egyezményhez hasonlóan – a korlátozás indokoltságát azért tartotta szükségesnek, mert a közös piac hatékonyságának érdekében a nagyobb mennyiségű bortermelés már jelentős veszélyt jelentett volna arra. A Bíróság emellett utalt a „tagállamok

²⁷ Lásd a Bevezetőben idézett Stauder-ügyet, a Nold-ügyet valamint az Internationale Handelsgesellschaft ügyet.

²⁸ 44/79 sz. ügy. Kihirdetve Luxembourgban 1979. december 13-án.

közös alkotmányos hagyományaira” is, amely alapján mezőgazdasági okokból a tulajdonhoz való jog korlátozása általánosan elfogadott minden tagállamban. A luxemburgi bíróság ezen az alapon azt a következtetést vonta le, hogy az új szőlőültetvények telepítésére vonatkozó, meghatározott időre elrendelt tilalom általi korlátozást igazolják a Közösség által követett közérdekű célok, és az nem sérti a tulajdonhoz való jog lényegét, ahogyan az a közösségi jogrendben elismert és biztosított. Ebben az ítéletben tehát már megjelenik a tulajdon szociális funkciójára történő – közvetett – utalás.

1980-ban az Európai Bíróság az acéliparban bevezetett minimumár-szabályozásról hozott döntést, amely – egyebek mellett – a tulajdonhoz való jogot is érintette. Ez állt a Valsabbia-ügy³⁰ háttérében is. Az 1970-es évekre az acélipar súlyos válságba került, ti. az acéltermelés jóval meghaladta a szükséges mennyiséget. Ezáltal a piacra vitt mennyiség megnövekedett, és az árak jóval a termelési ár alá estek. Ebben a helyzetben az Európai Bizottság a 962/77/ECSC számú határozatával úgy határozott, hogy a betonmervítő fémrudak árát egy minimum szinten kell rögzíteni, ezért bevezette a legalacsonyabb ár rendszerét. Ezt néhány vállalkozás, köztük a Valsabbia cég is megsértette, ezért a Bizottság bírságot szabott ki. Ez ellen több társaság is tiltakozott, mondván, hogy a Bizottságnak nem volt jogalapja a határozat meghozatalára. Az Európai Bíróság elutasította a kérelmüket arra hivatkozással, hogy a határozat összhangban van az ESZAK Egyezmény rendelkezéseivel. A beadványban az érintettek hivatkoztak az Emberi Jogok Európai Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke által biztosított tulajdonhoz való joguk megsértésére (is), mondván, hogy a minimum-ár bevezetésével megfosztották őket vállalkozásuk gyakorlásától, ezáltal tulajdonuktól. Az Európai Bíróság az ítélet indokolásában ismét csak a Nold-ügyre hivatkozott, és megerősítette korábbi álláspontját, miszerint a tulajdonjog garanciája nem terjeszthető ki a kereskedelmi részvények védelmére, illetve azokra a kockázatokra, amelyek a kereskedelmi tevékenység alapvető velejárói. Ebben az ügyben a szükségesség/arányosság kérdéskörének vizsgálata fel sem merült, mivel az előkérdés – hogy a kereskedelmi részvényeket védi-e a tulajdonhoz való jog – már eleve negatívan lett megválaszolva.

A Valsabbia-ügy folytatása a Metallurgiki-ügy³¹ volt. Az acélipari válság ugyanis nem oldódott meg a 962/77/ECSC határozattal, ezért a problémák kezelésére a Bizottság 1981-ben újabb határozat meghozatalára kényszerült. Ez az 1831/81/ECSC határozat a vas- és acélipari vállalatok számára olyan kvótarendszert vezetett be, amely az 1981-es termelés háromnegyed

²⁹ A Tanács 1162/76. számú 1976. májusi rendeletének 2. cikke.

³⁰ SpA Ferriera Valsabbia and others v Commission [1980] ECR 907.

részében rögzítette az érintettek termelését a préselt termékekre. Egy görög vállalat, a Metallurgiki vitatta a határozat érvényességét, mivel szerinte a döntés nem alkalmazható a görög vállalatokra, ugyanis ennek hatása a termelés csökkentése, amely már nem elegendő Görögország fejlődési szükségleteinek kielégítésére. Ez pedig nemcsak lelassítja az ipari fejlődést, de tönkre is teszi a görög acélvállalatok működését. Ezen az alapon a görög vállalatok a kvótarendszer bevezetését a tulajdonhoz való joggal ellentétesnek találták. Az Európai Bíróság azonban ebben az ügyben sem állapította meg a tulajdonhoz való jog sérelmét. Döntését a testület azzal indokolta, hogy az 1831/81/ECSC határozat azzal a céllal született meg, hogy a vállalatok között a lehető legméltányosabb módon terjesztette ki a válság hatásait a Közösségben. Önmagában az a tény, hogy a gazdasági helyzet miatt szükségessé váló termelési korlátozás hatással lehet egyes vállalatok nyereségére illetve létezésére, nem tekinthető a tulajdonhoz való jog megsértésének. A döntés azonban felvet néhány problémát. A Bíróság az indokolásban kijelenti, hogy a termelési kvóta a tulajdonhoz való jog védelmét élvezi, ebben a konkrét ügyben azonban azért nem sérült a tulajdonhoz való jog, mert a válság hatását a határozat a legméltányosabb módon terjesztette ki. A probléma ezzel az, hogy a Bíróság valójában nem vizsgálta az arányosságot, ellenkező esetben ugyanis érzékelnie kellett volna, hogy a korlátozás a görög vállalatok létébe avatkozott be, mivel – ahogy a vállalatok maguk is érveltek – az intézkedés ellehetetlenítette a működésüket. Ez a beavatkozás tehát aránytalannak tekintendő, ugyanis a közösségi intézkedések nem sérthetik egy alapjog, így a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmát. A Bíróságnak tehát két lehetősége is lett volna: vagy azt mondja, hogy a Bizottság határozata ellentétes a közösségi joggal, vagy azt, hogy a termelési kvótára nem terjed ki a tulajdonhoz való jog. A Bíróság nem sokkal ezután észlelte dogmatikai tévedését, és későbbi döntéseiben már egy új kategóriát vezetett be a tulajdonhoz való jog lényeges tartalma terén.

A Wachauf-ügyben az Európai Bíróság összefoglalta korábbi gyakorlatát, és bevezette a tulajdon szociális funkciójának elvét. Az ügy háttérében a Tanács 857/84/EK rendelete állt, amely a tejtermelők számára kártalanítást biztosított abban az esetben, ha a támogatás átvételét követő hat hónapig nem folytatnak tejtermelő tevékenységet. Amennyiben a támogatást igénylő csupán bérlője volt az adott fölterületnek, abban az esetben a támogatáshoz szükség volt a bérbeadó hozzájárulásához is. Ezen az alapon tagadták meg egy német farmgazda, Wachauf támogatási igényét, ugyanis az általa bérelt föld tulajdonosa visszavonta a korábban már megadott hozzájárulását. A Bíróság ebben a döntésében *expressis verbis*

³¹ Case 258/1981 Metallurgiki Halyps A. E. v. Commission of the European Communities [1982] E.C.R. 2301.

kimondta, hogy „*az alapjogok nem abszolútak, hanem szociális funkciójuk viszonylatában kell őket vizsgálni. Ebből következően az alapjogok gyakorlása korlátozható, különösen a piac közös szervezésének összefüggésében, feltéve, hogy ezen korlátozások megfelelnek a Közösség által kitűzött általános érdekű céloknak, és a kitűzött célra nézve nem jelentenek olyan aránytalan és indokolatlan beavatkozást, amely a jogok lényegi tartalmát veszélyeztetné.*”³² Az ítélet indokolásának új eleme, hogy az alapjogok nem abszolút jogok, és minden alapjogot – ideértve a tulajdonhoz való jogot is – szociális funkciójának relációjában kell figyelembe venni. Ez a két elem az Európai Bíróság korábbi, tulajdonhoz való joggal kapcsolatos döntéseiben nem jelent még meg, ezek az elemek tehát a tulajdonhoz való jog intézményének dogmatikai kidolgozásra terén új állomásként foghatók fel. Az ítélet indokolásának másik részében a Bíróság a támadott rendelkezést jogszerűnek ítélte, mivel az megfelelt a Közösség által kitűzött általános érdekű céloknak, és nem keletkeztek aránytalan és szükségtelen beavatkozást, sértve ezáltal a jog lényeges tartalmát. A Bíróság megállapította, hogy abban az esetben, ha a közösségi szabályok a bérlet megszűnése miatt kártalanítás nélkül fosztanak meg a bérlőt munkájának és beruházásának hasznaitól, az már ellentétes a közösségi jogrend alapjogvédelmi követelményeivel. Jelen esetben azonban a Bíróság a vitatott rendelkezést nem tartotta ellentétesnek a tulajdonhoz való joggal, ám – meglehetősen diplomatikus módon – azért megjegyezte, hogy „mivel ezek a követelmények a tagállamokra is kötelezőek akkor, amikor a közösségi szabályokat átültetik a saját jogrendjükbe, a tagállamoknak ezekkel a követelményekkel összhangban kell alkalmazniuk a jogszabályokat. Ezzel tulajdonképpen az Európai Bíróság visszautalta a kérdést a nemzeti bíróságok elé.

A tulajdonhoz való jog sérelmét vizsgálta az Európai Bíróság a Zuckerfabrik Süderdithmarschen-ügyben³³ is. A Tanács 1914/87/EGK rendeletével a cukorágazatban egy különleges veszteségpótló hozzájárulást vezetett be az 1986/87-es gazdasági évre. A Finanzgericht Hamburg ennek érvényességét illetően fordult a Bírósághoz. A jogvita a cukrot előállító Zuckerfabrik Süderdithmarschen és a Hauptzollamt Itzehoe (az itzehoe-i

³² „*The fundamental rights recognized by the Court are not absolute, but must be considered in relation to their social function. Consequently, restrictions may be imposed on the exercise of those rights, in particular in the context of a common organization of a market, provided that those restrictions in fact correspond to objectives of general interest pursued by the Community and do not constitute, with regard to the aim pursued, a disproportionate and intolerable interference, impairing the very substance of those rights.*” Hubert Wachauf kontra Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft. 5/88. ügy. EBHT 1989, 2609. p.; továbbá a 292/97. sz. Karlsson-ügyben 2000. április 13-án hozott ítélet [EBHT 2000., 2737. o.]; a 265/87. sz. Schröder-ügyben 1989. július 11-én hozott ítélet [EBHT 1989., 2237. o.] 15. pontját és a C-200/96. sz. Metronome Musik ügyben 1998. április 28-án hozott ítélet [EBHT 1998., I-1953. o.] 21. pontját.

³³ C-143/88 és C-92/89. sz. egyesített ügyekben, Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG v. Hauptzollamt Itzenhoe and Zuckerfabrik Soest GmbH v. Hauptzollamt Paderborn [1991] E.C.R., 534.

fővámhivatal) között folyamatban lévő eljárás keretében merült fel. 1987. október 19-én hozott határozatában a Hauptzollamt Itzehoe 1 982 942,66 DM összeg befizetésére kötelezte a Zuckerfabrik Süderdithmarschent, az 1986/87-es cukorpiaci gazdasági évre vonatkozó különleges veszteségpótló hozzájárulás címén. Ennek a hozzájárulásnak az volt a célja, hogy a Közösség által az 1986. július 1-jétől 1987. június 30-ig tartó gazdasági év során a cukorágazatban elszenvedett veszteségeket teljesen pótolja. Ezeket a veszteségeket a különlegesen magas export-visszatérítések idézték elő, amelyeket az év során a Közösségnek kellett finanszíroznia annak érdekében, hogy biztosítsa a közösségi többlettermelésből származó cukor harmadik országokban történő forgalomba hozatalát.

Az ügyben a tulajdonhoz való jog olyan aspektusban került elő, hogy vajon ez a veszteségpótló hozzájárulás bevezetéséről szóló 1914/87 rendelet megsérti-e a tulajdonjog védelmének és a gazdasági tevékenységek szabad gyakorlásának közösségi jogi alapelvét. Ezáltal ugyanis ezek a vállalatok tevékenységüket már nem voltak képesek a tényleges nyereségből finanszírozni, hanem csak a tartalékokból, ami a vállalkozások létét is kockáztatta. A tulajdonhoz való jog és a gazdasági tevékenységek szabad gyakorlásához való jog megsértésével kapcsolatos kifogással kapcsolatban a Bíróság emlékeztetett arra, hogy egy korábbi ítéletében³⁴ már elismerte, hogy a tulajdonhoz való jog gyakorlása és a szakmai tevékenység szabad gyakorlása korlátozható, különösen egy piac közös szervezése keretében, feltéve, hogy ezek a korlátozások a Közösség által követett közérdekű célkitűzéseknek ténylegesen megfelelnek, és nem jelentenek a kitűzött célhoz képest aránytalan és megengedhetetlen beavatkozást, amely az így biztosított jogok lényegét sértene. A Bíróság szerint a hozzájárulás megfizetésének kötelezettsége nem tekinthető a tulajdonhoz való jogot korlátozó intézkedésnek, ennél fogva a különleges veszteségpótló hozzájárulás semmilyen módon nem sérti a cukorgyártók tulajdonhoz való jogát, a különleges veszteségpótló hozzájárulás közérdekű célokat követ, hiszen megakadályozza, hogy adott gazdasági ágazat által okozott veszteségeket a Közösségnek kelljen viselnie. Ezért a Bíróság kimondta, hogy a beavatkozás nem tekinthető aránytalanak, a hozzájárulást, amely részben áthárítható a cukorrépa-termelőkre, azzal az alapvető céllal hozták létre, hogy *„ne legyen megkérdőjelezhető az előírt időpont előtt a termelési kvóták rendszere”*, ahogy azt az 1914/87 rendelet negyedik preambulum-bekezdése is megfogalmazta. A Bíróság utalt a Bizottság azon megállapítására, miszerint a kvóták csökkentése, amely hosszú távon csökkentette volna a Közösség

³⁴ Lásd a 265/87. sz. Schröder-ügyben 1989. július 11-én hozott ítélet [EBHT 1989., 2237. o.] 15. pontját.

cukorfeldolgozó iparának világpiaci részesedését, jóval súlyosabb veszélyeket jelentett volna a cukorgyártók és a cukorrépa-termesztők érdekeire nézve.

Ez az ítélet azt bizonyította, hogy az Európai Bíróság nem kezeli túlságosan szigorúan a tulajdonhoz való jog védelmét, sőt, amennyiben bármilyen, akár a legkisebb lehetősége is megnyílik arra, hogy a Közösség érdekeire hivatkozzon, azt meg is teszi, figyelmen kívül hagyva a szükségesség és arányosság követelményét. Mindez magában hordozza (hordozta) annak a veszélyét, hogy a tagállami alkotmánybíróságok azon az alapon, hogy a közösségi védelmi szint a tagállami alapjogvédelmi szintnél alacsonyabbak, megtiltja a támadott rendelkezés alkalmazását.

Egy másik ügy³⁵ tárgyát egy olyan irányelv³⁶ képezte, amely megtiltotta az irányelvnek nem megfelelő étrend-kiegészítők forgalmazását és a Közösség belső piacán történő forgalomba hozatalát. Az alapkérdés az volt, hogy az irányelv indokolatlanul és aránytalanul akadályozza-e az étrend-kiegészítők előállítóit mindeddig teljesen jogszerű tevékenységük gyakorlásában, valamint az élelmiszerek piacán korlátozza-e az egyének szabad választáshoz való jogát. A Bíróság megállapította, hogy az ilyen intézkedés bevezetése nem kérdőjelezi meg a piaci szereplők tulajdonhoz való jogát, a piaci részesedés vonatkozásában ugyanis egyetlen gazdasági szereplő sem tarthat igényt a tulajdonhoz való jogra, még akkor sem, ha azt a piacot érintő intézkedés bevezetését megelőzően már birtokolta, mivel az ilyen piaci részesedés mindössze a körülmények változásából adódó kockázatnak kitett, pillanatnyi gazdasági pozíciót jelent.³⁷ A gazdasági szereplők tehát nem hivatkozhatnak szerzett jogra vagy jogos feltevésre olyan meglevő helyzet fenntartása végett, amelyet a közösségi intézmények mérlegelési jogkörükben hozott jogi aktusokkal módosíthatnak.³⁸ A Bíróság mindezt azzal indokolta, hogy az irányelvből fakadó tilalom célja az emberi egészség védelme, ami közérdekű célkitűzésnek számít. Mivel nem egyértelmű, hogy ez a tilalmi intézkedés nem alkalmas e célkitűzés megvalósítására, az ilyen jellegű intézkedésből fakadó, a gazdasági tevékenység szabad gyakorlásának jogát érintő tilalom az általa elérni kívánt célra tekintettel nem értékelhető úgy, hogy aránytalanul korlátozza az e szabadság gyakorlásához, illetve a tulajdonhoz való jogot.

³⁵ Az Alliance for Natural Health és a Nutri-Link Ltd kérelmére The Queen kontra Secretary of State for Health (C-154/04. sz. ügy) és a National Association of Health Stores és a Health Food Manufacturers Ltd kérelmére The Queen kontra Secretary of State for Health és National Assembly for Wales (C-155/04. sz. ügy), C-154/04. és C-155/04. sz. egyesített ügyek; Európai Bíróság Határozatok Tára 2005 oldal I-06451.

³⁶ 2002/46/EK irányelv.

³⁷ C-280/93. sz., Németország kontra Tanács ügyben 1994. október 5-én hozott ítélet [EBHT 1994., I-4973. o.]

³⁸ Lásd az 52/81. sz., Faust kontra Bizottság ügyben 1982. október 28-án hozott ítélet [EBHT 1982., I-3745. o.] 27. pontját.

Ez képezte a Bosphorus-ügy³⁹ alapját is. A délszláv konfliktus során az ENSZ szankciókat léptetett életbe a Jugoszláv Szövetségi Köztársasággal szemben, többek között elrendelte földi, vízi és légi járművek lefoglalását, ill. elkobzását is.⁴⁰ 1993-ban az Európai Közösség az említett BT-határozat végrehajtása érdekében kibocsátotta a 990/93/EGK tanácsi rendeletet.⁴¹ 1993-ban a Yugoslav Airlines-tól lízingelt gépekkel a charter-járatokat működtető, Törökországban bejegyzett Bosphorus légitársaság egy gépe leszállt Dublin repterén, ahol ezt a gépet a rendelet alapján az ír hatóságok lefoglalták. Az Európai Bíróság 1996. novemberi döntésében az ügyben alkalmazhatónak ítélte az említett közösségi rendeletet, tehát nem állapította meg sem a tulajdonhoz való jog, sem pedig az arányosság elvének sérelmét. Tette mindezt azon az alapon, hogy a közérdek megelőzi a Bosphorus érdekeit. Ezt követően az ügy az Emberi Jogok Európai Bírósága elé került, amely arra a következtetésre jutott, hogy a gép lefoglalása során Írország a közösségi jogból fakadó jogi kötelezettségének tett eleget. A felperesek tehát nem jártak jobban, mint korábban az Európai Bíróság előtt, mivel a strasbourgi bíróság által is megállapítást nyert, hogy az Egyezmény 1. számú jegyzőkönyvének 1. cikke értelmében a repülőgép lefoglalása jogszerűen igazolható, arányos intézkedés volt.

Ugyancsak elutasította az Európai Bíróság a tulajdonhoz való jog sérelmének megállapítására irányuló kérelmet a terrorizmus elleni harc jegyében megszületett ENSZ-határozatokkal szemben indult eljárásban. E rendelkezések szerint ugyanis az ENSZ valamennyi tagállamának be kellett fagyasztania az ilyen személyek és szervezetek közvetlen vagy közvetett ellenőrzése alatt álló pénzeszközöket és más pénzforrásokat. Az Európai Közösségben e határozatok végrehajtása érdekében a Tanács rendeletet⁴² fogadott el, amelyben elrendelte azon személyek és szervezetek pénzeszközeinek és más pénzforrásainak befagyasztását, akiknek a neve szerepel az e rendelethez mellékelt listán. 2001. október 19-én

³⁹ C-84/95 Bosphorus Hava Yollari, EBHT 1996, I-3953. Lásd az ügyről többek között Schorkopf F.: The European Court of Human Rights'Judgement in the Case of Bosphorus Hava Yollari Turizm v. Ireland., In: *German Law Journal*, Vol. 06. No. 09., 1257-1260; Besselink L.F.M.: „The European Union and the European Convention on Human Rights after the Lisbon Treaty: From Bosphorus sovereign immunity to full scrutiny?” (2008.január 13.) – további forrásokra utalásokkal. Elérhető: <http://ssrn.com/abstract=1132788> internetről letöltve: 2010. október 23.; Bröhmer J.: „Die Bosphorus-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte”, In: *Europäische Zeitschrift der Wirtschaft (EuZW)* (2006), 71-76.; Schweitzer M.: Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi .I. Irland, In: *MenschenRechtsMagazin (MRM) Heft 1/2006*, 87-94.; Kathrin Kuhnert: Bosphorus – Double standards, In: European human rights protection? In *Utrecht Law Review*. Volume 2, Issue 2 (2006), 177. o. <http://www.utrechtlawreview.org/publish/articles/000032/article.pdf> internetről letöltve: 2010. október 23.

⁴⁰ ENSZ BT 820 (1993) határozat – olyan járművek lefoglalására terjedt ki, amelyek teljes egészében, vagy többségében jugoszláv tulajdonban vagy legalábbis jugoszláv ellenőrzés alatt álltak.

⁴¹ HL 1993 L 102, 14 (1993.04.28.).

⁴² Az Oszáma bin Ládennel, az Al-Kaida hálózattal és a Tálibánnal összeköttetésben álló egyes személyekkel és szervezetekkel szemben meghatározott szigorító intézkedések bevezetéséről, valamint a 467/2001/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2002. május 27-I 881/2002/EK tanácsi rendelet (HL L 139., 9. o.; magyar nyelvű különkiadás 18. fejezet, 1. kötet, 294. o.)

felvették Y. A. Kadi és az Al Barakaat nevét az összesített listára, majd azokat átvették a közösségi rendelet listájába.

Az érintettek az Európai Bíróság előtt a Yusuf- és a Kadi-ügyben⁴³ hivatkoztak tulajdonhoz való joguk megsértésére. A Bíróság az ügyben a tulajdonhoz való jogot „az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvében és a közösségi jog általános elvei által biztosított alapvető jogként” vizsgálta, kimondva, hogy a megtámadott rendelet által végrehajtott intézkedések nem sértik sem az arányosság elvét, sem a felperesek tulajdonhoz való alapvető jogát, mivel ennek a jognak a védelme nem korlátlan, és gyakorlása közérdekű célokkal igazolt korlátozás alá eshet. A konkrét ügyben pedig a Bíróság szerint teljesen világos az a közérdek, amelyet a Közösség és tagállamai számára a Biztonsági Tanács által azzal a céllal elrendelt kötelezettségek betartása jelent, hogy a magánszemélyek pénzköveteléseit ne lehessen a terrorizmus támogatására fordítani. A Közösség által hozott intézkedéseket, amelyek a Biztonsági Tanács kötelező határozatainak végrehajtására szorítkoznak, ennek a célnak a fontossága indokolta. Ezáltal azonban nem keletkezett méltánytalan egyensúly a közérdekből fakadó követelmények és a magánszemélyek alapvető jogainak védelméhez kapcsolódó követelmények között. Ebben a helyzetben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a szóban forgó intézkedéseket nem lehet alkalmatlannak vagy aránytalanoknak tekinteni, még akkor sem, ha azok a felperesekre nézve szigorúak. Az indokolásban utalás történik az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 17. cikkére is, melynek első bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[m]inden személynek, mind egyénileg, mind másokkal együttesen joga van a tulajdonhoz”; a Nyilatkozat 17. cikkének második bekezdése pedig hozzáteszi, hogy „[s]enkit sem lehet tulajdonától önkényesen megfosztani”. A Bíróság szerint amennyiben a tulajdonhoz való jogot az általános nemzetközi jog kötelező normáihoz tartozónak kell tekinteni, kizárólag az ettől a jogtól való önkényes megfosztást lehetne egyébként a *ius cogens*-szel ellentétesnek tekinteni, jelen esetben viszont a felperest nem fosztották meg önkényesen ettől a jogától, ugyanis ezeknek a pénzeszközöknek a befagyasztása a Biztonsági Tanács által Oszáma bin Ládennel, az al-Kaida-hálózattal, a Tálibánnal, valamint a velük összeköttetésben álló személyekkel, csoportokkal, vállalkozásokkal és szervezetekkel szemben elhatározott szankciók egyik megnyilvánulása. Ráadásul a pénzeszközök befagyasztása biztosítási intézkedés, amely az

⁴³ A T-306/01. sz., Yusuf és Al Barakaat Foundation kontra Tanács ügyben, valamint a T-315/01. sz., Kadi kontra Tanács és Bizottság ügyben 2005. szeptember 21-én hozott ítéletek (lásd a 79/05. sz. sajtóközleményt).

elkobzástól eltérően nem sérti az érintetteknek a pénzköveteléseiken fennálló tulajdonjoga lényegét, csupán azok használatát korlátozza.⁴⁴

Hasonló jogalpra hivatkozva indított eljárást egy mianmari lakos az Európai Unió Tanácsa ellen. A Pye Phyto Tay Za kontra Tanács ügy⁴⁵ indokát a Mianmari Államszövetséggel szembeni korlátozó intézkedések fenntartása szolgáltatta, a Tanács ugyanis elfogadta a Burmával/Mianmarral szembeni korlátozó intézkedések megújításáról szóló, 2006. április 27-i 2006/318/KKBP közös álláspontot. A közös álláspont különösen fegyverembargót írt elő, valamint a katonai tevékenységekhez kapcsolódó technikai segítségnyújtás, finanszírozás és pénzügyi segítségnyújtás tilalmát, és a belső elnyomás céljaira felhasználható felszerelések kivételének tilalmát írta elő. Elrendelte továbbá a Mianmari Államszövetség kormánya tagjai és minden, velük kapcsolatban álló természetes és jogi személy, szervezet vagy testület pénzeszközeinek és gazdasági forrásainak befagyasztását, a kormány tagjaival és a természetes személyekkel szembeni, a tagállamokon belüli utazási tilalmat, valamint a Mianmari Államszövetség állami vállalatok számára pénzügyi kölcsönök vagy hitelek nyújtásának, továbbá ezen állami vállalatokban érdekeltség szerzésének vagy növelésének tilalmát.⁴⁶

A felperes azzal érvelt, hogy nevének a vitatott rendeletbe való felvétele tulajdonhoz való jogának aránytalan megsértését jelenti, valamely személy vagyoni eszközeinek határozatlan időre történő befagyasztása *„nagymértékben beleavatkozik a tulajdon békés élvezetébe”*. A felperes szerint ez a jogsérelem azért is volt aránytalan, mert vagyoni eszközei befagyasztásának következményei „jelentősek” és „súlyosak”. Az Európai Bíróság a tulajdonhoz való jog sérelmének vizsgálatát „az állandó ítélkezési gyakorlat” fényében vizsgálta. A Bíróság leszögezte, hogy a tulajdonhoz való jog, amit „különösen az EU 6. cikk (2) bekezdése és az EJEE 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikke ír elő, valamint az Európai Unió alapjogi chartája 17. cikkének (1) bekezdése megerősít”, „az általános jogelvek közé tartozik.” Ugyanakkor a Bíróság utalt arra is, hogy *„ez az elv nem korlátlan jogosultságként ölt testet, hanem a társadalomban betöltött szerepe függvényében kell értékelni”*. Következésképpen a testület szerint a tulajdonhoz való jog gyakorlása korlátozásnak vethető alá, azzal a feltétellel, hogy ezen korlátozások ténylegesen a Közösség által elérni kívánt közérdekű céloknak felelnek

⁴⁴ Ld. T-315/01 Kadi-ügy, EBHT 2005, II-3649 és T-306/01 Yusuf-ügy, EBHT 2005, II-3533.

⁴⁵ Pye Phyto Tay Za v. Európai Unió Tanácsa, T-181/08. sz. ügy.

⁴⁶ A 2006/318 közös álláspontnak a 2007/750 közös állásponttal módosított 5. cikke a pénzeszközök és gazdasági források befagyasztására vonatkozik. E cikk (1)–(3) bekezdése a következőket írta elő: „A [...] mianmari kormány tagjaihoz és a környezetükhöz tartozó, a II. mellékletben felsorolt természetes vagy jogi személyekhez, entitásokhoz vagy szervezetekhez [helyesen: szervezetekhez vagy testületekhez] tartozó, a tulajdonukban lévő, általuk birtokolt vagy ellenőrzött valamennyi pénzeszközt és gazdasági forrást be kell fagyasztani.”

meg, és a kitűzött cél vonatkozásában nem jelentenek olyan aránytalan és elviselhetetlen beavatkozást, amely épp az ily módon biztosított jog tartalmát veszélyeztetné.⁴⁷

Ezek alapján a Bíróság kimondta, hogy még akkor is, ha a felperes vagyoni eszközeinek – biztosítási intézkedést képező – befagyasztása nem arra irányult, hogy őt tulajdonától megfosssa, ez az intézkedés a felperes tulajdonhoz való joga gyakorlásának korlátozását tartalmazza. Ezt a korlátozást jelentősnek kell tekinteni, figyelemmel a befagyasztási intézkedés általános hatályára és szem előtt tartva azt, hogy az a felperesre a 2297/2003 rendelet értelmében 2003 decembere óta alkalmazandó. A tulajdonhoz való joga gyakorlásának korlátozhatósága tekintetében az indokolás az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatát hívta fel, amely értelmében ésszerű arányossági összefüggésnek kell fennállnia az alkalmazott eszköz és az elérni kívánt cél között. A Bíróság – a Tanács álláspontját osztva – leszögezte, hogy a vitatott rendelettel elérni kívánt közérdekű cél alapvető a nemzetközi közösség számára. Valamely ilyen közérdekű célkitűzésre tekintettel a mianmari kormány és az azzal kapcsolatban álló személyek valamennyi pénzeszközének és gazdasági forrásának befagyasztása önmagában nem lehet nem megfelelő vagy aránytalan. A Bíróság ehelyütt visszautalt a Bosphorus-ügyben hozott ítéletére is.⁴⁸ A Bíróság azt is megállapította, hogy a vitatott rendeletben fenntartották a közérdekű követelmények és a felperes érdekeinek követelményei közötti egyensúlyt.

Tulajdonhoz való jog az Emberi Jogok Európai Egyezményében

Az Európa Tanács tagjai 1950. november 4-én Rómában írták alá az *Emberi Jogok Európai Egyezményét*, amely 1953 szeptemberében lépett hatályba. Az Egyezmény eredeti szövegében azonban a tulajdonhoz való jog nem szerepel; nem vették át az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 17. cikkében szereplő tulajdonhoz való jogot az immár jogilag is kötelező Egyezségokmányok sem. Ez azért is meglepő, hiszen az Európa Tanács akkori tagjai⁴⁹ szinte kivétel nélkül a saját alkotmányaikban is garantálták ezt az alapjogot. Ráadásul a

⁴⁷ Lásd a korábban hivatkozott Kadi-ügyben hozott ítélet 355. és 356. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

⁴⁸ Lásd a korábban hivatkozott Bosphorus-ügyben hozott ítélet 26. pontját, valamint az EJEB Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi kontra Írország ítéletet, 167. §.

⁴⁹ Az Európa Tanács tíz alapító tagállama: Belgium, Hollandia, Luxemburg, Dánia, Franciaország, Írország, Egyesült Királyság, Norvégia, Olaszország és Svédország.

tulajdon – John Locke elméletén alapuló⁵⁰ – természetjogi-liberális felfogása széles körű elterjedésének⁵¹ köszönhetően nagyjából hasonló felfogás alakult ki a tekintetben, hogy a tulajdon olyan természetes és elidegeníthetetlen alapvető joga az egyénnek, amelynek biztosítása nem az állam által kibocsátott valamely konstitutív aktuson keresztül valósul meg. Ennél fogva az állam, amennyiben normával kívánja szabályozni a tulajdonhoz való jogot, az, mint megerősítő, affirmatív aktus, nem keletkezteti, csupán deklarálja az embereket egyébként is megillető jogosultságot. A tagállamok jogrendszereinek hasonlósága azonban e tekintetben mégsem bizonyult elegendőnek ahhoz, hogy a tulajdonjog kapcsán az Egyezmény többi részével együtt tudjanak dönteni.⁵²

A tulajdonhoz való jog deklarálására csak az Egyezményhez csatolt, 1952. március 20-án aláírt első kiegészítő jegyzőkönyvben került sor. Ennek 1. cikke szerint: *„Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik. Az előző bekezdésben foglaltak nem korlátozzák az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnék a javaknak a köz érdekében történő használatának szabályozása, illetőleg adók, más közterhek vagy pénzbírságok megfizetésének biztosítása céljából.”*⁵³

A tulajdonhoz való jognak ez a megfogalmazása szélesebb védelmet nyújt a technikai értelemben vett, polgári jog szerinti tulajdonénál. Az Egyezménynek ezeket a – főként keretjelleget – szabályait a későbbiek során az Emberi Jogok Európai Bírósága töltötte ki

⁵⁰ John Locke tulajdonra vonatkozó elméletének bővebb elemzését lásd Téglási András: „A tulajdon alkotmányos védelmének kialakulása”. *Jogtudományi Közöny*, 2008./7–8. szám. 361–374. o.

⁵¹ Lásd pl. a francia, a német vagy az ír alkotmányt.

⁵² Hörömpöli-Tóth Levente: „A tulajdonjog garanciái európai és nemzeti szinten: kiegészítés vagy konkurencia? Avagy a tulajdon védelme az Emberi Jogok Európai Egyezményében, illetve a német jogrendszerben.” *Jogi Fórum*, 2002. január 25., 23. o. www.jogiforum.hu/publikacio/53 Internetről letöltve: 2007. július 21. A tanulmány az Egyezmény kapcsán kitér arra is, hogy az ún. *travaux préparatoires* vagyis előkészületi munkák során többek között azt sémlezték, hogy a tervezett szabályozás miért csak a tulajdont érinti, és miért nem terjed ki a többi gazdasági és szociális jogokra is. Mások azzal kapcsolatos aggályukat fejezték ki, hogy a tulajdonhoz való jognak az Egyezménybe történő beépítése által egy nemzetközi ellenőrző testület válik jogosulttá a tulajdonkorlátozások jogszerűségének felülvizsgálatára, noha e korlátozások mindenkor az érintett állam gazdasági és szociális adottságaitól függenek. Ezt a felfogást elsősorban a brit és svéd küldöttek képviselték, ráadásul az egyik brit szocialista szerint a tulajdon védelemben részesítése pusztán egy reakciós próbálkozás arra, hogy a tulajdon felosztását a fennálló formában megőrizték. Az Egyezmény szövegével kapcsolatban kialakult véleménykülönbségekről részletesebben lásd Jochen Abraham Frowein - Wolfgang Peukert: *Europäische Menschenrechtskonvention*. EMRK Kommentar, 1996.

⁵³ Az eredeti szöveg szerint: „Every natural or legal person is entitled to the *peaceful enjoyment* of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law. The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties.” (kiemelés tőlem)

tartalommal, amelynek jogértelmezése kapcsán alakult ki a strasbourgi joggyakorlat. Az 1. cikk kapcsán a Bíróság értelmezte a három különböző, de egymással szorosan összefüggő esetkört a tulajdonba való beavatkozásra tekintettel. A strasbourgi bíróság leszögezte, hogy a tulajdon tiszteletben tartásának elve általános érvennyel mintegy áthatja az egész vonatkozó cikket, és a másik két szabályt vele összhangban kell interpretálni. A második szabály a javaktól való megfosztásra, vagyis a kisajátításra terjed ki, amelyet közérdekből, törvényi feltételek fennállása esetén és a nemzetközi jog általános elveivel összhangban engedélyez. Mivel az Egyezmény kisajátítás esetére *expressis verbis* nem ír elő kártalanítást a károsult javára, ezt végül az Emberi Jogi Bíróság mondta ki a *Lithgow and Others v. United Kingdom*⁵⁴ valamint a *Young, James and Webster v. United Kingdom*⁵⁵ ügyekben. A harmadik szabály pedig – a német alaptörvényhez hasonlóan – az államok számára teszi lehetővé a tulajdon szabályozását, még hozzá a köz érdekének szolgálatában, elsősorban ha az őt megillető bevételek, így adók, egyéb járulékok és pénzbüntetések behajtásáról van szó.⁵⁶ Ezáltal az Egyezmény széles lehetőséget hagyott az aláíró államoknak mind a „javak” közérdekből való elvonására, mind a tulajdon használata felett szükségesnek mutakozó állami ellenőrzésre.

A strasbourgi bíróság az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. kiegészítő jegyzőkönyvének előírásait értelmezve kimondta, hogy a „tulajdon” fogalma nem korlátozódik a fizikai tárgyakra, így a kiegészítő jegyzőkönyv alapján meghatározott vagyoni értékkel bíró előnyök, illetve jogok is tulajdonnak minősülhetnek.⁵⁷ Ezáltal a tulajdonhoz való jog védelmét a strasbourgi bíróság kiterjesztette mind a dologi hatályú, abszolút szerkezetű jogosultságokra (*in rem*), mind pedig a kötelmi jogi, relatív szerkezetű jogokra (*in personam*). Ennek megfelelően a Bíróság a „tulajdon” fogalma alá vonta például a halászati,⁵⁸ illetve vadászati jogokat,⁵⁹ a részvényt,⁶⁰ a peresíthető követeléseket,⁶¹ a szabadalmat,⁶² goodwillt,⁶³ az elvi

Látható, hogy az angol szöveg szerint az Egyezmény nem a javak „tiszteletben tartását”, hanem azok „békés élvezetét” biztosítja.

⁵⁴ *Lithgow and Others v. United Kingdom*, 9006/80, Judgement of 8 July 1986. (A 102, 89, 96) Magyarul kivonatolans közli Vincent Berger: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata*. HVG–Orac Kiadó, 1999, 567. o.

⁵⁵ *Young, James and Webster v. United Kingdom*, 7601/76, 7806/77, Judgement of 13 August 1981 (A 98, 66.) Magyarul kivonatolans közli Berger: i.m. 541. o. A strasbourgi gyakorlatról lásd részletesebben Bán Tamás: *A tulajdon védelme az emberi jogok európai egyezményében*. In: Halmai Gábor (szerk.): *Család, tulajdon és emberi jogok*. INDOK Kiadó, 1999.

⁵⁶ Hörömpöli-Tóth: „A tulajdonjog garanciái európai és nemzeti szinten...” i.m. 3. p.

⁵⁷ Lásd a strasbourgi Bíróságnak a Gasus Dossier- esetben hozott ítéletét (Gasus Dossier- und Fördertechnik GmbH v. Hollandia, a Bíróság 1995. február 23-i ítélete).

⁵⁸ Banér v. Svédország, a Bizottság 1989. március 9-i döntése.

⁵⁹ Chassagnou és mások v. Franciaország, a Bíróság 1994. április 29-i ítélete.

⁶⁰ Bramelid és Malmström v. Svédország, a Bizottság 1982. október 12-i döntése.

⁶¹ Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Görögország, a Bíróság 1994. december 9-i ítélete.

⁶² Smith Kline and French Laboratories v. Hollandia, a Bizottság 1990. október 4-i döntése.

⁶³ Van Marle és mások v. Hollandia, a Bíróság 1986. június 3-i ítélete.

építési engedélyt,⁶⁴ a csereingatlan követelésére való jogosultságot,⁶⁵ a kártérítési követeléseket,⁶⁶ a fedezeti elv alapján működő nyugdíjrendszerek biztosítottjainak jogosultságait.⁶⁷ Meghatározott gazdasági tevékenységek folytatásához szükséges engedélyek szintén az Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyvének védelmét élvezhetik. A Bíróság a Tre Traktörer-esetben született ítéletében rámutatott arra, hogy az alkoholos italok árusításához szükséges engedély a kiegészítő jegyzőkönyv értelmében vett „tulajdonnak” minősül.⁶⁸ A Bíróság az ügyben kifejtette, hogy az engedély meghosszabbítása a legfontosabb feltétele volt annak, hogy a panaszos vállalkozói tevékenységét folytatni tudja, annak visszavonása pedig kedvezőtlenül hatott az étterem goodwilljére, illetve annak piaci értékére.

