

Külügyi Szemle

KÜLÖNSZÁM

Prof. Martonyi János: Gondolatok

Szili Katalin – Kalmár Ferenc: A nemzeti kisebbségvédelem javasolt alapelvei Európában –
Az Európa Tanács szerepének erősítése a nemzeti kisebbségvédelem területén

Tóth-Ferenc Adrienn: Az Európa Tanács szerepe Kelet-Közép-Európa demokratikus átalakulásában –
Az Európai Unió előszobája

Dr. Kocsis Gergő: Az Európa Tanács monitoringmechanizmusai és azok aktuális kihívásai

Eck Bence: Az országmárkázás lehetőségei nemzetközi szervezetekben
az Európa Tanács magyar elnöksége kapcsán

Dr. Turbék Zoltán: Nemzetközi szervezetek a mesterséges intelligencia korában –
Az Európa Tanács szabályozási törekvései és lehetőségei

Németh Zsolt: A magyar külpolitika irányai a koronavírus utáni világban

Kincses Krisztina: Tájvédelem – jóllétünk védelmének eszköze

Würtz Csilla: Tehetségek Magyarországa

Dr. Krasznay Csaba: Húsz év a globális kiberbűnözés elleni küzdelemben –
A Budapesti Egyezmény értékelése

Dr. Lovászy László Gábor: Rövid európai kitekintés: személyenyek a fogyatékossggal élő személyek
jogairól az EU tagállamaiban a nemzetközi fórumok kritikáinak tükrében

Dr. Mayer Balázs: „7-es cikk” a horizonton? – egy új típusú monitoring eljárás evolúciója

2021/1.





KÜLGAZDASÁGI ÉS
KÜLÜGYMINISZTERIUM

A kiadvány megjelenését a Külgazdasági és Külügyminisztérium támogatta.

Kiadó:

Külügyi és Külgazdasági Intézet

Huszdik évfolyam
2021. 1. különszám

Felelős kiadó: *Ugrószdy Márton*

Szerkesztő: *Baranyi Tamás Péter*

A kiadó elérhetősége:

H-1016 Budapest, Bérc utca 13-15.

Tel.: + 36 1 279-5700

E-mail: kulugyiszemle@ifat.hu

<http://kki.hu>

© Külügyi és Külgazdasági Intézet, 2021.

ISSN 1587-9089

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.2

Tartalom

- 7 *Sztáray Péter:*
Előszó
- 9 *Balogh István:*
Előszó
- 11 *Prof. Martonyi János:*
Gondolatok
- 14 *Szili Katalin – Kalmár Ferenc:*
A nemzeti kisebbségvédelem javasolt alapelvei Európában –
Az Európa Tanács szerepének erősítése a nemzeti kisebbségvédelem területén
- 27 *Tóth-Ferenczi Adrienn:*
Az Európa Tanács szerepe Kelet-Közép-Európa demokratikus átalakulásában –
Az Európai Unió előszobája
- 59 *Dr. Kocsis Gergő:*
Az Európa Tanács monitoringmechanizmusai és azok aktuális kihívásai
- 81 *Eck Bence:*
Az országmárkázás lehetőségei nemzetközi szervezetekben
az Európa Tanács magyar elnöksége kapcsán
- 99 *Dr. Turbék Zoltán:*
Nemzetközi szervezetek a mesterséges intelligencia korában –
Az Európa Tanács szabályozási törekvései és lehetőségei
- 129 *Németh Zsolt:*
A magyar külpolitika irányjai a koronavírus utáni világban
- 155 *Kincses Krisztina:*
Tájvédelem – jóllétünk védelmének eszköze
- 173 *Würtz Csilla:*
Tehetségek Magyarországa
- 191 *Dr. Krasznay Csaba:*
Húsz év a globális kibebűnözés elleni küzdelemben –
A Budapesti Egyezmény értékelése
- 215 *Dr. Lovász László Gábor:*
Rövid európai kitekintés: szemelvények a fogyatékossgal élő személyek jogairól
az EU tagállamaiban a nemzetközi fórumok kritikáinak tükrében
- 231 *Dr. Mayer Balázs:*
„7-es cikk” a horizonton? – egy új típusú monitoring eljárás evolúciója

E számunk szerzői

Eck Bence

Európa Tanács referens a Külgazdasági és Külügyminisztérium

Kalmár Ferenc

Rendkívüli és meghatalmazott nagykövet, Magyarország Szomszédságpolitikájának fejlesztéséért felelős miniszteri biztos, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlés korábbi kisebbségi raportőre

Kincses Krisztina

Európai Táj Egyezmény Nemzeti Koordinációs Munkacsoport titkára, az Európa Tanács Európai Táj Egyezményének konferenciaelnöke

Dr. Kocsis Gergő

Diplomata, Magyarország Európa Tanács melletti Állandó Képvisellete, Strasbourg

Dr. Krasznay Csaba

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem EJK Kiberbiztonsági Kutatóintézetének intézetvezetője

Dr. Lovász László Gábor

Miniszteri biztos, Miniszterelnökség, tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közszolgálati Egyetem

Prof. Martonyi János

Magyarország volt külügyminisztere

Dr. Mayer Balázs

Titkárságvezető, Dr. Juhász Hajnalka Miniszteri Biztos Titkársága, Miniszterelnökség

Németh Zsolt

Országgyűlés külügyi bizottságának elnöke, Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének alelnöke

Szili Katalin

A Kárpát-medencei magyar autonómiaökrékvések egyeztetéséért felelős miniszterelnöki megbízott, az Országgyűlés volt elnöke

Tóth Ferenci Adrienn

Külgazdasági és Külügyminisztérium szomszédságpolitika fejlesztéséért felelős miniszteri biztosi kabinetének főosztályvezetője, a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok és Politikatudományi Doktori Iskolájának doktorjelöltje

Dr. Turbék Zoltán

KKM Nemzetközi Szervezetek Főosztályának főosztályvezetője, nemzetközi jogász, az Európa Tanács mesterséges intelligencia szabályozásával foglalkozó bizottságának (CAHAI) tagja, a CAHAI Policy Development Group társelnöke.

Würtz Csilla

Különleges Képviselő, Nemzetközi Partnerségek a Tehetségekért Nemzeti Tehetség Központ Nonprofit Kft.

Előszó

Sztáray Péter

Biztonságpolitikáért Felelős Államtitkár

1949 meghatározó év volt a világtörténelemben, hiszen májusban – alig egy hónappal a NATO létrehozása után – Londonban aláírták az Európa Tanács alapokmányát. Akkoriban még kevesen gondolták volna, hogy Magyarország egyszer mindkét szervezetnek, sőt az akkor még nem létező Európai Uniónak is elismert és elfogadott tagja lesz, és végre elfoglalhatja méltó helyét a demokratikus államok közösségében.

Az Európa Tanács jelentőségét nem lehet túlbecsülni. Szerepe megkérdőjelezhetetlen a demokrácia, a jogállamiság előmozdításában és az emberi jogok, ezen belül a nemzeti kisebbségek jogainak védelmében. Az Európa Tanács mechanizmusai, monitoring eljárásai, a kisebbségvédelem területén elért eredményei egyedülállóvá teszik e szervezetet.

Amikor 1990-ben Magyarország a vasfüggöny mögül elsőként csatlakozott a szervezethez, az tehát nemcsak hazánk lakossága, hanem az Európa Tanács számára is jelentős pillanat volt. Az elmúlt több mint hetven év bebizonyította, hogy a párbeszéd és az együttműködés a legjobb eszköz közös értékeink megóvására és a békés egymás mellett élés feltételeinek biztosítására. Az Európa Tanács, amely a bipoláris világrend elmúlásával igazi páneurópai szervezetté vált, egyedülálló fórumot kínál ehhez, és döntő szerepet játszik a béke és a stabilitás fenntartásában a 47 tagállamban, sőt nyitott részegyezményein keresztül világszerte befolyással bír.

A magyar külpolitika lehetőségeinek keretein belül határozottan támogatjuk a szervezet munkáját az emberi jogok, a demokrácia és a jogállamiság terén. Célunk egy erős és megbízható



partneri státusz kialakítása volt az elmúlt három évtized során, és továbbra is a kölcsönös tiszteleten alapuló, konstruktív és kooperatív viszony fenntartására törekszünk.

Magyarország 2021 májusa és novembere között második alkalommal látja el a Miniszteri Bizottság elnöki posztját, és ebben a minőségben mindent elkövetünk azért, hogy ezen időszak alatt mi is hozzájáruljunk e kiemelkedő nemzetközi szervezet által végzett munkához. Az elnökség fókuszterületeit a magyar kormány úgy választotta meg, hogy azok ne csak hazánk prioritásait tükrözzék, hanem ezek mentén egész közösségünk számára is értéket teremthessünk. A magyar elnökségi félévben kiemelt hangsúlyt kívánunk helyezni a nemzeti kisebbségek hatékony védelmének előmozdítására, a jövő generációit érintő ifjúság- és családpolitikai, valamint a társadalmi felzárkózást és a romák lehetőségeit érintő kérdésekre, a vallásközi párbeszéd erősítésére, a kiberbűnözés elleni fellépésre, a mesterséges intelligencia kérdéskörére, valamint a környezetügyre.

Az elnökséghez kapcsolódóan kiadott Külügyi Szemle aktuális különszáma a választott prioritásokon keresztül igyekszik bemutatni hazánk és e páneurópai szervezet viszonyát és kapcsolódási pontjait azzal a céllal, hogy a témával kapcsolatos magyar szakirodalom gyarapodásához is hozzájáruljon. A kiadvány szerzőinek mindegyike az Európa Tanácshoz kötődő személyes tapasztalattal is rendelkezik, sokan közülük kiemelkedő szerepet játszottak, illetve jelenleg is játszanak a szervezet és Magyarország kapcsolatában.

Előszó

Balogh István

Biztonságpolitikáért felelős helyettes államtitkár, politikai igazgató

Kedves Olvasó!

Ez a kötet azzal a céllal született, hogy bemutassa az Európa Tanács (ET) és Magyarország széles körű kapcsolatát, hazánk tevékenységét a strasbourgi szervezeten belül, kitekintéssel a Miniszteri Bizottság magyar elnökségi prioritásaira, céljaira.

Az Európa Tanács elsődleges célkitűzése a 47 tagállama közötti nagyobb egység megteremtése az egyéni szabadságjogok, a jogállamiság megőrzése területén, olyan elvek figyelembevételével, melyek a demokrácia alappilléreit képezik, és sokféle módon befolyásolják minden európai ember életét. Az Európa Tanács ma már mintegy 800 millió európai polgár közös elkötelezettségét testesíti meg az emberi jogok, a demokrácia és a jogállamiság iránt. Ezen elkötelezettség következményeként előbb-utóbb mindegyik, ET-térségben zajló politikai és geopolitikai konfliktus megjelenik a szervezet napirendjén. Ezért az Európa Tanács politikai jelentősége elvitathatatlan.

Magyarország a közép-kelet-európai térség országai közül elsőként vált 1990-ben az Európa Tanács teljes jogú tagjává, közvetlenül a rendszerváltást követően. Legutóbb 1999-ben volt Magyarország az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának elnöke, így 2021 májusa és novembere között második alkalommal tölti be ezt a posztot.

Első elnökségünk alatt az Európa Tanácsnak 40 tagállama volt, azóta 7 újabb tagállammal gyarapodott a szervezet. Ez nyilvánvalóan az intézmény működési kereteinek és feladatainak jelentős bővülését is eredményezte az elmúlt 20 évben.

Utóbbit tükrözi az az öt prioritás, amelyet Magyarország fogalmazott meg elnökségének idejére: a nemzeti kisebbségek hatékony védelmének előmozdítása; a jövő generáció: ifjúságpolitika,



gyerekjogok, gyermekek és fiatalok lelki egészsége, családi értékek védelme, társadalmi felzárkózás és a romák lehetőségei; vallásközi párbeszéd; a jövő kihívásai: kiberbűnözés, mesterséges intelligencia; környezetügy: európai tájvédelem, élőhelyek védelme, az egészséges környezethez való alapvető jog, fenntartható fejlődés. Az öt prioritás közül is kiemelkedik a nemzeti kisebbségek, az ifjúság- és családpolitika, valamint a vallásközi párbeszéd kérdésének előtérbe helyezése a szervezet életében a magyar elnökségi időszak alatt.

Magyarország az elmúlt három évtizedben hitet tett az Európa Tanács által képviselt értékek mellett, és törekedett arra, hogy a szervezet megbízható partnerévé váljon. Kifejezetten a kisebbségi jogok érvényesítését szolgáló ET-törekvések fontosak hazánk számára, amelynek napirendre tűzése a jelen helyzetben rendkívül időszerű. A magyar elnökségi félév célja a konstruktív és kooperatív viszonyrendszer megerősítése a strasbourgi szervezettel. Őszintén bízom benne, hogy a Külügyi Szemle Európa Tanácsra fókuszáló különkiadása segíti a kedves olvasó pontosabb tájékozódását hazánk Európa Tanáccsal kapcsolatos tevékenységéről.

Gondolatok

Prof. Martonyi János,

Magyarország volt külügyminisztere

Van egy régi vita, hogy a felfedezések korában mi volt az első. A fegyver, a hadihajó, és az a zászló, ami a hadihajón volt, vagy pedig a kereskedő, aki vitte az üveggyöngyöt, a tüzesvizet, és cserébe vásárolt különböző árukat. Más szóval az első volt a politikai, katonai hatalom, az állam, annak a megjelenítése a zászló, vagy pedig a kereskedelem, a gazdaság? Ez a vita voltaképpen a mai napig nem dőlt el, mert volt, amikor a kereskedő volt először ott, volt, amikor a hadihajó volt először, volt, amikor mind a kettő együtt volt a biztonság kedvéért. De a harmadikról általában talán kevesebbet beszélünk, mert nincs teljesen kizárva, hogy mind a kettőt megelőzte valaki. Ő volt a misszionárius, akinek nem volt üveggyöngye, nem volt tüzesvize, nem volt ágyúja. Vitt magával valamit. Vitt magával Írást. Szentírást. Mondhatjuk, vitte magával a Bibliát.