A strasbourgi bíróság a tulajdonhoz való jog sérelmére alapuló panaszok kivizsgálására egy ötfokozatú tesztet alakított ki. A Bíróság ennek keretében az alábbiakat vizsgálja:

1. A panaszos által sérelmezett behatás érintette-e a panaszos „tulajdonát”?
2. Sor került-e beavatkozásra?
3. A beavatkozás a nemzeti jog előírásainak megfelelően történt-e?
4. A behatásra a köz érdekében került-e sor?
5. A beavatkozás során tiszteletben tartották-e az alapjogok érvényesüléséhez szükséges magánérdek, illetve a közérdek közötti méltányos egyensúly követelményét?⁶⁹

Amennyiben a Bíróság bizonyítottan találja, hogy a bepanaszolt állam beavatkozott a kérelmező „tulajdonába” (első két pont), az állam kizárólag akkor mentesül a felelősség megállapítása alól, amennyiben igazolni tudja, hogy a beavatkozás során tiszteletben tartotta az ötszintű teszt utolsó három pontjában megfogalmazott kritériumokat. A bizonyítási teher az első két pont igazolását követően átfordul: a bepanaszolt államnak kell „kimentenie magát” arra hivatkozva, hogy a nemzeti jog előírásainak megfelelően, a köz érdekében, továbbá a méltányos egyensúly követelményét tiszteletben tartva avatkozott be a panaszos tulajdonjogának gyakorlásába. Így a Bíróság a további pontok vizsgálatát mellőzve állapítja

⁶⁴ Pine Valley Developments Ltd és mások v. Írország, a Bíróság 1991. november 29- i ítélete.

⁶⁵ Broniowski v. Lengyelország, a Bíróság 2004. június 22-i ítélete.

⁶⁶ Pressos Compania Naviera SA and Others v. Belgium, a Bíróság 1995. november 20-i ítélete.

⁶⁷ App. 4130/69, 20 July 1971, Yearbook XIV p. 224; App. 8247/78, 4 July 1979 (publikálatlan); App. 10443/83, 5 July 1988 56 DR 20

⁶⁸ Tre Traktörer Aktiebolag v. Svédország, a Bíróság 1989. július 7-i ítélete.

⁶⁹ Schutte, Camilo B.: The European Fundamental Right of Property: Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights: Its Origins, Its Wording and Its Impact on National Legal Orders. Kluwer-Deventer, 2004. 35. o.; Fórika Zsolt: „A tulajdonhoz való jog az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatában. A strasbourgi garanciarendszer jelentősége a romániai ingatlanrestitúcióban.” In: *Romániai Magyar Jogtudományi Közlemény* 2008. év VI. évf. 8. szám, 26–27. o.

meg az Egyezményben biztosított tulajdonhoz való jog megsértését, amennyiben egy szerződő állam megsérti például a harmadik pontban megfogalmazott törvényességi kritériumot.⁷⁰

Ami a tulajdonszerzés jogát illeti, az Emberi Jogok Európai Egyezményének értelmezése során a strasbourgi bíróság úgy foglalt állást, hogy az Egyezmény garanciái nem terjednek ki valamely tulajdon megszerzésére, hanem kizárólag a fennálló tulajdoni rend védelmét szavatolják. Így egy, a nemzeti jogrendszer előírásai alapján nem igazolható bizakodás (a Bíróság terminológiájában: „puszta remény”⁷¹), hogy az ügy panaszosa visszanyeri egy olyan korábbi – például egykor államosított ingatlanon fennálló – tulajdonjogát, amelynek tényleges gyakorlása számára lehetetlen, nem esik az Egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének védelme alá. Mindez Magyarország – és általában a volt szocialista államok – vonatkozásában azt jelenti, hogy az első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke nem keletkeztet olyan kötelezettséget, hogy vissza kellene szolgáltatni az Egyezmény hatályba lépése előtt államosított javakat.⁷² A strasbourgi bíróság által elbírált első román ügy alapján ugyan még úgy tűnt, hogy a strasbourgi szervek megnyitják az utat a kommunizmus idején elkövetett tulajdonsérelemek nemzetközi érvényesítése előtt.⁷³ Az Emberi Jogok Európai Bírósága rámutatott arra is, hogy az Egyezmény értelmében nem minősül tulajdonnak az abban való reménykedés, hogy egy ténylegesen hosszú ideje nem gyakorolt tulajdonjog újból elismerésre kerül.⁷⁴ Ha a jogsérelem elszenvedő tulajdonjogát hosszú ideje nem gyakorolhatja a volt ingatlana felett, akkor sem hivatkozhat sikerrel arra, hogy az Egyezmény értelmében vett „meglévő tulajdonnal” rendelkezik, ha a kataszteri nyilvántartásban ő szerepel a szóban forgó ingatlan tulajdonosaként. Abban az esetben viszont, ha a panaszos tulajdonjogának fennállását jogerős közigazgatási, bírósági határozat újra megállapítja, a hosszú ideje nem gyakorolt

⁷⁰ Uo.

⁷¹ „simple espoir” vagy „mere hope”.

⁷² Jantner v. Szlovákia, a Bíróság 2003. március 4-i ítélete.

⁷³ A Vasilescu-ügyben több száz antik érmét koboztak el a panaszos férjétől a kommunista hatóságok, amelyeket a Román Nemzeti Bankban helyeztek letétbe. A panaszos 1991-ben keresetet nyújtott be a helyi bírósághoz, amelyben követelte a Román Nemzeti Banktól az érmék egy részének visszaszolgáltatását. A panaszos 1992-ben első- majd másodfokon is pert nyert, majd a megyei bíróság jogerős ítéletében elrendelte a szóban forgó aranyérmék visszaszolgáltatását. Ezt követően a legfőbb ügyész semmisségi folyamodványban emelt panaszt a jogerőssé vált ítélettel szemben, aminek a Legfelsőbb Bíróság helyt adott, s hatályon kívül helyezte a szóban forgó ítéletet. Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletében leszögezte, hogy a panaszost ért jogsérelem 1966 óta folyamatosan fennállt, amit a román hatóságok a Vasilescu által kezdeményezett eljárások dacára nem orvosoltak. A Bíróság ítéletében figyelembe vette, hogy a panaszos az elkobzást követően teljes mértékben elvesztette a rendelkezési jogát a szóban forgó javak fölött, továbbá, hogy az a javai visszaszerzése érdekében kezdeményezett közigazgatási, illetve bírósági eljárások kudarcba fulladtak, így megállapította az Egyezmény megsértését (Vasilescu v. Románia, a Bíróság 1998. május 22-i ítélete). A Bíróság korábban hasonló következtetésre jutott a Loizidou-ügyben is (Loizidou v. Törökország, a Bíróság 1996. december 18-i ítélete).

⁷⁴ Prince Hans-Adam II of Liechtenstein v. Németország, a Bíróság 2001. június 27-i ítélete.

tulajdonjoga mintegy „feléled”, és ennél fogva az Egyezményben rögzített tulajdoni védelmét élvezi.

Ha tehát a tulajdonsérelmet elszenvedő nem tudja bizonyítani, hogy az Egyezmény hatályba lépését követően legalább „jogos várakozással” rendelkezett a volt tulajdonának visszaszerzésére, nem hivatkozhat Strasbourgban – legalább is sikerrel – a tulajdonhoz való jogának sérelmére.

A strasbourgi bíróságot az imént ismertetett gyakorlatának kialakításában valószínűleg gyakorlati megfontolások is vezették, hiszen nyilvánvalóan beláthatatlan következményei lettek volna annak, ha az Európa Tanácshoz frissen csatlakozó kelet-közép-európai országok polgárai számára megnyílt volna a lehetőség arra, hogy a kommunizmus idején elkövetett tulajdonsérelmekkel összefüggésben a nemzetközi fórumhoz forduljanak jogorvoslatért.

Összegzés

Tanulmányunkban röviden áttekintettük a tulajdonhoz való jog védelmét a magyar Alkotmánybíróság, a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Unió bíróságának gyakorlata fényében. Ez a három fórum ugyanis nem működhet egymástól függetlenül, és bár időnként megjelennek egymással szemben bizonyos „hatásköri villongások”, az egyén, mint az alapjogvédelem alanyának érdeke azt kívánja meg, hogy ez a három jogrend, és az ezt alkalmazó bíróságok egymást erősítve lépjenek fel, a lehető legmagasabb szintű védelmet biztosítva az egyén számára.

Ennek megfelelően a magyar Alkotmánybíróság már működésének kezdete óta felhasználta az Emberi Jogok Európai Egyezményéből és a strasbourgi gyakorlatból kikristályosodó jogelveket és követelményeket. Tette ezt annak ellenére, hogy a két szerv tevékenysége között alapvető különbség, hogy míg az Emberi Jogok Európai Bírósága kizárólag konkrét, egyedi ügyek elbírálásával foglalkozik, addig az Alkotmánybíróság tevékenységének jelentékeny részét nem az egyedi alapjogi jogsérelmek védelme, hanem az absztrakt, általános normakontroll teszi ki.⁷⁵

Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való joggal összefüggő határozatainak meghozatala során is alapvetően követte a strasbourgi bíróság gyakorlatát, s ezt *expressis*

verbis is megerősítette, kimondván, hogy „*az Alkotmánybíróság tulajdonvédelmi felfogása összhangban van az Emberi Jogok Európai Egyezményével és az Emberi Jogi Bíróság ítékezésével*”.⁷⁶ A tulajdon védelmének a klasszikus polgári jogi tulajdonjogon túli kiterjesztése minden bizonnyal megfelel a strasbourgi bíróság által követett gyakorlatnak. A két bíróság gyakorlata azonban nem minden esetben van teljesen összhangban, noha az Alkotmánybíróság számtalan határozatában hivatkozta meg a strasbourgi bíróság egy-egy határozatát. Jelen tanulmányban nem vetettük alaposabb vizsgálat alá a két testület gyakorlatának egymással való megfelelését, az ugyanis külön tanulmány tárgyát képezhetné.⁷⁷

Az Emberi Jogok Európai Bírósága és a luxemburgi Európai Bíróság hosszú évtizedeken keresztül, kezdetben egymástól függetlenül, majd egymás gyakorlatához közeledve – olykor egymással versengve, helyenként még egymásnak ellent is mondva – végül úgy néz ki, hogy kifejlesztette egységes tulajdonvédelmi rendszerét. Tekintettel arra ugyanis, hogy a tulajdonhoz való jog kapcsán az Emberi Jogok Európai Egyezménye által garantált jogról van szó, ezért annak tartalma – a Charta 52. cikkének 3) bekezdése alapján – a strasbourgi gyakorlatnak kell megfeleljen. Ez az értelmezés pedig már a Bíróság gyakorlatában is megjelenik.

Láthattuk, hogy az Európai Bíróság már a Maastrichti Szerződést megelőzően, az 1970-es évektől kezdődően folyamatosan kezdte kialakítani alapjogvédelmi, köztük tulajdonvédelmi gyakorlatát. Eszerint a tulajdonhoz való jogot a közösségi jog általános alapelveinek részeként tekinti, azonban nem tartja korlátlan jogosultságnak, mert a tulajdont mindig annak szociális funkciójára tekintettel kell figyelembe venni. Ennélfogva az Európai Bíróság gyakorlata szerint is korlátozható a tulajdonhoz való jog, amennyiben a korlátozás megfelel a Közösség által követett közérdekű célkitűzéseknek, és a kitűzött célhoz képest nem jelentenek aránytalan és megengedhetetlen beavatkozást, azaz nem sérti az így biztosított jogok lényeges tartalmát.

A Maastrichti Szerződéstől kezdve, majd a Lisszaboni Szerződéssel hatályba lépő Alapjogi Chartára alapozva a luxemburgi bíróság gyakorlatilag átemelte a strasbourgi bíróság tulajdonvédelemre vonatkozó gyakorlatát. Ennek megfelelően a tulajdonhoz való jog mint korlátozható jogosultság a társadalomban betöltött szerepére (szociális funkciójára) tekintettel

⁷⁵ Sólyom László egyik tanulmányában kiemeli, hogy a magyar Alkotmánybíróság – a némettel ellentétben – sokkal kevésbé fektet hangsúlyt az alapvető jogokon esett egyéni jogsérelmekre. Sólyom László: Az Alkotmánybíróság hatásköreinek sajátossága. In: Tanulmányok Benedek Ferenc tiszteletére. 1996, 18. o.

⁷⁶ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373.

⁷⁷ A szerző „A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme” c. doktori értekezésében részletes vizsgálat alá veszi a magyar Alkotmánybíróság és a strasbourgi emberi jogi bíróság tulajdonvédelmi gyakorlatát, a kettőt összehasonlítva jogi aspektusból (is) vizsgálva. Lásd még a témához kapcsolódóan Hörömpöli-Tóth: „A tulajdonjog garanciái európai és nemzeti szinten...” i.m. 23. o.

kerül értékelésre. Következésképpen a testület szerint a tulajdonhoz való jog gyakorlása korlátozásnak vethető alá, azzal a feltétellel, hogy ezen korlátozások ténylegesen a Közösség által elérni kívánt közérdekű céloknak felelnek meg, és a kitűzött cél vonatkozásában nem jelentenek olyan aránytalan és elviselhetetlen beavatkozást, amely épp az ily módon biztosított jog tartalmát veszélyeztetné. A tulajdonhoz való jog gyakorlásának korlátozhatósága tekintetében az Európai Bíróság szerint – az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatához hasonlóan – ésszerű arányossági összefüggésnek kell fennállnia az alkalmazott eszköz és az elérni kívánt cél között. Átveszi továbbá a Bíróság az ún. *fair balance* tesztet is, amely alapján azt kell eldönteni, hogy az adott korlátozás által érvényesíteni kívánt érdek és az egyén alapvető emberi jogainak védelme között igazságos egyensúly (*fair balance*) áll-e fenn.

Várad Szilvia:

Az uniós jog a tagjelölt államok alkotmánybíróságainak szemszögéből

Jelen munka középpontjában a tanulmány készítése idején az Európai Unióval csatlakozási tárgyalásokat folytató Horvátország és Törökország alkotmánybíróságainak uniós joghoz való viszonyulása, az azzal kapcsolatban tett állásfoglalásaik állnak. A szerző célja annak feltárása, vajon a szóban forgó tagjelöltek – a magyar Alkotmánybírósághoz hasonlóan – félnek-e az uniós joghoz nyúlni, azt hivatkozni, vagy éppen merészebben közelítik meg az egyes esetek elbírálását, és a nemzeti jogszabályok mellett esetlegesen segítségül hívnak uniós rendelkezéseket is.

Elsőként az Európai Unióhoz való csatlakozásra jelenleg leginkább esélyes Horvátország Alkotmánybírósága és annak releváns határozatai kerülnek bemutatásra, ezt követően Törökország Anayasa Mahkemesi-jének vonatkozó gyakorlata.

Bevezetés

Az Európai Közösségek, majd az Európai Unió nemzetközi szinten is jelentős tömörüléssé vált, amely meghatározó szerepet játszik mind gazdasági, mind politikai szempontból. Ennek elérése érdekében alkalmazott egyik leghatékonyabb eszköze a bővítési politika, amely egy rendkívül gondosan irányított folyamat. A csatlakozni kívánó országoknak számos reformot kell bevezetniük ahhoz, hogy a csatlakozás feltételül szabott kritériumoknak és értékeknek megfeleljenek.

Az egyik ilyen kritérium már az egyes esetekben az unióhoz való csatlakozás első lépcsőjeként is szolgáló társulási viszony kapcsán megjelenik, miszerint meghatározott konkrét területeken az Európai Unióval való együttműködés érdekében a társult államnak közelítenie kell nemzeti jogát az uniós joghoz.

* Várad Szilvia a Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Karának Nemzetközi Jogi és Európa-jogi Tanszékének tanársegédje. Kutatásainak középpontjában az Európai Unió bővítési politikájának jogi megoldásai, valamint annak esetleges alternatívájaként megjelenő egyéb eszközök, mint például a társulási politika vizsgálata, továbbá az Európai Unió külkapcsolatai állnak. Számos publikációja jelent meg magyar és idegen nyelven hazai, valamint külföldi tudományos folyóiratokban, konferencia kiadványokban, továbbá hazai és külföldi konferenciákon előadással vett részt.

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 49. cikkében foglaltak teljesülése esetén, a Tanács határozatát követően tagjelölti pozícióba került államok egyik legalapvetőbb feladata az uniós tagság elnyerése érdekében az uniós *acquis* átvétele. Ezen folyamat során az egyik kulcsfontosságú szereplő az adott ország alkotmánybírósága, amely nem csupán a nemzeti alkotmánynak, de immáron az uniós jognak való megfelelést is kell, hogy vizsgálja döntése meghozatalakor.

A tanulmány elkészítése során számos alkotmánybírósági határozatot tettem vizsgálat tárgyává mindkét tagjelölt állam Alkotmánybíróságától, annak feltárása érdekében, hogy egyáltalán megjelenik-e és amennyiben igen, milyen módon az alkotmánybíróságok gyakorlatában az uniós jog.

Horvátország

Horvátországban az alkotmánybíráskodás 1964-ben került bevezetésre, amikor is az Alkotmánybíróság a hat szövetségi tagköztársaságból és két autonóm tartományból álló Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság állami bíróságaként jött létre, Tito ideje alatt.

Jelenleg az Alkotmánybíróság történetének második periódusát éli, amely Horvátország 1991. június 25. napján kikiáltott függetlenségétől datálódik. Ezen időponttól kezdve az AB a klasszikus Kelsen-féle európai kontinentális modell alapján működik.¹

A horvát alkotmány a 2010-es évben a 20., az Alkotmánybíróság pedig a 19. évfordulóját ünnepli. Az AB kifejezett célja, hogy az európai standardoknak megfelelő esetjogot alakítson ki, amely során az európai elődöket, például a Német Szövetségi Köztársaság Alkotmánybíróságát követi indokolásai során, továbbá kiemelendő, hogy a Sólyom László nevével fémjelzett ún. „láthatatlan alkotmány” elméletét is magáévá tette.

Az Alkotmánybíróság funkciójára, hatáskörére vonatkozó alapvető szabályokat az Alkotmány rögzíti, a szervezeti és eljárási szabályok fő vonalait pedig az Alkotmánybíróságról

¹ Kelsen híres tétele az ún. joglépcső elmélet, amely rögzíti, hogy a jogi normák alá-fölé rendeltségi, vagyis hierarchikus viszonyban állnak egymással. A magasabban elhelyezkedő norma határozza meg az alacsonyabb szintű norma létrehozásának módját, a szabályszerűen megalkotott norma érvényessége ezért a magasabb szintűre vezethető vissza, amelynek megalkotását újabb magasabb szintű norma állapítja meg. Az alkotmányellenes norma érvényességét mindaddig vélelmezni kell, amíg az arra hivatott szerv kimondja az alkotmányellenességét és megsemmisíti azt. A kelsen-i felfogás szerint alkotmánysértő normát nem lehet *ab ovo* semmisnek, nem létezőnek tekinteni, hanem külön döntéssel, kifejezetten meg kell semmisíteni. Az alkotmányban kell rögzíteni a megsemmisítés lehetőségét és szabályait. Technikailag feljogosítható erre a megsemmisítendő normát kibocsátó szerv, a sérelmet szenvedett magasabb fokozatú normát alkotó szerv, vagy külön bírói szerv, például alkotmánybíróság. Kelsen ez utóbbi megoldás bevezetését támogatta.

szóló törvény állapítja meg. Emellett – hasonlóan a magyar AB megoldásához – ügyrendi szabállyal is rendelkezik. Ezeken túlmenően a Strasbourgi Európai Emberi Jogi Bíróság esetjogát is hangsúlyozottan folyamatosan figyelemmel kíséri határozatainak meghozatala során.

Az európai modell szerint szervezett alkotmánybíróságok tipikus feladatai a következők:²

- a) Absztrakt normakontroll – ekkor a jogi norma alkotmányossági vizsgálata nem kapcsolódik konkrét ügyben történő alkalmazáshoz. Elsősorban a törvényekre vonatkozik, de kiterjedhet rendeletekre, egyéb jogi aktusokra is, történhet előzetesen (csak törvények vonatkozásában, illetve nemzetközi szerződés megerősítését megelőzően) és utólagosan. Az előzetes kontrollt törvényben meghatározott közjogi méltóságok kezdeményezik, az utólagos alkotmányossági vizsgálatot általában rendes bírósági bírák kérhetik, vagy más jogalkalmazó szervek, de elképzelhető még szélesebb kezdeményezői kör. Egyes országokban történhet hivatalból is.
- b) Konkrét (utólagos) normakontroll, amikor a bírósági eljárásban, a folyamatban lévő ügyben merül fel az alkotmányellenesség gyanúja az alkalmazandó jogszabály vonatkozásában. Az eljárást általában az ügyben eljáró bíró kezdeményezi.
- c) Alkotmányossági panasz elbírálása, amely egyrészt normakontroll (amennyiben az alapjogsérelmet alkotmányellenes jogszabály alkalmazása okozta), másrészt az alkotmányellenes norma alapján hozott (bírói, hatósági) döntés elleni jogorvoslat.

A horvát Alkotmánybíróság szintén rendelkezik a fenti eszköztárral, a leggyakoribb két eszköze ezek közül az absztrakt normakontroll és az alkotmányossági panasz elbírálása. (Önmagában az a hatáskör, amellyel az alkotmányellenesnek bizonyuló jogszabályt részben vagy egészben hatályon kívül helyezheti, a politika színterére is terelhet bizonyos ügyeket, formálisan tehát a horvát AB nem zárhatja ki a politikai kérdések kontrollját.)

A fentiekén túlmenően a 2001-ben véghezvitt alkotmánymódosítások során az alkalmazott alkotmányos terminológiát igazították hozzá az Európa Tanács Emberi Jogok Európai Egyezményéhez.³

² Chronowski Nóra: „Az alkotmánybíráskodás”. *Jura*, 2001/2. szám 97-105. o.

³ Horvátország Alkotmánybírósága: http://www.usud.hr/default.aspx?Show=c_o_sudu&m1=29&m2=0&Lang=en. Internetről letöltve: 2010. december 15.

Az uniós jog a horvát Alkotmánybírósági határozatok tükrében

Horvátország Alkotmánybírósága az *U-II/2188/2001.* számú határozatában a beadványban kifogásolt probléma eldöntésénél már szem előtt tartotta az uniós jogi vonatkozásokat. A 2001-ben indult eljárásban végül 2003 októberében született határozat, amely körülmény figyelemre méltó, mivel ebben az időszakban a Stabilizációs és Társulási Megállapodás (SAA)⁴ volt Horvátország és az EU között érvényben, tehát ezen időszakban tagjelölti státusszal még nem rendelkezett.⁵

A horvát fogyasztóvédelmi egyesület beadványa alapján indult eljárásban a telekommunikációs szolgáltatások nyújtásának általános feltételeit meghatározó rendelet 50. szakasz (1) bekezdésének alkotmányossága volt a vizsgálat tárgya. A vitatott rendelkezés értelmében az előfizetési díj a telekommunikációs rendszer készenléti díját foglalja magában. A kérelmező kifogása szerint a rendelkezés szerint a fogyasztó ezen díj megfizetésével önmagában a szolgáltató azon költségét fizeti meg, amely a szolgáltatás nyújtására való készenléttel merül fel, és amely nem tartalmazza a konkrétan nyújtott és a fogyasztó által igénybe vett szolgáltatás ellenértékét. Mindezek alapján a szolgáltatás és ellenszolgáltatás kapcsán aránytalanság tapasztalható, amely egyben a visszerhes szerződéses viszonyokra alkalmazandó a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűsége elvének sérelmét vonja maga után.

A kérelmező beadványában foglaltak eldöntéséhez az Alkotmánybíróság segítségül hívta a nemzeti telekommunikációs törvény és a kötelmi jog általános rendelkezései mellett az Európai Bizottság által 2000. december 7. napján a telekommunikációs szolgáltatások területén elfogadott jogalkotási csomagról szóló hatodik jelentésben foglaltakat.⁶ Ezen jelentés szerint a szolgáltatást igénybe vevők havi díjat fizetnek a vonalak használatáért az Európai Unió 15 országában, amelynek összege átlagosan 13 €, amely egyébként a horvát előfizetési díjnak felel meg, ugyanakkor az előfizetési díj az igénybevett szolgáltatás mértékéhez is igazodik.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapítást nyert, hogy a nemzeti rendelet vitatott előírása mind a nemzeti jogszabályok, mind az Európai Bizottság jelentésében foglaltak alapján a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűségének elvébe ütközik, és mint ilyen a

⁴ Horvátország Stabilizációs és Társulási Megállapodását (SAA) 2001. október 29-én írták alá.

⁵ Horvátország 2004 júniusában vált hivatalosan tagjelölt országgá, a csatlakozási tárgyalásokat 2005. október 3-án kezdte meg az Európai Unióval.

horvát Alkotmány 5. cikk (1) bekezdését sérti, amely a jogszabályok Alkotmánnyal való összhangját írja elő, ennek megfelelően az AB a szóban forgó rendelkezést megsemmisítette.⁷

Az Alkotmánybíróság *U-III/3138/2002.* számú határozatában, amely 2007. február 7. napján lett közzétéve, a Stabilizációs és Társulási Megállapodásból fakadó kötelezettségeknek való megfelelés került előtérbe. Az alkotmányjogi panasz benyújtói négy általános iskola tanulói voltak, akik arra hivatkoztak, hogy roma származásuk alapján számukra külön osztályt hoztak létre, amelyekben alacsonyabb színvonalú oktatás folyt, és amely cselekménnyel mind a Horvát Köztársaság Alkotmányában, mind a nemzetközi egyezményekben foglalt alapjogaik sérültek.

A panaszosok a releváns emberi jogi nemzetközi egyezmények között hivatkoztak Horvátországnak az Európai Unióval kötött Stabilizációs Megállapodására, az abból fakadó kötelezettségek betartására.

Az Alkotmánybíróság állásfoglalásának kialakítása során az Európa Tanács, az ENSZ és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) vonatkozó egyezményei mellett a következő Európai Unió dokumentumokat vette figyelembe:

a) Az Európai Parlament állásfoglalását a romák Európai Unióbeli helyzetéről:

A Parlament ezen állásfoglalásában a Tanács és a Bizottság mellett a tagállamok és a tagjelölt országok felé fogalmazott meg felhívást, fontolják meg a romák európai kisebbségként való elismerését, tegyenek lépéseket a cigányellenesség/romafóbia minden formájának leküzdésére helyi, nemzeti, regionális, vagy uniós szinten. Az állásfoglalás továbbá felhívta azon tagállamokat, ahol a roma gyermekeket a szellemi fogyatékosok iskoláiba vagy külön osztályokba különítik el, hogy egy meghatározott időn belül tegyenek lépéseket az elkülönítés elleni programok terén, ezáltal biztosítva minőségi oktatáshoz való hozzáférést a roma gyermekek részére és megakadályozva a roma-ellenes érzelmeket az iskolás gyerekek között.

b) Másrészt a Tanács 2000/43/EK irányelvét (2000. június 29.) a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról.

Az eljárás megindulásakor Horvátország még csupán társult állam státuszban állt, 2004 júniusától nyert tagjelölti pozíciót, így részben a jogharmonizációs kötelezettségnek megfelelés tükrében is vizsgálhatta az ügyet az Alkotmánybíróság. Ugyanakkor kiemelendő, hogy az

⁶ Communication for the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Sixth report on the implementation of the telecommunications regulatory package COM (2000) 814 of 7.12.2000.

⁷ Horvátország Alkotmánybíróságának honlapja:

Európai Parlament állásfoglalásának az esetre vonatkozó rendelkezése egyértelműen a tagállamok számára szóló felhívásként jelent meg, tehát kifejezett kötelezettsége nem volt tagjelöltként az elkülönítés kiküszöbölésére vonatkozó rendelkezés alkalmazása.

A fentiekén túlmenően az AB az Alkotmány releváns cikkeiből indult ki, amelyek például a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, az oktatásban való részvételhez való jogot tartalmazzák.

Az Alkotmánybíróság végül arra az álláspontra helyezkedett a tényállás és a fenti dokumentumok összevetése során, miszerint nem valósult meg diszkrimináció, továbbá az Alkotmány 23. és 3. cikkében foglalt megkülönböztetés.⁸

A munkajog területén is találkozhatunk olyan tartalmú határozatokkal, amelyekben a volt közösségi jogi rendelkezések kerültek előtérbe. Az *U-I/2766/2003.* határozat 2005. május 24. napján került kihirdetésre. A horvát AB ezen határozatában a Munka törvénykönyve módosító javaslatának alkotmányosságát vizsgálta, egyrészt az ombudsman indítványára, másrészt alkotmányjogi panasz alapján.

A módosító javaslat értelmében, azon munkavállalók, akik szakszervezeti tagsággal bírnak, a képviselőik útján írják alá a kollektív szerződést, majd szavazással döntenek annak végső elfogadásáról. Így szemben azokkal a munkavállalókkal, akik nem tagjai egyetlen szakszervezetnek sem, két ízben dönthetnének a kollektív szerződés sorsáról. A panaszosok kifogásolták, hogy a szakszervezeti tagsággal nem bíró munkavállalók azon kötelezettsége, miszerint szolidaritási hozzájárulást fizessenek, a jogalkotó téves álláspontját tükrözi, mivel minden esetben feltételezi, hogy ezen munkavállalók is részesülnek a kollektív szerződésben meghatározott előnyökből.

Az Alkotmány 43. és 59. cikkei nem csupán szakszervezet vagy egyéb munkavállalói érdekképviselő létrehozásához, az ahhoz való csatlakozáshoz vagy az abból való kilépéshez való jogosultságot garantálják, tehát az ún. pozitív egyesülési szabadságot, hanem azon jogosultságot is, hogy a munkavállaló választása szerint ne csatlakozzon kollektív szervezetekhez. Ez az ún. negatív egyesülési szabadság. Az Alkotmány rendelkezései értelmében a munkavállalót ezen választása alapján nem érheti hátrányos megkülönböztetés.

Határozatában az AB kiemelte, miszerint az Alkotmány 2. cikkének (4) 1. albekezdése a jogalkotót feljogosítja arra, hogy Horvátország gazdasági, jogi és politikai viszonyait

<http://sljeme.usud.hr/usud/prakswen.nsf/Pojmovi/C1256A25004A262AC1256D5E003BEB84?OpenDocument>,
internetről letöltve: 2010. augusztus 24.

⁸ Horvátország Alkotmánybíróságának honlapja:

<http://sljeme.usud.hr/usud/prakswen.nsf/Pojmovi/C12570D30061CE53C125727B0038B838?OpenDocument>,
internetről letöltve: 2010. augusztus 24.

függetlenül szabályozza. A jogalkotónak ugyanakkor ezen tevékenysége során szem előtt kell tartania azon követelményeket, amelyeket az Alkotmány számára korlátként szab. Ezek közül is kiemelkedik a jogállamiság elve.

A jogalkotó feladata a fennálló életviszonyokat és jogszabályokat a változó körülményekhez igazítani, továbbá ilyenként jelöli meg az Alkotmánybíróság a nemzeti munkajogi jogszabályoknak a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (International Labour Organisation – ILO) tagjaként annak egyezményeivel, valamint az Európai Unió rendeleteivel való harmonizálása.

Az AB az ezekben található előírásokkal vetette össze a vitatott rendelkezést, amely során arra a jogi álláspontra helyezkedett, miszerint a fennálló életviszonyoknak, a hatályos jogszabályoknak oly módon való megváltoztatása, mint amelyet a Munka törvénykövének jelen eljárásban érintett, és a panaszosok által vitatott módosító javaslatai tartalmazzanak, alkotmányellenes.⁹

Megemlítendő továbbá az AB *U-III/3121/2005.* számú határozata is, amely 2006. október 18. napján került közzétételre, és amelyben tagjelölt országgént a Stabilizációs és Társulási Megállapodásban foglaltak kerültek ismét terítékre.

A panaszos keresetét, amely arra irányult, hogy állapítsa meg a bíróság, miszerint a munkaszerződése az alperesnél 2001 februárjában jogellenesen került rendkívüli felmondással megszüntetésre, és ily módon a munkaviszonya nem szűnt meg, az elsőfokú bíróság elutasította. Kérelmezte továbbá, hogy kötelezzék az alperest, foglalkoztassa őt tovább eredeti munkakörében, valamint fizessen részére a havi bérének megfelelő kompenzációt a kiesett idő után. Az elsőfokú bíróság a panaszos keresetének elutasítása mellett őt a perköltségekben is marasztalta, majd a másodfokú bíróság szintén elutasította a fellebbezését.

A panaszos a legfelsőbb bíróság ítéletével szemben nyújtott be alkotmányossági panaszt, mivel az elutasította a másodfokú bíróság határozatának felülvizsgálatára irányuló indítványát. Kérelmében a törvény előtti egyenlőség alapelvére, továbbá a megkülönböztetés tilalmára hivatkozott, továbbá kérelmének kiegészítésében a Stabilizációs és Társulási Megállapodásban foglaltakra, amelynek aláírásával Horvátország kötelezettséget vállalt az uniós jog alkalmazására, amely közvetlenül befolyásolja a nemzeti bíróság előtti eljárásokban a felek alanyai jogait. Az eljáró nemzeti bíróságok, álláspontja szerint, ezt megsértették, továbbá azon alkotmányos alapjogait, amelyeket az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata tartalmaz. A

⁹ Horvátország Alkotmánybíróságának honlapja:
<http://sljeme.usud.hr/usud/prakswen.nsf/Pojmovi/C1256A25004A262AC125700B004B5342?OpenDocument>,
internetről letöltve: 2010. augusztus 24.

panaszos az AB-hez fordulással egy időben egyébként egy újságcikket is megjelentetett, amelyben álláspontját kifejtette.

Az AB az eljáró bíróságok határozatait, valamint a rendelkezésre álló dokumentumokat megvizsgálva arra jutott, hogy a panaszos rosszhiszemű magatartást tanúsított, mivel a munkáltatójának üzleti műveleteiről számos szakszerűtlen elemzést tett közzé, amelyekben azokat különösen negatív fényben tüntette fel, így rontva munkáltatójának jó hírét. Az AB a hivatkozott Stabilizációs egyezmény vonatkozó rendelkezéseit is vizsgálat tárgyává tette, amelynek során megállapította, hogy az ügyben korábban eljáró bíróságok nem sértették meg az állam által a Megállapodással vállalt kötelezettségeket.¹⁰

Az egyik legérdekesebb AB határozat az *U-III/1410/2007.* számú. A 2008. február 13. napján hozott határozatában a horvát AB a piacon való erőfölényes helyzettel való visszaélés megvalósulását vizsgálta, amelynek indokolásában kifejezetten a tagjelölti státusszal járó kötelezettségeknek való megfelelés is felmerült.

A panaszos a Horvát Gazdasági Versenyhivatal döntésével szemben élt fellebbezéssel, amelyet a Horvát Közigazgatási Bíróság elutasított. A panaszos ezen elutasító határozattal szemben nyújtott be alkotmányossági panaszt.

A Közigazgatási Bíróság ugyanis megállapította, hogy a panaszos visszaélt erőfölényes helyzetével Horvátország területén a VW típusú gépjárművek márkakereskedőiből álló releváns piacon, ahol a panaszos a legfőbb importőr volt. A határozatban a panaszost arra kötelezték konkrét határidők megjelölésével, hogy folyamatos üzleti kapcsolatot építsen ki és tartson fenn az összes, Horvátország területén működő konkurens VW márkakereskedővel, és ezt igazolja.

A panaszos arra hivatkozott, hogy az ügyben eljáró hatóságok a tényállást rosszul állapították meg, és abból nem helytálló következtetéseket vontak le, továbbá a vonatkozó anyagi jogi rendelkezéseket sem megfelelően alkalmazták, így módon a határozatok az Alkotmány 14. cikk (2) bekezdésébe, valamint 49. cikk (1) bekezdésébe ütköznek.

A panaszos továbbá arra is hivatkozott, hogy a másodfokú bíróság (a Közigazgatási Bíróság) jelen ügyre nézve nem alkalmazhatta volna a 2005. február 1-jén hatályba lépett Stabilizációs Megállapodásban foglaltakat, továbbá az Európai Közösség és a tagállamokkal kötött, 2001. március 1-jén hatályba lépett Időközi Kereskedelmi Megállapodást sem, mivel ezek a nemzetközi egyezmények még nem voltak hatályban akkor, amikor a kereskedelmi

¹⁰ U.o.: <http://sljeme.usud.hr/usud/prakswen.nsf/Pojmovi/C12570D30061CE53C125720C0025C71A?OpenDocument>, internetről letöltve: 2010. augusztus 24.

kapcsolatait megszakította az AMC M Kft.-vel, és amely magatartását később erőfölénnyel való visszaélésnek minősítették.

Továbbá ezen egyezmények visszaható hatállyal sem bírnak az Alkotmány 89. cikkének (1) bekezdésével összhangban. Álláspontja szerint a bíróság a vitatott határozatot olyan rendelkezésekre alapítva hozta meg, amelyek nem érvényesek és relevanciával nem bírnak magatartásának értékelése során.

A horvát Alkotmány 62. cikk (2) bekezdése határozza meg az alkotmányos panasz benyújtásának feltételeit. A panasz elbírálása során az Alkotmánybíróság az előterjesztett panaszban foglaltak határain belül maradva vizsgálja az alkotmányos alapjogok sérültek-e. Ugyanakkor szabály szerint nem vizsgálhatja, hogy az ügyben eljáró bíróságok vagy hatóságok korábban alaposan és teljes körűen felderítették-e a tényállást. Az Alkotmánybíróság szempontjából kizárólag azok a tények relevánsak, amelyek az alkotmányban biztosított jogok sérelmének megítéléséhez szükségesek.¹¹

A Közigazgatási Bíróság az első fokon eljáró Versenyhivatal eljárását vizsgálva megállapította, hogy az egyrészt a hatályos nemzeti jogszabályokat alkalmazta, valamint a közösségi versenyjog vonatkozó eljárását, kritériumait, és standardjait. Az Alkotmány 49. cikk 1. bekezdése tartalmazza, miszerint Horvátország gazdasági rendszere a szabad versenyen alapszik, továbbá a 49. cikk (2), és 50. cikk (2) bekezdései előírják, hogy a piaci szereplők egyenlő helyzetét az államnak kell garantálnia. Ugyanakkor bizonyos szükségszerű korlátozások kizárólag Horvátország érdekeinek védelme szempontjából, különösen környezetvédelmi, közegészségügyi okokból lehetségesek. Figyelemmel arra, hogy a horvát nemzeti jogban nem biztosított a gépjárművek közül a motorbiciklik piacán az erőfölényes helyzettel való visszaélés vonatkozásában olyan hatáskör, amellyel az általános versenyjogi szabályok végrehajtása során irányadó eljárásokat, kritériumokat, és standardokat meghatároznak, ezért ezek hiányában alkalmazta a közösségi jogi előírásokat a Versenyhivatal.

Továbbá ugyanezen kritériumok szerepelnek a Stabilizációs Megállapodás 70. és 170. cikkeiben is. A piaci versenyre vonatkozó előírások a Megállapodás 40., 69. és 70. szakaszaiban kerültek rögzítésre, ugyanakkor a Megállapodás azt is tartalmazza, hogy minden olyan gyakorlatot, amely a piacon megvalósuló szabad verseny ellen hatna, a közösségi versenyjogi szabályok fényében kell elbírálni. A Megállapodás ezen cikkei összhangban vannak az Időközi Kereskedelmi Megállapodás 27. és 37. cikkeivel.

¹¹ Ezzel eleget tesz a kelsen-i európai-modellel szemben támasztott követelményeknek, amely az amerikai modellel szemben a tényállást kifejezetten csak az adott rendelkezés alkotmányossága kérdésének eldöntésének mértékéig veszi figyelembe.

A Közigazgatási Bíróság indokolása szerint önmagában az a körülmény, hogy ezek a nemzetközi egyezmények később léptek hatályba, mint ahogyan a vitatott magatartást a panaszos kifejtette, nem jelenti, hogy azokat ne lehetne a jelen ügy elbírálásánál alkalmazni. A nevezett egyezményekben foglalt rendelkezéseknek ugyanis éppen az a céljuk, hogy a piacról távol tartsanak minden olyan üzleti kapcsolatot, amelyek akadályozzák, vagy torzítják a szabad versenyt. Ugyanakkor Horvátország és a Közösségek közötti kereskedelmi viszonyokban is elítélendő mind a Stabilizációs Megállapodásba, mind az Időközi Megállapodásba ütköző a domináns helyzettel való visszaélés. Ennek megfelelően minden olyan magatartás, amely ezekbe az egyezményekbe ütközik, azok egyúttal az EK Szerződés, és a másodlagos jogforrások rendelkezéseinek fényében ítélandók meg. Mindezek alapján a Közigazgatási Bíróság álláspontja szerint a nemzeti versenyjogi szabályok mellett az egyezmények, továbbá a közösségi versenyjogi szabályok is alkalmazhatóak az adott esetben.

Az AB végül azt az álláspontot foglalta el, hogy az eset elbírálása során az eljáró hatóságok a Stabilizációs Megállapodás és az Időközi Kereskedelmi Megállapodásban foglaltakat, továbbá a közösségi szabályokat alkalmazták, meglátása szerint mintegy kisegítő eszközként.

Az Időközi Megállapodás 70. cikk (2) bekezdés és 35. cikk (2) bekezdéseit Horvátország azon kötelezettségének kontextusában kell értelmezni, amely arra vonatkozik, hogy jogát harmonizálja nem csupán a piaci verseny vonatkozásában, de vegye át az uniós *acquis*-t. Az ilyen harmonizált jogszabályok alkalmazása során a kormányzati intézmények is kötelesek az Európai Közösségekkel megegyező módon tenni azt, mivel ez a harmonizáció célja.