Nos, ez a hármas összefüggés a világban, a világ történelmében, a geopolitikában, mindenütt jelenleg is adott. Ma már nem arról folyik vita, hogy vajon melyik járt ott előbb azon a szigeten, hanem arról, hogy melyik a fontosabb. A gazdaság, - ismerjük azt a filozófiai irányt, amely a gazdaságot tartotta mindent meghatározó tényezőnek, - netán a politikai erő, a politikai hatalom, a mögötte lévő katonai erő, a hadosztályok száma, a nukleáris robbanófejek száma, és a hordóeszközök száma. Amikor fölvetették Sztálinnak, hogy az egyházellenes lépéseivel Közép- és Kelet-Európában a Vatikán nem lesz elégedett, akkor Sztálin megkérdezte, hogy mondják meg neki, hogy hány páncélos hadosztálya van a Vatikánnak. Ezzel a kérdés el volt rendezve. Az más kérdés, hogy a Szovjetunió már régen nincsen, a Vatikán megvan.

A második világháború után vagyunk Európában, és megjelenik mind a három fő tényező. Van egy gazdasági megközelítés, amelyik azt mondja, hogy a szétzilálódott európai gazdaságokat közelíteni



kell egymáshoz, legalább az egymás közötti gazdasági, kereskedelmi akadályokat fokozatosan fel kell számolni. A történet ismert, kezdtük a szénrel és az acéllal, mert az volt akkor az egész iparnak az alapja, arról nem is beszélve, hogy nem ártott a jövőre nézve bizonyos országok szén- és acéliparát fokozottabb ellenőrzés alá vetni, mielőtt túl sok tankot és repülőgépet gyártanak. Tehát elindul egy gazdasági integráció, és természetesen elindul a zászló egyesítésére irányuló törekvés is, olyannyira, hogy még egy európai védelmi közösség gondolatát is kidolgozzák, az európai politikai közösséggel együtt. Más kérdés, hogy ezt a két közösséget aztán a francia nemzeti gyűlés, annak ellenére, hogy az eredetileg francia kezdeményezés volt, leszavazta.

De történt még valami más is, amiről az előbbieket mellett méltatlanul keveset beszélünk. 1949 májusában megalakul az Európa Tanács és rögtön látszik, hogy ennek a szervezetnek nincs egyetlen páncélos hadosztálya sem, láthatóan nem is tervez ezen a területen. Az is kiderül, hogy az Európa Tanácsnak nincsenek milliárdjai, nincs olyan kohéziós alapja, amelyből a kevésbé fejlett gazdaságok számára sok-sok milliárd eurót fizet majd ki. A mezőgazdasókat sem tudja sokmilliárdos támogatásban részesíteni. Ez valami más, mélyebb, fontosabb ügy. Az a feladata, hogy a misszionáriusnak azt a bizonyos írását értelmezze, és döntően a jog eszközeivel érvényesítse.

Említés történt már a hármas feladatról: demokrácia, jogállamiság, emberi jogok. Ez az a három feladat, amit az ET el kell, hogy lásson. Ez a három terület egymást feltételezi, egyik a másik nélkül nincs. Ami pedig az értelmezést és az érvényesítést illeti, ez nem olyan egyszerű dolog. Az írást értelmezni és érvényesíteni, nehéz, veszélyes és felelősségteljes feladat, sok dologra oda kell figyelni. Például arra, hogy a külső, politikai szempontokat lehetőleg távol kell tartani, amikor az írást értelmezzük és jogként kimondjuk. Ez nem mindig sikerült és lehet, hogy most sem sikerül mindig.

Az Európa Tanáccsal kapcsolatban meg kell emlékeznünk egy fontos mérföldkőről, amiről tavaly ősszel a vírushelyzet miatt kevés szó esett. 2020-ban volt ugyanis 30 éve, hogy Magyarország

– a korábbi keleti blokk országai közül elsőként – csatlakozott a szervezethez és ettől kezdve aktívan részt vett annak munkájában. Nem szabad azt szem előtt téveszteni, hogy a mi számunkra jelenleg is, és a jövőben is a legfontosabbak a nemzeti kisebbségek jogai. Erről soha nem fogunk lemondani, és az Európa Tanácsot és különböző intézményeit elsősorban annak fényében tudjuk megítélni, hogy hogyan érvényesíti a nemzeti kisebbségek jogait. Mi nem csak egyéni jogokban, hanem közösségi és kollektív jogokban is gondolkodunk. Erről sem fogunk lemondani, és ha bármelyik országban úgy látjuk, hogy ezek a jogok nem érvényesülnek, legyen szó nyelvi jogokról, oktatási jogokról vagy bármi másról, akkor ezt a leghatározottabban szóvá tesszük. Ennek megfelelően a magyar elnökség prioritásai között is megkülönböztetett figyelem jut a témának.

Itt térnék vissza a kiindulópontra. Igaz, hogy van hadihajó, van biztonságpolitika és védelempolitika, van gazdaságpolitika. A különböző nemzetközi szervezetek hivatottak ezeknek az egymástól elkülöníthető területeknek a gondozására. De ne felejtsük el, hogy az Írás mindegyikre vonatkozik. Úgy az európai gazdasági és politikai integrációra, mint a védelmi és biztonságpolitikai szervezetekre és a NATO-ra is. Az a bizonyos Írás, amely létrehozta az Európa Tanácsot az alapvetés, és az abban foglalt értékeknek, alapelveknek, normáknak valamennyi többi szervezetben érvényesülniük kell. Szilárd meggyőződésem, hogy a Miniszteri Bizottság 2021. évi magyar elnöksége a választott prioritásokon és aktivitási területeken keresztül hozzájárul ezeknek az értékeknek és normáknak az ápolásához.

A nemzeti kisebbségvédelem javasolt alapelvei Európában – Az Európa Tanács szerepének erősítése a nemzeti kisebbségvédelem területén

Szili Katalin – Kalmár Ferenc

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.2.01

A XXI. század harmadik évtizedének elejére Európának számos kihívással kell szembenéznie. Lakosságának jóval több mint 10%-a tartozik az őshonos kisebbségek körébe. Az őshonos kisebbségek sorskérdéseit Európa, ezen belül az Európai Unió ma nem vállalja fel, mi több, hallgat, mélyen hallgat. Még általánosan elfogadott definíció sincsen az őshonos, tehát szülőföldjén kisebbségben élő közösségek meghatározására. Ez olyan zárványokat okoz Európa testén, melyek miatt ezen közösségek tagjai másodrendű polgáraivá válnak Európának, hiszen nem élhetik meg zavartalanul identitásukat és az annak kiteljesedéséhez szükséges anyanyelvi kultúrát, oktatást. Mindennap küzdeniük kell, hogy saját sorsukról, intézményeikről döntéseket hozhassanak, hogy az unió által fennhangoztatott szubszidiaritás alapvető elvének figyelembevételével az öngazgatás, önkormányzás részesei lehessenek. Ez különösen figyelemre méltó annak tükrében, hogy van olyan tagországa az EU-nak, ahol a kollektív bűnösség elvét tartalmazó dekrétumok hatályban lehetnek, és olyan is, ahol az autonómiatörekvéseket, valamint a saját szimbólumok használatát nemzetbiztonsági kockázatnak tekintik.