Továbbá a Stabilizációs Megállapodás 70. cikk (2) bekezdése szerint egy adott magatartás megítélésénél nem csupán a horvát nemzeti jog a releváns, hanem teljes egészében számításba kell venni a közösségi jog versenyjogi szabályait is.¹² Ennek során pedig nem arról van szó, hogy a közösségi jog kerül formálisan bevezetésre a horvát nemzeti jogba a Megállapodás rendelkezése alapján, hanem a horvát nemzeti versenyjogi szabályokat kell alkalmazni és értelmezni oly módon, hogy a piaci verseny közösségi szabályait, standardjait és alapelveit is figyelembe kell venni.

Jelen esetben mind a Versenyhivatal, mind a Közigazgatási Bíróság elsősorban a nemzeti versenyszabályokból indult ki, amely mellett kisegítő eszközként nyúlt a közösségi versenyjog kritériumaihoz, standardjaihoz és értelmezési eszközeihez. A nemzeti jog

¹² Az *U-III/1410/2007.* számú határozat indokolása.

értelmében a joghézagokat töltötte ki tehát akkor, amikor a közösségi szabályokat a nemzeti jogszabállyal összhangban alkalmazta.

Ennek megfelelően az AB arra a következtetésre jutott, hogy a panaszos törvény előtti egyenlőséghez való alkotmányos alapjoga nem sérült.¹³

A fent hivatkozott határozatok vonatkozásában megállapítható, hogy mind az Alkotmánybíróság, mind az alkotmányos panaszt benyújtó panaszosok előszeretettel hivatkoznak a társulási egyezményből fakadó kötelezettségekre. Továbbá leszögezhetjük, hogy a horvát Alkotmánybíróság nem fél az egyes ügyek kapcsán az uniós szabályokhoz nyúlni, legyen az alapszerződéses rendelkezés, másodlagos jogforrás, vagy éppen olyan dokumentum, mint az Európai Parlament állásfoglalása, vagy a Bizottság jelentése. Az Alkotmány és a nemzeti jogszabályok mellett, azokkal összhangban, vagy éppen azok hiányában is.

Ezt követően térjünk át a másik tagjelölt állam, Törökország alkotmánybírósági határozatainak vizsgálatára.

A másik tagjelölt: Törökország

Törökország vonatkozásában komplex problémával találjuk szembe magunkat. A török államnak mind a nemzetközi közösség, mind az Európai Unió felé bizonyítania kell a reformok iránti elkötelezettségét. Ehhez a legfőbb kiindulási pont az 1982-ből, a katonai diktatúra idejéből származó alkotmány megfelelő módosítása, mivel az jelenlegi formájában egyértelműen nem alkalmas a későbbi csatlakozásra. A tanulmány készítése idején zajló, az Európai Unió által fokozott figyelemmel kísért alkotmány-módosítás kapcsán a török alkotmánybíróság is jelentős szerepet játszik.

A török Alkotmánybíróság: Anayasa Mahkemesi

Az 1961-ben elfogadott alkotmány tartalmazta első ízben azt az igényt, hogy a jogalkotási aktusok felülvizsgálatának céljából egy speciális bíróságot, alkotmánybíróságot hozzanak létre. A korszakban jellemző kormányzati rendszer ismeretében az

¹³ Horvátország Alkotmánybíróságának honlapja:
<http://sljeme.usud.hr/usud/prakswen.nsf/Pojmovi/C12570D30061CE53C12573EE0039EF42?OpenDocument>,
internetről letöltve: 2010. augusztus 24.

alkotmánybíróság felállítására vonatkozó cikkely az alkotmány legradikálisabb rendelkezésének minősült. Ezt követően az 1981-es alkotmányba¹⁴ az alkotmánybíróságra vonatkozó rendelkezéseket csupán kisebb kiegészítésekkel emelték át a korábbi alkotmányból.¹⁵

A török Alkotmánybíróság szintén az európai modellt követi, tehát hatásköre is ennek megfelelően alakul: a klasszikus absztrakt-, konkrét normakontrollra és az alkotmányos panaszra terjed ki. Ezeken túlmenően az Alkotmány 151. cikkében hangsúlyosan jelenik meg azon korlát, miszerint az Alkotmánybíróság a nemzetközi egyezmények alkotmányosságát nem vizsgálhatja. Továbbá az Alkotmány 69. és 149. cikkei értelmében az Alkotmánybíróság egy politikai párt feloszlását rendelheti el abban az esetben, amennyiben a párt az állam érdekével ellentétes tevékenységet folytat, és ezzel súlyosan sérti az elismert értékeket.¹⁶

A török Alkotmánybíróság határozatai

Az Alkotmánybíróság *E.2008/16*, *K.2008/116*. számú határozatában az 5735. számú törvény összeegyeztethetőségét vizsgálta az Alkotmány 10. cikkével (a nemek egyenlősége, amely kapcsán az állam kötelezettsége, hogy ezt a gyakorlatban biztosítsa) és 42. cikkével (tanuláshoz és az oktatásban való részvételhez való alapjog).¹⁷

A törvény 2. szakasza szerint senki sem fosztható meg a felsőfokú oktatásban való részvétel jogától olyan indokok alapján, amelyeket jogszabály kifejezetten nem tartalmaz.

Az Alkotmánybíróság határozatában kiemelte, hogy a Parlament célja az 5735. számú törvény megalkotásával a fejkendőviselés tilalmának feloldása volt, amely tilalmat az Alkotmánybíróság a 1989/12. számú határozatával rendelt el 1989-ben. Ezen tilalommal kapcsolatosan az Európai Emberi Jogi Bíróság a Leyla Sahin ügyben úgy foglalt állást, hogy a fejkendőviselés korlátozása nem sérti az emberi jogokat, mivel a fejkendő tilalma a török

¹⁴ A jelenleg hatályos alkotmányt 1982. november 07. napján tartott népszavazáson fogadták el, elfogadása óta mintegy 16 alkalommal módosították.

¹⁵ A témához lásd: a török Alkotmánybíróság (Anayasa Mahkemesi) honlapja: <http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=template&id=197&lang=1>, internetről letöltve: 2010. augusztus 24.

¹⁶ Lásd: a Török Köztársaság Alkotmánya: http://www.anayasa.gov.tr/images/loaded/pdf_dosyalari/THE_CONSTITUTION_OF_THE_REPUBLIC_OF_TURKEY.pdf, internetről letöltve: 2010. október 7.

¹⁷ A török Alkotmánybíróság Hivatalos Lapja 2008.10.22, 27032 <http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=content&lang=en&id=141>, internetről letöltve: 2010. október 7.

egyetemen a török szekularizmus és ezzel az alkotmányos rend annyira lényeges következménye, hogy a demokratikus társadalom védelme érdekében szükségesnek tűnhet.¹⁸

Indokolásában továbbá említés szintjén találkozhatunk azon megjegyzéssel, miszerint az Európai Unió által elvárt demokratizálódással ellentétes lenne, továbbá nem ütközik a diszkrimináció tilalmába egy ilyen antiszekuláris megnyilvánulás tiltása.

Mindezek alapján az AB határozatában kiemelte, hogy az egyetemeken való fejkendőviselés tiltásának feloldása a szekularizmus elvével ellentétes, amely elvet az Alkotmány 2. cikke tartalmazza, és amely alapvető és megmásíthatatlan rendelkezésnek minősül. Az Alkotmány 4. cikke ugyanis úgy rendelkezik, hogy az 1. és 3. cikkelyek mellett a köztársaság szekularista berendezkedését meghatározó 2. cikkely nem módosítható, módosítására irányuló javaslat nem tehető.¹⁹

Ennek megfelelően a Parlament nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy az Alkotmány 2. cikkelyébe ütköző, annak módosítására irányuló jogszabályt alkosson, így az Alkotmánybíróság megsemmisítette a nevezett törvényt. Indokolásában kiemelte, hogy az Alkotmánybíróságnak kötelessége felülvizsgálni az alkotmánymódosítást, ha az ellentétes az Alkotmány valamely megmásíthatatlan rendelkezésével.

Ehhez a határozathoz szorosan kapcsolódik az Alkotmánybíróság *E.2008/1 (SPK)*, *K.2008/2.* számú határozata. A kormányzó Igazságosság és Fejlődés Pártjával (AKP) szemben azért indult eljárás az Alkotmánybíróság előtt az ellenzéki pártok beadványa nyomán, mivel a párt vezetőinek és tagjainak nyilatkozatait, továbbá magatartásukat a szekularizmus alapjával szembeni megnyilvánulásokként értékelték. Ennek legfőbb momentuma, hogy engedélyezték volna az 5735. számú törvénnyel a fejkendő viselését az egyetemista lányoknak. Az iszlám hagyomány ugyanis tiltja a nőknek, hogy fedetlenül menjenek utcára, azonban a török alkotmány szigorúan előírja a vallás és a közélet szétválasztását, ezért az oktatási intézményekben és a hivatalokban tilos volt kendőt viselni, az egyetemek azonban kivételt képeztek volna a bevezetni kívánt törvény kapcsán. (Az előzőekben ismertetett határozatával ugyanakkor az AB megsemmisítette az ezt célzó jogszabályt.)

Ezzel összefüggésben az AB fenti számú határozatában arra az álláspontra helyezkedett, hogy amennyiben egy politikai párt megsérti a szekularizmus elvét, antiszekuláris tevékenységre való felbujtásért a cselekmények intenzitása és súlya alapján a párttal szemben mindenképpen szankciókat kell alkalmazni.

¹⁸ Case of Leyla Sahin v. Turkey, ECHR, Application no. 44774/98, 2005. november 10.

¹⁹ Lásd: a Török Köztársaság Alkotmánya, u.o.

Határozatának indokolásában az Alkotmánybíróság mindenekelőtt hangsúlyozta, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás az 1963-ban aláírt Ankarai Megállapodás óta Törökország külpolitikájának legfontosabb prioritása. A nevezett párt kormányzati tevékenységét tekintve számos alapvető Alkotmány- és jogszabály-módosítást, jogi és politikai reformok sorát vitte keresztül, és tart a mai napig is folyamatosan napirenden, amelyek mindegyike az uniós csatlakozás feltételeként szabott jogközelítést szolgálják.

Ennek megfelelően az AB úgy találta, nem bizonyítható, hogy a párt magatartása a demokrácia és a szekuláris berendezkedés elpusztítására irányult volna, vagy alkotmányos alapjogok sérültek volna, továbbá, hogy a párt a kormányzati hatalmát erőszak alkalmazására vette volna igénybe. Ezen álláspontja kialakításában nagy szerep jutott annak, hogy a döntést az Európai Unió és a nemzetközi közösség is nagy figyelemmel követte, amelynek során az Európai Parlament Törökországgal foglalkozó szakbizottságának elnöke világossá tette, hogy amennyiben a bíróság betiltja az AKP-t, úgy a török csatlakozási tárgyalások leállhatnak. Ezért az AB határozata indokolásában kifejezetten a párt integrációs törekvéseit emelte ki pozitívumként, amelyet egyértelműen antiszekuláris megnyilvánulásként értékelte.

Egyébiránt az alkotmánybírák kétharmados többsége szükséges egy politikai párt betiltásához. A török alkotmánybíróság 2008. július 30. napján végül a kormányzó Igazságosság és Fejlődés Pártjának (AKP) betiltása ellen szavazott, ugyanakkor szankcióként a felére csökkentették a párt számára elérhető állami támogatást.²⁰

A török Alkotmánybíróság gyakorlatában azonban az uniós joggal és az EU által elvárt jogközelítéssel ellentétes határozattal is találkozhatunk. Egyik legékezebb példája a kurd probléma kezelése.

Az *E.2002/1 (SPK)*, *K.2008/1.* számú határozatában az AB még úgy foglalt állást, hogy önmagában az a tény, hogy egy párt a kurd probléma megoldását tűzi ki célul, továbbá a pluralizmus elvének megfelelően a helyi önkormányzat szerepének erősítését hangsúlyozza, még nem jelenti azt, hogy alkotmányellenes tevékenységet folytat.

Ezen határozatában szintén pozitívumként emeli ki az Alkotmánybíróság, hogy a Jogok és Szabadságok Pártjának (Hak-Par) alapszabályában található célkitűzések szerint Törökország közigazgatási, politikai, szociális és gazdasági szempontból való átalakításának modelljeként az Európai Unió országaiban érvényesülő demokratikus jogi normák szolgálnak.

²⁰ A török Alkotmánybíróság Hivatalos Lapja 2008.10.24., 27034.
<http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=content&lang=en&id=137>, internetről letöltve: 2010. november 7.

A párt alapszabályában található célok a szabad véleménynyilvánítás kategóriájába tartoznak, és mint ilyen, önmagában még nem elegendő indok a párt feloszlására.²¹

A török Alkotmánybíróság a fenti határozatokat követően azonban közel kétéves bírósági eljárás után 2009. december 11. napján kelt határozatával betiltotta az ország legnagyobb kurd pártját, a Demokratikus Társadalom Pártját (DTP), azzal vádolva a szervezetet, hogy együttműködik a Kurdisztáni Munkáspárt (PKK) elnevezésű szakadár gerillacsoporttal. Egyhangúlag meghozott döntésével a testület öt évre eltiltotta a politikától a párt 37 vezetőjét, megvonta a pártelnök és a képviselők mentelmi jogát, és elrendelte a párt vagyonának elkobzását.²²

A török Alkotmánybíróság határozatait vizsgálva megállapítható, hogy a horvát Alkotmánybírósággal ellentétben többnyire nem konkrét, nevesített uniós jogszabályt, vagy másodlagos jogforrást hivatkozik indokolásában, ehelyett több alkalommal is felhívja az Európai Unió értékeit, a társulással, majd a tagjelölti pozícióval járó kötelezettségeknek való megfelelés kívánalmát. Leginkább az emberi jogok témakörében, azon belül is a nemek közötti esélyegyenlőség és a diszkrimináció adott esetben való megvalósulása eldöntésénél hívja segítségül a török AB a vonatkozó nemzetközi egyezmények mellett az Unió témakörben született joganyagát.²³

Kérdésként merül fel azonban, hogy a gyakorlatban mennyiben valósulnak meg a nemzetközi egyezményekben, és az uniós joganyagokban előírányzott és az Alkotmánybíróság indokolásaiban hivatkozott kritériumok és elvek, lehet-e konkrét hatásuk a török társadalom beidegződéseire.

Konklúzió

A tanulmány készítésének idején mindkét tagjelölt államban alkotmány-módosítás zajlik annak érdekében, hogy az uniós kihívásoknak minél inkább megfeleljenek. Ennek során mindkét ország alkotmánybírósága aktívan részt vesz a módosító javaslatok vizsgálatában.

Törökország esetében jelentős előrelépést várnak továbbá attól, hogy 2010. november 10. napján Törökország vette át az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának fél évre szóló

²¹A török Alkotmánybíróság Hivatalos Lapja, 2008.07.01., 26923
<http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=content&lang=en&id=144>, internetről letöltve: 2010. szeptember 06.

²²A párt újralakult, Béke- és Demokráciapárt néven, ráadásul a kormány egyik szövetségese lett.

²³Lásd ehhez példaként az *E.2006/156, K.2008/125.* számú határozatot. A török Alkotmánybíróság Hivatalos Lapja, 2008.11.26., 27066.

stafétabotját. Prioritásai között találjuk többek között az Emberi Jogok Európai Bíróságára nehezedő terhek csökkentését, a növekvőben lévő diszkrimináció – elsősorban a rasszizmus és az iszlamofóbia – elleni küzdelem fokozását, az Európai Unió támogatását az Emberi Jogok Európai Konvenciójához történő csatlakozáshoz és végezetül az európai multikulturális társadalmakat érintő kihívásokkal történő szembenézést.²⁴ Ez azért is érdekes momentum, mivel az emberi jogok témakörében még több jelentős reformot kell nem csupán jogszabályi szinten, de azok gyakorlati érvényesülése tekintetében bevezetnie.

Mindkét tagjelölt állam Alkotmánybíróságának határozatai híven tükrözik azokat a fokozatokat, amelyek a társulási viszonytól a jelenlegi tagjelölti státusz elérésén át a későbbi tagság reményében tett erőfeszítésekig az Európai Unióhoz való kapcsolódás széles spektrumát ölelik fel. Kimutatható mindkét alkotmánybíróság gyakorlatában a tagjelölti státuszhoz megfelelő és a tagság feltételül szabott harmonizációs kötelezettségnek való megfelelés vizsgálata, ennek a határozat indokolásában történő hangsúlyozása.

Ugyanakkor az is egyértelműen megállapítható, hogy a két tagjelölt közül Horvátország az, amely bátrabban és szélesebb körben hivatkozik - akár hivatalból is - az uniós rendelkezésekre.

Összességében megállapítható a vizsgált alkotmánybírósági határozatok tükrében, hogy az adott kérdésben való állásfoglalás kialakítása során az alkotmánybíróságok egyrészt az alkotmányjogi panasz intézményén keresztül, másrészt absztrakt normakontroll keretei között a nemzeti alkotmány és természetesen a vonatkozó nemzeti jogszabályok rendelkezéseiből indulnak ki, ugyanakkor azokkal párhuzamosan, vagy éppen a vonatkozó nemzeti rendelkezések hiányában nem félnek uniós rendelkezéseket is hivatkozni és alkalmazni.

<http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=content&lang=en&id=138>, internetről letöltve: 2010. szeptember 06.

²⁴ Lásd: Törökország prioritásai, az Európa Tanács honlapja, [https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Inf\(2010\)41&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Inf(2010)41&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864), internetről letöltve: 2010. november 16.

Csatlós Erzsébet:

A közös kül- és biztonságpolitika és a tagállami szuverenitás

A tanulmány az EU közös kül- és biztonságpolitikáját (KKBP) tekinti át abból a szempontból, hogy vajon valóban beszélhetünk-e a szó szoros értelemben „közös politikáról”, vagy a hatásköri szabályokat tekintve kizárólag egy keretmechanizmusról lehet szó, amely közös célkitűzések fényében próbálja azonos mederbe terelni a tagállamok kül- és biztonságpolitikáját. A tagállamok ugyanis a szuverenitásukból eredő, közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó hatásköreiket továbbra is maguk gyakorolják, azt nem engedik át a közös intézmények kezébe, ennél fogva a KKBP sikere kizárólag a tagállamok kompromisszumkészségén és alkalmazkodási képességén áll. E tekintetben Magyarország rendkívül nyitottan áll a kérdéshez, nem korlátot, hanem lehetőséget lát a KKBP-ben, és ennek megfelelően rendezzi a kérdéses terület belső jogi szabályozását.

“A tagállamok ... azzal az elhatározással, hogy közös kül- és biztonságpolitikát valósítanak meg, beleértve [...] egy közös védelmi politika fokozatos kialakítását, amely közös védelemhez vezethet, megerősítve ezáltal Európa identitását és függetlenségét Európa és a világ békéjének, biztonságának és fejlődésének előmozdítása érdekében, ... úgy határoztak, hogy létrehozzák az Európai Uniót, ...”¹

Bevezetés

Az Európai Unió a múlt század utolsó évtizedében már számos területen magas szintű integráció felé haladt, amely 1969-től politikai síkon is megindult.² A volt Jugoszláviában

* Csatlós Erzsébet a Szegedi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karán (SZTE ÁJK) szerzett jogi diplomát 2008-ban, illetve kapott bizonyítványt a SZTE, az Université Jean Moulin Lyon 3, az Université de Montpellier I. és az Université François Rabelais de Tours által közösen szervezett francia jogi képzésén. 2009-ben fejezte be Master I.-es tanulmányait az Université Jean Moulin Lyon III. EU-jogi képzésén. Jelenleg harmadéves ösztöndíjas PhD-hallgató a SZTE ÁJK Nemzetközi Jogi és Európa-jogi Tanszékén, illetve Master II-es tanulmányokat folytatott az Université Jean Moulin Lyon III *Doit européen – spécialisation Europe centrale et orientale* képzési programjában, szakdolgozatát az EU civil válságkezelési képességeinek témakörében írta (*L'Union européenne et la gestion civile des crises – L'UE doit être/est capable à agir?*). A kutatási tevékenységét ösztöndíjas PhD-hallgatóként a SZTE ÁJK Nemzetközi jogi és Európa-jogi Tanszékén végzi, kutatásának középpontjában az Arktisz speciális nemzetközi jogi státusza, és az ezzel kapcsolatos szuverenitási, területszerzési kérdések állnak. PhD-dolgozatának témakörében számos helyen tartott előadást, és publikált magyar és idegen nyelven.

¹ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, HL C 83, 2010. március 30. Preambulum.

² Communiqué final du sommet de La Haye (2 décembre 1969) Bulletin des Communautés européennes. Janvier 1970, n° 1, 12; 15-17. o.

lezajlott háborúk viszont felhívták a figyelmet annak szükségességére, hogy az együttműködést külpolitikai, biztonsági és védelmi kérdésekben is meg kell erősíteni. Az EU 1998-ban alapvetően átértékelte a közös külpolitikai lehetőségeit, és az új kiindulópont a biztonság- és védelempolitika lett.³ Az Európai Tanács 1999-ben a kölni csúcson kijelentette, hogy az Uniónak önálló fellépést lehetővé tevő kapacitással kell rendelkeznie, amely mögött hiteles katonai erő áll, ezáltal létrejött az *európai biztonság- és védelempolitika* (EBVP).⁴

Minden tagállam számára a biztonság elsődleges érték és érdek is. Ezt szolgálja elsősorban az Unió közös kül- és biztonságpolitikája, amely sikerének záloga a tagállamok elkötelezettsége és kompromisszumkészsége. Minden elemző egyetért abban, hogy nagy szükség van a közös kül- és biztonságpolitikára, de ez nem könnyen valósítható meg. Az Unió ugyanis nem önálló állam, ez pedig nehézséget jelent.

Az integráció folyamata mégis látványos sikereket hozott a közös piac, a béke és a biztonság terén, ezen a területen viszont javarészt megmaradt az egyes államok szuverenitása.⁵ De milyen mértékben? A Lisszaboni Szerződéssel ugyanis megszűnt a pilléres szerkezet, megszűnt a kormányköziség, és minden politika szupranacionális igazgatás alá került az egykori második pillér kivételével, amely továbbra is megőrzi különállóságát. Beszélhetünk-e egyáltalán a szó szoros értelemben vett *közös* kül- és biztonságpolitikáról (KKBP), vagyis az Unió ilyenemű politikájáról, hatásköréről, vagy pusztán egy keretmechanizmusról van szó, amely finoman próbálja azonos mederbe terelni a 27 szuverén tagállam kül- és biztonságpolitikáját, amely így esetleg európai álláspontként jelenik meg nemzetközi szintéren, de ha egyes tagállamok ettől eltérően cselekednek később, vagy nem sikerül a közös hangot megtalálni, akkor sincs semmi baj? A globalizáció és a kölcsönös függőség erősödése nyomán viszont módosult, módosul a nemzeti érdekek tartalma, és megjelenésük formája. Az integrációs folyamatok fejlődése következtében az állam politikai és gazdasági szuverenitása új értelmet nyer, az egyes országok sajátos nemzeti érdekeinek jelentős része közös érdekekbe ágyazódik. Vajon ez történt/történik az egykori második pillérrel is?

³ Moller Bjorn: "European Security: the Role of the European Union". *Working Paper 29 – Regional and Global Axes of Conflict – February 2008*. <http://www.crisisstates.com/download/wp/wpSeries2/wp29.2.pdf> internetről letöltve: 2010. szeptember 15.

⁴ Conclusions de la Présidence - Conseil européen de Cologne, les 3 et 4 juin 1999, SN. 150/99, 55-56. o. és Annexe III.; Esther Barbé: *The Evolution of CFSP Institutions: "Where Does Democratic Accountability Stand?" International Spectator*, 2/2004, 56. o.

⁵ Bayer József: „Európa kül- és biztonságpolitikai kihívásai a XXI. században”. http://www.honvedelem.hu/nyomtat/14758.html?originalUri=cikk/3/14758/mta_konferencia.html, internetről letöltve: 2010. július 15.

Az állami szuverenitás koncepciója és a közös kül- és biztonságpolitika

A szuverenitás egy legitim kormány által gyakorolt hatásköröket jelent, melynek során a szuverén a fennálló lehetőségek közül anélkül választ, hogy egyik vagy másik választására egy idegen hatalom kényszerítené, vagyis alakítója, és nem pusztán tárgya az őt érintő folyamatoknak.⁶ Carl Schmitt ezt úgy fogalmazta meg, hogy szuverén az, aki a végső politikai döntés birtokosa.⁷

Az állami szuverenitás klasszikus értelemben kétdimenziós fogalom, külső és belső oldala van.⁸ A belső szuverenitás alatt azt értjük, hogy az állam a saját területén és állampolgárai tekintetében belül a legfőbb hatalom,⁹ míg a külső szuverenitás azt fejezi ki, hogy a nemzetközi rendszerben az állam a legfőbb hatalom, nincs felette semmiféle olyan képződmény, amelynek az állam felelősséggel tartozna, az államot a nemzetközi jogrendben csak az általa vállalt szerződések korlátozhatják.¹⁰

A jogrend csúcsán elhelyezkedő legfőbb törvény, az alkotmány rögzíti az államhatalom, a szuverenitás fő vonásait, a hatalom forrását, az állam függetlenségét és az államhatalom korlátait is. A hagyományos nézet szerint az állam hatásköreinek gyakorlása kizárólagosan az állam intézményeit illeti meg, az európai integráció azonban több vonatkozásban megváltoztatta a szuverenitás hagyományos felfogását a kizárólagosan gyakorolt állami főhatalomról.¹¹ A modern értelemben vett függetlenség (külső szuverenitás) immár nem jelenti feltétlenül a klasszikus elméletnek megfelelően a külső függetlenség és a belső hatalom teljességét,¹² ilyen szigorú értelemben ugyanis a jelenkorban aligha lehetne független államokról beszélni.¹³ Az integráció fejlődési irányára tekintettel az oszthatatlan szuverenitáskoncepcióval szemben ma már kizárólag a megosztható és többemű szuverenitás (*pooled sovereignty*) koncepciója állja meg a helyét, amely figyelembe veszi azt, hogy a

⁶ Vincze Attila: „Osztott szuverenitás- többszintű alkotmányosság”. In: Kocsis Miklós - Zeller Judit (szerk.) *A köztársasági alkotmány 20 éve*. PAMA, Pécs, 2009, 368. o.; Ld. Ellery C Stowell: *International Law. A Restatement of Principles in Conformity with Actual Practice*. Henry Holt and Company, New York, 1931, 51-52. o.

⁷ Körösenyi András: „Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás. Az Európai Unió politikaelméleti perspektívából.” 2004/3. szám, 158. o.; Ld. Carl Schmitt: *Politikai teológia*. Ford. Paczolay Péter és mások. ELTE ÁJK, Budapest, 1997, 1. o.

⁸ Paul Fauchille: *Traité de droit international public*. Tome 1. Rousseau & Cie, Paris, 1923, 257. o.

⁹ 1949. évi XX. törvény, a Magyar Köztársaság alkotmánya [a továbbiakban: Alkotmány] 5. §.

¹⁰ Alkotmány 2. § (1) és 6. §; Helmut Steinberger: „Sovereignty”. *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 4., North-Holland, 2000, p. 501.; Gálík Zoltán: „A közös európai külpolitika elmélete. A neoföderalizmustól a külpolitikai döntéseméletig.” Ph.D. értekezés, Budapest, 2006. 78. o. http://phd.lib.unicorvinus.hu/15/1/galik_zoltan.pdf internetről letöltve: 2010. július 15.

¹¹ Paul Reuter: *Droit international Public*. Thémis, Paris, 1958, 14-17. o.

¹² Touscoz Jean: *Droit international*. Thémis, Paris, 1993, 67-68. o.

¹³ Vincze: Osztott szuverenitás- többszintű alkotmányosság. 368. o.

nemzetközi együttműködési formák mellözhetetlen elemei az állami működésnek, így elméletileg a szuverenitás állami joghatóság alóli kiszervezésének nincs akadálya.

Az Unió, mint szuverén államok önkéntes és akaratlagos integrációja, az alapítók szuverenitásának kifejezését jelenti. Ebből kifolyólag pedig az integráció folyamatában a tagállamok a szuverenitásuk egyes részét képező egyes hatásköreiket, illetve azok gyakorlását – tehát nem a szuverenitásukat – átengedik, és ezzel megnyitják jogrendszereiket az uniós jog előtt.¹⁴ Ebből következik, hogy meghatározott állami hatáskörök szabad akaraton alapuló, kontrollált formában történő átengedése nem csökkenti, hanem inkább erősíti a szuverenitást.¹⁵

Ennek nyomán a közös kül- és biztonságpolitika és a szuverenitás vizsgálata során ugyanaz a kérdés merül fel, amely a gazdasági integráció esetében is felmerült annak idején, vagyis hogy a tagállamok hajlandóak-e átadni a szuverenitásukhoz tartozó egyik legérzékenyebb, a függetlenségüket jelentő területet, és a közös intézményekre bízni. A válasz kezdetben egyértelműen nemleges volt: az 1957-es szerződések egyike sem említi még a közös külpolitika lehetőségét sem,¹⁶ az *Európai Politikai Együttműködés*, majd pedig az Európai Unió egykori második pillére soha nem működött nemzetek feletti intézményként. Ezen a struktúrán alapvetően a Lisszaboni Szerződés sem változtatott, annak ellenére, hogy megszüntette a pilléres rendszer által addig fenntartott különbséget a szupranacionális és a kormányközi együttműködés között az előbbi javára. Azonban továbbra is felmerül a kérdés: a tagállamok vagy az EU tekinthető-e a végső döntés, a szuverenitás hordozójának? De az is felvethető, hogy a jelenkorban érdemes-e még egyáltalán a szuverenitás fogalmát használni, ahhoz mindenképpen ragaszkodni, vannak ugyanis olyan nézetek, amelyek szerint a megváltozott körülmények miatt már régen nem érdemes.¹⁷

A közös kül- és biztonságpolitika azonban továbbra sem vált igazi közös politikává: a nemzeti érdekek különbözősége miatt korlátozott a közös érdekérvényesítés hatékonysága.¹⁸ Emiatt a szuverenitás és a KKBP viszonyával kapcsolatosan a leghelyesebb fogalmi megjelölés a *szuverenitásból eredő hatáskörök közös gyakorlása* lenne, hiszen nemhogy a szuverenitást, de az abból eredő feladatok gyakorlása sem került át tisztán uniós hatáskörbe.

¹⁴ Chronowski Nóra: „Szuverenitás az Európai Unióban – Utolsó Bástya vagy szertefoszló remény?” In: Kocsis Miklós - Zeller Judit (szerk.) *A köztársasági alkotmány 20 éve*. PAMA, Pécs, 2009, 335, 347. o.

¹⁵ Vincze Attila. „A cseh Alkotmánybíróság határozata a Lisszaboni Szerződésről”. *Európa jog*, 2009/4. szám, 9-10. o.

¹⁶ Balázs Péter: *Az Európai Unió külpolitikája és a magyar EU-kapcsolatok fejlődése*. KJK Kerszöv, Budapest, 2002, 230. o.; Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Magyar Országgyűlés, 2005, 44. o.

¹⁷ Körösnéyi, 154. o.; Ld.Valki László: „Mit kezd a szuverenitással a nemzetközi jog?” In: Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László – Várnai Györgyi (szerk.) *A szuverenitás káprázata*. Korridor, Budapest, 1996, 79. o.

¹⁸ Ld. Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. [a továbbiakban: EUSz], HL C 83, 2010. március 30. 31. cikk.

A jelentősebb világpolitikai súllyal rendelkező tagállamok vagy a közös kül- és biztonságpolitikán kívül érvényesítik érdekeiket, vagy egymással már egyeztetett politikájuk mögé igyekeznek felsorakoztatni a többieket. Ez rontja a döntéshozatal átláthatóságát és a kisebbek képességét annak befolyásolására. Gyakran emlegetett probléma az Unió külkapcsolati tevékenységének koordinátlansága: a kül- és biztonságpolitikai célkitűzésekkel valóban nincs mindig összhangban az ágazati politikák (kereskedelem, fejlesztés, oktatás, kultúra stb.) külső dimenziója.

Az európai külpolitikából hiányzó koherencia egy paradoxon következménye, mely végigvonul az EU eddigi egész történetén. A tagállamok egyrészt jól tudják, hogy ha nem fognak össze, nemzetközi befolyásuk egyre marginálisabb. Másrésztől azonban tartanak egy olyan közös külpolitika létrejöttétől, melyet nem tudnak ellenőrzésük alatt tartani. Egyszóval: *erős Európát akarnak, mely azonban nem veszélyezteti saját szuverenitásukat.* E két egymásnak is ellentmondó pólus közt ide-oda vergődve, elképesztő bonyolultságú eljárasmódok és intézményrendszerek láttak napvilágot, annak reményében, hogy egyszer megtalálják „a varázsszert”, mely lehetővé tenné a két érdek harmonizálását.¹⁹

A tagállamok klasszikus dilemmájának legfrappánsabb kifejezését Vince Attila idézte Mary Shelley Frankensteinjéből, nevezetesen: *„You are my creator, but I am your master, - obey!”*²⁰ A KKBP tekintetében a szorosabb, akár szupranacionális együttműködés akadályá pedig nem utolsó sorban a tagállami érdekelletésekben gyökereznek, amelyek természetesen nem csak az integráció belső kérdéseiben, hanem az adott külpolitikai probléma kapcsán is bőven előfordulhatnak.²¹ Már a kezdeti időkben láthatóvá vált, hogy ellentétben más közös

¹⁹ Federico Santopinto: „Szervezett zavar - Ki akar itt egyáltalán európai külpolitikát? - Lisszabon után.” Le Monde Diplomatique
http://magyardiplo.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=152:szervezett-zavar&catid=52:2010-január&Itemid=90 (2010.11.07.)

²⁰ Mary Schelley: *Frankenstein, or, the modern Prometheus*. The 1818 text, Oxford University Press, 1998, 140. o.; Vincze: *Osztott szuverenitás- többszintű alkotmányosság*, 367. o.

²¹ Erre jó példa volt az iraki háború, mely egészen nyilvánvaló törésvonalakat eredményezett az Unión belül. Valójában azonban a nagy port kavart konfliktus kapcsán is legalább annyi tényező mentén volt az EU egységes, mint ahány mentén megosztott. A fő törésvonalat az a kérdés jelentette, hogy milyen eszközöket lehet, illetve érdemes bevetni az iraki vezetéssel szemben, azaz elegendő-e a katonai fenyegetés, vagy pedig az erőket be is kell vetni. Ezzel szemben alapvető egyetértés volt a tekintetben, hogy egyrészt az Uniónak geopolitikai érdeke fűződik a Közel-Kelet térségéhez, másrészt abban, hogy Irak magatartása szankcionálandó, a beavatkozáshoz viszont ENSZ mandátum szükséges (Nagy-Britannia is egyetértett ezzel, erre utal, hogy a katonai beavatkozást megelőzően kitaróan törekedett egy második ENSZ BT határozatra). Ha pedig a felmerülő globális problémák és konfliktusok halmazát nézzük, akkor azt láthatjuk, hogy az EU legtöbbször meglehetősen egységes érdekek, értékrendek és szempontok szerint ítélt meg egy-egy kihívást. Ishigaki Yasuji: “Iraq War - A First Major Test of the CFSP of the European Union and Japan’s Strategic Choice.” http://wwwsoc.nii.ac.jp/eusa-japan/download/eusa_ap/paper_YasujiIshigaki.pdf internetről letöltve: 2010. augusztus 15.; Bernhard Stahl: “Who securitized what, when, and how? A comparative analysis of eight EU member states in the Iraq crisis.” Paper prepared for presentation at the ECPR conference in Turin 12-15 September 2007 http://archive.sgir.eu/uploads/Stahl-iraq_securitization.pdf internetről letöltve: 2010. augusztus 15.; Common

európai uniós tervekkel, a védelempolitika területén mindössze négy szereplő mozgását kell nyomon követnünk, ha meg akarjuk érteni a folyamatokat. A „hagyományos” három európai nagyhatalmat, az Egyesült Királyságot, Franciaországot és Németországot, valamint a negyedik, Európán kívüli „európai” hatalmat, az Egyesült Államokat. Az elmúlt másfél évtizedben e négy nagyhatalom konstellációja határozta meg az EU biztonságpolitikai képét.²² Az alapellentét abban gyökerezik, hogy a tagállamok alapesetben is eltérő felfogással rendelkeznek a biztonsági kérdések megoldásáról, és arról, hogy milyen is legyen az EBVP. Vannak ugyan közös veszélyforrások, közös kihívások, amelyek minden tagállamot érintenek, továbbá sikerült meghatározni a közös alapértékek és alapcélok katalógusát is,²³ de az abszolút kooperáció még mindig hiányzik.²⁴

Legalább három tényező játszik szerepet abban, hogy a tagállamok mennyire készek a kül- és biztonság, valamint a védelempolitika lényegi uniformizálására. Az első, és talán legfontosabb a *nemzeti érdekek* meghatározása, amelyek sokszor presztízskérdésekben manifesztálódnak. A nemzeti érdek nem lehet azonos a saját érdekek egyoldalú alkalmazásával, az állami szuverenitás oszthatatlanságával. A szuverenitás az EU-n belül a tagállamok érdekérvényesítésére, illetve azon képességére vonatkozik, hogy az integráción belül nemzeti érdekek alapján befolyásolni képesek a döntéshozatalt, míg az EU körén kívül maradó országoknak nem marad más, mint az egyirányú alkalmazkodás kényszere, vagy a marginalizálódás.²⁵ A *nemzeti hagyományok* sem elhanyagolható területet képeznek. Ide tartoznak az egykori gyarmatokkal rendelkező hatalmaknak a válságkezeléssel, valamint annak megelőzésével kapcsolatban kialakult gyakorlata, tapasztalatai, az EU területén kívül eső

Position 2003/495/CFSP on Iraq; Council Common Position 2004/553/CFSP of 19 July 2004 amending Common Position 2003/495/CFSP on Iraq. OJ L 246, 20.07.2004.

²² Nina Graeger – Henrik Larsen – Hanna Ojanen: *The ESDP and the Nordic Countries. Four Variations on a Theme.* Helsinki – Berlin; Ulkopoliittinen instituutti – Institut für Europäische Politik; 2002, 25. o. <http://www.upi-fia.fi/northerndimension/nd16.htm> internetről letöltve: 2010. július 12.

²³ EUSz 2. cikk Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, vala mint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.

3. cikk (1) Az Unió célja a béke, az általa vallott értékek és népei jólétének előmozdítása.

²⁴ Lasheras, Borja – Pohlmann, Katsioulis, Christos – Christoph – Liberti, Fabio: “European Union Security and Defence White Paper. A Proposal”. January 2010, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07075.pdf> internetről letöltve: 2010. augusztus 22.); Christopher Hill: “Convergence, Divergence and Dialectics: National Foreign Policies and the CFSP”. In: J. Zielonka: “Paradoxes of European Foreign policy, Kluwer Law International, Great Britain”. 1998, 47-48. o. <http://docserv.uni-duesseldorf.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-13938/z2ypku1g/S0030278.pdf>, internetről letöltve: 2010. július 20. Ld, Gorm Rye Olsen: “Effective Foreign Policy without Sovereignty: the European Union’s Policy towards Africa.” Paper prepared for The 6th Pan-European Conference on International Relations, Turin, 12-15 September, 2007, 3. o. http://archive.sgir.eu/uploads/Olsen-torino_07_1.pdf, internetről letöltve: 2010. szeptember 15.

rendfenntartó és intervenciós tevékenységek tapasztalatai, csakúgy, mint Németország második világháború után kifejlődött tartózkodási kultúrájának hagyományai, valamint azoknak az államoknak a különböző forrásokból táplálkozó semlegességi attitűdjei, amelyek nem tartoznak a NATO-hoz sem. Végül, de nem utolsósorban nem elhanyagolható a tagállamok különböző mértékű *hatalmi befolyása, valamint a pénzügyi erőforrásaik, lehetőségeik*. Ezek a különbözőségek voltak azok, amelyek sokáig az Unió biztonságpolitikai tehetetlenségét, majd eredménytelenségét okozták.²⁶

Mindezek fényében kijelenthetjük, hogy a KKBP jelenleg a *flexibilis integrációt* képviseli az EU-n belül. Már említeni sem kell, hogy Dánia például az integráció ezen területétől is teljes mértékben távol tartja magát, nem vesz részt az Unió olyan határozatainak és intézkedéseinek kidolgozásában és végrehajtásában, amelyeknek védelmi vonatkozásai vannak. Dánia nem köteles hozzájárulni az ilyen intézkedésekből eredő műveleti költségek finanszírozásához, továbbá nem köteles katonai képességeket az Unió rendelkezésére bocsátani.²⁷ Emellett a Lisszaboni Szerződést követően sem az Unió, hanem továbbra is a tagállamok a nemzetközi politika elsődleges szereplői. Jellemző, hogy csak a közös, minden egyes nemzetállam által jóváhagyott külpolitika válhat az Unió külpolitikájává, azaz teljes politikai konszenzus szükséges.²⁸ A döntéshozattól formális deklarációval ugyan távol maradhatnak a tagállamok, hogy ne akadályozzák a konszenzus kialakulását, a kölcsönös szolidaritás szellemében azonban ennek ellenére tartózkodni kötelesek minden olyan tevékenységtől, amely ellentétes lehet az Uniónak a kérdéses határozaton alapuló fellépésével, vagy azt hátráltathatja. A gyakorlatban azonban esetleges „homlokráncolás” kívül semmilyen következménye nincs, és nem is lehet annak, ha egy tagállam nem tartja magát a szolidaritás elvéhez.²⁹ Abban az esetben viszont, ha a Tanács azon tagjai, akik tartózkodásukhoz ilyen nyilatkozatot fűztek, a tagállamok legalább egyharmadát és egyben az Unió népességének legalább egyharmadát képviselik, a határozat nem kerülhet elfogadásra.³⁰

²⁵ Kiss J. László: „A nemzetállamtól az integrált nemzetállamig. Az integrált nemzeti érdekek viszonya.” In: Rostoványi Zsolt (szerk.): *Ars boni et Aequi, Tanulmányok az ezredvég nemzetközi rendszeréről Bokorné Szegő Hanna 75. születésnapjára*. Budapest 2000, 293-294. o.

²⁶ Kiss: i. m. 308-309. o.

²⁷ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változatához csatolt (22.) jegyzőkönyv Dánia helyzetéről, HL C 83, 2010. március 30. 5. cikk.

²⁸ EUSz 31. cikk 1. Ritkán, és szűk körben az EUSz 31. cikk (2) alapján lehetőség van minősített többséggel való döntéshozatalra is.

²⁹ Az EUSz 7. cikke alapján talán az egyetlen hatékony szankció a tagsági jogok felfüggesztése abban az esetben, ha a tagállam megsérti a 2. cikkben foglaltakat. Egyébként az EUMSz 259. cikke szerinti kötelezettségsszegési eljárás áll a tagállamok rendelkezésére, már amennyiben felvállalják az ezzel nyilvánvalóan együtt járó politikai vita kirobbanását.

³⁰ EUSz 31. cikk (1)

Az egyhangú döntéshozatallal szemben ugyan, nagyon szűk körben lehetőség van minősített többséggel való döntéshozatalra, azonban ez egyrészt katonai és védelmi kérdésekben nem alkalmazható, illetve amennyiben a Tanács valamely tagja kijelenti, hogy *létfontosságú és általa megnevezett nemzeti politikai okokból* ellenezni kívánja a minősített többséges szavazást, az ilyen módon lezajló szavazásra nem kerül sor.³¹

Azaz a tagállami szuverenitás minden tekintetben fennmarad a KKBP területén, és a további integráció, az esetleges szupranacionális szabályozás felé haladás ismét megreked.³² Emiatt talán a korábbi elnevezés, az Európai Politikai *Együttműködés* jobban kifejezi a jelenlegi viszonyokat, ugyanis ilyen módon *közös politikáról* nem kifejezetten beszélhetünk.

Van-e lehetősége az EU-nak egy szupranacionális, valódi közös kül- és biztonságpolitikára?

A tagállamok alkotmányai eltérő módon közelítenek a hatáskör-átruházás kérdéséhez. Az EU-ban való részvételt az uniós államok alkotmányai úgy írják le, mint a szuverenitásból eredő hatáskörök gyakorlásának részleges átruházását. Számos esetben az alkotmány csak általános felhatalmazást tartalmaz a nemzetközi szervezetekre történő hatáskörgyakorlás átruházásáról (pl. Dánia, Hollandia, Görögország, Luxemburg, Olaszország, Spanyolország, Svédország). Más országok alkotmányai kifejezetten az Európai Unióra vonatkozó szabályokat tartalmaznak (pl. Magyarország, Ausztria, Belgium, Franciaország, Finnország, Írország, Németország, Portugália).³³

A jogirodalmi álláspontok egy része nem is támogatja a hatáskör-átruházás fogalmát a KKBP tekintetében arra való hivatkozással, hogy gyakorlatilag nem történik szuverenitás-átruházás olyan értelemben, ahogy a többi politika esetében.³⁴

³¹ EUSz 31. cikk (2) Az (1) bekezdés rendelkezéseitől eltérve, a Tanács minősített többséggel határoz:

— amikor az Európai Tanácsnak az Unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit meghatározó, a 22. cikk (1) bekezdése szerinti határozata alapján az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatot fogad el;

— amikor az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatot az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseleje által benyújtott olyan javaslat alapján fogadja el, amelynek benyújtására a főképviselet az Európai Tanács saját, vagy a főképviselet kezdeményezésére külön felkérte;

— amikor az Unió valamely fellépését vagy álláspontját meghatározó határozat megvalósítására vonatkozó bármilyen határozatot fogad el;

— amikor a 33. cikknek megfelelően különleges képviselőt nevez ki.

³² Chronowski Nóra: Szuverenitás az Európai Unióban – Utolsó Bátya vagy szertefoszló remény? 333. o.

³³ Az Egyesült Királyság, melynek nincs kartális alkotmánya, az Európai Közösségekről szóló törvényben szabályozza a vonatkozó kérdéseket. Ez egyebek mellett kimondja – más országoktól eltérően – a közösségi jog kikényszeríthetőségét, vagyis, hogy az elismert és hozzáférhető legyen, lehetővé kell tenni érvényesülését és betartását (2. §). Paczolay Péter: „Magyarország az Európai Unióban”. *Politikatudományi Szemle*, 2004. 1–2. szám, 34–35. o.

³⁴ Maja Brkan: “Exploring EU Competence in CFSP: Logic or Contradiction.” *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol 2 (2006) 175. o.

Ennek fényében, milyen mértékben beszélhetünk hatáskör-átruházásról az Európa-klauszulák nyomán, ha az alapul szolgáló nemzetközi szerződés fogalmi síkon fehér foltként kezeli a KKBP kulcsfontosságú elemeit: *mit ért az EU külpolitikán, biztonsági vagy védelempolitikai kérdéseken?*³⁵

A közös kül- és biztonságpolitikával az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) V. címe alatti 21-46. cikkek foglalkoznak. A tárgykörhöz egy sor nyilatkozat is kapcsolódik. Ez utóbbiak jogi sajátossága, hogy – kormányközi együttműködésről lévén szó – értelmezésükre az Európai Unió Bírósága nem illetékes.³⁶ Ugyanakkor az EUSz sehol nem definiálja a külpolitika vagy a biztonságpolitika fogalmát. Már pedig egyáltalán nem evidens vagy egyértelmű az, hogy az Unió szintjén követendő kül- és biztonságpolitika az állami – vagy ha úgy tetszik, nemzeti – kül- és biztonságpolitika pontos mása, integrációs szintű összegzése, egyfajta „kinagyítása” lenne-e vagy ettől eltérő jelentéstartalmat tulajdonítanak neki. Ezen tények fényében kizárólag az Unió ezirányú gyakorlatára támaszkodhatunk. Az *Európai Politikai Együttműködés* például olyan módon fejlődött, hogy az Európai Közösség biztonságpolitikai és ennek gazdasági aspektusaival foglalkozott, azonban katonai dimenziója nem volt. Ehhez képest az Unió egykori második pillérét képező kül- és biztonságpolitika terjedelme lényegesen tágabb, ha az EUSz. 24. (volt 11.) cikkének ambíciózus megfogalmazását tekintjük, amely szerint az „*Unió biztonságával összefüggő minden kérdést felölel...*”. Az itt felsorolt célkitűzések valóban megfelelnek egy állami külpolitika célrendszerének.³⁷ A gyakorlat eddig azt sugallta, hogy KKBP tekintetében gyakorlatilag hatáskör-átruházásról nem lehet beszélni, tekintettel a konszenzusos döntéshozatal töretlen uralmára. Az optimista 24. cikk általi megfogalmazással pedig szöges ellentétben áll a tény, hogy a tagállamok eddig is és most is szuverének a háborúindítás kérdésében, miként a 2003–2004-es iraki háborúban is láthattuk. A tagállami szuverenitás következménye volt a délszláv válságra adott egységes uniós válasz hiánya, a biztonságpolitikai-katonai cselekvésképtelenség is. A tagállamok szuverének a belbiztonság kérdéseiben is.³⁸ Az Uniónak nincsen kompetenciája abban, hogy az egyes tagállamok miként

³⁵ Számos dokumentum említi a KKBP egyes nemzetközi síkú célkitűzéseit, ezeknek a szövegeknek azonban nincs nemzetközi szerződéssel egyenértékű olyan súlya, a mely alapján egyértelmű lehetne az EU szuverenitás-gyakorlása. Jean-Victor Louis: “The European Union: from External Relations to Foreign Policy?” *EU Diplomacy Papers* 2/2007, 15-17. o.

³⁶ EUSz 24 cikk (2); Kathrin Blanck: “Flexible Intergration in the Common Foreign and Security Policy.” EU Working Paper Nr. 61, December 2004, http://epub.wu-wien.ac.at/dyn/virlib/wp/eng/mediate/epub-wu-01_802.pdf?ID=epub-wu-01_802, internetről letöltve: 2010. augusztus 29. 15. o.

³⁷ Balázs, Péter: „Az Európai Unió külpolitikája magyar szemmel: Kül- és biztonságpolitika”. *Európai Füzetek 8. Szakmai Összefoglaló a magyar csatlakozási tárgyalások lezárt fejezeteiből*. A Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ és a Külügyminisztérium közös kiadványa. Budapest, 2003, 6-7. o.

³⁸ Mckay David: *Designing Europe: Comparative Lessons from the Federal Experience*, Oxford University Press, 2001, 11-13. o.

kezelik a belső szuverenitásukat, államiságukat veszélyeztető belső politikai erőket; a spanyolok a baszk, a franciák a korzikai, a britek az északír szeparatizmust.³⁹ A kivételes állapot bevezetése, a jogrend felfüggesztése/helyreállítása is a nemzetállamok kompetenciája. Ebben a tekintetben teljesen szuverének a tagállamok, uniós szinten nincsen erre vonatkozó szabályozás. Azaz az Unió nem vindikálja magának a szuverenitás olyan fokát, hogy ilyen alapvető politikai döntéseket hozzon saját berkein belül, a saját tagállami tekintetében, hogyan is tehetné akkor egységes erőként idegen államokkal szemben?⁴⁰

Hatásköri csoportokat tekintve a KKBP egy külön részleget alkot, nem lehet sem kizárólagos tagállami, sem kizárólagos uniós hatáskörnek tekinteni, de nem illik bele a támogató, kiegészítő hatásköri csoportba sem.⁴¹ De akkor milyen mértékben vonatkozik rá az Európa-klauzulák felhatalmazása? Nyilvánvaló, hogy a pilléres szerkezet eltörlése ellenére nem vonható egy kalap alá a többi szupranacionális politikával, ugyanakkor ennek *expressis verbis* kijelentése hiányában akár arra is következtethetünk, hogy az EU hallgatólagosan az egyre szorosabb politikai együttműködésre épít. Azonban az intézményi szabályozás tekintetében ez korántsem ilyen egyszerű lépés, amíg az egyhangúság még mindig főszabály a döntéshozatal során. Beszélhetünk-e egyáltalán a csatlakozási klauzulák által lehetővé tett, a tagállammal szembeni szuverenitáskorlátozásról, ha gyakorlatilag a lényeges kérdésekben minden államnak egyet kell értenie, és tartózkodásra is lehetőség van anélkül, hogy az esetek nagy többségében ennek a döntéshozatalra bármilyen hatása lenne?⁴² Továbbá az, hogy a kisebb horderejű civil válságkezelési missziókat például zömmel uniós költségvetésből biztosítják, addig a katonai akciók sorsa nagymértékben az abban résztvevő tagállamok büdzséjének „adománya”. Vajon ez minek a jele, ha nem annak, hogy a tagállamok nemhogy a szuverenitásuk ide vonatkozó részének egészét, de még annak egy részét sem szívesen engedik át a közös intézmények kezelésébe, hogy a többi politikához hasonlóan itt is olyan döntések születhessenek, amelyek a kompromisszum ellenére egyes tagállamoknak nem kifejezetten kedvezőek? Beszélhetünk-e akkor általános jellegű hatáskör-korlátozásról a KKBP tekintetében? Vagy tagállamfüggő, hogy melyik milyen mértékben mond le a szuverenitásgyakorlásról ezen a területen? A Szerződéshez fűzött 18. számú nyilatkozat kimondja, hogy a minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad, a Szerződés jövőbeli módosításai azonban csökkenthetik és növelhetik is az uniós hatásköröket.⁴³ Az a tény viszont, hogy az Európai

³⁹ Körösényi: i. m. 159. o.

⁴⁰ Körösényi: i. m. 159-160. o., McKay: i. m. 10-11. o.

⁴¹ Savasan Zerrin: "CFSP/ESDP and the New EU Treaty." *Perceptions*, Summer-autumn, 2007, 2-3. o.

⁴² EUSz 31. cikk 1. pont 2. bekezdés.

⁴³ 18. Nyilatkozat a hatáskörök elhatárolásáról.

Unió ezentúl jogi személyiséggel bír, semmilyen módon nem jogosítja fel az Uniót arra, hogy a tagállamok által a Szerződésben ráruházott hatáskörökön kívül jogot alkosson vagy intézkedéseket tegyen.⁴⁴ Elegendő korlát ez az Unió számára a KKBP területén úgy, hogy gyakorlatilag a KKBP szintjén nincs *expressis verbis* meghatározva, hogy milyen tevékenységi kör tartozik alá? Vagy megfordítva a kérdést a másik oldal szemszögének megfelelően: a tagállamok számára ez elég garancia arra, hogy az Unió ne vonhassa közös kalapba a szuverenitásuk azon részét, amelyről ők nem rendelkeztek akképp, hogy az abszolút közös politikának tekinthető?⁴⁵

A csatlakozási/Európa/hatáskör-átruházó klauzulák felhatalmazásától függetlenül generális együttműködési kötelezettség terheli a tagállamokat a KKBP tekintetében is. A Lisszaboni Szerződést megelőzően ezt az akkori Szerződés 10. cikke⁴⁶ írta elő, most pedig úgy rendelkezik, hogy az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában.⁴⁷ A Bíróság a 2003-as *Pupino-ügyben* kifejtette, hogy a lojalitás, a közösségi (most már uniós) hűség követelménye pilléreken átível, azok mindegyikében irányadó és alkalmazandó.⁴⁸ Ennek fényében, a KKBP tekintetében a generális együttműködési kötelezettség is terheli a speciális, közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó kooperáció mellett, amely szintén megköveteli, hogy azt a tagállamok a lojalitás és a kölcsönös szolidaritás jegyében tevékenyen és fenntartások nélkül támogassák, valamint tiszteletben tartsák az Unió e területen folytatott tevékenységét.⁴⁹

⁴⁴ EUSz 47. cikk, EUMSz 216. cikk, 24. Nyilatkozat az Európai Unió jogi személyiségéről.

⁴⁵ Ld. Wolfgang Wessels – Franziska Bopp: “The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional Break-through or Challenges Ahead?” *Challenge Liberty & Security*, Research Paper No. 10, June 2008. 13. o.

http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_The_Institutional_Architecture_of_CFSP_after_the_Lisbon_Treaty.pdf internetről letöltve: 2010. szeptember 15.

⁴⁶ A tagállamok az e szerződésből, illetve a Közösség intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok elősegítik a Közösség feladatainak teljesítését. A tagállamok tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti e szerződés célkitűzéseinek megvalósítását. Az Európai Közösséget létrehozó szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL 321 E 2006. december 29.

⁴⁷ EUSz, 4. cikk (3).

⁴⁸ Ld. Case C-105/03 *Reference for a preliminary ruling from the Tribunale di Firenze (Italy), in criminal proceedings against Maria Pupino*. [2005] OJ C 193, 06.08. 2005, p. 3.; Christoph Hillion – Ramses Wessel: *Restraining External Competences of EU Member States. EU Foreign Relations Law - Constitutional Fundamentals*, Oxford, Hart Publishing, 2008, 93-94. o.

⁴⁹ EUSz 24. cikk (3) volt 11. cikk., EUMSz 222. cikk (1) Ha egy tagállamot terrortámadás ér, illetve ha természeti vagy ember okozta katasztrófa áldozatává válik, az Unió és tagállamai a szolidaritás szellemében együttesen lépnek fel. Az Unió minden rendelkezésére álló eszközt, ideértve a tagállamok által rendelkezésre bocsátott katonai erőforrásokat is, mozgósít annak érdekében, hogy:

a) — megelőzze a terrorista fenyegetést a tagállamok területén,
— megvédje a demokratikus intézményeket és a polgári lakosságot egy esetleges terrortámadástól,
— terrortámadás esetén egy tagállamnak, politikai vezetése kérésére, a területén segítséget nyújtson;

Ugyanakkor néhány optimista rendelkezés cizelláltan szabályozza a tagállamok kötelezettségeit nemzetközi szervezetekben viselt tagságukra vonatkozóan. Az EUMSz rendelkezéseinek megfelelően a tagállamok az Európai Tanácson és a Tanácson belül kötelesek tanácskozni minden általános érdekű kül- és biztonságpolitikai kérdéstről annak érdekében, hogy a kérdés vonatkozásában közös megközelítést alakítsanak ki. A tagállamok az Unió érdekeit érintő bármely nemzetközi szintű fellépés vagy kötelezettségvállalás megtétele előtt kötelesek egyeztetni a többi tagállammal a Tanácsban vagy az Európai Tanácsban. A tagállamok, egy irányba mutató fellépésük útján, a kölcsönös szolidaritás elvének fényében kötelesek biztosítani, hogy az Unió képes legyen érdekeinek és értékeinek nemzetközi szinten való érvényesítésére. Ha az Európai Tanács, vagy a Tanács meghatározza az uniós közös megközelítést, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője és a tagállamok külügyminiszterei a Tanács keretében eszerint kötelesek összehangolni tevékenységeiket.⁵⁰

A 34. cikk ezen felül arra kötelezi a tagállamokat, hogy hangolják össze cselekvésüket a nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon, és ezeken a fórumokon az Unió álláspontjait képviseljék. Ennek az összehangolásnak a megszervezéséről az Unió külügyi- és biztonságpolitikai főképviseelője gondoskodik.⁵¹ A kötelezettség elsősorban olyan esetekben jelentős, amikor olyan szervezetről van szó, amelynek nem tagja minden tagállam. Az egyik legjelentősebb ezek közül az ENSZ Biztonsági Tanácsa, amelyben Franciaország és az Egyesült Királyság állandó tag, a többi tagállam pedig az esetleges választott tagságuk miatt lehet érintett. Az említett tagságra vonatkozóan az EUSz külön rendelkezést tartalmaz, amikor arra utal, hogy a BT tagoknak feladataik ellátása során — az Egyesült Nemzetek Alapokmányának rendelkezései alapján fennálló kötelezettségeik sérelme nélkül — védelmezniük kell az Unió álláspontjait és érdekeit, valamint folyamatosan kötelesek egymással egyeztetni, és tájékoztatni a többi tagállamot és a főképviseelőt. Ha az Unió a Biztonsági Tanács napirendjén szereplő valamely ügyben meghatározta álláspontját, azok a tagállamok, amelyek részt vesznek a

b) természeti vagy ember okozta katasztrófa esetén egy tagállamnak, politikai vezetése kérésére, a területén segítséget nyújtson.

(2) Amennyiben egy tagállamot terrortámadás ér, illetve ha természeti vagy ember okozta katasztrófa áldozatává válik, e tagállam politikai vezetésének kérésére a többi tagállam segítséget nyújt számára. E célból a tagállamok a Tanács keretében egyeztetnek egymással. (3) E szolidaritási klauzulának az Unió általi végrehajtására vonatkozó részletes szabályokat – a Bizottság és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének együttes javaslata alapján – a Tanács határozatban állapítja meg. Ha ennek a határozatnak védelmi vonatkozásai vannak, a Tanács az Európai Unióról szóló szerződés 31. cikk (1) bekezdése szerint határoz. Erről az Európai Parlamentet tájékoztatni kell. E bekezdés alkalmazása során és a 240. cikk sérelme nélkül a Tanácsot a Politikai és Biztonsági Bizottság – a közös biztonság- és védelempolitika keretében kialakított struktúrára támaszkodva –, valamint a 71. cikkben említett bizottság segíti, amelyek szükség esetén együttes véleményt terjesztenek elő számára. (4) Az Unió és tagállamai eredményes fellépésének biztosítása érdekében az Európai Tanács rendszeresen értékeli az Uniót fenyegető veszélyeket.

⁵⁰ EUSz 32. cikk.

Biztonsági Tanács ülésén, kötelesek kérni a főképviselő meghallgatását az Unió álláspontjának kifejtése céljából.⁵² Együttműködésüket információcserével és közös értékelések készítésével erősítik.⁵³

Az EUMSZ szövegezése tehát konkrét kötelezettséget tartalmaz a tagállamok számára közös kül- és biztonságpolitika kialakítására, azonban a rendelkezések meglehetősen utópisztikusak a tagállamok hozzáállásának ismeretében, amelyet a koszovói események tökéletesen példáznak. Az Unió, közös állásfoglalás kialakulásának hiánya miatt a koszovói függetlenséget el nem ismerte ugyan, de tudomásul vette, és a tagállamokra bízta, hogy miként járnak el az ügyben.⁵⁴ A tagállamok közül öten – Spanyolország, Szlovákia, Románia, Ciprus és Görögország – kategorikusan elutasította a függetlenség elismerését, a többi huszonkét tagállam pedig elismerte azt, ugyanakkor az ENSZ Közgyűlésén mind tartózkodott a tárgykört érintő szavazás során.⁵⁵ Ezt egyrészt ismételten a közös politika kudarcaként aposztrofálhatjuk, ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy legalább a szolidaritás felfedezhető a tagállamok magatartásában. Ennek fényében ugyanakkor feltehetjük a kérdést: ez lenne a *közös kül- és biztonságpolitika*? Mert ha igen, akkor az elmúlt 20-30 évben a nevéen kívül nem sokat változott az integráció ezen ága a számos optimista szabályozás ellenére sem.

Emellett az sem elhanyagolható tény, hogy a rendelkezések betartatására eddig se tudta rákényszeríteni a tagállamokat: amennyiben nem sikerül egyhangúan meghatározni a képviselendő álláspontot – hiszen főszabály szerint az Európai Tanácsban és a Tanácsban is egyhangúságra van szükség a KKBP-re vonatkozó döntések meghozatalára – akkor ugyanúgy egyéni megnyilvánulásokra lehet számítani a külpolitika színterén, amely egészen addig nem von maga után szankciót, ameddig az adott cselekmény nem sérti vagy veszélyezteti az EUMSZ 2. cikkében foglalt alapvető uniós értékeket.⁵⁶ Kizárólag ebben az esetben – és akkor is *ultima ratio* jelleggel – kerülhet sor az érintett tagállam Szerződésekből eredő jogainak

⁵¹ EUSz 34. cikk (1).

⁵² EUSz 34. cikk (2).

⁵³ EUSz 35. cikk.

⁵⁴ EU nations remain divided over Kosovo. 19 February 2008. <http://www.euractiv.com/en/enlargement/eu-nations-remain-divided-kosovo/article-170383> Internetről letöltve: 2010. augusztus 29.

⁵⁵ Ld, Recognition for new Kosovo grows. BBC News, Monday, 18 February 2008. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7251359.stm> Internetről letöltve: 2010. augusztus 29.; Ugo Caruso: „Kosovo declaration of Independence and the International Community - an assessment by the Kosovo Monitoring Task Force.” *European Centre for Minority Issues, JEMIE* Vol. 7, Issue 2, 2008. <http://www.ecmi.de/jemie/download/2-2008-Caruso.pdf> Internetről letöltve: 2010. augusztus 29.

⁵⁶ EUSz 2. cikk. Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.

felfüggesztésére.⁵⁷ A kötelezettségszegési eljárás⁵⁸ ugyanis a KKBP tekintetében nem népszerű a tagállamok között. Ha más tekintetben esetleg nem is, de ilyen módon szolidárisak egymással – ahogyan a koszovói kérdés kapcsán az ENSZ Közgyűlésében is láthattuk – ebben is megmutatkozik a külpolitikai síkon gyakorolt szuverenitásgyakorlás iránti igény, és annak tiszteletben tartása. Nem véletlen, hogy a KKBP/EBVP irányítását tökéletesen kivonták a Bizottság, a Parlament, ill. az Európai Bíróság hatásköre alól, azt teljesen az Európai Tanács iránymutatásai, valamint Európai Unió Tanácsa irányítása alá rendelve – ahol a tagállamok közvetlenül képviselik magukat –, mely ezekben az ügyekben ráadásul egyhangú döntésre kényszerül.

A kül- és biztonságpolitika azok közé a szakpolitikai területek közé tartozik, ahol a fontosabb jogosultságok a tagállamoknál maradnak, bár a döntéshozatali folyamatban szerepet kap az Európai Bizottság és – csekély mértékben – az Európai Parlament is. A legfontosabb döntések meghozatalához a tagállamok egyhangú egyetértésére van szükség.⁵⁹

Erre a kötöttségre való tekintettel az Unió a közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos döntéshozatal szavazati eljárásait rugalmasabbá tette: engedélyezte a tartózkodást és a többségi szavazást, és lehetővé tette, hogy ha a tagállamok többsége úgy akarja, csoportjuk – saját kezdeményezésre – önállóan léphessen fel (lásd *állandó strukturált együttműködés*).⁶⁰ Ugyanakkor továbbra is a tagországok egyhangú egyetértésére van szükség azon döntések esetében, melyeknek katonai vagy védelmi vonatkozásai vannak.

⁵⁷ EUSz 7. cikk (1) A Tanács, a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság indokolással ellátott javaslata alapján, tagjainak négyötödös többségével és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. Mielőtt ilyen megállapítást tenne, a Tanács meghallgatja a kérdéses tagállamot, és ugyanezen eljárásnak megfelelően ajánlásokat tehet neki. A Tanács rendszeresen ellenőrzi, hogy azok az okok, amelyek alapján ilyen megállapítást tett, továbbra is fennállnak-e. (2) A tagállamok egyharmada vagy az Európai Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően, az Európai Tanács, miután a kérdéses tagállamot felkérte észrevételei benyújtására, egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. (3) A Tanács, amennyiben a (2) bekezdés szerinti megállapításra jutott, minősített többséggel úgy határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat. Ebben az esetben a Tanács figyelembe veszi az ilyen felfüggesztésnek a természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit érintő lehetséges következményeit. A kérdéses tagállam a Szerződések szerinti kötelezettségei minden esetben továbbra is kötik ezt az államot. (4) A Tanács a későbbiekben minősített többséggel úgy határozhat, hogy a (3) bekezdés alapján hozott intézkedéseket megváltoztatja vagy visszavonja, amennyiben az elrendelésükhöz vezető körülményekben változás következett be. (5) Az e cikk tekintetében az Európai Parlamentre, az Európai Tanácsra és a Tanácsra alkalmazandó szavazási szabályokat az Európai Unió működéséről szóló szerződés 354. cikke állapítja meg.

⁵⁸ EUMSZ 259. cikk: Bármely tagállam az Európai Unió Bíróságához fordulhat, ha megítélése szerint egy másik tagállam a Szerződésekben eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette.

⁵⁹ EUSz 24. cikk (2).

Magyarország és a közös kül- és biztonságpolitika⁶¹

Az Alkotmány 2/A. §-a és a KKBP

Az Alkotmánybíróság 1998-ban meglehetősen merev szuverenitás-felfogás mellett tette le a voksát,⁶² és a(z akkori) közösségi jogot magyar szempontból egyértelműen külföldi jognak minősítette, azonban a klasszikus állami szuverenitás-fogalom megbontása elengedhetetlen követelmény a modern nemzetközi együttműködésben és integrációban résztvevő államok számára.⁶³

EU-s részvételünk alapja az Alkotmányban a 2/A. cikk, amely kimondja, hogy *a/ Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján (...) egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is*”.

A szuverenitás egyik alapelemének számító főhatalom gyakorlása, a végső döntések meghozatalának joga a csatlakozás következtében átalakult. A hatályos Alkotmány nem ad lehetőséget arra, hogy a Magyar Köztársaság a főhatalomból eredő joghatóságának kizárólagosságáról lemondjon.⁶⁴ Az Európai Unió alapító szerződésai alapján alkotott egykori közösségi jog külön tagállami aktus nélkül állapíthat meg jogokat és kötelezettségeket közvetlenül a tagállamok főhatalma alá tartozó személyek vonatkozásában, ami egyértelműen a kizárólagos jogalkotó joghatóság korlátozását jelenti, ezért a csatlakozási szerződés alkotmányosságához az Alkotmány szintjén kellett a joghatóság korlátozására felhatalmazást adni. Az Európai Unió többi tagállamával közösen gyakorolt hatáskörök – egyéb, például biztonságpolitikai felségjogok mellett – a jogalkalmazó joghatóságot is korlátozzák; ez ugyancsak megköveteli az Alkotmány módosítását.⁶⁵

A Magyar Köztársaságra nézve a csatlakozási szerződés megerősítéséből a jogalkotó joghatóságot illetően speciális nemzetközi jogi kötelezettség háramlik: az Európai Unió alapító szerződésai rendelkezéseinek, különösen a „*hűség-klauszula*” alkalmazásának kötelezettsége. Ezen rendelkezések ugyanakkor generális kötelezettséget teremt: vagyis a Magyar Köztársaság a nemzetközi kötelezettség vállalásakor előre nem látható szabályok alkalmazását és

⁶⁰ EUSz 42 (6) és 46. cikk.

⁶¹ 2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról.

⁶² 30/1998. (VI. 25.) AB határozat [ABH 1998, 220, 232.].

⁶³ Kecskés László: „Az EU-csatlakozás magyar alkotmányjogi problémái.” *Magyar Tudomány*, 2006/9, 1085-1086. o.

⁶⁴ 30/1998. (VI. 25.) AB határozat [ABH 1998, 220, 232.].

betartatását is felvállalta. Két korlátot fogalmaz meg a közös hatáskör-gyakorlás tekintetében. Egyrészt kimondja, hogy a hatáskörök közös gyakorlására az Európai Uniót alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig kerülhet sor; másrészt pedig egyes, az Alkotmányból eredő hatáskörök közös gyakorlására ad felhatalmazást. A „szükséges mérték” garanciális jelentőségű korlátja mellett tehát azt is kimondja az Alkotmány, hogy a közös gyakorlás csak egyes konkrét hatáskörökre terjed ki, vagyis a közösen gyakorolt hatáskörök terjedelme korlátozott. Amennyiben az Európai Unió alapító szerződéseinek módosításával újabb hatáskörök tekintetében válna szükségessé azok közös gyakorlása, az erről szóló nemzetközi szerződés megerősítésére és kihirdetésére irányadó az Alkotmány 2/A. § (2) bekezdése. Tekintettel arra, a 2/A. § az Alkotmányból eredő egyes hatáskörök közös gyakorlására ad felhatalmazást, ez csak olyan hatáskörre vonatkozhat, amelyet az Alkotmány alapján magyar állami szerv egyébként alkotmányosan gyakorolhatna. Az Alkotmánybíróság „...szerződési eredetük dacára, az EU alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésnek kívánja kezelni,” így azt nem klasszikus nemzetközi szerződésnek, tartalmukat pedig nem nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség-vállalásként értelmezi.⁶⁶

Ezzel kapcsolatban fontos kitérni a 2009. december 1-jén bekövetkezett változásokra, amely szerint az összes uniós politika szupranacionális szabályozás alá esik – a KKBP területét kivéve. Az alkotmányos engedély akkor is irányadó, ha az EU-nak vagy más elnevezésű jogutód integrációs szervezetének a felépítése a felépítése, működése eltér.⁶⁷

A Magyar Köztársaság és a KKBP, illetve a KKVP

Katonai műveleti részvételünk az Alkotmány 19. § és 40/C. § (1) bekezdése alapján valósul meg, konkrétan *Az Országgyűlés (...) (3) j) (...) dönt a Magyar Honvédség (...) külföldi alkalmazásáról, (...) állomásozásáról,* valamint a *„A Kormány engedélyezi a Magyar Honvédség (...) az Európai Unió (...) döntésén alapuló alkalmazását, valamint más csapatmozgásait.”*⁶⁸

⁶⁵ Alkotmánykommentár, DVD jogtár.

⁶⁶ 1053/E2005. AB határozat, [ABH 2006 1824] a határozat indokolásának III. 2. pontja.; Ld. Fazekas, Flóra: *Az Európai Unió és Magyarország közötti hatáskörmegosztás problematikája az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében.* A köztársasági alkotmány 20 éve, PAMA, Pécs, 2009, 392. o.

⁶⁷ Csehány Péter - Sonnevend Pál: 2/A. § [Európai Unió]. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I. kötet,* Századvég Kiadó, 2009, 255. o.

⁶⁸ Pl. az EUFOR Althea esetében 128/2004. (XI.23.) OGY határozat, 2025/2005. (II.25.) Korm. határozat.⁶⁹ Ld. EUMSZ 2. §.

A Magyar Köztársaság alapvető értéként kezeli az olyan hagyományos, szorosan összefüggő és egymást kölcsönösen feltételező értékeket, amelyeket az Unió is deklarál: a béke, biztonság, stabilitás, szuverenitás, demokrácia, és a jogállamiság.⁶⁹ Magyarország egyetért azzal, hogy a globalizáció és a kölcsönös függőség erősödése nyomán szükségképpen módosult a nemzeti érdekek tartalma és megjelenésük formája, és ehhez idomulva a magyar nemzeti érdekeket, és a kül- és biztonságpolitikát és a védelmet egyaránt magában foglaló európai integráció keretében lehet és szükséges érvényesíteni.⁷⁰

Sem az EUSz, sem pedig az EUMSz nem határozza meg, hogy mit ért külkapcsolatok, külpolitika vagy akár közös biztonság vagy védelempolitika alatt. Ezzel szemben a Magyar Köztársaság taxatívén rögzíti, hogy mit tekint *nemzeti biztonsági érdeknek*,⁷¹ amely az EU keretében megvalósuló integráció kiterjesztését és elmélyítését, a KKBP hatékonyságának növelését, a KKBP eszközéül szolgáló EBVP erősítését, továbbá Magyarországnak az EU intézményi struktúrájába történő integrációját és érdekérvényesítési lehetőségeinek erősítését is magában foglalja.⁷²

Magyarország rögtön a tagsága első évében fontos tapasztalatra tett szert a politikai kommunikáció és a KKBP keretén belüli nemzeti érdekérvényesítés területén. Amikor kizárólag a maga igazának keresésével lépett fel a vajdasági incidensekkel kapcsolatosan, falakba ütközött, ellenben amikor a problémakört olyan módon találta, amely alapján

⁶⁹ 2073/2004. (IV. 15.) Korm. Határozat, egyidejűleg a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2144/2002 (V. 6.) Korm. határozat hatályát veszíti.

⁷¹ 2073/2004. (IV. 15.) Korm. Határozat, 1-8. pont. 1) szuverenitásának, területi épségének és alkotmányos rendjének megőrzését, a demokrácia, a politikai pluralizmus, a jogállamiság, a vállalkozás szabadsága, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságjogok érvényesülését; 2) az ország stabilitását, gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődését, lehetőségeinek kibontakoztatását, gazdasági, technológiai és emberi erőforrásainak átfogó és gyors ütemű fejlesztését, a fejlett ipari országok szintjéhez közelítését, a fenntartható gazdasági növekedést, állampolgárai biztonságának és jólétének előmozdítását és egy mindezeket sokoldalúan elősegítő biztonsági környezet kialakítását; 3) a nemzetközi béke és biztonság fenntartását, a regionális, államok közötti és országokon belüli konfliktusoknak - az ENSZ Alapokmányával és a nemzetközi jogi normákkal összhangban álló - megelőzését, illetve megoldását; 4) a NATO euro-atlanti biztonsági rendszerben betöltött központi szerepének tartós fennmaradását, a NATO tevékenységének a XXI. század megváltozott biztonságpolitikai körülményeihez igazítását, hatékonyságának növelését, a transzatlanti kapcsolatrendszer szilárdságát, beleértve az Egyesült Államok európai katonai jelenlétét és aktív szerepvállalását, a NATO közös értékekre és érdekekre épülő, a kollektív biztonság erősítését szolgáló további bővítését, valamint Magyarország szövetségi szerepének erősítését; 5) a demokratikus értékek általános érvényesülését, beleértve az euro-atlanti térségen túli térnyerését; 6) a közép-, kelet- és délkelet-európai térség, különösen a Magyarországgal szomszédos országok demokratikus értékrenden alapuló tartós stabilitását és euro-atlanti integrációját, a határon túli magyarság jogainak minél szélesebb körű érvényesítését; 7) a kelet-európai országok, különösen Ukrajna és Oroszország demokratikus értékrenden alapuló tartós stabilitását, az euro-atlanti integrációs szervezetekhez való közeledését 8) az euro-atlanti térség tartós stabilitását, a térség konfliktusainak átfogó rendezését, a térség biztonságát érintő fenyegetések, elsősorban a terrorizmus és a tömegpusztító fegyverek terjedésének visszaszorítását; 9) a nemzetközi rendszer összes szereplőjének - államok, nemzetközi szervezetek, nemzeti és nemzetközi nem-kormányzati szervezetek - konstruktív együttműködését, a kétoldalú, regionális és multilaterális keretekben folytatott együttműködés és a sokoldalú gazdasági együttműködés fejlesztését.

⁷² 2073/2004. (IV. 15.) Korm. Határozat, I. rész 4. pont.

nyilvánvaló volt, hogy az ügy nem kizárólag a magyar kisebbség problémájáról szól, hanem az EU közös érdeke, rögtön sikerült pozitív, számára kedvező folyamatokat beindítani.⁷³

Biztonságpolitikai szempontból Magyarország alapvetően a NATO- és az EU-tagság keretei között, szövetségeseivel és partnereivel együttműködve látja megvalósulni a saját biztonságát. Álláspontja szerint az szervezetekben betöltött tagság kibővíti Magyarország felelősségét, valamint a fenyegetések és kihívások kezelésére szolgáló eszközök és biztonságpolitikai tevékenységek körét. Magyarország nemzeti érdekeiből, globális és regionális környezetéből következnek azok a célok és feladatok, amelyeket az ország rendelkezésére álló eszközökkel kell megvalósítani. Magyarország úgy tudja aktívan alakítani biztonsági helyzetét és környezetét, ha tudatosan fejleszti képességeit, kiaknázza az integráció nyújtotta előnyöket, és a változásokhoz igazodva, rugalmasan használja a rendelkezésére álló eszközöket és erőforrásokat. A kül- és biztonságpolitika gyakorlati megvalósítása során követelmény, hogy az ország euro-atlanti integrációjának európai és transzatlanti elemei kiegyensúlyozottan jelenjenek meg.⁷⁴

A nemzeti biztonsági stratégia a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveire épít, és összhangban van a *NATO 1999. évi Stratégiai Koncepciójával*⁷⁵ és az EU által 2003-ban elfogadott *Európai Biztonsági Stratégiával*.⁷⁶ Rendeltetése, hogy érvényesíteni tudja nemzeti biztonsági érdekeit.

Ennek megfelelően a magyar külpolitika növekvő fontosságú keretét jelenti az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája, amelyre Magyarország, mint lehetőség, és nem, mint akadály tekint. Uniós keretek között a magyar külpolitika is nagyobb eséllyel képviselheti érdekeit, mint az pusztán az ország nagyságából, tényleges teljesítőképességéből fakadna. Magyarország emellett felhasználhatja azt a megnyíló lehetőséget, hogy az Európai Unión keresztül globális folyamatokra is nagyobb befolyást szerezzen. A Magyar Köztársaságnak tagállamként célja, hogy az EU hatékony, a nemzetközi szintéren is cselekvőképességű legyen, amelyben érvényesül a tagállamok egyenjogúsága és a tagországok közötti szolidaritás elve. A

⁷³ Az EU ugyanis így elfogadta, hogy a jelenség a szerb demokratikus fejlődés problémája, és nem kizárólag a magyar etnikumot veszélyezteteti, hanem általában a az etnikai békét a Vajdaságban. A probléma megoldása ilyen módon részét képezi a szerb integrációs folyamatnak, és ha az EU nem lép fel az események ellen, akkor az integrációs folyamat megreked. Ennek köszönhetően került fel a vajdasági kérdés az EU napirendjére. Rácz András (szerk.): „Az Európai Közös Kül- és Biztonságpolitika és Magyarország.” Teleki László Külpolitikai Tanulmányok Központja, I. évf. 3. szám, 2005, 3-4. o.

⁷⁴ Ld. Gazdag Ferenc: „Magyarország érdekei és ezek érvényesítésének lehetőségei a nemzetközi szervezetekben (NATO, EU)”. 2007, <http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=UIVMVC>, internetről letöltve: 2010. szeptember 15.