Főleg a közép-kelet-európai nemzeti kisebbségek tekintetében érzékelhető a külön elbírálás, holott nemzeti kisebbségei döntően olyan őshonos közösségek, akik önhibájukon kívül kerültek kisebbségi sorba, s számukra az uniós polgárság sem hozta meg – a várakozásokkal ellentétben – az egyenlő bánásmód esélyét. Hiába a diszkrimináció tilalmának szabálya, ha annak betartatása és ellenőrzése visszhang nélkül elmarad,

a szankciókról már nem is beszélve. Ezért is fogalmaztuk meg, hogy Európa hallgat, mélyen hallgat, mi több, a be nem tartott, hangzatos elvek mögé bújjik.

Ugyanakkor, a napjainkban egyáltalán létező – elsősorban a magyar képviselők által elkészített – ET-dokumentumok és az egyes államok törekvései egymással ellentétes irányokat mutatnak a nemzeti kisebbségvédelem terén. Az elmúlt években számos olyan határozat és jelentés került elfogadásra az Európa Tanácsban, valamint az Európa Parlamentben, amelyek az egységes, alapvető, az identitás megőrzését segítő standardok kidolgozásának irányába mutatnak. Ebben különösen úttörő szerepet képviseltek a magyar politikusok, hiszen két és fél millió magyar nemzettársunk él az anyaországtól elcsatolt területeken.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése (ET PKGY) 1735(2006). számú határozatával fogadta el Frunda György ajánlását, amelyben rögzíti a kulturális és nemzeti közösségek természetes személyek jogaihoz hasonló szabályozás szükségességét, továbbá államalkotó tényezőként történő elismerésüket, alanyi jogukat a nemzeti identitás megőrzésére, ápolására. Az ajánlás kiterjed a kollektív védelem szükségességén, a hagyományos nemzeti kisebbségek elismerésén túl a pozitív diszkrimináció szükségességére, például a kisebbségek részarányos foglalkoztatására.

Ugyancsak az ET PKGY 1985(2014). számú határozattal elfogadott, Kalmár Ferenc által jegyzett jelentés további finomításokkal a kisebbségi jogok védelme, az önrendelkezés, a területi önkormányzati megoldások, a nyelvi, kulturális autonómia fontosságát, a kollektív jogok elismerését, továbbá a diszkrimináció különböző formáinak tilalmát rögzíti.

Hoffmann Rózsa jelentése 2196(2018). számon került elfogadásra. A határozat felszólítja a tagállamokat, hogy biztosítsák a kisebbségek nyelvi jogait, az anyanyelven történő tanulás lehetőségét az iskoláztatás teljes idejére, valamint a monitoring eljárás kiterjesztését. Az ET Régiók Kamarája Magyar Anna jelentését



2017-ben fogadta el a regionális kisebbségi nyelvek létéről,¹ melyben a Nyelvi Chartában foglaltak betartására, a nyelvi oktatásban a források biztosítására, a kisebbségi nyelvek megőrzésére szólítja fel a tagországokat.

Sikeres aláírásgyűjtéssel támogatta több mint egymillió európai polgár az RMDSZ és a FÜEN által indított Minority SafePack (kisebbségvédelmi) kezdeményezést, mely számos, a közösségeket érintő kérdést jár körbe. A szervező bizottság 2020. január 10-én nyújtotta be az Európai Bizottsághoz (COM) a hitelesített aláírásokat, amivel elindulhatott az eljárás, és így az EP előtt is bemutatták három hónapon belül a polgári kezdeményezést. Sajnos az Európai Bizottság 2021 januári határozata alapján nem indulhat törvényalkotás a felvetett kérdések európai, törvényi szabályozása érdekében.

Fontos mérföldkő a Székely Nemzeti Tanács pernyertessége, mely alapján elindult a nemzeti kisebbségi régiók támogatását biztosító európai polgári kezdeményezés aláírásgyűjtése. Ma már tudjuk, hogy az aláírásgyűjtés érvényes, és az eljárás európai szinten folytatódik.

Az Európai Parlament (EP) 2018 februárjában Csáky Pál képviselő előterjesztésére határozatot² fogadott el az uniós tagállamokban élő kisebbségek védelméről és megkülönböztetés-mentességéről. Ebben többek közt az őshonos kisebbségek jogainak védelmét, ezen belül is az EU felelősségét, az implementáció és a jogi keretek javítását tűzi zászlajára, azzal, hogy az EU egy éven belül (!) vizsgálja felül e tárgyban a tagországok helyzetét.

Ugyancsak 2018 őszén fogadta el az EP a Nagy József képviselő által beterjesztett, „Az EU-ban élő kisebbségekre vonatkozó minimumszabályokról (2018/2036(INI))” szülő jelentést, melyben az uniós minimumkeret egységes, szankciókkal kiegészített megfogalmazásának szükségességét sürgette.

1 <https://rm.coe.int/regional-and-minority-languages-in-europe-today-current-affairs-commit/168075c431>

2 [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2017/2937\(RSP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2017/2937(RSP))

A magyar politikusokhoz köthető kezdeményezéseken túl meg kell említenünk a Gross-jelentést, továbbá a Schuster-jelentést, hiszen mindkettő fontos mérföldköve az európai kisebbségi soft-law csokornak.

Az ET PKGY 1334(2003). számú ajánlással fogadta el „Az autonóm régiók pozitív tapasztalata mint konfliktusmegoldást eredményező forrás Európában” című ún. Gross-jelentést. Eszerint a nemzeti közösségek államon belüli önrendelkezési joga az autonómia, mely lehetővé teszi a kisebbségek számára, hogy gyakorolják jogaikat, megőrizték kulturális önazonosságukat. Mivel az autonómia államon belüli megoldás, a kisebbségek egyidejűleg garantálják az állam területi integritását, egységét.

A 1832/2011. számú határozat³ – magyar kezdeményezésre – a tagállamok feladatává teszi az autonómia szavatolását. Az erre vonatkozó módosító indítványt Gaudi-Nagy Tamás és Kalmár Ferenc terjesztette be, és meg is szerezte a kellő számú támogatást ahhoz, hogy azt az ET PKGY elfogadjja. Az eredeti, Marina Schuster által készített jelentés a nemzeti önrendelkezés és az államiság elvének egymáshoz való viszonyát tisztázza. Célja a nemzeti kisebbségi törekvések jogszerű kereteinek biztosítása volt, mivel az Európa Tanács korábbi, a kisebbségvédelmi keretegyezménybe foglaltak meglehetősen puha előírások voltak.

Hivatkoznunk kell Louis Michel (2013/2078(INI)) jelentésére az alapvető jogok helyzetéről az Európai Unióban, mely részletesen foglalkozik a többi között a megkülönböztetés tilalmával a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak terén is.

Ugyanakkor az tapasztalható, hogy az egyes nemzeti kormányok a skót, a katalán, az ukrán folyamatok miatt inkább szűkíteni szeretnék ezeket a jogokat. Kimondva vagy kimondatlanul centrifugális erőnek tekintik a nemzeti kisebbségeket, következésképp inkább ezek integrációját szorgalmazzák a többségi társadalmakba.