⁷⁵ The Alliance's Strategic Concept Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C., 24 April 1999.

⁷⁶ A Secure Europe in a Better World - The European Security Strategy Approved by the European Council held in Brussels on 12 December 2003 and drafted under the responsibilities of the EU High Representative Javier Solana.

magyar külpolitika európai uniós beágyazottságát két vetületben szükséges megalapozni. Stratégiai értelemben törekedni kell arra, hogy a magyar érdekek minél teljesebb mértékben megjelenjenek az EU külkapcsolataiban, másrészt úgy kell alakítania saját mozgásterünket, hogy diplomáciája ne oldódjon fel teljesen az Európai Unió egyre mélyülő közös kül- és biztonságpolitikájában. A közös kül- és biztonságpolitikából azonban következik, hogy a magyar külpolitika EU-n kívüli kontaktusaiban is a közös értékek alapján jár el.⁷⁷ Magyarországnak különös érdeke fűződik a balkáni országok demokratizálódásához, ezért kiemelt cél, hogy a régió országait megismertessük az euro-atlanti biztonsági struktúrákhoz való csatlakozás előnyeivel, és átadjuk a csatlakozás során szerzett tapasztalatainkat. Magyarország aktívan részt vesz az EBVP megvalósításában, a katonai és polgári válságkezelő műveletek végrehajtásában, elsősorban az ország közvetlen környezetében, de akár távoli térségekben is, bekapcsolódik a védelmi képességeket erősítő, és a szükségtelen duplikációkat kiküszöbölő európai struktúrákba és programokba, és fejleszti azon képességeit és erőit, amelyeket felhasználva – nemzeti vagy többnemzeti keretben – erősítheti hozzájárulását az Európai Unió válságkezelési tevékenységéhez.⁷⁸

Az Európai Unió a tagállamok önkéntes részvételének elvére épülő európai biztonság- és védelempolitika keretén belül, számában és jelentőségében is, gyorsan növekvő nemzetközi katonai és polgári válságmegelőző és válságkezelő tevékenységet folytat a világ több pontján. Ennek sikere érdekében az Európai Tanács 2004 júniusában jóváhagyta az Európai Unió 2010-ig szóló haderő-fejlesztési célkitűzéseit, amely alapján 2007-re a tagállamok olyan harccsoportokat ajánlanak fel, amelyek az Európai Unió döntésétől számított tíz napon belül megkezdhetik tevékenységüket a művelet helyszínén.⁷⁹ Tekintettel arra, hogy az Európai Unió döntésétől számított tíz napon belül a felajánlott harccsoportoknak meg kell kezdeniük tevékenységüket a művelet helyszínén, az Országgyűlés általi engedélyezés sok esetben kivitelezhetetlen lenne.⁸⁰ Az Alkotmány 40/C. § (1) bekezdése biztosítja ennek fényében, hogy az Európai Unió döntésén alapuló csapatmozgások engedélyezése kerüljön a Kormány hatáskörébe.

Bár Magyarországnak számos területen, melyen az Unió világosan érdekelt, nincsenek saját nemzeti, stratégiai célkitűzései (többek között például a Közel-Keleten sem), mégis érdeke, hogy a közös kül- és biztonságpolitika olajozottan működjön, sőt, ha lehet, erősebb érdeke mindez, mint az önállóan is katonai, világpolitikai, diplomáciai tényezőt jelentő

⁷⁷ EUSZ nemzetközi szervezetekben képviselt álláspont stb.

⁷⁸ 2073/2004. (IV. 15.) Korm. Határozat, III.1.2. pont.

⁷⁹ Council of the European Union - Headline Goal, Bruxelles, 4 May 2004. 6309/6/04 REV 6, 5) e.

tagállamoknak. Magyarországnak az adja a legnagyobb esélyt érdekei érvényesítésére, ha az EU minél hamarabb valódi globális külpolitikai tényezővé válik.⁸¹ Az EU-tagságot illetően Magyarország azt az alapelvet követi, hogy a nemzeti érdekektől függő mértékben szerepet vállal minden katonai műveletben.⁸²

Elnökségi prioritások KKBP tekintetében

2011 meghatározó év lesz Magyarország európai uniós tagsága szempontjából. A csatlakozás óta először állhat hazánk az Unió élére, vagyis fél éven keresztül formálója lehet az uniós napirendnek.⁸³

A közös kül- és biztonságpolitikának az elkövetkező időszakban a következő prioritásokra kell összpontosítania: az EU és az USA globális szerepvállalásainak összehangolása, az EU szerepének megerősítése a közvetlen szomszédságában, a Nyugat-Balkánon és a posztszovjet térségben, a fenntartható fejlődés előmozdítása, Európa energiabiztonságának javítása, az emberi és kisebbségi jogok, beleértve a kollektív jogok előmozdítása, a stabil világkereskedelem és pénzügyi rendszer fenntartása, a tömeges migráció, a terrorizmus és a tömegpusztító fegyverek terjedése elleni küzdelem.⁸⁴ E prioritások megvalósítása során az Európai Uniónak nemzetközi kapcsolataiban, külpolitikájában meg kell őriznie vezető szerepét a lényegét jelentő alapvető értékek, a szabadság, a demokrácia, a jogállamiság és az emberi és kisebbségi jogok képviselésében, kiterjesztésében és garantálásában. Magyarország a saját külpolitikáját is ezen az elvi alapon kívánja folytatni.

⁸⁰ 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 19. § (3) bekezdés j) pontjából és e § (6).

⁸¹ "A sikeres EU-tagság nemzetközi tényezői. Az EU világpolitikai szerepe, a közös külpolitika esélyei." <http://www.vki.hu/kulcapcs/kulpolitika.pdf>, internetről letöltve: 2010. július 19.

⁸² Ennek következtében a magyar EU-s jelenlét szerény, bár jelen vagyunk egy katonai rendőri századdal az EUFOR-ban, Boszniában, és törzstiszti, szakértői hozzájárulásunk is van a kongói misszióhoz. Ugyancsak mérsékelt a hozzájárulásunk az ENSZ- és EBESZ-műveletekhez. Végül a Magyar Honvédség részt vesz békeműveletekben kétoldalú együttműködési szerződések alapján is (MFO-misszió a Sínai félszigeten, a terrorizmus elleni harc koordinációja Tampában). Szenes Zoltán: "A békefenntartás hatása a magyar haderőre." http://www.zmne.hu/kulso/mhtt/hadtudomany/2006/3/2006_3_1.html, internetről letöltve: 2010. szeptember 15.

⁸³ A Lisszaboni Szerződésben az EU 27 tagállama rögzítette, hogy a jelenlegi hathavonta cserélődő elnöki rendszert ún. „trió elnökségre” kívánja felváltani. A módosítás nem érinti a tagállamok saját elnökségét, egy állam továbbra is hat hónapig áll majd a Tanács élén, de a három egymást követő tagállamnak a jövőben kötelessége lesz közös, 18 hónapra szóló programot kialakítani. A változtatás célja, hogy biztosítsák az ügyek folyamatosságát. Bár akkor a Lisszaboni Szerződés jövője még bizonytalan volt, a módosítás már 2009-ben is érvényes volt, mivel a tagállamok 2006-ban a Tanács ügrendjébe beemelték a szükséges változtatásokat. Az első triót 2007. január 1-jétől Németország, Portugália és Szlovénia adta, ezt követte a *francia-cseh-svéd* trió 18 hónapos periódusa, jelenleg pedig a *spanyol-belga-magyar* trió elnöksége zajlik. "Magyarország EU-elnöksége (2011 első fele)" <http://www.euractiv.hu/intezmenyek-jovo/linkdossziek/magyarorszag-eu-elnoksege-000086> internetről letöltve: 2010. szeptember 15.

⁸⁴ Ld. „Tervezet – A Tanács 18 hónapra szóló programja. "Brüsszel, 2009. november 27. 16771/09. [a továbbiakban: A jövőbeli spanyol, belga és magyar elnökség programja]

Az EU folytatja a közös biztonság- és védelempolitika összes komponensének megerősítését, hogy javítsa az Unió, mint globális és autonóm szereplő funkcióját a konfliktus-megelőzés, a válságokra történő reagálás, a válságkezelés és a konfliktusok lezárását követően a helyzet stabilizálásának terén, különös tekintettel a polgári-katonai szinergiákra. A válságkezelés hatékonyságának javítása érdekében ösztönözní fogják az új együttműködési lehetőségeket, ideértve a multinacionális megoldásokat is, mint például a források, a képzési és logisztikai rendszerek megosztása, valamint a Lisszaboni Szerződés nyújtotta új lehetőségek. Az EU szoros együttműködés kialakítására törekszik az ENSZ-szel, a NATO-val, az EBESZ-szel, valamint más nemzetközi és regionális szervezetekkel. Fokozott figyelmet fordítanak majd a NATO-val fennálló kapcsolatok politikai stratégiai szintű javítására, többek között a képességfejlesztés vonatkozásában. Az elnökségek számba veszik a válságmegelőzés terén egy évtized alatt elért eredményeket, és az erőszakos konfliktusok megelőzéséről szóló európai uniós program (*göteborgi program*)⁸⁵ elfogadásának tízéves évfordulója alkalmából további lépéseket javasolnak majd. Prioritást élvez mind a katonai, mind a polgári műveletek tervezésének és műveleti lebonyolításának javítása. Prioritásként kezelik, hogy – a pénzügyi helyzetet kellően figyelembe véve – elegendő pénzügyi eszköz álljon rendelkezésre az EU bővülő válságkezelési szerepének betöltéséhez. A nőkről, a békéről és a biztonságról szóló, 1325 (2000). sz. ENSZ BT határozat elfogadásának tizedik évfordulója alkalmából, az elnökségek az EBVP-misszók tervezése és lebonyolítása során előmozdítják az emberi jogokat és a nemek közötti esélyegyenlőség általános érvényesítésének elvét. Az elnökségek szorgalmazzák az európai biztonsági és védelmi kultúrát, és folytatják az *Európai Biztonsági és Védelmi Főiskola* (ESDC) megerősítését.⁸⁶

Az Unió a jogállamiság előmozdításával kapcsolatos munkáját is fokozni fogja. A büntetlenség elleni küzdelem továbbra is a tartós béke megteremtésére és megőrzésére irányuló uniós megközelítés egyik alapköve lesz. A Nemzetközi Büntetőbíróságnak (NBB) nyújtott uniós támogatás továbbra is erőteljes lesz, és ezzel kapcsolatban az EU az NBB Római Statútuma egyetemességének megteremtésére és teljes körű végrehajtására kell, hogy törekedjen.⁸⁷

Az EU a jövőben is támogatja a nyugat-balkáni országokat politikai, gazdasági és intézményi reformfolyamataik végrehajtásában, ezen kívül folyamatosan elősegíti a nyugat-balkáni országok közötti regionális együttműködést. Különös figyelmet kap majd az ezen

⁸⁵ EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts, adopted at the European Council in Göteborg, June 2001, Ld, Presidency Conclusions – Göteborg, 15 and 16 June 2001, SN 200/1/01 REV 1.

⁸⁶ A jövőbeli spanyol, belga és magyar elnökség programja. 78-79. o.

partnerországokkal kötött stabilizációs és társulási megállapodások teljes körű végrehajtása, valamint a stabilitási és társulási folyamat követelményeinek teljesítése.⁸⁸

Az európai szomszédságpolitika (*European Neighbourhood Policy* – ENP) tekintetében az EU továbbra is folytatja az egységes és koherens politikai keret fejlesztését, egyenlő figyelmet szentelve az ENP keleti és déli dimenziójának.⁸⁹

A magyar elnökség konkrét programja a következő prioritások köré épül. A magyar EU elnökség alatt lezárás közelébe juthatnak az EU–ukrán társulási megállapodás megkötésére irányuló tárgyalások. Az ország fontosnak tartja a társulási megállapodás részeként az EU–ukrán szabadkereskedelmi folyamat előmozdítását is. Az EU *Keleti Partnerség* kezdeményezésének végrehajtása várhatóan a projektek szintjén is felgyorsul a 2011 májusában, magyarországi helyszínnel megrendezésre kerülő második *Keleti Partnerség* csúcstalálkozóig. Magyar részről a kezdeményezés ún. *átfogó intézményfejlesztési programban* való részvétellel szeretnének még inkább hozzájárulni az ukrán reformfolyamatok végrehajtásához, és ezáltal az ukrán jogrend uniós normákhoz való közelítéséhez. Különös figyelmet szentel annak a ténynek, hogy Ukrajna számára az ország jelenlegi helyzetében kiemelten fontos az Oroszországgal való kapcsolata. Magyarország a választás kérdését, kényszerét fel nem vetve, a partneri együttműködés, a gyakorlati előnyök felkínálásával erősíteni kívánja Ukrajna kötődését az európai vonzasközpontoz: az Európai Unióhoz.⁹⁰

A Nyugat-Balkán a magyar elnökség egyik külön prioritása lesz. A bővítés, a közös kül- és biztonságpolitikával szemben, továbbra is a soros elnökség kompetenciájába tartozik, így Magyarország ezen a területen is tevékenyen kíván fellépni. Elnökségünk alatt kiemelten kezeli azokat az országokat, amelyek már a csatlakozásukra várnak; ezek közül is különösen Horvátországot, amelynek csatlakozási szerződése a magyar elnökség alatt születhet meg.⁹¹

A térség stabilitása szempontjából kulcskérdés, hogy az integrációs, bővítési folyamat ne álljon meg. *Szerbia* vonatkozásában a stabilizációs és társulási egyezmény (SAA)⁹² ratifikációs folyamata a magyar elnökség alatt is folytatódik. Még nyitott kérdés a tagfelvételi kérelem kezelése, a csatlakozási kérelemtől szóló vélemény elkészítésére vonatkozó döntés meghozatala. Kedvező esetben ennek előkészítése a belga elnökség időszakában

⁸⁷ A jövőbeli spanyol, belga és magyar elnökség programja. 81. o.

⁸⁸ A jövőbeli spanyol, belga és magyar elnökség programja. 83. o.

⁸⁹ A jövőbeli spanyol, belga és magyar elnökség programja. 85-89. o.

⁹⁰ "Hol van Európa lelke? "Interjú Martonyi János külügyminiszterrel az EU Tanácsának 2011. évi soros magyar elnökségéről.

http://www.mfa.gov.hu/kum/hu/bal/eu/2011_eu_elnokseg/martonyi_interju.htm, internetről letöltve: 2010. szeptember 15.

⁹¹ Uo.

⁹² Stabilisation and Association Agreement – SAA.

megkezdődhet, de a hágai Nemzetközi Bíróság véleményére adott szerb reakció fényében egyelőre nem lehet megjósolni, pontosan milyen menetrend várható. Szerbia európai uniós csatlakozását a magyar kormány egyértelműen és határozottan támogatja, ami a folyamatot illeti, a legelső között fogja ratifikálni az SAA-t. Továbbra is szorgalmazzuk azt, hogy a Tanács mielőbb kérje fel a Bizottságot arra, hogy kezdjen hozzá az *avis* kidolgozásához. A Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleménye a magyar álláspont szerint a Koszovóval kapcsolatos jogi kérdést egyszerűen s mindenkorra lezárta. Megerősítette azt a többségi, korábbi álláspontot is, amelyet a magyar kormány is mindig magáévá tett, miszerint a státus kérdését nem lehet újranyitni. Ezzel szemben arra van szükség, hogy a felek közvetlen párbeszéd, tárgyalások útján tisztázzák az ott élő emberek szempontjából fontos gyakorlati kérdéseket, ennek során pedig abból induljanak ki, hogy ezeknek az országoknak a jövője az Európai Unióban van, és ezt a folyamatot kell saját érdekükben is előmozdítaniuk. Egyébként Magyarország – érthető okokból – megérti a szerb nép lelkiállapotát. Mégis arra bátorítja a szerb szomszédait, hogy a jövővel és mindenekelőtt országuk európai jövőjével foglalkozzanak. Ha ebben bármilyen segítséget tudunk adni, akkor ezt megadjuk.⁹³

Az EU megerősített *bosznia-hercegovinai* szerepvállalásáról júliusban megindult ugyan a gondolkodás, a végleges struktúra kialakítása azonban várhatóan szintén áthúzódik a jövő év elejére. Az előrelépés kulcsa Bosznia esetében is a helyi politikai erők kezében van. Az október 3-ai választásokig a vízumliberalizáció kecsegtet eredménnyel, bármiféle haladás a nagy politikai ügyekben optimista forgatókönyv szerint is csak az új kormány megalakulását követően várható. A jelzett folyamatok minden bizonnyal a magyar elnökségi időszakban kulminálnak. A magyar elnökség örökölheti a hosszan elhúzódó macedón–görög névvita okozta patthelyzetet is.⁹⁴ Pozitív fejlemény kizárólag a két érintett fél megegyezése nyomán várható, habár az ügy a Nemzetközi Bíróság napirendjén szerepel 2008 ősze óta. *Albánia* a vízummentesség megadásának év végi várományosa, de a kérdést beárnyékolja a belpolitikai patthelyzet. [A vízummentességet 2010. nov. 8-án szavazta meg a Tanács Boszniának és Albániának – a szerk.] Ennek további elhúzódása kockázatos, mert az Európai Parlament – közvetítési kísérletének sikertelenségét látva – lelassíthatja az év végéig lezárni tervezett menetrendet. Ez esetben a magyar elnökség idején ezzel a témával is foglalkozni kell. A tagjelölti státus elnyerésére *Montenegrónak* esélye van 2010 végére, ugyanakkor azt sem zárhatjuk ki, hogy a kérdés – inkább technikai, semmint politikai okok miatt – átcsúszik a

⁹³ Interjú Martonyi János külügyminiszterrel az EU Tanácsának 2011. évi soros magyar elnökségéről.

⁹⁴“Megoldódhat a macedón névvita”. *Világgazdaság online*.

magyar elnökség idejére.⁹⁵ [Montenegró tagjelöltté nyilvánítása meg is történt 2010. december 17-én. – a szerk.]

Konklúzió

Félő, hogy a kellő mértékű szuverenitás átruházása nélkül az EU a KKBP tekintetében megreked keretszervezeti rangban, és sose válik azzá a dinamikus, már-már szupranacionális szinten működő orgánummá, amellyé válni szeretne.⁹⁶

A Bizottság 2006-ban meghatározta azt a három faktort, amelynek együtthatása szükséges ahhoz, hogy a KKBP sikeresen működjön.⁹⁷ Az első és legfontosabb, hogy a tagállamok között egyetértés legyen az EU külpolitikai célkitűzésének tekintetében. Ez szoros együttműködést feltételez intézményi síkon, valamint a stratégiai prioritásokra való világos és egyértelmű fókuszálást, az erőfeszítések elaprózódásának kiküszöbölése végett. A második, a politikai eszközök testre szabása, és a szükséges anyagi és egyéb forrás egy kézben való összpontosítása, továbbá a megvalósításból eredő előnyök pontos megismerése. Végül pedig mindehhez hozzájön az uniós intézmények ehhez kapcsolódó szerepkörének és felelősségének, valamint a jogi környezetnek megteremtése. Ezek elcsépezt frázisok, a megvalósításuk azonban korántsem ilyen egyszerű.⁹⁸

<http://www.vg.hu/kozelet/tarsadalom/megoldodhat-a-macedon-nevita-311730>, internetről letöltve: 2010. szeptember 11.

⁹⁵ Uo.

⁹⁶ Christopher Hill: EU Foreign Policy since 11 September 2001: Renationalising or Regrouping ?. *First annual guest lecture in the 'Europe in the World' series*, University of Liverpool, 24 October 2002, 27-28. o.

⁹⁷ Communication from the Commission to the European Council of June 2006, "Europe in the World – Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility", 8 June 2006, COM(2006) 278 final.

⁹⁸ Uo. 5. o.

Fejes Zsuzsanna:

Az önkormányzatok alkotmányos helye és szerepe a határon átnyúló együttműködések rendszerében

Az Európai Unió egyre nagyobb hangsúlyt helyez a helyi és regionális önkormányzatok közös európai értékekre épülő horizontális törekvéseire, a határon átvívelő kapcsolataik erősítésére, és azok intézményesülésének továbbfejlesztésére. A tanulmány vizsgálja, hogy az Európa-szerte hálózatként működő határokon átvívelő együttműködések rendszerében biztosítható-e a szubszidiaritás elvének gyakorlása a többszintű kormányzás eszközével, és hogyan vál(hat)nak e folyamat hatékony szereplőivé az önkormányzatok. Rávilágít az önkormányzati együttműködést segítő jogi feltételek és közigazgatási kompetenciák hiányára, valamint az európai intézmények és tagállamok felelősségére ennek biztosításában.

I. Bevezetés

Napjaink új kihívása az elmúlt évtizedekben felerősödött globalizáció, amely megváltoztatta a gazdasági és társadalmi folyamatokat, és átalakította az állam és a határok szerepét is az európai integrációban. A „határok nélküli Európa” koncepciójának megvalósítása nemcsak az európai integráció hat alapító tagállamán belül, és nem csupán nemzetállami szinten vált fő céllá, hanem napjainkra a szubnacionális (regionális és lokális) önkormányzatok is részeseivé váltak a határon átnyúló kezdeményezéseknek. Az ilyen típusú együttműködési lehetőségek egyre szélesebb körben alakulnak ki, és erősítik Európa gazdasági és társadalmi kohézióját, valamint a demokratizálódási folyamatot.

* Fejes Zsuzsanna a SZTE ÁJK Politológiai Tanszékének adjunktusa. Kutatási területe az európai államelmélet és regionalizmus jogi megközelítésből. Doktori értekezését 2010-ben védte meg a „Határon átnyúló együttműködések jogi és közigazgatási feltételei. Különös tekintettel a magyar határrégiókra” címmel. Két könyv (Soós Edit–Fejes Zsuzsanna: Határon átnyúló együttműködések Magyarországon. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009.; Fábíán György–Fejes Zsuzsanna–Kovács László Imre: Választások az Európai Parlamentbe az Európai Unióban – és Magyarországon. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2010.) és egy szerkesztett kötet (Soós Edit–Fejes Zsuzsanna (szerk.): Régió a hármashatár mentén. SZTE ÁJK Politológiai Tanszék, Szeged, 2010.) társszerzője, valamint számos tanulmány szerzője.

A szubnacionális szintek hatalmának megerősítésében, a helyi és regionális demokrácia és önkormányzatiság értékeinek, jogi és intézményi feltételeinek megteremtésében elsőként az Európa Tanács játszott kiemelkedő szerepet. Később a szubnacionális szintek térnyerése átkerült az európai integráció eszme körébe, és összekapcsolódott az Európai Közösség regionális politikájával, amely sokáig elsősorban a pénzügyi támogatási programokban nyilvánult meg. Napjainkra a közös regionális és kohéziós politika egyik kulcskérdésévé vált a határon átnyúló együttműködések elősegítése, melynek során az Európai Unió intézményei és szervezetei egyaránt felismerték, hogy a határrégiók és a határon átnyúló régiók problémáinak megoldása csak az európai, nemzeti, regionális és helyi döntéshozók intenzív együttműködésére épülhet.

Ennek eredményeként az Európai Bizottság 2001. évi Fehér Könyvében¹ meghirdette az új, többszintű kormányzást, a vezetés és irányítás olyan formáját, amely megfelel a kibővült EU igényeinek. Ennek kapcsán az Európai Unióban egyre nagyobb hangsúlyt helyeznek a közös európai értékekre és hagyományokra épülő ún. Egységes Európai Közigazgatási Tér továbbfejlesztéséhez kapcsolódó intézményi keretek megerősítésére, a közös horizontális törekvésekre, melynek keretei között ki kell emelni a helyi és regionális önkormányzatok modernizációját, kapcsolataik erősítését, valamint a társadalmi párbeszéd folyamatos tökéletesítését. A határon átnyúló – mind a helyi, a regionális, és a nemzetek közötti – együttműködések azonban csak akkor tudják betölteni valódi szerepüket, ha létezik egy olyan közigazgatási környezet, amely képes a különböző jogi struktúrák és kompetenciák összehangolására, miközben:

- a tagállamok jogi-közigazgatási berendezkedései országonként jelentősen eltérnek;
- több szempontból különbözőek az együttműködő közigazgatási egységek, önkormányzatok döntési kompetenciái, erőforrásai és jogkörei;
- nehézség adódik az intézményi sokszínűségből, melynek hatására sokféle határon átnyúló kooperációs forma alakult ki.

A tanulmányban vizsgálom, hogy az Európa-szerte hálózatként működő határokon átívelő együttműködések rendszerében biztosítható-e a szubszidiaritás elvének gyakorlása a többszintű kormányzás eszközével, és hogyan vál(hat)nak e folyamat hatékony szereplőivé az önkormányzatok. Mivel a közép- és kelet-európai országok esetében több sajátosság is eltérően befolyásolja az újfajta határon átnyúló kapcsolatokat, külön kitérek az önkormányzati

együttműködést segítő jogi feltételek és közigazgatási kompetenciák hiányára, valamint az európai intézmények és tagállamok felelősségére ennek biztosításában.

II. A többszintű kormányzás elmélete és gyakorlata

A kormányzatról a kormányzásra való áttérés szükségessége először a teoretikusok körében fogalmazódott meg,² később egyre nagyobb hangsúlyt kapott az európai intézmények gyakorlatában, működési mechanizmusában is. A többszintű kormányzás módszereivel és fogalmi rendszerével jól meghatározható az EU sajátos jogi és politikai rendszerének működése, amely vertikális irányban a különböző kompetenciákkal rendelkező hierarchikus szintek közötti partnerségi kapcsolatokat, horizontálisan pedig az azonos szinten megjelenő politikai, és új gazdasági és társadalmi szereplők hálózattá fejlődött interakcióit kapcsolja össze. A folyamat jelenleg is tart, melyben egyre erőteljesebben kimutatható a többszintű kormányzás részeként a szubnacionális szereplők térnyerése, intenzívebb szerepvállalása, bevonása mind a tagállami, mind az európai döntéshozatalba.

Az Európai Bizottság 2001. évi, jó kormányzásról szóló Fehér Könyvében állapította meg saját kormányzási koncepcióját, amelyben az „európai kormányzás” fogalma mindazon szabályokra, eljárásokra és magatartásra vonatkozik, amelyek befolyásolják az európai szinten történő hatalomgyakorlást, különösen a nyitottság, a részvétel, az elszámoltathatóság, az eredményesség és a koherencia tekintetében.³ Mindezt a Bizottság elsődlegesen politikai akarattal, újfajta kommunikációs eljárásokkal, a helyi és regionális önkormányzatok, valamint a civil társadalom minél szélesebb körű részvételével kívánja elérni. A „jó kormányzás” magában hordozza a szubszidiaritás és az arányosság elvét is, és felhívja a figyelmet a közösségi intézmények szerepének, céljának és felelősségének újradefiniálására ezen elveknek megfelelően, a közjó elérése érdekében.⁴

Az Európai Parlament 2008-as jelentése alapján az európai politikák, különösen a kohéziós politika elindították a kormányzás átalakításának folyamatát. Ennek értelmében a kormányzás egy gyakran centralizált, mégis – a földrajzi vagy akár ágazati – megosztottsággal

¹ Az Európai Bizottság Fehér Könyve az európai kormányzásról. COM (2001) 0428 final on European governance - A white paper. OJ C 287 2001. 10. 12.

² Lásd bővebben: Hooghe, Liesbet – Marks, Gary: Multi-Level Governance and European Integration. Rowman-Littlefield Publishers, Oxford, 2001.; Kooiman, Jan: Governing as Governance, Sage, London, 2002.

³ Az Európai Bizottság Fehér Könyve az európai kormányzásról. COM (2001) 0428 final. European governance - A white paper. OJ C 287 2001. 10. 12. 1-29. o.

⁴ Frivaldszky János: Szubszidiaritás és az európai identitás a közösségek Európájáért. In: Frivaldszky János (szerk.): Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban. OCIFE Magyarország – JTMR Faludi Ferenc Akadémia, Budapest, 2006. 48. o.

jellemezhető rendszertől egy olyan rendszer felé halad, amely több szinten is egyre inkább integrált. Tiszteletben tartva az egyes tagállamok intézményi kereteit, a hatáskörök megosztását és a szubszidiaritás elvét, az európai intézmények ösztönözhetik a jobbítási folyamatot a kormányzás minden szintjén, legyen az közösségi, nemzeti, regionális vagy helyi. A kormányzás új módszerei nem helyettesítik a hatáskörökkel és költségvetéssel rendelkező (európai, nemzeti, regionális és helyi) közintézményeket, hanem lehetőséget biztosítanak nekik arra, hogy saját politikáikat az ugyanazon kérdéskörben érdekelt, valamennyi (köz- és magán) szereplővel koherenciában valósíthassák meg.⁵

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

- vertikálisan „a területi önkormányzatok, illetve a nemzeti kormány és az Európai Unió” között,
- horizontálisan „a területi önkormányzatok, illetve a civil társadalom” között, és különösen a társadalmi párbeszéd keretében meg kell erősíteni a partnerség gyakorlatát.⁶

Ez a megosztás egyáltalán nem csökkenti a politikai felelősséget, hanem éppen ellenkezőleg: a közös döntéshozatal és megvalósítás elsajátítását ösztönzi. Következésképpen inkább politikai „tevékenységek skáláját” jelenti, mint jogi eszközt, amelynek megértéséhez nem elég a folyamatokat a hatáskörmegosztás tükrében szemlélni. A politikai cselekvés azon területein, amelyeken az Európai Unió nem rendelkezik kifejezett hatáskörrel, de a közösségi politikák éreztetik hatásukat – mint például a lakáspolitiká, valamint az általános érdekű szolgáltatások széles köre –, a többszintű kormányzás lehet az az eszköz, amely lehetőséget teremt a közös célok elérésére, az egyes tagállamok alkotmányos és közigazgatási sokféleségének megőrzése mellett.

⁵ Az Európai Parlament jelentés a nemzeti és regionális szintű kormányzásról és partnerségről, valamint a regionális politika terén projektek megalapozásáról. (2008/2064(INI)) Regionális Fejlesztési Bizottság. Előadó: Jean Marie Beaupuy. A6-0356/2008, 2008. 9. 17.

⁶ A Régiók Bizottsága Fehér Könyve a többszintű kormányzásról. CONST-IV-020. 80. plenáris ülés. CdR 89/2009 final, 2009. 06. 17-18. 6. o.

Az európai integrációban kialakuló többszintű kormányzást több dokumentum vizsgálja, de mindeddig nem alakult ki olyan jogi keret, amelyben az európai uniós szintű, a tagállami, a regionális és a helyi hatáskörök egyértelműen és általános jelleggel elhatárolva jelennének meg,⁷ miközben a többszintű kormányzás alapvető kérdése az egyes szintek közötti hatáskörmegosztás pontos meghatározása.

Az Európai Unióban napjainkban közel 95.000 helyi és regionális önkormányzat rendelkezik jelentős hatáskörökkel, és segíti elő az európai demokrácia és polgárság érvényre juttatását olyan kulcsfontosságú ágazatokban, mint az oktatás, a környezetvédelem, a gazdaságfejlesztés, a területrendezés, a közlekedés, a közszolgáltatások és a szociálpolitika. A regionális és helyi önkormányzatok felelősek a közösségi politika és jogszabályok közel 70%-ának a végrehajtásáért.⁸

A regionális és helyi önkormányzatok Európában betöltött szerepéről és hatásáról szóló, 2009 februárjában megjelent Eurobarométer jelentés megerősítette azt a tényt, hogy az európai állampolgárok a legerőteljesebben a helyi és regionális választott képviselőkben bíznak (összeurópai szinten 50%), miközben az Európai Unióba vetett bizalom 47%, míg a tagállami kormány esetében ez csupán 34%. Ez az adat támasztja alá a szubszidiaritás elvének létjogosultságát és gyakorlati működését. A szubnacionális kormányzás szerepét erősíti, hogy a hatalom koncentrációját nemcsak a hatalmi ágak klasszikus horizontális megosztása, hanem a területi, vertikális kiépítése is korlátozza. Így az erős önkormányzatok fontos ellensúlyt jelentenek a kormányzás rendszerében, még akkor is, ha azokat hatalmi ágként nem ismerik el. A helyi önkormányzatok legitimitációja végső soron a helyi társadalomtól származik, így lényegesen erősebb más közjogi formációknál.⁹ Ugyanakkor a megkérdezettek úgy vélik, hogy életkörülményeiket legnagyobb arányban (43%-ban) a tagállami politikák befolyásolják, szemben a helyi szintek 38%-os arányával, miközben az EU meglepően alacsony hatást gyakorol mindennapjaikra (9%). Ezt támasztja alá, hogy megkérdezettek 59%-a érzi úgy, hogy a helyi és regionális önkormányzatokat nem veszik kellően figyelembe az európai döntéshozatali folyamatokban. (1. táblázat)

⁷ Lásd bővebben: Tóth, Judit – Fejes, Zsuzsanna: Multilevel Governance and the Competences of Local and Regional Authorities in the Area of Freedom, Security and Justice. Committee of the Regions, Brussels, 2009.

⁸ A Régiók Bizottsága Fehér Könyve a többszintű kormányzásról. CONST-IV-020. 80. plenáris ülés. CdR 89/2009 final, 2009.06.17-18. Bevezetés 3. o.

⁹ Pálné Kovács Iлона: Helyi kormányzás Magyarországon. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2008. 13-16. o.

1. táblázat. Eurobarométer jelentés adatai, 2009.

1-3. Kérdés: Mennyire bízik Ön a következő intézményekben?						
Szintek	Magyarország			EU 27		
	Bízik benne	Nem bízik	NT/NV*	Bízik benne	Nem bízik	NT/NV*
Európai Unió	51 %	35 %	14 %	47 %	41 %	12 %
Nemzeti/Magyar kormány	16 %	74 %	10 %	34 %	61 %	5 %
Regionális vagy helyi hatóságok	45 %	45 %	10 %	50 %	44 %	6 %
4. Kérdés: Milyen szintű hatóságok befolyásolják leginkább az Ön életkörülményeket?						
Európai szintű	5 %			9 %		
Országos szintű	51 %			43 %		
Regionális vagy helyi szintű	36 %			38 %		
NT/NV*	8 %			10 %		
5. Kérdés: Ön szerint a regionális, illetve a helyi hatóságokat megfelelő mértékben veszik figyelembe, vagy nem, az Európai Unió politikáját illető döntések során?						
Megfelelő mértékben	30 %			19 %		
Nem megfelelő mértékben	46 %			59 %		
NT/NV*	24 %			22 %		

Forrás: Kivonat – 307. sz. speciális Eurobarométer felmérés, 70.1. sz., őszi hullám – Fiches in all languages. Régiók Bizottsága, 2009.

<http://www.cor.europa.eu/pages/EventTemplate.aspx?view=folder&id=635edfaa-47b3-4793-8b3d-764e0cbf97cc&sm=635edfaa-47b3-4793-8b3d764e0cbf97cc>

Megjegyzés: * NT/NV: nem tudja/nem válaszol/nincs véleménye

A fenti jelentés igazolja, hogy az Európai Uniónak, mint politikai entitásnak igen kicsi a legitimitása az európai polgárok előtt, hiszen gyakran még a felé irányuló elvárásoknak sem tud megfelelni. Mindemellett a tagállami politikai rendszerekbe, a kormányzatba vetett bizalom is általánosságban gyenge az európai országokban, ezért szükséges az újfajta „governance” típusú kormányzás, és eljárások megteremtése. A „governance”-modell megvalósítása tehát a hatékonyság és a legitimitás hiányára nyújt választ, miközben kiszélesíti a formális procedúrákat, és megteremti az informális megegyezések, politikai alkuk sajátos rendszerét. A társadalomtudományi elemzések ugyanakkor rámutatnak a nem hagyományos, nem képviseleti típusú új „governance” formációk veszélyire:

- a formális szabályok kétségbe vonhatók a tárgyalásra és az érintettek bevonására történő hivatkozással;
- az érdekek nem rögzítettek, hanem korlátlanul szaporíthatók;
- kiiktatják a végső döntéshozót, és a döntéshozatal helyét átveszi a konszenzuseresés folyamata;

- a folyamat lelassul, a mindenkinek tetsző, „puha” megoldás csökkenti a hatékonyságot;
- a folyamatban résztvevő önjelölt stakeholderok mögül hiányzik a demokratikus legitimitáció.¹⁰

Ezek a negatív jelenségek főként a közép- és kelet-európai térségben mutathatók ki, ahol a jogrendszerek harmonizációja akadálymentesen halad előre, miközben az adminisztratív rendszerek harmonizációja akadozik.¹¹ Az európai dokumentumok megállapításai a közép- és kelet-európai térségben továbbra is inkább elméleti jellegűek, a többszintű kormányzás mechanizmusai nem működnek megfelelően. A kormányzás feltételeit alapvetően a tagállamok teremtik meg, így elsősorban nemzeti szinten válik szükségessé a helyi és regionális önkormányzatok európai döntéshozatali folyamatokba való bekapcsolásának megteremtése.

III. Jogi és közigazgatási keretek: Magyarország határon átnyúló együttműködéseinek nemzetközi jogi feltételei

A közép- és kelet-európai térség tagállamai óvatosságot mutatnak az európai építkezés jogi minőségében. Egyrészt észlelik, hogy jelentős ütemben nő az Európai Unió által elfoglalt hatáskörök száma, ezáltal a szupranacionális szint meghatározóvá válik, miközben a tagállamok a szuverenitás elvére alapozva érzékeltetni próbálják, hogy ők az együttműködés irányítói, s a nemzeti szuverenitás fenntartásának „illúziója” bástyákat biztosít számukra az európai építkezés túlzott hatalmával szemben.¹² A legnagyobb lemaradásunk a horizontális kapcsolatépítésben mutatható ki, hiszen míg a régi tagállamokban a szubszidiaritás elvének megfelelően, alulról jövő nyomás hatására a szubnacionális kooperációk horizontálisan, európai szinten megszerveződtek, és érdekképviselőkké emelkedtek, addig a közép- és kelet-európai térség országaiban a többszintű kormányzás intézményei és külkapcsolatai hiányoznak, vagy az állami fennhatóság biztosítása mellett még ma is a nemzetközi jog keretei között formálódnak. Ez a probléma érzékelhető a magyar intézményrendszerben is, és ennek

¹⁰ Boda Zsolt: A kormányzás jelentésváltozása a globalizáció korában. Politológus Vándorgyűlés, 2006. 8. o. Forrás: http://politologia.ektf.hu/polvgy2006/eloadasok/boda_zsolt.doc.

¹¹ Pálné Kovács Ilona: I. m. 16-17. o.

¹² Trócsányi László: Nemzeti szuverenitás és európai integráció. Európai Tükör, 2008/3. 5. o.

hátrányos következményei tapasztalhatók az határon átnyúló együttműködések kiépítésének megkésésében.¹³

III.1. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája és Kiegészítő Jegyzőkönyve

A határon átnyúló együttműködésekre vonatkozó jogi keretek kialakításában Magyarország külpolitikája jól igazodik az Európa Tanács követelményrendszeréhez. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját Magyarország és valamennyi szomszédja aláírta és ratifikálta.¹⁴ (lásd 2. táblázat)

A Charta helyi önkormányzatok együttműködéseire vonatkozó 10. cikkének rendelkezéseiből a (2)-(3) bekezdés teszi lehetővé a határon átnyúló együttműködések kialakítását. Ennek értelmében a helyi önkormányzatok jogosultak arra, hogy

- hatáskörük gyakorlása körében közös érdekeltségű feladatok megoldása érdekében együttműködjenek, és törvényi keretek között más helyi önkormányzatokkal társulást hozzanak létre;
- közös érdekeik védelmére és előmozdítására alakult szövetségnek, illetve a helyi önkormányzatok nemzetközi szövetségének tagjai legyenek;
- valamint a belső jogban meghatározott feltételek mellett szabadon élhetnek a határon túli önkormányzatokkal való együttműködés jogaival.¹⁵

Ezek a rendelkezések a Charta 12. cikke alapján épülhetnek be a tagországok jogrendjébe. Mivel a 12. cikk nem teszi kötelezővé a Chartában rögzített valamennyi önkormányzati alapjog biztosítását, csupán azt mondja ki, hogy a Charta első részében felsorolt önkormányzati alapjogokból a Chartát ratifikáló államoknak legalább húsz szakaszt kell elismerni, amelyek közül tízet kötelezően meghatározott felsorolásból kell kiválasztani,

¹³ Ágh Attila: Európa új határai: A „Magyarország 2015” projekt célkitűzései. In: Kaiser Tamás (szerk.): Hidak vagy sorompók? A határokon átívelő együttműködések szerepe az integrációs folyamatokban. Ú.M.K., Budapest, 2006. 49-57. o.

¹⁴ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló Egyezményt a Magyar Köztársaság részéről 1992. április 6-án írták alá, és az 1997. évi XV. törvénnyel került kihirdetésre.

¹⁵ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt Egyezmény, ETS No. 122. 10. cikk (1)-(3) bekezdés.

ami persze később bővíthető.¹⁶ Ebben a kötelező felsorolásban a nemzetközi együttműködésre vonatkozó szakaszok (10. cikk (2)-(3) bekezdés) nem szerepelnek.

Időközben a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának Kiegészítő Jegyzőkönyve is megszületett, amelyet 2009. november 16-án tizenkét tagország aláírásával – köztük Magyarország és szomszédaink közül Szlovénia – fogadtak el, a helyi közéletben való részvételt ösztönzi, ugyanakkor nem tartalmaz új hozzáadott értéket a határon átnyúló együttműködések vonatkozásában.¹⁷

III.2. A Madridi Keretegyezmény és Kiegészítő Jegyzőkönyvei

Az első európai szintű, határmentiség kérdésével foglalkozó dokumentum az Európa Tanács Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló Madridi Keretegyezménye, amelyet Magyarország 1992-ben írt alá, és 1994-ben léptetett életbe.¹⁸ Szomszédaink közül csupán Ausztria szerepelt a Keretegyezmény megalkotói között, míg a többi ország a rendszerváltást követően, a kilencvenes évek folyamán csatlakozott a Keretegyezményhez, és hatályba is léptette azt. Szomszédaink közül egyedül Szerbia nem írta alá a Keretegyezményt, ami az együttműködések vonatkozásában hátrányt jelenthet, hiszen a helyi önkormányzatiság és a területi autonómia terén az európai normák alkalmazásának hiánya jelentős mértékben akadályozhatja a határokon átívelő kooperációk lehetőségét. (lásd 2. táblázat)

Az együttműködések tényleges létrehozása és működése azonban nagyban függ a szomszédos országok politikai hozzáállásától és jogi rendszerétől, valamint a Keretegyezményhez fűzött fenntartások tartalmától. Magyarország egyetlen vonatkozásban fűzött fenntartást a Keretegyezményhez, mégpedig konkretizálta magyar részről azokat a szerveket, amelyek a 2. cikk alapján az együttműködések alanyai lehetnek: a községek, városok, főváros, valamint annak kerületi és a megyék önkormányzatai, illetve a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok. Ugyanakkor a felsorolás nem tartalmazza a helyi kisebbségi

¹⁶ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt Egyezmény, ETS No. 122. 12. cikk.

¹⁷ Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of local authority. ETS No.: 207. A Kiegészítő Jegyzőkönyvet Magyarország 2010. június 7-én ratifikálta. A tanulmány lezárásának időpontjában csak 4 ratifikáció történt meg, mivel a jogszabály 8 ratifikációt követően lép életbe, jelenleg nem hatályos.

¹⁸ 1997. évi XXIV. törvény a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló, 1980. május 21-én, Madridban kelt Európai Keretegyezmény kihirdetéséről.

önkormányzatokat, akik ennek ellenére *de facto* aktív kapcsolatokat tartanak fenn az anyaországukkal, így ez hátrányos joghézagot jelent a kisebbségpolitika szabályrendszerében.¹⁹

A Madridi Keretegyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyveihez Magyarország még nem csatlakozott, amelyeknek „legkritikusabb” pontjai a magyar jogrend számára azok a cikkek, amelyek alapján a részes államok kötelesek elismerni a joghatóságuk alá tartozó önkormányzatok és hatóságok nemzetközi szerződésalkötési jogát,²⁰ valamint a nemzeti jog keretein belül határon átnyúló (közjogi vagy magánjogi) jogi személyiséggel rendelkező együttműködési forma felállítására adnak lehetőséget.²¹ Az első Kiegészítő Jegyzőkönyv 8. cikke kimondja, hogy a részes államoknak nyilatkozniuk kell arról, hogy a magánjogi (4. cikk), vagy a közjogi (5. cikk) jogalanyiságot ismerik el, esetleg mindkettőt lehetővé teszik az együttműködések eredményeként létrejött határ menti együttműködési testületek vonatkozásában. Tekintettel arra, hogy a második Kiegészítő Jegyzőkönyv a határ menti együttműködés szabályait a területközi együttműködésre „mutatis mutandis”²² (értelemszerűen) alkalmazni kívánja, az egymással földrajzilag nem határos, területközi együttműködést biztosítja a helyi és regionális hatóságok számára.²³ A két Kiegészítő Jegyzőkönyv alapján ugyanis a helyi és regionális hatóságoknak joguk lenne arra, hogy saját feladat- és hatáskörükben nemzetközi szerződéseket kössenek, nemzetközi jogalanyisággal rendelkezzenek. Az első és második Kiegészítő Jegyzőkönyvet szomszédaink közül Szlovákia, Szlovénia, Ausztria és Ukrajna léptette életbe, miközben Románia aláírta, de a mai napig nem ratifikálta.

A nemzetközi szerződésalkötés vonatkozásában a Magyar Alkotmány,²⁴ illetve a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvényünk rendelkezései alapján a Magyar Köztársaságban nemzetközi szerződést csak az Országgyűlés, a Kormány, valamint a köztársasági elnök köthet. Ennek értelmében sem a helyi, sem a területi önkormányzatok nem köthetnek nemzetközi szerződéseket, nem rendelkeznek nemzetközi

¹⁹ Hegedűs Dániel: A határokon átívelő együttműködés nemzetközi jogi háttere I. Multilaterális keretek és a Magyar Köztársaságot érintő kelet-közép-európai bilaterális együttműködési formák áttekintő elemzése. EÖKIK Műhelytanulmány 19, Budapest, 2006. 11. o.

²⁰ Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. ETS No. 159. 1. cikk.

²¹ Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. ETS No. 159. 3-5. cikk.

²² Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation. ETS No. 169. 5. cikk.

²³ Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation. ETS No. 169. 6. cikk (1) bekezdés.

²⁴ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (továbbiakban: Magyar Köztársaság Alkotmánya) 2/A. cikk (2) bekezdése; 19. cikk (3) bekezdés f) pontja; 30/A. cikk (1) bekezdés b) pontja; 35. cikk (1)

jogi jogalanyisággal, csupán magánjogi kérdésekben dönthetnek szabadon a pénzügyi lehetőségeik függvényében.²⁵

Az önkormányzatok nemzetközi kapcsolattartási joga levezethető egyrészt az Alkotmány 42. cikkéből,²⁶ amelynek alapján a helyi önkormányzás joga lehetővé teszi, hogy a helyi önkormányzatok részesei legyenek a közigazgatási határaikon túli (nemzetközi) kapcsolatoknak is. Másrészt az Alkotmány 43. cikke²⁷ a helyi önkormányzatok alapjogainak egyenlősége kapcsán utal a 44/A. cikkre, amelynek a), e), g) és h) pontjai emelendők ki. Eszerint a helyi képviselőtestület

- önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat,
- önállóan alakítja ki a szervezetét és működését,
- helyi közösséget érintő közügyben kezdeményezéssel fordulhat a döntésre jogosult szervhez,
- szabadon társulhat más képviselőtestülettel, érdekeinek képviseletére önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.

Ezekből az alapjogokból következik a helyi önkormányzatok számára biztosított önálló szervezetalakítás lehetősége, miszerint saját szervezetükben létrehozhatnak olyan intézményt, vagy csoportot, amely a nemzetközi kapcsolatok kialakítására és ápolására jogosult. Amennyiben az adott helyi közösség érdekei úgy kívánják, a helyi önkormányzat kezdeményezési jogkörrel is bír – így a nemzetközi szerződések megkötésére jogosult szervekhez, ebben az esetben az Országgyűléshez vagy a Kormányhoz fordulhat – két- vagy többoldalú államközi megállapodások megkötésére vonatkozóan. A fenti alkotmányos rendelkezésekből vezethető le továbbá az is, hogy a határon átnyúló együttműködés az önkormányzatok feladatkörébe kell, hogy kerüljön, vagyis az együttműködésnek feltétele, hogy maga az önkormányzat vagy jogszabályok utalják az ügyet az önkormányzat feladatkörébe. Az

bekezdés j) pontja; valamint a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény 2. cikk e)-f) pontja.

²⁵ Orova Márta: A határon átnyúló együttműködések nemzetközi jogi keretei. In: Kaiser Tamás (szerk.): Hidak vagy sorompók? A határokon átívelő együttműködések szerepe az integrációs folyamatokban. Ú.M.K., Budapest, 2006. 71. o.; Forgácsné Dr. Orosz Valéria: A Madridi Egyezmény végrehajtása Magyarországon. Magyar Közigazgatás, 2002/2. 96. o.

²⁶ Magyar Köztársaság Alkotmánya 42. cikk

„A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”

²⁷ Magyar Köztársaság Alkotmánya 43. cikk (1) bekezdés

együttműködés alanyi körét tekintve pedig alapvetően más országok helyi önkormányzataival, illetve a tagság vonatkozásában nemzetközi önkormányzati szervezetekkel történhet a kooperáció, ami feltételezi, hogy önkormányzati jellegű szervezet a másik fél.²⁸

A helyi önkormányzatok nemzetközi kapcsolatainak belső jogi hátterét – az Alkotmány rendelkezésein túl, a fentebb említett Helyi Önkormányzati Charta alapelveit figyelembe véve – a Helyi Önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) is biztosítja.²⁹ Ennek értelmében a külföldi önkormányzatokkal való társulási, együttműködési szabadság magánjogi keretek között az önkormányzatok alkotmányos joga. Mivel a helyi önkormányzatok politikai hatalommal rendelkező döntéshozó testületek, a külföldi önkormányzattal való együttműködésről a képviselőtestületek minősített többséggel döntenek.³⁰

A politikai hatalommal nem rendelkező régiók területi együttműködésére vonatkozóan pedig a területfejlesztési törvény mondja ki, hogy a regionális fejlesztési tanács „a régió fejlődésének elősegítése érdekében megállapodásokat köthet külföldi régiókkal, részt vehet nemzetközi együttműködésekben(…)”³¹ Mindehhez hozzá kell tenni, hogy Magyarországon az ilyen típusú együttműködések a partner önkormányzatok, fejlesztési tanácsok, gazdasági kamarák stb. együttműködési megállapodásai, majd az arra épülő alapító okiratok magánjogi keretek között szabályozzák. A résztvevő felek csak az ebben rögzített feladat- és hatásköreik keretében működhetnek együtt, és az általuk így létrehozott együttműködések nem rendelkeznek nemzetközi jogalanyisággal.

Ugyanakkor az Európa Tanács dokumentumai csupán keretet jelentenek az együttműködések jogi szabályozásához, azokat tartalommal a nemzeti törvényhozások képesek megtölteni. Az eurorégió és munkaközösség – mint a gyakorlatban létrehozott és működő kooperációs forma – jogállását tekintve nem rendelkezik önálló jogi személyiséggel, így nem jelenthet elkülönült, önálló közigazgatási egységet, nem köthet regionális szintű megállapodásokat, pénzügyileg önállóan nem gazdálkodhat, nem pályázhat. Működése során nem születhetnek az adott ország külpolitikájával ellentétes állásfoglalások, és a résztvevő partnerek külön-külön, a saját országuk jogrendszere alapján járnak el. Az így létrejött határon átnyúló formációk nem rendelkeznek valódi politikai hatalommal, a résztvevő tagok mind helyi, mind területi szinten csupán politikai támogatói a határon átnyúló kooperációknak, az

„A helyi önkormányzatok alapjogai (44/A. cikk) egyenlőek. Az önkormányzatok kötelezettségei eltérőek lehetnek.”

²⁸ Csefkó Ferenc: A helyi önkormányzati rendszer. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 1997. 147-148. o.

²⁹ 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról 1. cikk (6) bekezdés c) pont.

³⁰ 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról 10. cikk (1) bekezdés f) pont.

operatív feladatokat magánjogi jellegű munkaszervezetek – egyesületek, alapítványok, nonprofit korlátolt felelősségű társaságok, stb. – látják el, amelyek képesek operatív tevékenységet folytatni, pályázni, így az együttműködést életben tartani.

A Kiegészítő Jegyzőkönyvek parafálása elmaradásának gyakorlati oka lehet, hogy Magyarországon az intézményesült határ menti együttműködésekben részt vevő felek a területi szinten megjelenő regionális területfejlesztési tanácsok, megyék, vagy lokális szinteket összefogó kistérségek. Ezek a szereplők nem rendelkeznek olyan megfelelő közjogi felhatalmazással bíró, gazdaságilag is erős testületekkel, amelyek jogi személyiséggel bíró együttműködések tudnának alakítani és működtetni. A megye csupán politikai támogatója, a régió és a kistérség pedig gazdasági vagy civil összetartó motorja a határon átnyúló kooperációknak. Ha a Kiegészítő Jegyzőkönyvekhez a Magyar Köztársaság csatlakozna, a Jegyzőkönyvekben vállaltak teljesítése megkívánná a helyi önkormányzatok nemzetközi közjogi jogalanyiségát, valamint a területi középszintek politikai hatalmának megerősítését.³² Az európai trend ugyanakkor arra ösztönöz, hogy Magyarországon – és ez kihívás a szomszédos államokra is vonatkozik – mielőbb meg kell teremteni a jogi feltételeket a Kiegészítő Jegyzőkönyvek (beleértve ebbe a Madridi Keretegyezmény új, Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyvét is)³³ aláírásához.

2. táblázat. Az Európa Tanács dokumentumainak hatályba lépése Magyarországon és a szomszédos országokban

Ország	Helyi Önkormányzatok Európai Chartája	Madridi Keretegyezmény	Madridi Keretegyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv	Madridi Keretegyezmény Második Kiegészítő Jegyzőkönyv	Madridi Keretegyezmény Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv	Helyi Önkormányzatok Európai Chartája Kiegészítő Jegyzőkönyv
Szlovénia	1997.03.01.	2003.10.18.	2003.12.18.	2003.12.18.	(2009.11.16. csak aláírás)	(2009.11.16. csak aláírás)
Ausztria	1988.09.01.	1983.01.19	2004.06.18.	2006.12.23		
Ukrajna	1998.01.01.	1993.12.22.	2005.02.05.	2005.02.05		
Szlovákia	2000.06.01.	2000.05.02.	2000.05.02.	2001.02.01.		
Románia	1998.05.01.	2003.10.17.	(1998.05.05. csak aláírás)	(1998.05.05. csak aláírás)		
Magyarország	1994.07.01.	1994.06.22.				2010.06.07.
Horvátország	1998.02.01.	2003.12.18.				
Szerbia	2008.01.01.					

Forrás: Európa Tanács. <http://www.conventions.coe.int> (2010. november 30-i állapot szerint)

³¹ 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről 17. cikk (2) bekezdés h) pont.

³² Baller Barbara: Az eurorégiók szerepének változása Magyarország uniós csatlakozása után. Európai Tükör, 2004/1. 123-124. o.

³³ A Madridi Keretegyezmény Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyvét (ETS No. 206) eddig hét ET-tagország írta alá, szomszédaink közül csak Szlovénia, a hatályba lépéséhez négy ratifikáció szükséges, jelenleg nem hatályos.

III.3. Kétoldalú államközi megállapodások

Ahhoz, hogy a „régiók Európájának” a magyarországi régiók is „építőköveivé” válhassanak, és a határon átnyúló együttműködésekben részt vegyenek, belső feltétel a résztvevő országok demokratikus fejlettsége, külső feltétel pedig a regionalizációra vonatkozó Európai Tanács égisze alatt létrejött keretszabályoknak és normáknak való megfelelés.

A Madridi Keretegyezmény és annak Mellékletei a határon átnyúló együttműködési lehetőségeknek alapvetően két típusát vázolják fel: az államközi és a helyi- vagy regionális hatóságok közötti megállapodásokat. Magyarország az 1990-es években kötötte meg a határon átnyúló együttműködések lehetővé tevő államközi megállapodásainak legnagyobb részét, nevezetesen a jószomszédi kapcsolatokról és baráti együttműködésről szóló kétoldalú megállapodásait:

- A Magyar Köztársaság és Ukrajna között a jószomszédság és az együttműködés alapjairól Kijevben, az 1991. évi december hó 6. napján aláírt Szerződés – az 1995. évi XLV. törvénnyel kihirdetve (továbbiakban: Magyar-Ukrán Alapszerződés)
- A Magyar Köztársaság és a Szlovén Köztársaság között Budapesten, 1992. december 1-jén aláírt barátsági és együttműködési Szerződés – az 1995. évi XLVI. törvénnyel kihirdetve (továbbiakban: Magyar-Szlovén Alapszerződés)
- A Magyar Köztársaság és Horvát Köztársaság között Budapesten, 1992. december 16-án aláírt, a baráti kapcsolatokról és együttműködésről szóló Szerződés – az 1995. évi XLVII. törvénnyel kihirdetve (továbbiakban: Magyar-Horvát Alapszerződés)
- A Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között Párizsban, 1995. március 19-én aláírt, a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről szóló Szerződés – az 1997. évi XLIII. törvénnyel kihirdetve (továbbiakban: Magyar-Szlovák Alapszerződés)
- A Magyar Köztársaság és Románia között Temesvárott, 1996. szeptember 16-án aláírt, a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról szóló Szerződés – az 1997. évi XLIV. törvénnyel kihirdetve (továbbiakban: Magyar-Román Alapszerződés)

Ezek az alapszerződések csak érintőlegesen foglalkoztak a helyi és területi hatóságok határon átnyúló együttműködésével, azonban valamennyi esetben kifejezett utalás³⁴ található az alacsonyabb szintek bevonására és erősítésére a határon átnyúló együttműködésbe.

Ezen túlmenően Ukrajnával és Szlovákiával kifejezetten a határ menti együttműködésre vonatkozóan születtek olyan kétoldalú államközi megállapodások, amelyek a Madridi Keretegyezmény elveit veszik alapul, és a két ország speciális körülményeire tekintettel konkretizálják azokat:

- A Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a helyi önkormányzatok és közigazgatási szervek határon átívelő együttműködéséről szóló, Budapesten, 2001. április 23-án aláírt Egyezmény (200/2001. (X.20.) Korm. rendelettel kihirdetve)
- A Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között a határon átnyúló együttműködésről szóló, Budapesten, 1997. november 11-én aláírt Egyezmény (68/1999.(V.21.) Korm. rendelettel kihirdetve)

A kétoldalú államközi megállapodásoknak már az előkészítése is alkalmat adott az alacsonyabb szintű együttműködési szervezetek tapasztalatainak, problémáinak a feltárására, a megállapodásokban kialakított vegyes bizottságok, valamint koordinációs fórumok pedig garanciát jelentenek a határ mentiség problémáinak napirenden tartására, a folyamatosság biztosítására.

IV. Jogi és közigazgatási keretek: Magyarország határon átnyúló együttműködéseinek EU-jogi feltételei

A fenti nehézségek feloldására és a határon átnyúló együttműködések jogi státuszának rendezésére az EU regionális politikájának keretében, a 2007-2013 közötti programozási időszak támogatási rendszere kínált megoldást. Az Európai Parlament és Tanács 1082/2006/EK rendeletével³⁵ (továbbiakban EGTC rendelet) megvalósult a határon átnyúló szervezetek (Európai területi társulás – European groupings of territorial cooperation; továbbiakban: EGTC) EU-jogi és belső jogi megerősítése. Az új jogi eszköz választ kívánt adni a nemzetközi

³⁴ Magyar-Ukrán Alapszerződés 8. cikk; Magyar-Szlovén Alapszerződés 9. cikk; Magyar-Horvát Alapszerződés 8-10. cikk; Magyar-Szlovák Alapszerződés 7. cikk (3) bekezdés; Magyar-Román Alapszerződés 7. cikk.

jogban felmerülő problémákra, a valamennyi tagállamban egységesen, jogi személyiséggel rendelkező, közös együttműködési forma eddigi hiányára.

Ugyanakkor az EGTC rendelet végrehajtásában szintén megmaradt a tagállamok jogalkotási szerepe, hiszen a rendelet 2007. augusztus 1-ig olyan átmeneti időszakot irányzott elő, amely alatt minden tagállamnak meg kellett hozni a rendelet hatékony alkalmazásához szükséges nemzeti intézkedéseket.

IV.1. Az EGTC kialakításának feltételei Magyarországon

Az EGTC rendelet megalkotását követően a tagállamok többsége a nemzeti szabályozás kialakítására koncentrált, melyben Magyarország élen járt, mivel elsőként alkotta meg a rendelet végrehajtásához szükséges nemzeti jogszabályt a 2007. évi XCIX. törvénnyel (továbbiakban: EGTC törvény), és hazánkban alakult meg az európai viszonylatban másodikként bejegyzett európai területi társulás, az Ister-Granum EGTC.

Az együttműködést szabályozó EGTC rendelet és a magyar EGTC törvény egyfajta „keretjogszabályként” együtt alkalmazandó az európai területi társulások létrehozásának folyamatában, ez határozza meg az együttműködés megalakításában eljáró hatóságokat és annak eljárási rendjét. Az EGTC konkrét formájára, intézményi felépítésére és működési mechanizmusaira vonatkozóan a rendelet és a törvény rendelkezéseit az együttműködések Egyezménye és Alapszabálya egészíti ki, ami a kötelező elemeken kívül kvázi szervezeti és működési szabályzatként funkcionál.³⁶ Alanyi körét tekintve az EGTC rendelet és annak végrehajtására vonatkozó törvény tágabb együttműködési lehetőségeket biztosít, mint a nemzetközi jog. A magyar joghatóság alatt megalakuló EGTC tagjai lehetnek a rendelet alapján:

- tagállamok;
legalább két tagállamból származó:
- regionális hatóságok;
- helyi hatóságok; valamint
- ezt egészíti ki a magyar törvény annyival,³⁷ hogy az EGTC rendelet „3. cikk (1) bekezdésének alkalmazásában Magyarország tekintetében a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 22. § (1) bekezdésének a)-j) pontja

³⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az európai területi együttműködési csoportosulásokról HL L 210 2006. 7. 31.

³⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete az európai területi együttműködési csoportosulásokról 8-9 cikk.

³⁷ 2007. évi XCIX. törvény az európai területi együttműködési csoportosulásokról 1. cikk (3) bekezdés.

szerinti szervezeteket kell érteni (magyar jog szerinti tagok). Az európai területi társulásban a Kbt. 22. § (1) bekezdésének a)-j) pontja szerinti szerv akkor vehet részt, ha jogi személyiséggel rendelkezik.

Ezzel lehetőség nyílik az EGTC-ben a tagállamok közvetlen részvételére, valamint az országos és helyi kisebbségi önkormányzatok, illetve azok költségvetési szerveinek EGTC-ben tagként történő szerepvállalására.³⁸

Az EGTC tevékenységére vonatkozóan az EGTC törvény kimondja, hogy az „európai területi társulás elsődlegesen gazdasági tevékenység folytatása céljából nem alapítható, közhatalmi tevékenységet nem végezhet”.³⁹ Az európai területi társulás tehát olyan non-profit gazdálkodó szervezet, amelynek elsődleges célja nem lehet a gazdasági haszonszerzés. Ennek megfelelően az EGTC rendelet keretei között bármilyen, a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót erősítő cél érdekében létrehozható. Feladatai között azonban megjelenhetnek olyan tevékenységek, amelyek elősegítésére a magyar jogalkotó kedvezményeket kívánt biztosítani. Erre tekintettel módosította a törvény a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvényt, és tette lehetővé a Magyarországon nyilvántartásba vett európai területi társulás közhasznú szervezetté minősítését. A már nyilvántartásba vett, és ezzel jogi személyiséget szerzett EGTC kerülhet a közhasznúsági nyilvántartásba.⁴⁰

Az EGTC jogi személyiséggel rendelkező struktúra, amelynek fő ismérvei:

- saját költségvetés;
- rendelkezhet saját személyzettel;
- vagyont szerezhet, vásárolhat;
- jogi eljárások részese lehet;
- pályázatot adhat be bármilyen uniós támogatással megvalósuló fejlesztésre;
- jellemzője a jogbiztonság, a legitimáció a cselekvéshez és az átláthatóság.⁴¹

Az így létrehozott európai területi társulás azon tagállam joga szerint kerül bejegyzésre, amelyben a létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkezik, és ennek az államnak a joga lesz

³⁸ METIS GmbH: The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): state of play and prospects. Committee of the Regions, Brussels, 2009. 34. o.

³⁹ 2007. évi XCIX. törvény az európai területi együttműködési csoportosulásról 2. cikk (1) bekezdés.

⁴⁰ Fekete Katalin – Bóke Katalin: Európai területi együttműködési csoportosulás Magyarországon. Önkormányzati Hírlevél, Európai Unió Különszám, 2007/7. 14. o.

⁴¹ Soós Edit – Fejes Zsuzsanna: Határon átnyúló együttműködések Magyarországon. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009. 74-75. o.

irányadó az együttműködésre. Ennek megfelelően a központi ügyintézés helye is ebben a tagállamban, az alapszabályban meghatározott székhelyen van.

IV.2. Nem EU-tagállam részvételének lehetősége magyar EGTC-ben

Az EGTC létrehozása körüli gyakorlati nehézségek ugyanakkor rávilágítanak az EU külső határain túl jelentkező közös problémára: azon tagállamok esetében, amelyek nem EU-tagállamokkal határosak, de azokkal folytatnak együttműködést, a rendelet közvetlenül nem alkalmazható. Az EGTC létrehozásából tehát harmadik országok ki vannak zárva, miközben a harmadik országok jogalanyai bevonhatók az EGTC-be. Ennek feltétele, hogy az EGTC-ben legyen legalább két EU-tagállamból származó résztvevő, valamint a harmadik ország jogszabályai, vagy a tagállamok és harmadik országok közötti megállapodások erre lehetőséget adjanak.⁴²

Horvátország esetében nem bonyolult a helyzet, tekintettel arra, hogy a csatlakozási tárgyalások során, a jogharmonizációs folyamat keretében Horvátország folyamatosan veszi át az EU-s joganyagot. Így könnyebb kialakítani az EGTC alkalmazásához szükséges, a közösségi rendelettel összhangban álló horvát nemzeti jogszabályt. Ezt a folyamatot sürgeti az a tény is, hogy Magyarország, Szlovénia, és Ausztria a közös együttműködési területeken mielőbb élhessenek az EGTC keretében alkalmazható uniós pályázati lehetőségekkel.

A továbbiakban fontos kérdés, hogy miként kapcsolható be például Ukrajna vagy Szerbia az uniós tagok által kezdeményezett EGTC-jellegű együttműködésbe. Ezért lenne fontos az Európa Tanács által kidolgozott, a Madridi Keretegyezmény minta-megállapodásait jóval meghaladó területi együttműködési csoportra (ECG) vonatkozó Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyvhöz⁴³ való csatlakozás, amely az EU-n kívüli országok számára is egységes intézményesült formát biztosítana a határon átnyúló együttműködésekre vonatkozóan, így betölthetné a jelenleg fennálló joghézagot.

⁴² Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete az európai területi együttműködési csoportosulásról Preambulum (16) bekezdés.

⁴³ Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs) ETS No. 206.

V. Nemzetközi jog v. uniós jog

A határon átnyúló együttműködések intézményesülésének folyamata, és a kialakított szervezeti formák megjelenése, valamint hosszú távú fennmaradása nem választható el a jogi szabályozási folyamatoktól. A kérdés csupán abban a tekintetben marad nyitott, hogy egy adott ország jogi és közigazgatási szisztémájára nézve melyik szabályozás teremtheti meg a legmegfelelőbb jogi alapokat a hatékony határon átnyúló együttműködések kialakításához. Ennek megválaszolásához kiemelek néhány szempontot, ami felhívja a figyelmet a nemzetközi jog hatálya alatt kiépült Madridi Keretegyezmény és az Európai Unió jog hatálya alatt kialakulóban lévő EGTC rendelet sajátosságaira, és a tagállami jogalkalmazás során megjelenő különbözőségeire.

Az Európa Tanács jogalkotása a nemzetközi jog keretei között határozza meg a szubnacionális önkormányzati szintek együttműködéseinek feltételeit. Ebben az esetben alapvetően az államok maradnak a főszereplők, tekintettel arra, hogy a Madridi Keretegyezmény és Kiegészítő Jegyzőkönyvei, valamint a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája és annak Kiegészítő Jegyzőkönyve a tagállamok belső jogrendjében közvetlenül nem hatályosulnak, és közvetlenül nem alkalmazhatók. Csak azon tagországok vonatkozásában bírnak jogi kötőerővel, amelyek aláírás és a ratifikációs folyamat után beillesztik azokat a nemzeti jogrendjükbe. Ebben az esetben hangsúlyozni kell a politikai szándékot és indíttatást az együttműködések kialakítására vonatkozó folyamatokban. Ezek a dokumentumok keretjellegű szabályokat tartalmaznak, így tartalommal azokat a nemzeti törvényhozásnak kell kitölteni, ami tovább erősíti az állami dominanciát, vagyis az együttműködés formáinak, feltételeinek és kialakításának, esetleg korlátozásának során az állami szuverenitás továbbra is fennmarad.

Ezzel szemben az Európai Unió sui generis jogrendje alapján az EGTC rendelet a tagállami joggal szemben elsőbbséget élvez, közvetlenül hatályosul és közvetlenül alkalmazandó. Ez azt jelenti, hogy tagállami aláírás, megerősítés és transzformáció nélkül, közvetlenül épül be a tagállami jogrendbe, így ha a szubnacionális szintek vonatkozásában tartalmaz rendelkezéseket, akkor abba az állami szint nem szólhat bele, nem alkothat azzal ellentétes normát. Az EGTC rendelet valamennyi EU-tagállam vonatkozásában kötelező erővel bír, így független az egyes államok politikai akaratától. Ugyanakkor meg kell jegyezni, és ezzel együtt kritikával illetni az EGTC rendeletet abban a tekintetben, hogy a rendelet végrehajtását

az EU a tagállamokra bízta, ami jelentős mértékben szemben áll az egységesítés szellemével. A rendelet számos kérdést nyitva hagy, és sok tekintetben a tagállamokra bízta az EGTC kialakításának feltételeit és korlátait, ami nem válik előnyére az egységes jogi modellnek, hiszen túlságosan nagy különbségeket és függőséget jelent a nemzeti jogi szabályozástól.

Az együttműködések tartalmát és az együttműködő felek szándékát azonban különböző okok motiválják. Az Európa Tanács célrendszere és dokumentumai a politikai tartalom és szándék mellett sokkal inkább az együttműködés szellemiségét tekintik motivációnak, az együttműködés tekintetében dominánsabb a politikai elkötelezettség. Így az együttműködések tárgya, témája, célja is sokkal tágabb körben, szabadabb mozgástérben valósulhat meg (kisebbségpolitikai, kulturális, társadalmi célok). Az Európai Unió esetében azonban sokkal határozottabban jelenik meg a rendelet célja, a regionális támogatáspolitiká mint szakpolitika, amely motiválja az együttműködést. Az EGTC a regionális politika új eszközeként jött létre, a 2007-13 közötti programozási időszak támogatásainak könnyebb lehívásához, így teljesen nyilvánvaló a gazdasági érdek és motiváció az EGTC felállítása esetében. Ezzel együtt az együttműködés célrendszere is sokkal behatároltabb (gazdaság- és területfejlesztés), szűkebb mozgástérrel enged a rendeletben rögzített céloktól való eltérésre.

A nemzetközi jogi keretek között kialakított együttműködési formák az eurorégiók és munkaközösségek, korábban sokféle intézményi változatban működtek a gyakorlatban, nem volt egységesen szabályozott struktúrájuk. Ez megváltozni látszik a Madridi Keretegyezmény Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyvének majdani életbe lépésével, amennyiben lehetővé válik az egységes intézményi formában megjelenő, jogi személyiséggel rendelkező euroregionális együttműködési csoportok létrehozása.

Ezzel párhuzamosan az Európai Unió által életre hívott EGTC forma az első, célzottan a határ menti együttműködések szabályozására létrehozott jogi személyiséggel bíró közösségi jogi eszköz, ami szintén az egységes intézményi struktúra létrehozását célozza. Megjegyzendő, hogy a közösségi jog hatálya alatt korábban is léteztek határon átnyúló jogi személyiséggel rendelkező társasági jogi formák, de ezek a tanulmányom szempontjából nem relevánsak, tekintettel arra, hogy a nem a szubnacionális szintek együttműködéseinek erősítésére jöttek létre, jellemzően magánjogi jelleggel, gazdasági célok motiválták a létrehozásukat, így nem bizonyultak alkalmasnak a területi együttműködés kialakítására. (1. ábra)

1. ábra. A határon átnyúló együttműködések jogi keretei és intézményesült formák

Jogi keretek Intézményesült formák	Intézményesült szervezeti modellek	
	<ul style="list-style-type: none"> • Európai területi együttműködési társulás (EGTC) • Egyéb határon átnyúló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társasági struktúrák (EEIG, SE, SCE) 	<ul style="list-style-type: none"> • Eurorégió • Munkaközösség • Euroregionális együttműködési csoport (ECG)
Közösségi jog	Rendeleti úton történő szabályozás (nemzeti végrehajtási jogszabállyal kiegészítve)	
Nemzetközi jog	Helyi és regionális szintű szerződések Két- és többoldalú államközi szerződések Európa Tanács keretegyezményei, chartái	

Forrás: INTERACT Handbook 2008, Annex IV. 112. – saját kiegészítésekkel

V. Következtetések

Az EGTC rugalmas intézménye ugyan lehetővé teszi a szubnacionális szintek bevonását a többszintű kormányzás rendszerébe, és megteremti az európai szintű együttműködési hálózathoz történő csatlakozás feltételeit, ugyanakkor az ezek a lehetőségek a közép- és kelet-európai térség centralizált államszerkezetében nehezen kihasználhatóak, és ráirányítják a figyelmet a demokratikus folyamatok hiányára.

Az EGTC rendelet és annak magyarországi végrehajtása nem erősíti meg kellőképpen a szubnacionális szintek helyét és szerepét a központi kormányzattal szemben. A szubnacionális szintek még mindig nem jelentenek valódi konkurenciát a nemzetállamnak és az európai integrációnak. Térségünkben még nem beszélhetünk a többszintű kormányzás hatékony és

megfelelő működéséről, így az EGTC szabályozás ebben a formájában nem tesz maradéktalanul eleget a szubszidiaritás elvére épülő, demokratikus elvárásoknak.

Az önkormányzatok bekapcsolódása a globális kormányzásba olyan érdekes problémakör, amelyre vonatkozóan a hazai kutatások még alig mutatnak fel eredményeket. Tanulmányom alapvetően jogi-igazgatási megközelítést alkalmaz, az EGTC rendelet szabályozásának ellentmondásai és hiányosságai azonban ráirányítják a figyelmet a további kutatási feladatokra, valamint néhány jogalkotási módosításra.

1. Az objektív vizsgálati szempontok mellett nem hagyhatók figyelmen kívül a kulturális és etnikai szempontok, az etnikai hálózatok, amelyek képesek áthidalni az együttműködésekben rejlő akadályokat, „fékező” körülményeket, amelyek vizsgálata új kutatási irányok kijelölését teszi szükségessé. Ezzel kapcsolatban fontosnak tartom megemlíteni, hogy a magyar nemzeti EGTC szabályozás érdeme, hogy a résztvevők alanyi körét kiterjeszti a kisebbségi önkormányzatokra is, amire a Madridi Keretegyezmény nem adott lehetőséget. Ugyanakkor problémás, hogy a kisebbségi önkormányzatok EGTC tagsága a közbeszerzési törvénytől függ,⁴⁴ holott ezt a kisebbségi jogok alapjogi jellegéből kellene levezetni és egyértelműen szabályozni.
2. Kívánatos volna a harmadik államok jogalanyai részvételének egységes a szabályozása az EGTC rendeletben. Alkotmányos megkülönböztetést, visszásságot okoz, hogy megszülettek az EGTC rendelet nemzeti végrehajtási szabályai, és nagyobb mozgásteret adnak a kétoldalú együttműködésre azoknak a jogalanyoknak, amelyek uniós tagállammal határosak, míg más résztvevők esetében további feltételek is szükségesek az együttműködés intézményesítéséhez. Másfelől a nemzetközi jog hatálya alatt formálódó bilaterális egyezmények is szorgalmazzák az önkormányzatok határon átnyúló együttműködését, anélkül, hogy ezeket összehangolták volna az EU joganyagával, főként abban az esetben, amikor azokat a szomszédainkat érintette, amelyek közben EU-tagállammá váltak.
3. Az EGTC rendelet uniós szabályozásán túl a legszembetűnőbb probléma, hogy európai szinten tisztázatlan a párhuzamos szabályozást tartalmazó EGTC rendelet és az Európa Tanács Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyvének viszonya.
4. Az esetleges ellentmondások és következetlenségek meghatározása és megszüntetése végett vizsgálatnak lehet alávetni a hazai jogszabályokat a helyi jogrend egyértelművé tétele, és a határon átnyúló együttműködés jogi értelemben vett biztonságossá tétele

érdekében. Ennek során mindenekelőtt a Madridi Keretegyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyveit – köztük az Utrechtnben aláírásra bocsátott Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyvet – kell figyelembe venni. Ehhez szükség lehet konkrét hazai jogszabályok elfogadására, a helyi önkormányzatokra vonatkozó általános joganyag módosítására, vagy például a külföldi jogalanyokkal való együttműködés tilalmának vagy korlátozásainak feloldására vagy megváltoztatására.⁴⁵Bár a határon átnyúló együttműködésben való részvétel önmagában a magyar önkormányzatok szempontjából nem vet fel alkotmányossági aggályokat – hiszen mind az Alkotmány, mind a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény kimondja, hogy a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörükben a magánjog keretei között együttműködhetnek külföldi önkormányzatokkal – a Kiegészítő Jegyzőkönyvek legvitatottabb pontjai a magyar jogrend számára azok a cikkek, amelyek alapján a részes államok kötelesek elismerni a joghatóságuk alá tartozó önkormányzatok és hatóságok nemzetközi szerződéskötési jogát, valamint a nemzeti jog keretein belül határon átnyúló (közjogi vagy magánjogi) jogi személyiséggel rendelkező együttműködési forma felállítására adnak lehetőséget.

A 2010-2011 közötti időszak kiemelten fontos az EGTC-k jogi kérdésekkel kapcsolatos gyakorlati nehézségeinek megoldása szempontjából, amely alapvetően az EGTC rendelet 2011. évi felülvizsgálata köré csoportosuló feladatokat jelenti. A következő években az EGTC kilép a tesztfázisból, a már megvalósult projektek eredményei összehasonlíthatóvá válnak, az eszköz hozzáadott értéke szakpolitikai és helyi szinten is megerősítést nyerhet. Mindez befolyásolhatja a kohéziós politika 2013 utáni keretinek kialakítását is, különösen az Európai Területi Együttműködési célkitűzés terén, akár az EGTC programszinten történő alkalmazásával a jelenlegi projekt-orientált gyakorlat mellett.

⁴⁴ Az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 2007. évi XCIX. törvény 1. cikk (3) bekezdés alapján a Kbt. 22. cikk (1) bekezdés c)-d) pontjai.

⁴⁵ Határon átnyúló együttműködés: a központi kormányzat szerepe az akadályok elhárításában. Az ET Helyi és Regionális Önkormányzatokért Felelős Miniszterek Konferenciája, XVI. ülés, Utrecht, 2009. november 16-17. MCL-16(2009)6b 2-4. o.

Pintér Edit:

A határon átnyúló együttműködés empirikus kutatásának eredményei

Az elmúlt évtizedekben korunk fő tartalma a gazdasági és társadalmi folyamatokra egyaránt kiterjedő globalizáció, amely valamennyi térséget érintő soha nem látott fejlődést produkált, és a globális fogyasztói társadalom kialakulásához vezetett. Idővel azonban egyre szembetűnőbbé váltak a „világméretű egységesezés” negatív hatásai, mint például a természeti erőforrások nagy sebességű felélés, a környezeti terhelés nagymértékű fokozódása, az elidegenedés és az identitászavarok kialakulása.

Ennek ellensúlyozásaként megindult egyfajta „visszarendeződés” a közigazgatás és a társadalomszervezés alacsonyabb szintjeire, amely megmutatkozott a határokat átlépő kooperációk gyorsuló terjedésében és a jogegységesítési törekvésekben. A fejlődés folyamatos; a közösségi jogi keretek megalkotását követően a határok „légiesítésének” következő fázisa a határokon átívelő közigazgatás megteremtése lehet.

A határon átnyúló regionális együttműködések tömegessé tétele az Európai Unió egyik fő prioritását képezi. Időszerű és nélkülözhetetlen, hogy a témával széles körben foglalkozzunk. A határon átnyúló regionális együttműködések a szervesen összetartozó térségek és térségi szereplők hosszú távú, intézményesített együttműködését teszik lehetővé, amelyek ma már – a globalizáció ellensúlyozásaként – hatékony válaszokat tudnak adni a lokális szint gazdasági, társadalmi problémáira.

E témakörben végzett empirikus kutatás rendkívül gazdag és értékes ismeretanyag összegyűjtését eredményezte; egyfelől válaszokat nyújtott arra, hogy mennyiben beszélhetünk ma Magyarországon regionalitásról, másfelől rávilágított a jelenlegi jogi szabályozás hiányosságaira és azokra az elvárásokra, amelyek az együttműködő felek részéről fogalmazódtak meg a tapasztalatszerzés éveiben.