Ezért egyre több európai politikus, valamint a kisebbségvédelemmel foglalkozó intézmény képviselői, de mi magunk is valljuk, hogy mindinkább sürgetőbb és szükségesebb egy egységes európai

3 "National sovereignty and statehood in contemporary international law: the need for clarification" <https://www.refworld.org/pdfid/4e608a092.pdf>



dokumentum elfogadása, melynek szabályozása kógens, így az elveit az európai államok kötelesek majd beépíteni saját nemzeti szabályozásukba. Itt az ideje, hogy kimondjuk: az EU saját szabályaiba is ültesse át, és gyakorlatában is valósítsa meg az ET-ben kimunkált és elfogadott alapelveket. Az ET egy standardképző intézmény, gyakorlatilag az európai demokrácia szellemi műhelye. Az EU-nak mint integrációs szervezetnek hasznosítania kell ezeket a kidolgozott és elfogadott alapelveket, és politikai súlyánál fogva meg kell követelnie tagállamaitól az ET-dokumentumokban foglalt alapelvek implementációját. Láthatóan nem kerülheti meg az Európa Tanács, hogy az európai polgárokért viselt felelősséggel egy olyan keretszabályt dolgozzon ki, amely egyesíti a kelet-európai etnikai és a nyugatos polgári szemléletet.

Vannak vélemények, melyek hangoztatják, hogy a nemzeti kisebbségvédelem továbbra is maradjon nemzetállami hatáskörben, mert Európában nagyon különböző helyzetek találhatók e téren. Természetesen el lehet fogadni az országspecifikus szabályozást, de akkor sem tekinthet el az intézményrendszer az alapelvekkel is harmonizáló, azoknak megfelelő szabályrendszer rögzítésétől, mely az Európa Tanács által kinyilvánított, elfogadott, kötelező és kikényszeríthető elveket tartalmazza, s mely keretet szab az országspecifikus intézkedéseknek.

Ha minden más területen elvárt az európai demokratikus elveknek való megfelelés, be nem látható, hogy ezen a területen miért nem teremthető és követelhető meg egy közös elvárható standard különösképpen annak figyelembevételével, hogy például az uniós felvétel során kisebbségekből is „vizsgázni” kell! (S ha már vizsgázni kell, miért nincs követés?!) Európának tehát elsősorban az őshonos nemzeti kisebbségei irányába rendeznie kell sorait. Sürgősen, mielőtt még a bevándorló kisebbségek státuszkérdéseivel való kollízió újabb feszültségpontot képez a már gyülekező sötét felhőkkel terhelt európai horizonton.

Az Európa Tanács eddig is vezető szerepet vállalt és töltött be a nemzeti kisebbségek európai szintű érdekeinek artikulálásában. Ezért is kívánja a magyar elnökség ebben a szerepében

megerősíteni a Tanácsot, hogy az eddig végzett jelentős munkája összegzésével és a javasolt elvek megszilárdításával európai kereteket építsen.

Mindezekre tekintettel javaslatot teszünk a következő alapelvek megfogalmazására:

A nemzeti kisebbségek ügye nem belügy, hanem európai ügy

Az európai történelem bizonyítja, hogy a kontinens politikai eliteje képtelen volt választ adni azokra a nemzeti kisebbségi kérdésekre, melyek legtöbbször a politikai feszültségek, konfliktusok, emberi jogok megszegésének fő okait képezték. Ez nem csupán a múlt jellegzetessége, ma is aktuális probléma. Európa államainak és intézményeinek bátran fel kell tárniuk és foglalkozniuk kell az őshonos kisebbségek helyzetével. Elsősorban azért, mert az európai béke és stabilitás megőrzésében elsődleges és különlegesen fontos szerepet játszik.

A kontinens egyes részein a kisebbségben élő nemzeti közösségeket többnyire nem védik, vagy csak részben védik jogszabályok, így ők a többség önkényének vannak kiszolgáltatva. A múlt és jelen szabályai alacsony hatékonyságúak és ezért az őshonos nemzeti kisebbségben élő személyek száma jelentősen csökkent. Jelenleg Európában a lakosság több mint 10%-a tartozik az őshonos kisebbségi közösségekhez. Majdnem minden államban található ilyen közösség.

Itt kívánjuk megjegyezni azon hiányosságait a mai szabályozásnak, hogy nem tesz különbséget az őshonos (autochton), s a bevándorló kisebbségek között. Az egyezségokmányból fent idézett cikk értelmezésében az Emberi Jogi Bizottság rámutat, hogy az első fordulat – bár úgy tűnik, kizárja az újonnan érkezőket, – mégis joghatósága alá von minden, az állam határain belül élő személyt.



Fontos feladat azonban, megkülönböztetni az őshonos nemzeti közösségeket a gazdasági bevándorlóktól és a migránsoktól. Sajnos vannak Európában olyan szakmai és politikai törekvések, melyek e fogalmak összemosásával kívánják a problémát elkenni.

Az állampolgárság elválhat a nemzeti identitástól

Az állampolgárság nem szükségszerűen azonos a nemzethez tartozással. Kijelenthető, hogy Európán belül az állampolgárság és a nemzeti hovatartozás nem lehetnek ellenségeskedést generáló ellentétes fogalmak, tekintettel a közös érdekekre és értékrendre.

A mindenkori hatalmak elvárták és néhányuk még ma is elvárja, hogy a területükön élő nemzeti közösségek identitása automatikusan kövesse az állampolgárságot. Másként fogalmazva: az állampolgár kötelezően igazodjon – még ha nemzeti kisebbséghez tartozik is – a többségi társadalom önazonosságához. Ebből komoly feszültségek adódtak és adódnak, melyek nem csupán konfliktusforrást jelentenek a többség és kisebbség között, hanem egyben Európa békéjét és stabilitását is veszélyeztetik. Az általunk megfogalmazott elv rögzítése hozzájárul a többségi önkény megszüntetéséhez. Az ET-tagországokban a többségi státusz nem jelenthet hegemóniát a kisebbség fölött.

„Mindenkinek három tekintetben kell elismerést kapnia: integritásában, mint mással nem helyettesíthető egyén, mint egy etnikai vagy kulturális csoport tagja, és mint polgár, vagyis a politikai közösség tagja egyforma védelemben és tiszteletben kell, hogy részesüljön” ahogy Jürgen Habermas „Az állampolgárság és nemzeti identitás” cikkében fogalmaz.⁴

4 http://www.jura.uni-bielefeld.de/lehrstuehle/davv/wustldata/1994_Bart_van_Steenbergen_The_Condition_of_Citizenship_OCR.pdf pp. 24.

E tétel szükségességének nyomatékos igazolása a jelenlegi Ukrajnához tartozó Kárpátalja, ahol a határok változása okán egy emberöltő alatt legalább ötször kellett volna identitást váltani, változtatni, hiszen az államhatárok ennyiszor változtak az ott élők feje felett.

A nemzeti kisebbségvédelem alapja az identitáshoz való jog maradéktalan biztosítása

Az identitáshoz való jog az emberi méltóság védelméből származik, és a nemzeti kisebbségek védelmének alapját képezi. Ugyanis az identitás az, mely megkülönbözteti a közösségeket és azokat az értékeket, melyekkel egy adott közösség gazdagította az emberiséget.