* Dr. Pintér Edit ügyvéd a győri Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolában szerezte PhD fokozatát. Kutatási témája a határon átnyúló regionális együttműködések jogi szempontú vizsgálata és modellezése; célja az együttműködések hatékonyságának előmozdítása.

Regionális gondolkodásmód ma Magyarországon

Húsz évvel a rendszerváltozás után hazánkban még mindig gyerekcipőben jár a regionális gondolkodás, amely meglehetősen kialakulatlan és megalapozatlan. A regionális, lokális autonómiának nincsenek meg a tradíciói. A törvényi szabályozás széleskörű módosítása lenne szükséges a helyi hatáskörök bővítésére, hogy a jog a határon átnyúló együttműködésben résztvevő partnerek számára szélesebb mozgásteret biztosítson. A megkérdezettek véleménye egységes a tekintetben, hogy nincsenek megfelelő hatáskörök a helyi szintre telepítve, és túlzottan hangsúlyos a központi irányítás beavatkozó szerepe a helyi szintű területfejlesztési programok megvalósítása terén is a határon átnyúló együttműködések keretében.

A centralizált irányítás, a szubszidiaritás elvének nem megfelelő érvényre jutása erőteljesen jelen van a kelet-közép-európai térségben. Nemcsak hazánk, de a szomszédos országok többsége is hasonló problémákkal küzd, ezért nehézkes a lokális identitástudat megteremtése, és hatékony határon átnyúló kooperációk kialakítása. Mindez jól szemléltethető az egyik legelmaradottabb térség, az ukrán-magyar határon átnyúló együttműködések és az Ukrajnában (Kárpátalján) kialakított hatalommegosztás vizsgálatával. Az elmúlt húsz esztendőben az a gyakorlat alakult ki Kárpátalján, hogy kizárólag az ukrán külügyminisztérium engedélyével lehet együttműködési megállapodásokat aláírni a határ menti megyékkel, amelyeket évente megújítanak. Ezek az egyezmények formálisak, mert akcióterv nélkül készülnek, semmire nem kötelezik a feleket. Az együttműködési szerződéseket ukrán részről nem a megyei önkormányzat vezetése, hanem a megyei közigazgatási hivatal vezetője írja alá, akit az ukrán elnök nevez ki. Az önkormányzatok (a helyi szint) működése gyakorlatilag formális, a tényleges hatalom a magasabb szintű közigazgatás kezében összpontosul, és a határon átnyúló együttműködések is teljes ellenőrzés alatt állnak.

A „regionális élettér” kialakulatlanságának oka, hogy Magyarországon (is) hiányzik – vagy legalábbis még csak kialakulóban van – az a stabil réteg, amely a regionalitás gondolatát a mindennapi életben felhasználva hatékony, ténylegesen működő kooperációkat tudna megvalósítani helyi szinten. Csak meglehetősen szűk réteg ismeri a határon átnyúló együttműködésekben rejlő és kiaknázható lehetőségeket, és ezen belül is egy szűk réteg tudja a meglévő tudását érdekérvényesítéshez felhasználni. A szakmai tudás hiánya megmutatkozik a pályázati támogatások elnyeréséért folytatott versenyben, mert gyakori, hogy az uniós támogatásokra pályázók felkészületlenek, a pályázatokat rosszul írják meg.

A határon átnyúló együttműködések eredője, tartalma

Az empirikus felmérés fontos részét jelentette annak feltárása, hogy a határ menti helyi önkormányzatok, önkormányzati társulások, közigazgatási szervek milyen motivációk, elképzelések mentén hozzák létre a határon átnyúló együttműködések.

A határ menti területek többsége – különösen Magyarországon – perifériára került térség. A sikeres határon átnyúló kooperációk ugyanakkor kellő alapot nyújtanak ahhoz, hogy ezek a területek egymás előnyeit és saját erőforrásaikat kihasználva ún. „alcentrummá”¹ váljanak, és így megszűnjenek a periféria jellegből származó hátrányok. Ennek következtében a térszerkezet, a geopolitikai helyzet megváltozik, amely a térségre pozitív hatást gyakorol, és várhatóan fejlesztéseket indukál. A hatékony együttműködések segítségével a leszakadott területek elmaradottsága megszűnik, de legalábbis nagymértékben csökken.

Az együttműködések kialakításának mérlegelésekor fontos szempont a fejlesztési forrásokhoz való hozzájutás lehetősége. A helyi önkormányzatok külön-külön nem, csak úgy nyerhetnek el bizonyos pénzügyi támogatásokat, ha határon átnyúló intézményes kereteket, szervezeteket hoznak létre.² A szlovák-magyar határszakaszon 2007-ben 176 millió euró támogatáshoz jutottak a helyi önkormányzatok a határon átnyúló kapcsolatok ápolása, fejlesztése céljából.³ Az uniós források lehetőségének megjelenése nagyban motiválja a szereplőket – elsősorban az önkormányzatokat – arra, hogy együttműködési kapcsolataikat deklarálják.⁴

Az ukrán-magyar határszakaszon a Vasfüggöny megszűnése után váltak egyre nyilvánvalóbbá az együttműködési törekvések a határ másik oldalán lévő önkormányzatokkal. Kezdetben leginkább csak véletlenszerűen írtak alá együttműködési szerződéseket határon túli településekkel; az együttműködések fő célja a kapcsolatfelvétel volt. Ezek a kooperációk főleg kulturális jellegűek voltak, de részben a tapasztalatcseréről is szóltak (közigazgatás,

¹ Ocskay Gyulával, az Ister-Granum Eurorégió Fejlesztési Ügynökség Kht. korábbi ügyvezetőjével folytatott interjú alapján (2008. július 13.).

² A regionális támogatások igénybevételének talán legszembetűnőbb akadálya Magyarországon az önkormányzatok által nyújtandó önrész hiánya. A települési önkormányzatok legalább 2/3-a nem képes a támogatások elnyeréséhez szükséges önrészt biztosítani. Az országon belül jelentős fejlettségbeli különbségek mutatkoznak, és nagy veszélyt rejt magában, hogy éppen a határ menti, legelmaradottabb térségek nem tudják a saját forrásokat előteremteni. (Dr. Kilényi Géza professzorral folytatott konzultáció alapján).

³ Ocskay Gyulával, az Ister-Granum Eurorégió Fejlesztési Ügynökség Kht. korábbi ügyvezetőjével folytatott interjú alapján (2008. július 13.).

⁴ Hardi Tamás: „Integrációs folyamatok a szlovák-magyar határtérségben”. *Pro Minoritate*, Nyár/2007., 72-97. o.

befektetések). Magyarország integrációjával megjelentek az ukrán-magyar határ menti együttműködésre szánt uniós források (PHARE CBC, INTERREG, ENPI), és manapság ezen a határszakaszon is a támogatások elnyerésének célzata bír a legnagyobb motivációs erővel az együttműködések létrehozásakor.

A határon átnyúló együttműködések tartalmi ismérveit vizsgálva megállapítható, hogy bármilyen modellben is működjenek a kooperációk, azokat tényleges tartalommal kell megtölteni, ellenkező esetben az együttműködés megmarad projekt szinten, és nem tud valós, intézményesített határon átnyúló szervezetté fejlődni. A siker titka mondhatni abban rejlik, hogy emberek és valós emberi kapcsolatok töltsék meg tartalommal a kooperációkat. Magyar vonatkozásban jelentőségteljes a magyar-magyar kapcsolatok kialakítása, de legalább ugyanolyan fontossággal bír a más nemzetek, vagy kisebbségek mindennapi érintkezésének megkönnyítése, kapcsolattartásának előmozdítása a határ mentén. Ha léteznek ténylegesen működő intézmények, határon átnyúló szervezetek, akkor az együttműködő felek működési támogatáshoz juthatnak, tehát érdekeltté is válnak abban, hogy tényleges működés alakuljon ki a határ menti térségben.

Megerősítést nyert, hogy a határon átnyúló együttműködések lényege nem a protokolláris kapcsolatokban fogható meg, és nem is elsősorban az intézményi háttér megléte a meghatározó elem, hanem az emberek közötti kapcsolatok megalapozása és a regionális identitástudat megerősítése. Ennek alapvető módja, hogy az emberek napi szinten találkozzanak a regionális kapcsolatrendszerekből származó előnyökkel. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy ha nem is jelent elsődleges szerepet az intézményrendszer megléte, jelentőségét nem lehet megkérdőjelezni, hiszen egy jól kidolgozott, kellő rugalmassággal kezelhető struktúra katalizátor szerepet tölt be a határon átnyúló együttműködések létrehozásában, mert a kialakult társadalmi kapcsolatokat egy kidolgozott, jogilag szabályozott, biztonsággal alkalmazható modellben lehet kiteljesíteni, intézményesíteni.

Fontos, hogy a határon átnyúló együttműködés szervezete, felépítése, célrendszere mindig a helyi adottságokhoz igazodjon, tehát semmiképpen sem szerencsés egy merev, felülről irányított, túlzottan részletes szabályozáson alapuló szervezet létrehozása. Ocskay Gyula, az Ister-Granum Eurorégió Fejlesztési Ügynökség Kht. korábbi ügyvezetője, a magyar-szlovák együttműködéssel összefüggésben hívta fel a figyelmet a jogi szabályozással szemben megfogalmazódó elvárásokra. Példaként hozta fel az Ister-Granum Eurorégió esetét, ahol a korábbi keretszabályozás és a minta-modellek alapján életre hívtak egy elnökséget, amely gyakorlatilag feleslegesen létezik, a működésben részt nem vesz, érdemi döntéseket nem hoz,

az együttműködést semmilyen tartalommal nem tölti meg. Nem célszerű tehát a határon átnyúló együttműködésekre részletesen előírt, kötelező módon követendő modellt alkotni, mert az nagy valószínűséggel nem alkalmazkodik majd a helyi elvárásokhoz. Az együttműködésben résztvevők előszeretettel hangsúlyozzák, hogy olyan keretmodellt igényelnének, amely kijelöli az alapvető kereteket, de mozgásteret is hagy a felek számára a helyi specifikumokhoz, a partnerek speciális viszonyához való igazíthatóság végett. Ez azt jelenti, hogy az együttműködés modelljének igazodnia kell az együttműködő felek vertikális és horizontális viszonyrendszeréhez. A decentralizáció elvén alapulva vertikális irányban egy valódi megosztottság, munkamegosztás alakul ki az ország – régió – kistérség – település szintjei között. Horizontálisan egy sajátos komplementer viszonyrendszer jön létre a határ két oldalán lévő felek között, mely szerint az együttműködő felek egymás előnyeit kihasználva leküzdhetik, csökkenthetik a saját térségük hátrányait. Ez segíti a regionális összetartozást, és a hosszú távú, megalapozott együttműködés létrejöttét.

A legfőbb probléma és akadály, amely a magyar részvételű határon átnyúló együttműködésekkel összefüggésben felmerül, hogy a kezdeményezések legtöbbször felülről indulnak, azaz az együttműködések protokolláris céllal hozzák létre, és ennek következtében a határon átnyúló együttműködések gyakran nem tudják megtölteni valódi tartalommal. Több ilyen együttműködés is kialakult a magyar határ mentén (Vág-Duna-Ipoly Eurorégió; Sajó-Rima Eurorégió), ahol jellemző, hogy az együttműködésben nincs energia, az együttműködésnek nincs gyakorlati haszna. Ez az alapprobléma nemcsak a magyar határrégiók részvételével létrejött határon átnyúló együttműködésekre, de az Európai Unióban hasonló módon létrejött, de csak formálisan működő kooperációkra is igaz.

A jogi szabályozás ismerete az együttműködés nehézségeinek megoldásában

Magyarországon a legtöbb határon átnyúló együttműködés a Madridi Konvencióban⁵ foglalt minta-modellek alapulvételével jött létre. Emellett azonban a kiegészítő jegyzőkönyvek,⁶

⁵ Az Európa Tanácsnak az 1980. május 21-én, Madridban kelt Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ menti Együttműködéséről szóló Európai Keretegyezménye teremtette meg az európai régiók határon átnyúló együttműködésének jogi alapját. A Keretegyezményt Magyarországon az 1997. évi XXIV. törvény hirdette ki, amely hatályos 1997. április 25-től.

„European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities”. CETS No.: 106. *Council of Europe*.

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=106&CM=8&DF=30/11/2010&CL=ENG>
internetről letöltve: 2010. november 30.

a 2006-ban elfogadott uniós EGTC Rendelet⁷, de még a szomszédos, résztvevő államok jogi szabályozásának ismerete is rendkívül hiányos.

Ukrajnában például a Madridi Konvenciót és a kiegészítő jegyzőkönyveket ratifikálták, ezek a nemzetközi dokumentumok beépültek az ukrán jogrendszerbe. Több ukrán törvény, mint a helyi önkormányzatokról, a helyi közigazgatásról, a határ menti együttműködésről szóló törvények konkrétan hivatkoznak is e megállapodásokra. Ami azonban a tényleges gyakorlatot illeti, tízből kilenc önkormányzati vagy közigazgatási vezető nem is ismeri ezeket az egyezményeket.⁸

Az EGTC létrehozását megelőző időszakban, a jogi szabályozás hiányából eredően gyakran alkalmaztak kiegészítő megoldásokat, amelyek kívül esnek az említett keretszabályozás körén. Jellemző volt, hogy az ún. „Vision Planet”⁹ dokumentumban, vagy az Országos Területfejlesztési Konceptióban¹⁰ foglaltakat is figyelembe vették a kooperációk kialakítása során, és természetesen igyekeztek szem előtt tartani a vonatkozó magyar törvényi szabályozást. Az együttműködések létrehozásának komplexitása, bonyolultsága folytán gyakran előfordult, hogy a helyi szereplők a minisztériumtól (pl. Külügyminisztérium, Belügyminisztérium) kértek segítséget, szakmai iránymutatást, vagy állásfoglalást az együttműködések kialakításához; legtöbbször azonban nem kaptak (érdemi) válaszokat.

Idővel kialakult az a gyakorlat, hogy a Madridi szabályozást alapul véve, és a már működő együttműködések modelljeit mintaként alkalmazva hozták létre a magyar részvételű együttműködések többségét.

⁶ A Madridi Konvencióhoz fűzött két jegyzőkönyv, amely az Európa Tanács keretében látott napvilágot, az ún. 1995-ös „Additional Protocol” és az 1998-as „Secondary Protocol” a régiók számára valódi jogi alapot határozott meg, és a régiók nemzetközi szerepvállalásának erősítését eredményezte.

„Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities”. CETS No.: 159. *Council of Europe*.

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=159&CM=8&DF=30/11/2010&CL=ENG>
internetről letöltve: 2010. november 30.

„Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation”. CETS No.: 169. *Council of Europe*.

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=169&CM=8&DF=30/11/2010&CL=ENG>
internetről letöltve: 2010. november 30.

⁷ „Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az európai területi együttműködési csoportosulásról”. Az Európai Unió Hivatalos Lapja (Official Journal) L 210, 31/07/2006 P. 0019 – 0024. *EUR-LEX*:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0019:01:HU:HTML>

internetről letöltve: 2010. november 30.

⁸ Tarpai Józseffel, az Ukrán-Magyar Területfejlesztési Iroda igazgatójával folytatott interjú felmérés alapján (2007. április 1.).

⁹ *Vision planet: a közép-európai, a Duna menti és az adriai térség integrált területfejlesztési stratégiája: irányelvek és fejlesztéspolitikai javaslatok*. VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Kht., Budapest, 2000. 67. o.

¹⁰ „35/1998. (III.20.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Konceptióról”. *Complex Jogtár*: <http://www.complex.hu/kzldat/o98h0035.htm/o98h0035.htm>, internetről letöltve: 2010. november 30.

Túl a fent előadottakon, a határon átnyúló együttműködések kialakítása, működése során nem elhanyagolható akadályok, nehézségek merülhetnek fel. Hardi Tamás egy tudományos konferencia¹¹ keretében számolt be arról, hogy hazánkban, általánosságban véve, melyek azok a problémák, amelyek a határ menti együttműködések nagymértékben akadályozzák, vagy akár teljes mértékben ellehetetlenítik. Gyakori, hogy a térségek együttműködése véletlenszerű szerveződésen alapul, ill. a partnerválasztás politikai síkon történik; tehát nem szervesen összetartozó területek és partnerek kooperációja jön létre. A „politikai szerveződések” gyakorlatilag életképtelenek, mert legfeljebb csak látszatközpontú eredményeznek. Sokszor a közös érdekelttség hiánya akadályozza szerves együttműködések kialakulását. Előfordul, hogy azért torpan meg a közös célok megvalósítása, mert azok heterogének, vagy eleve nem felelnek meg a területi egységek kompetenciáinak.

Jellemző probléma Magyarországon, hogy a költségvetésből nem jut megfelelő összeg az önkormányzatoknak, ezért sokszor még a település létfenntartása is kétséges a szűkös anyagi források miatt, azért gyakran nem áll rendelkezésre a szükséges pénzeszköz a határon átnyúló programokra, együttműködésekre. A legkézenfekvőbb megoldás, hogy a határon átnyúló együttműködésekhez szükséges anyagiakat – amennyire lehetséges – uniós, vagy más forrásokból, pályázatok¹² útján pótolják.

Az ukrán-magyar határ menti együttműködéssel összefüggésben a fő akadályt Ukrajna túlzott centralizáltságában látják a helyi szint szereplői. A helyi önkormányzatok szűk keretek közé vannak szorítva a határ menti együttműködés terén, amely gyakorlatilag megbénítja a kooperációkat. A decentralizáció hiánya – amely abban nyilvánul meg, hogy sem az ukrán külügyminisztérium, sem a megyei, illetve járási közigazgatási szervek nem adják ki a kezükből a külkapcsolatok irányítását –, rányomja bélyegét az együttműködésekre is.

A magyar-szlovén határszakaszon is hasonló problémákkal találkozhatunk.¹³ Ez a térség már az Osztrák-Magyar Monarchiában is belső perifériának számított, Trianon óta pedig

¹¹ „Régiók a Kárpát-medencén Innen és Túl” (nemzetközi tudományos konferencia), Eötvös József Főiskola, Műszaki és Gazdálkodási Fakultás, Baja, 2007. március 23.

¹² A Nemzetközi Visegrádi Alap külön témaként, kiemelt prioritásként kezeli a határon átnyúló együttműködések támogatását. Az ún. kisprojektek támogatására 1000-2000 millió forint nagyságrendű összeget tartanak fenn. A források pályázat útján nyerhetők el. A Nemzetközi Visegrádi Alapot a Visegrádi Négyek országai (Cseh Köztársaság, Magyar Köztársaság, Lengyel Köztársaság és a Szlovák Köztársaság) 2000 júniusában hozták létre. Az Alap célja a szerződő felek közötti szorosabb együttműködés kialakításának előmozdítása, kapcsolatok megerősítése, a visegrádi országok között közös kulturális, tudományos, oktatási és turizmusi pályázatok, a fiatalok csereprogramjai és a határon átnyúló együttműködések kialakítása. A Nemzetközi Visegrádi Alap forrásait a visegrádi országok külügyminisztereinek konferenciája által jóváhagyott költségvetésnek megfelelően kezelik. Költségvetését a négy tagország által nyújtott azonos összegű hozzájárulások alkotják, ennek nagysága 5 millió euró 2007 során. Forrás: Annual Report 2006, Visegrad Fund – Forrai Kristóf nagykövet, a Nemzetközi Visegrádi Alap Igazgatója.

különösen érződnek a külső peremvidéket sújtó negatív hatások. A határmentiségből fakadóan a helyi lakosság nagyszámú elvándorlása volt tapasztalható, a településhálózat átalakult, apró és törpefalvak keletkeztek. A népességátrendeződés sem kedvezett a hátrányos helyzetben lévő térségnek, kevés a humán erőforrás elsősorban az elvándorlások és a természetes fogyás miatt. Az egyre öregedő népesség következtében meglehetősen alacsony a gazdasági aktivitás. A működő vállalkozások száma kevés, melyek elsősorban kereskedelmi és szolgáltató tevékenységet folytatnak. Az aktív keresők aránya rendkívül alacsony, a helyi lakosok számára nem biztosított a helyben lévő munkavállalás lehetősége.

Az így kialakult helyzeten a közlekedési kapcsolatok sem segítenek, mert a közúti fejlesztések nem fejeződtek be, az infrastruktúra alacsony szintű, a tömegközlekedés sem megoldott. Ennek a határ menti területnek nincs innováció központja, igazi perifériának minősül. Nagyon kevés a belső erő az együttműködéshez, amelyet nehezít, hogy a két ország közigazgatása is jelentősen eltér egymástól.

A magyar-szlovák határszakaszon kezdeményezett határon átnyúló együttműködések alkalmával is több megoldatlan helyzettel találkoztak az együttműködés partnerei. Az egyesületi formában létrehozott együttműködésnek például a szlovák fél nem lehetett elnöke; nem lehetett tisztázni az eurorégió tagdíj befizetési kérdéseit; az önkormányzati együttműködésre nem lehetett közös szervezeteket létrehozni. Jellemző probléma a határ mentén, hogy az etnikai konfliktusok, politikai ellenérdekek, kompetenciaszerzési törekvések hátráltatják az együttműködések. Sokszor lehetetlennek tűnő vállalkozás az érdekek egymáshoz közelítése.

Az Unió által bevezetett EGTC szabályozás és a határon átnyúló együttműködések számára nyújtható új jogi modell nyilvánvalóan nem oldja meg önmagában a határ mentén felmerülő problémákat. Jelentősége inkább abban áll, hogy az együttműködés résztvevői számára korábban nem létező, egységes keretet biztosít, amely rögzíti a keretfeltételek – tehát a szabályok nagy részét a feleknek már nem kell kidolgozniuk –, ugyanakkor rugalmasságából eredően lehetővé teszi a struktúrájának a helyi specifikumokhoz való igazítását.

A határon átnyúló együttműködés résztvevői nagy várakozással fogadták az EGTC jogi modelljét, tekintve, hogy a csoportosulás arra is lehetőséget ad, hogy határon átnyúló fejlesztési tanácsokat hozzanak létre és a civil szervezeteket is hatékonyan bevonják az együttműködésbe. Az EGTC új struktúrája, jogi megalapozottsága olyan előnyöket biztosít, amelyek megkönnyítik és értelmezhetővé, átláthatóbbá teszik a határon átnyúló

¹³ „Régiók a Kárpát-medencén Innen és Túl” (nemzetközi tudományos konferencia), Eötvös József Főiskola,

együttműködések. Könnyebben lehet majd fejlesztéseket indítani és végrehajtani; a csoportosulás döntéshozó szervének határozata a felekre nézve kötelező érvényű lesz, amely biztosabb alapokra helyezi a kooperációt. Az EGTC mozgástere szélesebb körű (pl. ingatlant vásárolhat új ipari parkok létesítése céljából), mert jogi személyisége egyértelműen, jogi normában rögzített.

A jelzett akadályok lebontásán, csökkentésén túl egyfajta szemléletbeli váltás is szükséges, ahol érdemben partnernek tekintik az eurorégiókat/EGTC szervezeteket, és a decentralizáció, szubszidiaritás elve mentén lehetőséget és hatásköröket biztosítanak a helyi szint számára, hogy a helyi társadalomszervezésben, egyes közigazgatási feladatok ellátásában meghatározó szerepet tudjanak betölteni. A helyi közigazgatáshoz és társadalomszervezéshez megfelelő anyagi háttér biztosítása is szükséges.

A szemléletbeli váltás szükségességéről a határon átnyúló együttműködésben

A regionális identitástudat jövője elsősorban azon alapszik, hogy mikor és milyen mértékben ismerik fel, hogy a helyi közigazgatásnak elvitathatatlan szerepe van a társadalomszervezésben. Kérdés, hogy mikor lesz biztosított a lokális intézmények számára, hogy a társadalom szereplőit (iskolák, gazdasági szervezetek, önkormányzatok) bevonva, saját eredményekre és saját erőforrásra alapozva fejlesztéseket tudjanak megvalósítani, akár állami segítség nélkül is. A regionális gondolkodásmód Magyarországon hiányzik, a helyi erőforrások kihasználásán alapuló tudatos területfejlesztés még mindig nem elterjedt, és bármilyen hatékony is a jogi szabályozás, a hatékony együttműködések az EGTC keretmodell sem képes önmagában megoldani.

Szükséges ezért erősíteni azokat a kezdeményezéseket és elképzeléseket, amelyek a valós helyi érdekek mentén, alulról szerveződő, tényleges együttműködést megalapozó határon átnyúló kooperációkat eredményeznek. Egy sikeres regionális együttműködési politika Magyarország számára különösen fontos, már önmagában a geopolitikai adottságból eredően is.

Igen előremutató, hogy már a magyar törvényi szintű EGTC szabályozás elfogadása előtt napvilágot láttak azok a kezdeményezések, amelyek az új jogi modellre történő áttérést szorgalmazták.¹⁴ Az Ister-Granum Eurorégió 6/2007. (V.31.) számú Közgyűlési Határozatában

Műszaki és Gazdálkodási Fakultás, Baja, 2007. március 23. Majdánné Mohos Mária előadása alapján.

¹⁴ A szlovák-magyar határszakaszon létrehozott EGTC modelljének, ezen belül is a csoportosulás létrehozásának és az EGTC működés tervezett lépéseinek bemutatására, valamint az eddigi tapasztalatok megfogalmazására Ocskay

rögzítette, hogy „a vonatkozó hazai jogszabályokra figyelemmel előkészíti az EGTC Régió alapító dokumentumát”, és „a Közgyűlés felkérte az Ister-Granum Eurorégió Fejlesztési Ügynökség Közhasznú Társaságot az EGTC Régió Alapító Okiratának kidolgozására”.¹⁵ E kedvező folyamatok eredményeként a magyar-szlovák határszakaszon (Esztergom városa és a szlovák Stúrovo városa együttműködésével) 2008. május 15-ével megalapították az első EGTC együttműködést Közép-Európában. Az új struktúrára való áttérés indoka az volt, hogy a két város által megvalósítandó projektek (úgy mint a Duna-hidak újjáépítése) egy egységes keretben legyenek kezelhetők és finanszírozhatók.¹⁶ A kiépíteni tervezett regionális szolgáltató rendszer egyik eleme az egészségügy területén megvalósítandó együttműködés, amely immáron az EGTC modelljén belül lehetségessé válik. Ennek oka, hogy az EGTC a határ mindkét oldalán jelen lévő jogi személyiségből fakadóan jogosult lesz arra, hogy megkösse mindkét állam társadalombiztosítási szerveivel azokat a szerződéseket, amelyek biztosítják, hogy a betegek a TB finanszírozást a határ mindkét oldalán egyaránt megkapják. Ennek megfelelően az esztergomi kórházban működő járóbeteg-szakrendelés – TB támogatással együtt – igénybe vehető lesz a határ másik oldaláról érkező, szlovák állampolgárságú betegek számára is.

A szlovák-magyar határszakaszon a turisztikai menedzsment megfelelő kiépítésére is az EGTC modelljét hívták segítségül. Területi lefedettségű turisztikai irodák felállítását tervezik, melyekhez civil szervezetek is kapcsolódnak. Az EGTC modellje az egységes turisztikai menedzsmentre, vezetésre is alkalmas lesz, szemben a korábbi euroregionális modellel. A tervek között szerepel a határon átnyúló, az együttműködő partnerek területére kiterjedő közös energetikai és közlekedési hálózat kiépítése is.

A közigazgatás egyes szegmenseit is függetleníteni kívánják a határoktól. Egy jelenleg futó uniós projekt keretein belül már arra keresik a válaszokat, hogy hogyan lehet határon átnyúló agglomerációt létrehozni, milyen módon lehet a munkanélküliséget határon átnyúló viszonylatban kezelni, és hogyan lehet biztosítani a szociális segélyeket a határokat átlépő régiókon belül. A regionális, határon átnyúló szolgáltató rendszerek kiépítése, a közigazgatás

Gyulával, az Ister-Granum Eurorégió Fejlesztési Ügynökség Kht. korábbi ügyvezetőjével folytatott interjú alapján került sor (2008. július 13.).

¹⁵ „Az Ister-Granum Eurorégió Közgyűlésének 6/2007.(V.31.) számú határozata”. *Ister-Granum Eurorégió honlapja*: http://www.istergranum.hu/index.php?k=admin/data/00000000/_fix/00000001/_fix/00000005/_fix/00000001/_fix/00000000/_fix/00000002/_fix/00000005&id=0, internetről letöltve: 2007. augusztus 3.

¹⁶ „Launch of Hungarian and Slovakian EGTC cross-border cooperation pact: 'It is a bridge to bring ideas to life,' declares CoR President”. *Ister-Granum Eurorégió honlapja*:

http://www.istergranum.hu/index.php?k=admin_en/data/00000000/_fix/00000000/_fix/00000001&id=0
internetről letöltve: 2008. július 12.

„lebegtetésének” megvalósítása – többek között – olyan adatvédelmi (személyes adatok kezelése) kérdéseket is felvet, amelyek ma még kidolgozatlanok.

Mindezek alapján megállapítható, hogy az EGTC modell – amely a több évtizedes jogi fejlődés eredményeként uniós szinten a jogi szabályozások összehangolásával jöhetett létre – továbbfejlesztésének egyik, talán legjelentősebb iránya lesz, hogy milyen módon lehet a közös jogi alapokra helyezett modellműködésen belül a szomszédos országok közigazgatási rendszereit is összehangolni, egymáshoz közelíteni.

Az euroregionális modellel összehasonlítva az EGTC számos előnyt biztosít a feleknek, mely az Ister-Granum együttműködésen keresztül jól szemléltethető. A határ menti partnerek számára fontos szempont volt, hogy saját intézményeket (pl. vállalatokat, iskolákat) tudjanak létrehozni, és az együttműködés bevételeit saját hasznukra tudják fordítani. Bár az EGTC nem működhet nyereségorientált szervezetként – kizárólag non-profit formában létezhet¹⁷ –, az együttműködés résztvevői érdekelték a bevételek növelésében, hiszen a bevétel összegét további fejlesztések finanszírozására visszaforgathatják.

Az új struktúrában az önkormányzatok mozgástere is jelentősen bővül. Az euroregionális modellben állandó problémaként merült fel, hogy a határ menti önkormányzatok csak saját illetékességi területükön járhattak el, és egyidejűleg nem volt adott egy olyan, a határ mindkét oldalán jelen lévő „ernyőszervezet”, amely összefoghatta/összehangolhatta volna az önkormányzatok működését. A jogi szabályozások ütközése hátrányt jelentett a projektek megvalósítása terén is, mert a közös fejlesztéseket illetékesség és megfelelő hatáskör hiányában nem tudták (hatékonyan) megvalósítani, és az euroregionális modell ezt a problémát nem is tudta kellőképpen kezelni. Ehhez járultak az anyagi nehézségek, amelyek gyakran a fejlesztések megakadásához vezettek.

Az elmúlt évtizedek tapasztalataira építve megállapítható, hogy az euroregionális modell több szempontból is továbbfejlesztésre szorul, és már időszerű volt az eurorégiót felváltó hatékonyabb együttműködési struktúra kidolgozása. Szlovákiában például az

¹⁷ A társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény szabályozásán alapulva a HVG 2008-as adókülönszáma rögzíti, hogy az EGTC kizárólag non-profit gazdálkodó szervezet lehet, tehát elsődlegesen gazdasági tevékenységre nem alapítható. Az EGTC az Európai Közösség társfinanszírozásában, és a területi együttműködésben megvalósuló programok végrehajtására hozható létre, és – az előbb említett kikötéseket nem sértve – megengedett, hogy vállalkozási tevékenységet végezzen. Forrás: HVG adókülönszám 2008-ra. Felelős kiadó: HVG Zrt. vezérgazdátója, 2007/2. novemberi szám, 47-48. o.

A társasági adóról és az osztalékadóról szóló törvény alapján a csoportosulás adóalany, de a társasági adót csak a vállalkozási tevékenység után kell megfizetni. Amennyiben a csoportosulás közhasznú szervezetnek minősül, az arra vonatkozó szabályok hatálya alá kerül, de ha nem közhasznú, akkor adómentes sem lehet. Az EGTC adóalapját az alapítványokra, társadalmi szervezetekre vonatkozó előírások szerint kell megállapítani. A törvény felsorolja az EGTC által végezhető kedvezményezett tevékenységek körét is. Forrás: 1996. évi LXXXI. törvény 2. § (2) bekezdés i) pontja, 9. § (10) bekezdés és a 6. melléklet F) fejezete.

eurorégióknak nincs egységes nyilvántartása, kizárólag a Régiófejlesztési Minisztérium vezet listát azokról az eurorégiókról, amelyek az államtól, ill. az Európai Uniótól a területfejlesztésre, működésre anyagi támogatást kaptak.¹⁸

Általánosságban elmondható, hogy az eurorégiók nem produkáltak valódi működést, nem fejtettek ki tevékenységet, létrehozásuk célja valójában a források megszerzésére korlátozódott.¹⁹ Számos eurorégió működése a tagok éves találkozásában és néhány publikáció kiadásában merült ki.

A néhány üdítő kivétel – például az Ister-Granum Eurorégió – működése is akadályokba ütközött, mert az eurorégió definiálatlan, nem kellően szabályozott struktúra volt, és ez a forrásfelhasználás, valamint a projektek kivitelezése során problémákat okozott.

Az EGTC szervezetének számottevő előnye, hogy a struktúra egy határon átnyúló, mindkét oldal (vagy több oldal) együttműködő szervezeteit magában foglaló jogi személyiség. A csoportosulás az együttműködő feleket összefogó, uniós szabályban deklarált „ernyőszervezet”, amely – mint egységes struktúra – képes az uniós források fogadására és menedzsmentjére, ezáltal a határon átnyúló projektek is – függetlenül a határnál ütköző jogi szabályozástól – kivitelezhetővé válnak.

Az EGTC további előnye az eurorégióhoz képest, hogy a luxemburgi székhelyű Európai Bíróság eljárhat a felek vitás ügyeiben.²⁰ Ez egyben azt is jelenti, hogy az EGTC keretében elhatározott döntések kikényszeríthetővé, végrehajthatóvá válnak, amely a működésre garanciát jelent. Az eurorégió keretében a közös döntéseket nem lehetett kikényszeríteni, amely jelentősen akadályozta a működést. Az eurorégió struktúrájában az uniós forrásokat non-profit szervezetek fogadták, de velük szemben nem volt lehetőség szankciók alkalmazására, ha nem hajtották végre a döntéseket. Nem volt olyan fórum, amely előtt jogorvoslattal lehetett volna élni, különösen nem volt lehetőség fellépni a külföldi szervekkel szemben.

A projektek határon átnyúló megvalósítását eleve nehezítette, hogy az együttműködés partnereinek olyan „intézményi, gazdasági fejlettségi, strukturális” nehézségekkel kellett

¹⁸ Lelkes Gáborral, a FORUM Institute területfejlesztési tanácsadójával 2008. július 13-án készített interjú alapján.

¹⁹ Hardi Tamás a szlovák-magyar esettanulmányában kiemeli, hogy a kezdeti lelkesedést az eurorégiók többségénél nem folytatta tényleges működés. Az alapító dokumentumok aláírásán és a kezdeti találkozók kivül nem értek el fejlődést. Hardi Tamás: „Euroregions in Hungary”. *Moravian Geographical Reports*, Vol. 15. 1/2007., 32-42. o.

²⁰ A közösségi alapítószerződések az Európai Bíróság fórumát azért hozták létre, hogy a közösségi aktusok végrehajtásának bírói úton történő kikényszerítésére legyen egy európai szervezet. „Az Európai Bíróság, más nemzetközi bírói fórumokkal ellentétben kötelező joghatósággal rendelkezik, tehát a tagállamoknak nincs választási lehetősége tekintetben, hogy elfogadják-e a Bíróság joghatóságát, vagy sem.” Jeney Petra – Kende Tamás – Löwenberg Viktória: Az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság összetétele, működési elvei és formái. In: dr. Szilner György (szerk.): *Európai Közösségi Jog*. Novissima Kiadó, 2005. 67-73. o.

megküzdniük, amelyek „a korábbi kulturális-társadalmi kapcsolatokban nem tudatosultak”²¹, és az eurorégió modellje nem volt kellő mélységben és egységesen szabályozott ahhoz, hogy ezeket az akadályokat feloldja. Az eurorégiók fejlesztési elképzeléseit sokszor nem is lehetett összehangolni az uniós programok fejlesztési céljaival, mert az eurorégiók területe messze meghaladta az uniós programok támogatási területét, sőt előfordult, hogy az eurorégió területe több uniós program területét is érintette, így az elképzelt célok nehezen voltak illeszthetők az uniós fejlesztési tervekhez.²² Az eurorégió szervezete eleve nem volt kellően alkalmas az uniós források fogadására, mert legtöbb esetben nem tudott eleget tenni az Unió részéről megfogalmazódó általános elvárásnak, amely egy, a közös programozás és a projektek folyamatos kivitelezésének irányítására képes regionális menedzsment meglétét igényelte volna.²³

Az uniós források felhasználása során gyakori probléma volt, hogy a „leader partner” (vezető partner) elve alapján a projektvezető vállalta a kivitelezésért a teljes felelősséget, miközben a többi résztvevő felelőssége nem volt megállapítható. Jelentős előrelépés, hogy az EGTC működés során a résztvevő partnerek felelőségének kérdései már kielégítően szabályozásra kerülnek.

Az Ister-Granum EGTC modell a korábbi euroregionális struktúrához képest sokkal összetettebb, fejlettebb szervezetrendszer testesít meg, amely a jogi szabályozáson alapulva lehetővé teszi a civil szféra és a gazdaság szereplőinek szerves bekapcsolódását is az együttműködésbe. A magyar részvételű EGTC-t az igazgató képviseli, fő döntéshozó szerve az ún. Általános Közgyűlés, amely az euroregionális „Parlamentet” váltja fel. A korábbi Elnökség (Szenátus) szervezete gyakorlatilag megmaradt, amely a két Közgyűlés közötti időszakban irányítja és működteti az EGTC-t, valamint a Közgyűlés számára előkészíti a döntéshozatalt. Az Általános Közgyűlés és az Elnökség vezetői közül, területi rotációs rendszerben kerülnek megválasztásra a társelnökök (2 évre). Az adminisztratív feladatokat továbbra is az ügynökség látja el, és a szakmai munka változatlanul a bizottságok feladata lesz. A Régiófejlesztési Tanács a Szenátus tagjain kívül a civil szervezetek és a gazdasági szereplők (kereskedelmi és iparkamarák, gazdaság társaságok képviselői, Ister-Granum Regionális Civil Parlament Egyesület) platformja, így lehetővé válik a civil és a gazdasági szféra részvétele a stratégiai döntéshozatalban is.²⁴

²¹ Hardi: Pro Minoritate. 84. o.

²² Uo. 88-89. o.

²³ Hardi: Moravian Geographical Report. 41. o.

²⁴ „Egy új modell: a határon átnyúló 'megye'”. *Ister-Granum Eurorégió honlapja*: http://www.istergranum.hu/index.php?k=admin/data/00000000/_fix/00000000/_fix/00000225&id=0

A magyar részvételű Ister-Granum EGTC mellett a 2008. évben a francia-belga²⁵ és a spanyol-portugál határon is kialakították az új jogi modell kereteit. Az Európai Bizottság és a Régiók Bizottsága egyaránt az EGTC-k számának rohamos növekedésével számol, hiszen az újfajta területi együttműködés korábban áthidalhatatlannak tűnő, közös fejlesztési lehetőségeket biztosít a partnerek számára a határ mindkét oldalán. Az EGTC modellje a Régiók Bizottsága szerint az irányítás új struktúráját testesíti meg, amely meghaladja a klasszikus tagállami kapcsolatokat, és lehetővé teszi, hogy a különböző intézményi, közigazgatási szintek és a különféle nemzetek szervesen együttműködjenek a napjaink globális kihívásaira (úgy mint a gazdasági globalizáció, a demográfiai változások, a klímaváltozás, az energia-kérdés) adható válaszok hatékonyabb kidolgozása érdekében.²⁶

Európában már léteznek olyan határon átnyúló együttműködések, amelyek példaértékűek Magyarország és a szomszédos tagállamok számára. A francia-spanyol határon várhatóan 2012-ben nyitja meg kapuit a Cerdagne kórház²⁷, amely egyike lesz a határon átnyúló kórházaknak Európában.²⁸ A kórház, amelynek mottója: „egy terület, két ország, megosztott kórház”²⁹ spanyol területen létesül, két kilométerre a francia határtól, de spanyol és francia betegeket egyaránt ellát majd – francia betegeket ugyanolyan feltételekkel, mint amilyen ellátásban részesülnének a francia kórházakban.

A projekt alapja egy bilaterális szándéknyilatkozat volt, amelyet a francia egészségügyi miniszter írt alá katalán partnerével 2007-ben.³⁰ 2010 áprilisában végül aláírták az EGTC alapító dokumentumait,³¹ így a határon átnyúló egészségügyi együttműködésre már az új jogi struktúra keretében kerül sor.

internetről letöltve: 2008. július 13.

²⁵ Az Európai Unióban elsőként létrehozott (2008. január 28-án) EGTC a francia-belga határon létrejött Lille-Kortrijk-Tournai Eurmetropolis, amelyet azzal a céllal alapítottak, hogy a határ két oldalán lévő szervezetek közti kapcsolatokat megerősítsék, különösen a munkavállalás, a szállítás, a területfejlesztés és a kultúra területén.

Isabelle Smets: „EGTC: A new tool for new governance”. *Europolitics*, 2008. június 16. <http://www.europolitics.info/egtc-a-new-tool-for-new-governance-artr148371-10.html>, internetről letöltve: 2008. július 12. valamint „Egy új modell: a határon átnyúló 'megye’”.

²⁶ Smets: „EGTC: New Tool for New Governance”.

²⁷ *Hôpital de Cerdagne et son projet de santé du territoire. Premier Hôpital Transfrontalier Européen*. In: Dossier de presse Avril 2010. Forrás: Francia Nagykövetség és Konzulátus, 2010. 7. o.

²⁸ Európában már több hasonló határon átnyúló kórház létezik; ilyen működik a német-holland határ mentén is. Ocskay Gyulával, az Ister-Granum Eurorégió Fejlesztési Ügynökség Kht. korábbi ügyvezetőjével folytatott interjú alapján (2008. július 13.).

²⁹ „Health without borders in the Euroregion”. *Website of Cerdanya Joint Cross-Border Hospital*, <http://www.hcerdanya.eu/webgc/en/index.html>, internetről letöltve: 2010. október 8.

³⁰ Smets: „EGTC: New Tool for New Governance”.

³¹ *Hôpital de Cerdagne et son projet de santé du territoire. Premier Hôpital Transfrontalier Européen*. In: Dossier de presse Avril 2010. Forrás: Francia Nagykövetség és Konzulátus, 2010. 7. o.

Összegzés

Az első lépések már megtörténtek az EGTC-k létrehozása és a meglévő határon átnyúló együttműködések átalakítása irányába. Várhatóan néhány éven belül lehetőség nyílik az első megalapozott tapasztalatok megfogalmazására, és a jelenlegi jogi modell továbbfejlesztésének részletes kidolgozására.

Annak ellenére, hogy egy 30-40 éves szerves fejlődési folyamat után vagyunk, csak a közelmúltban alakulhatott ki az együttműködések megfelelő szintű jogi szabályozórendszere. Az Európai Parlament és a Tanács által kidolgozott standard jogi modell (EGTC) a szabályozás kialakításának központi állomását képezi, ugyanakkor több fontos kérdést hagy megválaszolatlanul. A határon átnyúló együttműködés résztvevőivel és szakértőivel készített interjúk és kérdőíves felmérések alapján, valamint a kapcsolódó tudományos eredmények kiértékelésével kimutathatók az elmúlt húsz évben megfogalmazódott hiányosságok és a mindmáig problematikus területek. Megállapítható, hogy a gyakorlat oldaláról milyen elvárások fogalmazódnak meg a jelenlegi jogi szabályozással szemben a hatékonyabb működés elérése érdekében, és a helyi szint miben látja az euroregionális keretekben megtorpanni látszó együttműködések megújításának lehetőségét.

A publikáció célja, hogy felhívja a figyelmet a határon átnyúló együttműködésben rejlő lehetőségekre. A tapasztalatok leszűrésén túl azonban fontos, hogy a tudományos eredményeket átültessük a gyakorlatba. A kínáló megoldások széles körű terjesztésére, a helyi szereplők szakmai tájékoztatására és megalapozott jogi segítségnyújtásra van szükség.

**„Uraim, ha ezzel most nem foglalkoznak, hanem várnak még három
hónapot, akkor már csak hullazsákokra lesz szükség”**

Interjú Lakatos Istvánnal, a Magyar Köztársaság emberi jogi
nagykövetével a Budapesti Népiirtás Megelőzési Nemzetközi Központtól

2010. október 18-án a Külügyminisztériumban megtartott III. Budapesti Emberi Jogi Fórum nyújtott alkalmat arra, hogy pont kerüljön egy hosszas folyamat végére: Martonyi János külügyminiszter jelenlétében a Károli Gáspár Református Egyetem és a Közép-európai Egyetem rektora aláírta a Budapesti Népiirtás Megelőzési Nemzetközi Központ alapító okiratát. Ezen alkalomból Lattmann Tamás beszélgetett Lakatos Istvánnal, a Magyar Külügyminisztérium emberi jogi nagykövetével, a központ egyik „szellemi atyjával” magáról a Központtól, annak jelentőségéről, lehetséges szerepéről, és arról is, hogy egy ilyen intézmény miért hasznos akár nekünk, magyaroknak is.

Kül-Világ:

Az idei fórumon elhangzott Enzo Le Fevre Cervinitől, a Külügyminisztérium megbízott tanácsadójától, hogy a népiirtás megelőzés kérdésköre fontosságát tekintve ma a modern kor rabszolgaság-tilalmi nemzetközi jogi normájához hasonlítható. Találónak érzem, hiszen amikor 1926-ban elfogadták a rabszolgaság elleni egyezményt, akkor maga a rabszolgaság már nem volt egy mindennapos probléma, ám bizonyos helyeken a mai napig létező súlyos kérdés. Hasonlóképpen, ma a népiirtás sem mindennapos probléma a maga teljességében, ám létezik, a megelőzés pedig egyfajta biztosíték-szerepet láthat el.

Lakatos István:

Egyetértek, azért is szerepel a Központ angol nyelvű elnevezésében a „mass atrocities” is – amit magyarra nem igazán lehet jól lefordítani, nevezzük tömeges emberi jogsértéseknek, atrocitásoknak – mert ez nem csak a népiirtást vagy az emberiség elleni bűncselekményeket jelenti, hanem azoknál egy kicsivel tágabb fogalmat fed le. Tehát nem egy olyan jogi kategória, mint a népiirtás, viszont általában mindenki ezt használja, leginkább azért, mert amíg még a

megelőzés stádiumánál tartunk, nem lehet tudni, hogy egy adott cselekménysorozat előre nem látható végpontján pontosan hogyan lesz minősíthető jogilag, vajon tényleg népirtássá növi ki magát, vagy megáll a tömeges jogsértések szintjén. Ez a Központ elnevezése szempontjából azért releváns, mert különben egy vitatható helyzetben előjöhet az esetelegesen politikailag motivált érv, hogy „a mandátum csak a szűk értelemben vett népirtás megelőzésére korlátozódik”, és ha csak egy kis esély is mutatkozik arra, hogy népirtásra nem, „csak” emberiség elleni bűncselekményekre kerül sor, a Központ tevékenységének jogalapja támadhatóvá válik.

Ebből a szempontból az elnevezés fontos dolog volt, erre külön felhívta a figyelmünket Francis Deng, aki 2007 óta az ENSZ főtitkár népirtás-megelőzési különleges tanácsadója, akinek végül nem sikerült saját mandátumba a népirtás mellett a tömeges jogsértéseket is belefoglaltatni több tagállam ellenkezése miatt.

Kicsit hasonlít ez a Nemzetközi Büntetőbíróság első főügyészének híressé vált egyik első kijelentéséhez, amely szerint az intézmény akkor lesz a legsikeresebb, ha soha nem kell csinálnia semmit. Mivel prevencióról beszélünk, ez ebben az esetben nyilván nem valószínű, de a lényege hasonló.

Nyilvánvaló, a Központ sikeressége abban jelenne meg, ha sikerül megelőzni a népirtásokat és egyéb atrocitásokat. Még a legnagyobb optimizmus fenntartása esetén is, ez nyilván nem fog minden alkalommal megvalósulni, ám lehet, hogy a következmények kevésbé lesznek drámaiak, mintha senki sem avatkozott volna be. Nagyon nehéz ebben a kérdésben meghatározni a siker fokmérőjét, hiszen az nem feltétlenül kerül a nyilvánosság elé, az is lehet, hogy a Központ munkájának jelentős részéről senki nem fog olvasni a nemzetközi sajtóban. Ám nem is ez az elsődleges cél: a gond az, hogy a kormányok általában akkor kezdenek el igazán komolyan venni egy ügyet, amikor már folyik a vér, és ezért lehet hasznos egy olyan intézmény, amely képes már három-négy hónappal hamarabb is foglalkozni egy potenciális konfliktus helyzettel. Kell valaki, aki meg tudja fogalmazni, hogy „uraim, ha ezzel most nem foglalkoznak, hanem várnak még három hónapot, akkor már csak hullazsákokra lesz szükség”.

A Központ létrehozásának terve – miközben nemzetközi szakmai körökben nagyon gyorsan komoly érdeklődést és támogatást szerzett – az első pillanattól kezdve vegyes

érzelmeket keltett a hazai közvéleményben. Számomra úgy tűnt, azt a kezdetektől fogva kísérté egy politikai jellegű félreértés. Vajon mi lehetett ennek oka?

Mert valószínűleg nem értették meg azt, hogy Magyarországon – ahol ilyen jellegű népirtás ebben a formában szerencsére soha nem történt – miért is érdekünk egy ilyen intézmény fenntartása. Mondhatjuk, hogy a kisebbségvédelem miatt, hiszen a népirtás megelőzés a kisebbségvédelem egyik formájának tekinthető: Magyarország a kisebbségvédelem egyik élharcosa, legyen egy kisebbségvédelmi központja. De vajon a népirtás-megelőzéshez – amiről mindenki tudja, hogy ilyenek Afrikában és Ázsiában történnek általában – mi köze van Magyarországnak? Igazából számomra is csak a több mint kétszáz ebben a kérdésben sorra került találkozáim során vált egyre világosabbá a lehetséges kapcsolódás és a potenciális magyar érdek. New Yorkban több mint hatvan nagykövettel ültem le. Ebből két-három európai volt, az összes többi szinte kivétel nélkül afrikai és ázsiai.

Az afrikaiak nagyon komolyan érdeklődtek, azt mondták, hogy „uraim, maguk most Afrika térképén nincsenek jelen, de ha ezt a központot megcsinálják, akkor felkerülnek oda”. Az Afrikai Unió alapokmánya az egyetlen olyan, amiben explicite benne van az, hogy az Afrikai Unió beavatkozhat abban az esetben, ha valamelyik tagállamban népirtás történik – igaz, hogy erre még soha nem került sor, de az elméleti lehetőség megléte bizonyítja, hogy ez mennyire fontos probléma ott. Az afrikai országok hangsúlyt akarnak helyezni a népirtás illetve a tömeges emberi jogsértések megelőzésére, mert tipikus afrikai problémáknak látják ezeket. Kezdetben többen úgy gondolták Magyarországon is, hogy az afrikaiaknál ez a felvetés rossz pont lesz, tehát e vállalkozás rontani fogja például BT-jelölésünk esélyeit – ezzel szemben azt mondtam, hogy éppen hogy növelheti, hiszen egy afrikai ország milyen alapon tehet különbséget a jelöltek (Szlovénia, Azerbajdzsán, Örményország, Magyarország) között? Nagy valószínűséggel egyikről sem rendelkezik túl sok információval. Ám számunkra komoly előnyt jelent e versengésben, ha fel tudunk mutatni egy olyan projektet, ami találkozik az ő érdeklődésével, ráadásul hiteles módon – hiszen nem voltunk gyarmatosítók, azaz velünk kapcsolatban nincsenek rossz afrikai élmények, illetve nincsenek tradicionális gazdasági és politikai érdekeink sem a régióban, amelyek bizonyos hátsó szándékokat indokolhatnának a részünkről. .

Ha ez ennyi hozadékkal bírhat, akkor feltételezem, egy ilyen központ létrehozására volt érdeklődés Európában máshol is...

Természetesen, az európaiakat érdekelte, érdekli a dolog, több EU tagállamot is megkerestek az ügyben, de végül különböző okok miatt egyik sem vállalta. Mondhatjuk, hogy nyílt egy lehetőség arra, hogy egy gyors indulással előnyre tegyünk szert, és ezzel sikerült is élnünk – most már mindenki azt mondja, hogy igen, ezt a magyarok csinálják.

Megkönnyíti a helyzetünket az imént már említett „afrikai múlt-nélküliség”, ha a britek vagy a franciák csinálnák, akkor nyilvánvalóan mindenki azt számolgatta volna, hogy vajon mit akarhatnak, míg a mi esetünkben ez nyilvánvalóan nem áll fenn. Azt is mindenki értékelte, és jól is jött ki, hogy mi – szemben az eredeti Javier Solana-féle, európai központról szóló javaslattal – egy globális központot szeretnénk alakítani. Terveink szerint az ott dolgozók többsége nem európai, hanem afrikai vagy ázsiai szakértő lesz – hiszen ott van a potenciális problémák többsége is. Sem szakmai, sem politikai szempontból nem lenne helyes csak európaiakat, vagy észak-amerikaiakat felvenni, hogy ők mondják meg, hogy mit kéne tenni például Szomáliában.

Ezek szerint nem a kiváló nyugati egyetemeken végzett, nagyvonalúan megfizetett és nagyon jó hírű nemzetközi szakértők gyűjtőhelye lenne az intézmény?

Nyilvánvaló, hogy kellhet a Központba egy-két kiváló európai vagy nyugati nemzetközi jogász, lehet, hogy egy-két fejlesztési szakember, modern elképzelésekkel, ennek lehetőségét nem zárnám ki. Ám úgy vélem, hogy az érintett régiókkal kapcsolatban az adott régióból érkező szakemberek sokkal használhatóbb megoldásokat tudnak javasolni. Nyilvánvalóan a helyzethez kell adaptálni a javaslatokat is, tehát egy kormány nélküli állam felé nyilván egészen más jellegű javaslatokkal élhetünk, mint egy kialakult, működő állami struktúrával, intézményekkel rendelkező ország felé.

Úgy láttam, hogy ez koncepció az afrikai partnereink egyetértésével is találkozott. Álláspontjuk szerint ne a fehér ember mondja meg, hogy mit kell nekik csinálni, hanem valaki a régiójukból, aki mellett természetesen más tapasztalt szakértők is működnének a Központ keretein belül. Ennek egyfajta capacity-building hatása is lehet, már akár rövid távon is. Érkezik valaki Afrikából, itt tölt mondjuk három évet, mélységében megismeri a szakterületet – ehhez mi biztosíthatunk számára egy olyan infrastruktúrát, amivel otthon nem rendelkezik, míg ő hozza a saját szaktudását, regionális ismereteit. Továbbá a Központ biztosíthat számára egy olyan kiterjedt networköt, kapcsolatrendszerrel, amivel szintén nem feltétlenül rendelkezett

mondjuk Szomáliában, és összehozzuk azokkal a szereplőkkel, akik tudnak segíteni Szomálián. Olyan informális fórumokat, találkozókat is szerveznénk, ahová meghívnánk az adott régióban aktív nemzetközi szervezeteket, nem-kormányzati szervezeteket, államokat, akiknek van konkrét elképzelésük, programjuk az adott régió vonatkozásában. Majd az illető három év után mindezekkel gazdagodva visszamenne Afrikába és jönne helyette más. Tehát nem az a cél, hogy az ide érkező embereket bebetonozzuk nyugdíjas korukig, hanem inkább egyfajta tanulási folyamatot jelenthetne a Központban való munka. Természetesen lenne egy-két munkatárs, akik hosszabb ideig dolgoznának a Központban, már csak a kontinuitás fenntartása és az intézményi memória megtartása érdekében is, de nem ez lenne az általános.

Itt megemlíteném ugyanakkor, hogy ez a magyar fejlesztési politika számára is egy lehetséges kitörési pont, hiszen Magyarországnak kevés pénze van erre – különösen most, az ismert költségvetési környezetben. Ezzel az üggyel viszont egyben fejlesztéspolitikát is végre tudunk hajtani, részben más államok pénzéből – hiszen terveink szerint az alapítványt jelentős részben más országok finanszíroznák, nem Magyarország adná hozzá a legnagyobb részt. Mellette ráadásul ide tudnánk hozni számos olyan kiváló szakértőt, akiknek korábban nem sok kapcsolatuk volt Magyarországgal. Ez az egész magyar egyetemi élet és diplomácia számára is óriási hozzáadott értéket jelentene. Ezért is szorgalmaztam, hogy a két alapító egyetem mellett például az Eötvös Loránd Tudományegyetem illetve a Budapesti Corvinus Egyetem kerüljön be a kuratóriumba. Ez rögtön egyfajta hálózatot jelenthet és remélem, hogy emellett némileg a magyar külügyet is helyzetbe hozza afrikai és ázsiai kérdésekben. Hiszen a Központ ugyan független testület lesz, de egy együttműködési megállapodást kötne a Külügyminisztériummal, ami lehetőséget adhat arra, hogy annak egyes jelentéseit vagy egyes államokkal kapcsolatos megállapításait megossza a külüggyel, majd rajta keresztül a Magyar Köztársaság – ha tetszik neki vagy egyetért azzal – azokat megfelelő módon be tudja vinni az ENSZ vagy az EU illetékes fórumaira.

Közvetlenül ezt maga a Központ egyébként nem tehetné meg?

Megtehetné, de ez nem ugyanaz. Ha egy nem-kormányzati szervezet javasol valamit, azt a kormányok vagy napirendre veszik vagy nem. Nyilván kicsit más a helyzet a jól ismert, nagyon bejáratott szervezetek esetében. például ha az International Crisis Group letesz valamit az asztalra, akkor azt a kormányok általában komolyan veszik, no de az ICG éves költségvetése 20-30 millió dollár, és a világ legbefolyásosabb emberei ülnek a kuratóriumában. Ez

nyilvánvalóan egy más kategória, ahova természetesen el lehet jutni hosszú évek szívós munkája révén.

Tehát ez a Központ egyelőre megmaradna a nem-kormányzati szervezetek kategóriájában.

Most még igen. Ha működőképes, akkor érdemes elgondolkodni azon, hogy valamilyen nemzetközi szervezeti státuszt érdemes-e számára kiharcolni. Vagy később Afrikában és Ázsiában is különböző regionális központokat létrehozni, de ezen csak később érdemes gondolkodni, ez leginkább pénz, és a Központ addigi működésének eredményességének kérdése. Ezért is gondoltuk, hogy Budapest Center legyen az Alapítvány által létrehozott munkaegység neve, ez lenne a Központ – később ehhez bármikor lehet alközpontokat létrehozni akár Bangkokban vagy Kenyában, az ázsiai vagy afrikai ügyek miatt.

Hogy mik a lehetőségek, az menet közben válik majd el: például most mesélte egy osztrák kolléga, hogy az egyik helyi nem-kormányzati szervezet 50 millió dollárt kapott egy nagy nemzetközi alapítványtól. Egy ilyen összegnek csupán a kamatai maguk kitermelik az éves működési költséget. Persze ilyesmire előre számítani nem lehet, egyelőre azzal kalkulálunk, hogy tizenöt (maximum harminc) ember Budapesten létrehozza a központot, közöttük viszonylag kevés magyarral – viszont a magyar egyetemeknek, tudományos műhelyeknek megadnánk a lehetőséget, hogy bedolgozzanak a projektekbe.

Itt érdemes lehet megjegyezni, hogy a népiirtás-megelőzés erősen interdiszciplináris jellegű tudományterület. Ha megnézzük például a Genocide Prevention Studies akármelyik lapszámát, azt látjuk, hogy ott a nemzetközi jogtól a szociológián át minden megjelenik, tehát igen tág együttműködési lehetőség nyílik több magyar egyetem számára is. Kulturális antropológia, Afrika-tanulmányok, Ázsia-tanulmányok, fejlesztés, nem csak jogászok... Ám mi a helyzet a történészekkel? Elnézést a félreérthetőnek tűnő kérdésért, de a sokakban motoszkáló gondolat, hogy a Központ a múlttal akar-e foglalkozni vagy a jövővel. Az e köré szervezett, most megtartott III. Budapesti Emberi Jogi Fórumon is láthattuk, hogy egy állami hozzászólás a múltat taglalta – a kérdés az, hogy a központ ezzel is fog-e foglalkozni.

Nem, azt tervezzük, hogy a jövővel, tehát ténylegesen a megelőzéssel foglalkozzunk. Persze olyan értelemben a múltat nem lehet teljesen semmisnek tekinteni, hogy a korábbi

népiertásokból lesűrhető tapasztalatokat az itt dolgozó szakembereknek használniuk kell, de ez hangsúlyosan nem történelmi kutatásokkal foglalkozó intézet akar lenni. Tehát például nem akarja a második világháború időszakának népiertásait, vagy az örmény népiertás kérdését boncolgatni, egyrészt mert politikailag elég ingoványos területek, másrészt pedig nem viszi előre az intézményt, ha történelmi-ideológiai-politikai természetű vitákba keveredik államokkal, amelyek meggyőzésére amúgy sem biztos, hogy megvannak a képességei.

A Központ tevékenysége elsősorban arra szerveződik majd, hogy kiválaszt és „figyelőlistára” helyez kb. 10-15 országot, ahol sajnálatosan jó esély van arra, hogy valami történjen. Amennyiben valahol már „folynak a véres zavargások”, akkor a lehetőségeink sajnos véget érnek, hiszen a Központnak arra várhatóan nagyon sokáig nem lesz kapacitása, hogy egy már zajló konfliktusba bekapcsolódjon. Ám egy olyan helyzetben, ahol idáig még nem fajult a helyzet, de már például elfogadtak egy-egy diszkriminatív jellegű jogszabályt (például a régebbi zsidótörvényekhez hasonló, vagy olyan rendelkezést, amely szerint egy adott kisebbség nem vehet részt a katonai szolgálatban, a rendőrségben vagy az államigazgatásban), még vannak lehetőségek.

A népiertás felé vezető, a nemzetközi szakirodalom által azonosított, feltárt út első stációjában – amikor egy adott kisebbséget kezdenek kiszorítani a társadalom peremére – még be lehet kapcsolódni. Mert akkor még lehet, hogy akár évek múlnak el addig, amíg a vezetés ténylegesen eljut az adott kisebbség megsemmisítésével kapcsolatos döntésig. Lehet, hogy csak pár hónap, de ekkor még mindenképp rendelkezésre áll egy viszonylag hosszabb idő, hiszen abban egyetértenek a genocide prevention témájával foglalkozó kutatók, hogy egy népiertás előkészítése hosszú folyamat. Például Ruandában is hónapok teltek el, amíg például megérkezett Kínából az egymillió bozótvágó kés, és a jelek szerint nem sokaknak tűnt fel, hogy ezekre vajon mi szükség van.

Jelek mindig vannak, és a Központ egyik egyértelmű feladata, hogy adott esetben ezek felismerése után generálja azt a politikai akaratot, ami elvezethet a nemzetközi közösség fellépéséhez. Ez a legnehezebb rész, és éppen ezért fontos, hogy kormányokhoz – tehát döntéshozókhoz – eljusson a Központ, képes legyen akár az EU vagy az ENSZ testületeire is hatni. Tehát adott esetben Magyarország is lehet az asztalra egy olyan javaslatcsomagot, amit előzetesen a Központ készített elő. Amúgy is a nemzetközi fellépések leggyakoribb problémája, hogy a jó szándék mellett nyilvánvaló, hogy nem állnak olyanok a döntéshozatal mögött, akik az adott régiót igazán behatóan ismerik. Az egyik kollégám mesélte, hogy az Európai Unió Etiópiával kapcsolatban például elfogadott régebben egy személyi igazolvány-kibocsátó

programot, ahol a legyártott dokumentumokon az etnikai hovatartozást is feltüntették. Na most egy olyan országban, ahol igen nagy az esélye annak, hogy az egyik népcsoport kiirtja a másikat, nem biztos, hogy praktikus, hogy maga az EU készítse el az egyes népcsoportokhoz tartozók listáit, majd a csoporthoz tartozás magán az azonosítón is könnyen hozzáférhetővé válik. Mintha nem gondoltak volna arra, hogy ezzel az adatbázissal vissza is lehet élni – pontosan ilyen dolgokban tudna például a Központ segíteni, ahol értő szakemberek ülnek, és azt mondják, „maguknál van a pénz, nálunk a szaktudás, mi elmondjuk, hogy szerintünk mit kell csinálni, és abból a pénzből, amit önök erre szánnak, mi az, amivel legjobban tud az Európai Unió segíteni”.

Nyilván ez egy szakmai hitelességi kérdés lesz: a Központ akkor tud majd tényleg eredményesen működni, és a kitűzött célok akkor tudnak majd megvalósulni, ha a Központ maga nem bocsátkozik különösebben politikai kérdésekbe, és tényleg nem a múltnak a boncolgatásával fog foglalkozni.

Pontosan, én is így gondolom. Szerintem, hogyha megfelelően korán reagál a Központ egy romló helyzetre, akkor még nem politizálódik át annyira az adott szituáció. Fontos, hogy még egy diktátornak is kell, hogy legyen visszaút, amíg még nem végeztetett ki százezer embert, és ekkor még elő tud állni olyan argumentumokkal a Központ, amiből világossá válhat, hogy „nem éri meg” neki sem. Azt mutatják a kutatások, hogy a hetvenes évek óta elkövetett népiirtásoktól kezdve már nem járt jól maga a népiirtó sem. Nemzetközileg elszigetelődik, szankciókat vezetnek be ellene, az országa gazdaságilag, politikailag tönkremegy. Ha viszont hajlandó együttműködni, akkor például az Európai Uniótól kaphat fejlesztési pénzeket, azaz adott esetben lehet terelni abba az irányba a dolgot, hogy – függetlenül attól, hogy szereti-e az adott népcsoportot vagy nem – a saját érdekei alapján döntsön racionális módon.

Kicsit nekem ez olyan, mintha a századelős roosevelti „beszélj finoman, de járj egy nagy bottal” amerikai külpolitikai alapelveket próbálnánk a mai körülmények között alkalmazni. A „nagy bot” már megvan, hiszen a nemzetközi büntetőjog intézményrendszere az elmúlt másfél évtizedben egyre komolyabb jelentőségre tesz szert, még ha nem is működési hatékonysága okán, de a fenyegető jellege megvan. Épp emiatt, a Központ a prevenció szempontjából ennek kiegészítéseképpen is hasznos lehet, hiszen előzetes figyelmeztetése a

potenciális vádlottak esetleges elrettentésével időnként többet javíthat a helyzeten, mint az utólagos büntetés, ami az áldozatokon már nem segít.

A fórumon is elhangzott olyan vélemény, amely szerint a büntetés az egyetlen megoldás. Biztos van benne valami, de én sem becsülném le az elrettentés lehetőségét sem. A Központ előkészítése során ajánlottak nekünk olyan képességet is, ami a fegyveres erők működésével kapcsolatos, tehát lenne olyan, aki egészen konkrétan egy ilyen helyzetben vázolni tudná, hogy „uram, ha maga ezt csinálja, akkor ez a világ komoly hatalmainál a következő folyamatokat fogja elindítani a katonai tervező részlegen, mondjuk Washingtonban, a Pentagonban”. Azok között, akik népirtás-megelőzéssel foglalkoznak, vannak ilyen szakértők is: katonák vagy volt katonák, akik ténylegesen tudják, hogy milyen egy a népirtás, hiszen aktív szolgálatuk során jártak már ilyen helyeken, látták, tudják, milyen az, amikor száz-kétszáz ezer embert lemészárolnak, miközben azt is, hogy a fegyveres erők hogyan működnek, milyen lehetőségeik, módszereik vannak. Úgy gondolom, hogy ennek alaposabb bevonásán akkor lesz érdemes elgondolkodni, ha az egész Központ már egy kicsit jobban beindul.

A Központ maga milyen struktúrában működik majd?

Én azt szeretném, hogy legyenek regionális osztályok, Afrikával, Ázsiával és a Balkán miatt Európával is foglalkozó részlegek – a terveim szerint például a kuratóriumban benne lesz egy szrebrenicai intézetnek a vezetője. A regionális struktúra mellett lennének EU-s, AU-s illetve ENSZ-es összekötő emberek, tehát akik a nemzetközi szervezetekkel tartják a kapcsolatot, lesznek nemzetközi jogászok, fejlesztési szakemberek és lesz egy stratégiai elemző részleg is, két-három fő, akik figyelik a világban a trendeket és ezek alapján fogalmaznak meg javaslatokat.

És a Központ mögött milyen szervezet áll? Jelenleg van egy frissen létrehozott alapítvány (az alapítványt az interjú elkészítése után, 2010. december 20-án bejegyezte a Fővárosi Bíróság – szerk.), két alapító egyetemünk, és a Magyar Köztársaság támogatása...

A létrehozott alapítvány munkaszerve a Központ. A Központnak lesz egy tanácsadó testülete (advisory board), lesz egy támogatói testülete (board of donors), amelyben azok az államok, alapítványok, szervezetek kapnak képviselést, amelyek anyagilag annak

működéséhez hozzájárultak, ezek évente kapnának egy beszámolót is arról, hogy mit csinál a pénzükből az alapítvány. Ez szerintem hosszabb távon elvezethetne egy „friends of genocide prevention”-kör kialakulásához, hiszen azok az országok, akik pénzzel is hajlandóak hozzájárulni a központ működéséhez, nyilvánvalóan jobban szívükön viselik ezt az ügyet. Szeretnénk egy olyan testületet is, aminek a patronálók testülete (board of patrons) nevet adtuk, ebbe azokat az igazán nagy neveket (például Boutros-Boutros Ghali, Desmond Tutu, Javier Solana) hívnánk meg, akiknek nyilván arra nincs idejük, vagy lehetőségük, hogy évente egyszer-kétszer Budapestre jöjjenek, de a nevükkel és tevékenységükkel támogathatnák a Központot. Ez lenne a három legfontosabb testület.

Ezen kívül van a felügyelőbizottság és a kuratórium, ami már létrejött. A kuratórium reményeink szerint tovább fog bővülni, azt szeretnénk, ha a mostani két magyar egyetem mellett afrikai, ázsiai, latin-amerikai, észak-amerikai és európai egyetemekről, tudományos életből is jönnének szakemberek. Tehát a kuratóriumba tudományos szakembereket szeretnénk meghívni, nem politikusokat, akik a stratégiai döntéseket hozzák meg az Alapítvány irányával kapcsolatban – utána már a konkrét munka során a tanácsadó testület tagjai adhatnának útmutatásokat a Központnak. Az is lehetséges, hogy a későbbiekben a tanácsadó testület mediációs, közvetítői tevékenységet is folytasson, akár a helyszínen is – ha ez a tevékenység megvalósul, akkor ennek költsége válik majd a legnagyobb tétellé, ám ugyanakkor ennek is lesznek a leglátványosabb eredményei.

Ezen kívül nagyon szeretnénk létrehozni egy professzionális adatbázist azokról a veszélyeztetett országokról, ahol valóban gond lehet, és ez alapján évi egy-két konferenciát megrendezni bizonyos ország-specifikus illetve regionális kérdésekről, ezekre pedig meghívni azokat a kormányokat, nem kormányzati szervezeteket, kutatókat, akik az adott régióval vagy országgal legbehatóbban foglalkoznak, illetve adott esetben az adott ország különböző csoportosulásait is, amolyan brainstorming-jelleggel. Két lehetőség van ugyanis: az egyik, hogy megpróbálod összehozni a feleket, a másik az, amikor az érintett államot meg sem hívod, viszont összehívsz egy húszfős társaságot, hogy próbálják meg kitalálni, hogy mit lehet az adott helyzetben csinálni. Ha megvannak az eredményei ennek a húszfős társaság által tartott konferenciának, akkor megpróbálod azokat az adott kormánnyal leegyeztetni, azaz az érintett két vagy több felet meghívni, leültetni, és az előzetesen kidolgozott javaslatokat „eladni nekik”.

Érdekes lehetőség, az általam ismert, a világon már létező, népirtással és népirtás megelőzéssel foglalkozó ilyen-olyan csomópontok általában mind tudományos jellegűek és célúak, ilyen politikai jellegű, akár közvetítői tevékenységet és feladatokat nem vállalnak föl.

A Központ ilyen szempontból teljesen egyedi lenne, ez lenne az első, ami – kifejezetten a közvetítés céljából – politikai döntés-előkészítő tevékenységet is szeretne folytatni.

Melyiket éreznénk majd a hangsúlyosabbnak, a politikai vagy a tudományos tevékenységet? Ez azért egy érdekes kérdés, mert a tudományos területen már vannak olyan mamut-jellegű intézmények, amellyekkel nehéz lenne versenyezni.

Azokkal szerintem sem tud versenyezni a jelen feltételek között. Amiben viszont újat tudna hozni, és sikeressé tudna válni, az az, hogy az összes jelentős tudományos intézet információit becsatornázza politikai döntés-előkészítést végezzen. Úgy vélem, hogy ez lehet az igazi hozzáadott értéke. A Közép-európai Egyetem maga is szeretne létrehozni egy genocide preventionnel foglalkozó, szigorúan tudományos igényű központot, tehát a tudományos rész már amúgy is létezik, nem kell feltalálnunk a meleg vizet.

Nem ugyanazokat a kutatásokat kell újra elvégeznünk, amiket a mienknél sokkal nagyobb költségvetésből harminc másik intézet megcsinál a világban, hanem azok alapján igazi politikai döntés-előkészítést, ajánlásokat kell nyújtani. Tehát az adott konkrét helyzet helyes felmérése után segíteni eldönteni, hogy mit tegyen az Európai Unió a saját lehetőségeinek függvényében, vagy az ENSZ, az Afrikai Unió, az ECOWAS, a szubregionális szervezetek, vagy akár a szomszédos államok – hiszen mindenkinek más lehet a szerepe ilyen helyzetekben. Így nem állhat elő olyan helyzet, hogy később azt lehessen mondani, hogy a nemzetközi közösség nem tudott arról, hogy mi készült.

Valaki mesélte, hogy amikor a zimbabwei vérengzések és jogsértések voltak, akkor egyes afrikai államok mondták, hogy „mi tudtunk arról, hogy ők erre készülnek, csak senki nem kérdezett meg minket”. Sajnos ez túl sűrűn előfordul, az afrikai államok általában maguktól nem rohannak az ENSZ-hez, hogy „elnézést, nekünk vannak információink, hogy itt valami készül”. Ám fordított esetben, ha valaki információt kér tőlük, akkor lehet, hogy érdekes dolgokat is elmondának – már csak azért is, mert egy ilyen eset káros következményei (például egy menekültáradat) őket érintik elsőként.

Miért éppen Budapest? Miért jó helyszín Budapest, és legfőképpen, miért jó nekünk?

Ami Budapest esetében különösen jelentős szempont, hogy a témával foglalkozó nemzetközi szervezetek, vagy fontos komponenseik már itt vannak: Budapesten megtalálható az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága,(UNHCR) a Vöröskereszt Nemzetközi Föderációja (IFRC) és a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM). Az, hogy e három fontos nemzetközi szervezet regionális központja, az UNHCR-nek még az adminisztratív és az oktatási központja is itt van (nekik összesen több mint háromszáz emberük dolgozik itt), az szinte megágyaz az intézménynek...

Úgy gondolom, az sem véletlen, hogy most a Budapest Human Rights Forum-on is nagyon nagy számban jelentek meg e szervezetek küldöttei.

Sokan voltak itt, ahogy tavaly és tavalyelőtt is, ami nem is csoda, hiszen őket is nagyon érdekli ez a dolog. Többször is kiemelték, hogy mindenképpen együttműködnének a Központtal, hiszen ez mindkét félnek érdeke. Például, ha a Központ megtudja azt, hogy egy országban komoly gondok várhatók, és emiatt menekültáradatra lehet számítani, de várhatóan még nem történik semmi fél éven belül, az a nemzetközi szervezetek számára jelenthet fontos információt, hiszen készülniük kell a következmények kezelésére. A másik eset, ha ők jelzik a Központ felé, hogy „ebből az országból elkezdtek jönni a menekültek”, valamit nyilvánvalóan éreznek az ott élők, ami a nemzetközi sajtóban még nem jött le, de a határon átkelő menekültek számának meredek emelkedése sokat sejtet.

Örömtelinek tartom, hogy a Központ létrehozásával kapcsolatban az elmúlt három év emberi jogi fórumai során a három külügyminiszter jól láthatóan folyamatosan egységes, támogató álláspontot képviselt. Nyilvánvalóan nem az volt örömteli, hogy az elmúlt három év során három különböző külügyminisztert láthattunk, hanem az, hogy mind a három támogatta ezt a tervet, ami engem arra enged következtetni, hogy sikerült meggyőzni a politikai döntéshozókat arról, hogy itt valamilyen, nem csak szakmai, de politikai szempontból is fontos dologról van szó.

Amit én mindenkinek kiemeltem, hogy ez egy komoly lehetőség a magyar külügy számára, hogy pozitív szerepet játszassunk olyan konfliktusokban, ahol egyébként nem

vagyunk szereplők, és olyan régiókban, ahol egyébként még nagykövetségeink sincsenek. Egyrészt mert ezek azok a kérdések, amik az Európai Unió napirendjén viszonylag állandó jelleggel szerepelnek, és így az uniós elnökségünk számára is fontos lehet. Másrészt mert így hazánk olyan kapcsolatrendszer alakíthat ki, amivel most nem rendelkezik, ami egyéb külpolitikai céljaink elérését is segítheti, elég, ha a Biztonsági Tanácsi jelölésünkre emlékeztetek most, és arra, hogy a 192 ENSZ tagállamból több mint ötven szavazatot az afrikai államok jelentenek. Az Európai Unió tagállamaként pedig nemcsak hasznos, hanem szükségszerű is, hogy nyissunk a világ más részei felé és ne csak a környező országokkal, hanem afrikai, ázsiai és egyéb globális problémákkal is foglalkozzunk.

Ezentúl fontos érv volt a vezetők számára, az a tény, hogy egy, a kisebbségpolitikát ennyire fontosnak tekintő állam nem tekintheti a népirtás-megelőzést egy másodlagos kérdésnek, hiszen az is a kisebbségvédelem egy fajtája. Az 1948-ban elfogadott népirtás elleni egyezmény első helyen az etnikai, nyelvi kisebbségeket nevesíti a népirtás veszélyének kitett csoportokként. Így tehát mi azon kisebbségek védelmével is foglalkoznánk ezen keresztül, akiknek adott esetben a léte van veszélyben.

Ezzel tulajdonképpen a magyar nemzeti érdeket, a kisebbségvédelmet kivesszük a nemzeti politikai érdekek kontextusából, és mintegy globalizáljuk azt, többek számára tesszük elérhetővé, igaz?

Pontosan. Azzal, hogy artikuláljuk adott esetben az afrikai kisebbségi csoportok védelmének fontosságát, hitelesebbé tesszük a magyar kisebbségvédelmet is, illetve a nemzetközi politika szintjén is szövetségesekre teszünk szert. Ha felmerül egy magyar vonatkozású ügy például az ENSZ szintjén, akkor mondhatják az afrikaiak, hogy „mi szívesen támogatjuk a magyarokat ebben az ügyben, hiszen ők kiálltak a többi afrikai kisebbségért is, nem csak a saját ügyeikkel foglalkoztak”. Nyilvánvalóan sokkal hitelesebb egy olyan politikai szereplő, aki a kisebbségvédelmet nem csupán „saját”, hanem globális ügyként kezeli. Ezeket a potenciális politikai előnyöket is felismerte a mindenkori politikai vezetés.

Egy kényes kérdés a végére: mindez milyen költségeket jelent?

Jelenlegi terveink szerint a Központ 2,5 millió eurós összköltségvetéssel működhetne. A Magyar Köztársaság a kezdeti időszakban körülbelül 25 millió forintos összeggel támogatná a

projektet, de reményeink szerint ezek az összegek növekedhetnek. A fennmaradó részt főként más államoktól, nemzetközi szervezetektől és néhány nagyobb alapítványtól szeretnénk meg.

Az érdeklődő olvasó hol találhat több információt? A dokumentumok, amelyek eddig a Központtal kapcsolatban keletkeztek, hozzáférhetőek valahol?

A Külügyminisztérium honlapján elérhető a megvalósíthatósági tanulmány egy rövidebb és egy hosszabb angol, illetve magyar nyelvű változata. Egyébként pedig ajánlhatom a talán a népirtás megelőzés téma doyenjének tekinthető David A. Hamburg professzor alapműként elfogadott könyvének 2010-ben megjelent, átdolgozott kiadását, amelyben már egy egész fejezetet szentelt a magyar központnak. [David A. Hamburg: *Preventing Genocide: Practical Steps toward Early Detection and Effective Action*. Paradigm, 2010. (ISBN: 978-1-59451-558-3)]

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

megjelenik negyedévente

HU ISSN 1785-5284

Kiadja:

Kül-Világ Alapítvány

2040 Budaörs, Nyár u. 14.
<http://alapitvany.kul-vilag.hu>
mail@kul-vilag.hu

Főszerkesztő:

Wagner Péter

Olvasószerkesztő:

Lattmann Tamás

Szerkesztőbizottság elnöke:

Valki László

Szerkesztőbizottság tagjai:

Jany János
Kardos Gábor
Lattmann Tamás
Losoncz Miklós
Manyasz Róbert
Paragi Bea
Szente-Varga Mónika

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