Az Egyesült Nemzetek Szervezete a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló 1992-ben elfogadott nyilatkozata (47/135 sz. határozat) első cikke a következőképpen fogalmaz:

- „1. Az államok a saját területükön védik a kisebbségek létezését és nemzeti vagy etnikai, kulturális, vallási és nyelvi identitását, valamint ösztönzik ezen identitás előmozdításának feltételeit.
2. Az államok megfelelő törvényhozási és egyéb intézkedéseket fogadnak el ezen célok megvalósítása érdekében.”

Ez természetesen magában foglalja az asszimiláció elfogadhatatlanságát, azzal, hogy a kisebbség jogainak megkülönböztetés nélküli tiszteltben tartása és az integráció nem jelenthet asszimilációt.

Rá kell mutatnunk, hogy a kisebbségek védelmének mindenkor a következő elveknek kell eleget tennie:

- a kisebbségi csoporthoz tartozók egzisztenciális védelme, beleértve a megélhetésük biztosítását, gazdasági támogatásukat is,
- kirekesztésük tilalma,
- hátrányos megkülönböztetésük tilalma,
- asszimilációjuk tilalma.



A csoportidentitás védelme nem csupán azt jelenti, hogy a többségi társadalom és az állam toleranciát tanúsít a nemzeti kisebbségekkel szemben, hanem megbecsüli őket, segíti az identitás megőrzését, és védelmet biztosít az asszimiláció hatásaival szemben. Tehát a szélesebb társadalom pozitív és egyben aktív támogatója a kisebbségi önazonosság megőrzésének. A szabályozás értelmében az egyes nemzeti jogszabályoknak, s a hozzájuk kapcsolódó intézkedéseknek meg kell felelni a megfogalmazott céloknak.

Az identitás védelmének szükségszerűségét a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény 5.1. cikke is megerősíti, amikor megfogalmazza, hogy a kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van szabadon, megkülönböztetés nélkül élvezni saját kultúrájukat, használni saját nyelvüket. Az identitásnak a szabályozásban használt fogalma úgy személyekre, mint közösségekre is vonatkozik, kiterjed.

Az identitás védelmének megvalósításához mind az egyéni, mind a kollektív jogok biztosítása szükséges

Egy kisebbség nem csupán a személyek (individuumok) összességéből áll. E fogalom feltételezi úgyszintén a közösségen belüli komplex kapcsolatok létét is. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya azon univerzális szerződés, mely kifejezetten a kisebbségi jogokra vonatkozó szabályt tartalmaz, amikor a 27. cikkében rögzíti, hogy „olyan államokban, ahol nemzeti, vallási, vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják, vagy, hogy saját nyelvüket használják.” Ez a rendelkezés ugyan világosan rögzíti, hogy a kisebbséghez tartozó személyekre vonatkozik, de annyiban a kollektív jelleg

is megjelenik, ahogy a következő fordulatban a csoport tagjainak együttes jog gyakorlására utal.⁵ A sokszor idézett és referenciaként szolgáló Kisebbségvédelmi Keretegyezmény, valamint a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Chartája többnyire egyéni jogokról beszél. Az általánosan használt „nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek” kifejezés az egyéni és egyáltalán nem a kollektív jogokra utal. Pedig a közösségek kollektív jogai is védendők. Vannak európai országok (pl. Olaszország, Finnország, Svédország stb.), melyek biztosítják őshonos kisebbségeik számára a kollektív jogokat is. A kollektív jogok elismeréséből következik, hogy minden közösség hagyományainak megfelelően saját, specifikus intézményrendszert működtethet.

Meg kell említenünk a mostanában sokat hangoztatott őshonos kisebbségek többségi társadalomba történő integrációjának kérdését. Ez a fajta integrációs igény kollektív jogok biztosítása nélkül egyenes út az asszimiláció felé. **Ez viszont feszültséget és biztonsági kockázatot jelenthet, ideértve az esetleges szecessziós igények felmerülését is.**

A napjainkban nagyon hangoztatott párhuzamos társadalmak kialakulásától való félelem túlzottnak tűnik. A fenti elvek betartásával és megfelelő, demokratikus egyeztető fórumok létrehozásával ez a kérdés kezelhető. A manapság politikusok által fennhangoztatott integráció szükségessége inkább asszimilációs törekvést takar. Az őshonos kisebbségek közösségei Európába akarnak integrálódni, de nem egy másik nemzet – még ha többséginek tekinthető is – „hátsó udvarán” keresztül.

A nyelvi jogok, valamint az anyanyelven való oktatás joga kulcselemei a nemzeti kisebbségvédelemnek, és fontos részét képezik a kollektív jogoknak.

Az egyik legfontosabb intézkedés, melyet az állam egy kisebbségi nyelv védelmében tehet az, hogy hivatalos nyelvvé (regionális nyelvvé) nyilvánítja azon a területen, ahol azt beszélik. Ez magától értetődő gyakorlattá kellene, hogy váljon. Több ilyen jellegű jó

5 General comment No. 23. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 26 April 1994.



gyakorlat működik Európa országaiban. Ehhez viszont egységes szabályozásra lenne szükség az Unióban, mégpedig oly módon, hogy azt valamennyi tagországnak kógens erővel a nemzeti jogszabályokba kelljen beemelni.

Egy állam területén élő nemzeti kisebbségek államalkotó tényezői az adott államnak

Az európai történelem során az államhatárok gyakran változtak. Ezért számos nemzeti közösség kisebbségi státuszba került. Ezeket hívjuk őshonos nemzeti kisebbségeknek, mivel századokon át ugyanazon a területen laktak, ahol kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk nyomai megtalálhatók. Ily módon hozzájárultak szülőföldjük fejlődéséhez, gazdagítva az egyetemes európai értékeket és kultúrát, függetlenül attól, hogy mely hatalom uralta a történelem során azokat a területeket. Értékkeremtésük egyáltalán nem tekinthető másodrendűnek. Sőt, egyes területek esetében a kisebbségek kulturális hagyatéka túlsúlyban van az aktuális többségi nemzetiségéhez képest. A fentieket figyelembe véve, e közösségeket nem „kisebbségeknek” vagy „együtt élő kisebbségeknek” kellene nevezni, hanem „nemzetiségnek”, melyek egyenjogú alkotói az adott államnak. A nemzetiség mint fogalom jelentése ily módon, hogy az adott közösség a többségi társadalomtól eltérő nemzet része, mely az adott állam területén él. Meg kell jegyezni, hogy Európában sok, de nem minden nemzetiségnek van anyaországa.

A nemzetiség fogalmának használata egyrészt segítséget jelentene az őshonos közösségek megkülönböztetésében, tehát akik a szülőföldjükön kívánnak élni, boldogulni⁶, másrészt könnyebbé tenné annak felismertetését, hogy autochton voltuk alapján

⁶ United States Declaration of Independence https://en.wikipedia.org/wiki/Life,_Liberty_and_the_pursuit_of_Happiness

szükséges a nemzeti alkotmányokban államalkotó tényezőként való elismerésük, mint például ahogy ezt a magyar Alaptörvény⁷ is rögzíti.

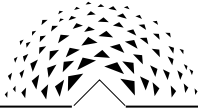
Ezzel tiszta helyzetet tudna az európai közösség is teremteni, most, amikor a frissen bevándorlók előtt kitérte a kapukat, s nagyobb gesztusokat tesz számukra, mint az őshonos közösségei részére. Sőt, amíg a szülőföldjükön boldogulni kívánók esetén nem védi meg őket az asszimilációtól, szemet huny a jogszűkítések, jogkorlátozások előtt, addig a bevándorlók számára vallásuk, nyelvük, kultúrájuk gyakorlásához minden erkölcsi és anyagi támogatást megad.

Összegzés

Szükség van tehát egy olyan dokumentumra, mely kapcsolatot jelent a területtel foglalkozó szakértők, kutatók, szociológusok és a szabályozás kialakításával megbízott politikusok között. Ez utóbbiak igénye, hogy egy jól felépített, összeszedett, logikus és alkalmazható elméleti anyagot kapjanak, mely beépíthető az európai jogrendszerbe. **Ennek alapját képezhetik, sőt megkerülhetetlenek a fent említett, ide vonatkozó Európa tanácsi és európai parlamenti dokumentumok.**

Elsőként egy úgynevezett **zöld könyv** kerülne kiadásra, mely tartalmazná a vonatkozó európai szintű dokumentumokat. Ezt követheti az őshonos nemzeti kisebbség helyzetével kapcsolatos úgynevezett **fehér könyv**, mely az általunk **axiómaként** megfogalmazott, európai uniós kisebbségvédelmi alapelveken nyugszik, és amely a tagállamok számára kötelezően betartandó és egységes európai szabályozás alapját képezi. Erre kell aztán építeni a Gross-jelentésben megfogalmazott alapelveket, melyek 15 év távlatában is láthatóan következmények, folytatás,

⁷ „A Magyarországon élő nemzetiségeket és népcsoportokat a magyar nemzet részének tekintjük.” Magyarország Alaptörvénye.



visszhang, és főleg széles körű alkalmazás nélkül maradtak. A fentiekkel összefüggésben lehet a nemzetállam fogalmát is újra meghatározni, tekintettel arra, hogy az őshonos nemzeti közösségeket kirekesztő nemzetállamok ideje lejárt.

A fenti alapelvek, axiómák elfogadtatása egy új Pax Európa megteremtésének alapfeltétele, mely lehetőséget biztosít, hogy Európa újradefiniálja magát a globális világban, alapértékei megőrzése mellett. Erre a megállapodásra épülő, kötelező erővel rendelkező jogi szabályozás hozhatja meg a nemzetek, nemzetrészek, nemzetiségek közti valódi egyenlőséget Európában.

Az Európa Tanács szerepe Kelet–Közép–Európa demokratikus átalakulásában – Az Európai Unió előszobája

Tóth–Ferenc Adrienn

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.2.02

Összefoglalás¹: *A hatékony multilateralizmus az elmúlt években megkérdőjeleződött. A hidegháború végén és a közép-kelet-európai rendszerváltás első éveiben mindazonáltal nagy volt a várakozás a multilaterális szervezetek irányában. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2021 májusa és novembere közötti második magyar elnöksége időszerűvé teszi az Európa Tanács közép-kelet-európai politikai átalakulásban játszott történelmi szerepének áttekintését is. A tanulmány különös figyelmet szentel a szervezetnek a 90-es évek új kihívásai kezelése érdekében végrehajtott intézményi megújulására, bemutatja és értékeli az Európa Tanács emberi jogi rendszerének főbb elemeit. A második magyar elnökség ugyanis többek között arra törekszik, hogy az Európa Tanács 'aranykora' idején kialakított mechanizmusok közül a kisebbségvédelem területén kialakított felülvizsgálati struktúra tovább erősödjön.*

Kulcsszavak: *rendszerváltás, Közép–Kelet–Európa, Európa Tanács, emberi jogi rendszer, intézményi reform, magyar elnökség*

Abstract: *Effective multilateralism has been challenged in recent years. However, expectations were high towards multilateral institutions at the end of the Cold War and during the first years of the regime change in the Central and Eastern European countries.*

1 A szerző a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok és Politikatudományi Doktori Iskolájának doktorjelöltje, a Külgazdasági és Külügyminisztérium szomszédságpolitika fejlesztéséért felelős miniszteri biztosi kabinetének főosztályvezetője.



The Hungarian Presidency of the Committee of Ministers between May and November 2021 makes the overview of the historical role of the Council of Europe in the political transition of Central Eastern Europe very topical. This study has a special focus on the institutional renewal of the Organisation to fulfil its potential in addressing the main challenges of the 1990s. The paper also aims to present and evaluate the main elements of the human rights regime in the Council of Europe. The second Hungarian Presidency shall endeavour inter alia to further strengthen the supervisory scheme developed in the ‘Golden Age’ particularly in the field of national minority protection.

Keywords: *democratic transition, Central Eastern Europe, Council of Europe, human rights regime, institutional reform, Hungarian Presidency*

Bevezetés

Az 1949-ben Londonban alapított Európa Tanács az “Alapító Atyák”² által elképzelt, II. világháború utáni európai intézményrendszer első elemét képezte. Abból a meggyőződésből, hogy az igazságszolgáltatásra és nemzetközi együttműködésre épülő béke elengedhetetlen az emberi társadalom és civilizáció megőrzéséhez (Európa Tanács Alapokmánya, Preambulum, 1949), a szervezet elsődleges célját a tagok közötti nagyobb egység megteremtésében, az európai közös örökség elveinek és eszményeinek megvalósításában és megőrzésében, illetve a gazdasági és társadalmi fejlődés előmozdításában határozták meg. Bármely európai állam csatlakozhatott az Európa Tanácshoz, feltéve, hogy elfogadta a jogállamiság elveit és az emberi jogok és alapvető szabadságjogok minden, joghatósága alá tartozó ember számára történő biztosítását (Európa Tanács Alapokmánya).

2 Winston Churchill, Konrad Adenauer, Robert Schuman, Paul Henri Spaak, Alcide de Gasperi, Ernest Bevin. Lásd az Európa Tanács honlapján. Letöltve: 2021. március 5. <https://www.coe.int/en/web/about-us/founding-fathers>

1990-re a fokozatosan mélyülő európai integráció (Barth, Bijsmans 2018) önreflexiók folyamatokat indított el az Európa Tanácsban, szükségessé vált a szervezet Európai Közösségekhez³ képest történő önmeghatározása.⁴ Bár a maastrichti szerződéssel⁵ létrejövő Európai Unió nem teljesen vethető össze az Európa Tanáccsal mint kormányközi szervezettel (Hlavac 2010), mégis szükségessé vált a két európai intézmény hatáskörének egymáshoz képest való meghatározása (Joris, Vandenberghe 2008). Ezt a munkamegosztást indokolta az egyre hangsúlyosabbá váló együttműködés (Official Journal of the European Communities, 1987) illetve az intézményesülő „négy résztvevős”⁶ találkozók is (Nyilatkozat az Európa Tanács jövőbeni szerepéről az európai intézményrendszerben, 1989). A két európai szervezet közötti kapcsolat azonban külön elemzést érdemel, ennek vizsgálata nem képezi jelen tanulmány tárgyát.

Az Európa Tanács jelenleg ismert intézményi arculata a kelet-közép-európai⁷ (Herczeg, 1998) rendszerváltás előestéjén még nem alakult ki. A történelmi lehetőség az európai államok egyesítésére, és az európai közös örökség demokratikus elveinek az egész európai kontinensre való kiterjesztésére a Berlini fal leomlását és a Szovjetunió összeomlását követően érkezett el. Mind az Európa Tanács (ET) kormányközi döntéshozó szerve, a Miniszteri Bizottság (MB), mind parlamenti fóruma, a Parlamenti Közgyűlés (PKGY) egyetértett abban, hogy az Európa Tanács megfelelő keretet biztosít Közép- és

3 1993-ig az Európai Szén- és Acélközösségnek, az Európai Gazdasági Közösségnek és az Európai Atomenergia Közösségnek az összefoglaló neve (Kende 1995. 124–143).

4 A Szerző személyes véleménye.

5 Az 1992. február 7-én aláírt maastrichti szerződés 1993. november 1-jén lépett hatályba.

6 A „quadripartite” találkozót az 1989. május 5-i külügyminiszteri találkozón elfogadott politikai nyilatkozat intézményesítette. 8. pontja szerint a „quadripartite” találkozót a Miniszteri Bizottság soros elnöke, az ET-főtitkár, valamint az Európai Közösségek Tanácsának elnöke és az Európai Bizottság elnöke részvételével tartják.

7 Kelet-Közép-Európa alatt, Herczeg Géza történelmi régiója nyomán, jelen tanulmány Lengyelországot, Magyarországot, Csehországot és Szlovákiát, vagyis a V4-eket érti, de Szlovénia és Horvátország, illetve Románia is köthető hozzá.



Kelet-Európa államai számára az európai struktúrához való teljes jogú csatlakozásra, illetőleg az ET hatékonyan képes hozzájárulni Európa politikai, jogi, szociális és kulturális dimenziójának kiterjesztéséhez (PACE recommendation 1990, 1124). Az új küldetéshez azonban új eszközökre volt szükség. Az 1990-es években kialakított, előremutató *mechanizmusok* pedig mára meghatározzák az Európa Tanács arculatát.⁸

Az Európa Tanács emberi jogi mechanizmusai a kelet-európai rendszerváltás előtt

Egy Európa helyét és szerepét a felemelkedő két globális szuperhatalom, az Amerikai Egyesült Államok és Szovjetunió között biztosító páneurópai szervezet létrehozásának gondolata már az I. világháborút követően megjelent. Azonban a nemzetállamok, főként pedig a XIX. század nagyhatalmai közötti versengés a vezető szerep elnyeréséért, akkor megakadályozta a kontinens egyesítését. A II. világháború tragikus eseményei és fájdalmas tapasztalatai ébresztették csak rá Európa nemzeteit, főleg a korábbi nagyhatalom Nagy-Britanniát és Franciaországot arra, hogy az egyedüli esély az elvesztett politikai befolyás visszaszerzésére a föderális megközelítés követése lesz (Gazdag, Kovács 1999, 31–48.). Számos elvi és gyakorlati vitát követően az Európa Tanácsban megtestesülő együttműködési modell egyfajta kötelező átmenetet képez a többi európai és transzatlanti együttműködési formához képest (Mezei, 1999, 49–51.). A szervezet alapítói az Európa Tanácsban az Európa-építési folyamat megtestesülését látták, a kormányközi együttműködési kereteken túlhaladva az Európa Tanács létrehozásával a II. világháború utáni Európa értékközösségét kívánták létrehozni (Mezei et al. 1999, 51.).

Az értékközösség kialakításának célját szolgálta az Európa Tanács által módszeresen létrehozott emberi jogi egyezményrendszer, melyhez elősorban az emberi jogi alapegyezménye⁹ és annak

⁸ A Szerző véleménye.

⁹ Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE), ETS 005, Róma, 1950. november 4.

kiegészítő jegyzőkönyvei, de bármely más, emberi jogi vonatkozású jogi norma, így pl. a kínzás megelőzéséről szóló egyezmény¹⁰, vagy akár a szociális jogokat biztosító egyezmény¹¹ is tartozott.

A szervezet a normaalkotási tevékenység kiegészítéseként szigorúan ellenőrzi a vállalt kötelezettségek végrehajtását és a tagállamok ET-normák teljesítése területén tett előrehaladását is. Azáltal azonban, hogy a kelet-európai bővítés révén új szakértő testületeket hozott létre az új tagállamok európai normákkal való minél szélesebb körű megfelelésének segítésére, az Európa Tanács tulajdonképpen háromszoros célkitűzést teljesít. A normák és sztenderdek kidolgozása és számonkérése mellett célzott támogatási programokkal, intenzív párbeszéd és szakmai támogatás révén a végrehajtás nemzeti szintű elősegítése is a küldetésében szerepel. Ez utóbbi pillér kapott határozó támogatást, és ment át gyökeres átalakításon az 1990-es évek kelet-európai politikai változásai következtében. Tekintettel azonban arra, hogy a kelet-európai tagjelölt országok többségénél a szervezet tulajdonképpen megelőlegezte a teljes tagságot az alapvető kritériumok teljesítése esetén anélkül, hogy szigorúan számonkérte volna a demokratikus intézményrendszer kiépítésében tett előrehaladást, lényegében előrevetítette az emberi jogi normák végrehajtását a későbbiekben érő komoly kihívásokat.

Új emberi jogi intézmények létrehozása 1990 után

A fentiekben kifejtett körülmények és megfontolások következtében az Európa Tanács tehát számos új intézmény létrehozásáról döntött annak érdekében, hogy segítse a tagsági kérelmet benyújtott kelet-közép-európai államok európai normák szerinti

10 Egyezmény a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről Strasbourg, 1987. november 26.

11 Európai Szociális Charta, ETS 035, Torinó, 1961. október 18.



demokratikus átalakulását. A kelet-közép-európai államok számára az ET-tagság komoly lehetőséggel bírt, a első lépést jelentvén az euroatlanti integrációs folyamatban, hiszen mára a kelet-közép-európai történelmi régió (Herczeg et al. 1998) mindegyik állama tagjává vált az Európa Uniónak is.¹²

Emberi Jogok Európai Bírósága

Bár az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) az Emberi Jogok Európai Egyezménye 19. cikkelye nyomán már 1959-ben¹³ létrejött, az állandó Bíróság csupán az EJEE II. kiegészítő jegyzőkönyvének hatálybalépésétől kezdve, 1998-tól működik. A Bíróság által befogadható ügyeket az egyezmény rögzíti, államközi ügyekkel és egyéni panaszokkal is foglalkozik az egyezményben és kiegészítő jegyzőkönyvekben fogalt elfogadhatósági kritériumok alapján.¹⁴ Legismertebb elfogadhatósági feltétele a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítése, illetve a kérelemnek a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítéséről szóló végleges határozattól számított hat hónapon belüli benyújtása az EJEB-hez. Utóbbi feltételt a bíróság ügyterhének csökkentését célzó bírósági reform keretében már módosítja az EJEE 2013-ban aláírásra megnyitott 15. kiegészítő jegyzőkönyve, azonban annak hatálybalépéséhez az EJEE összes részes államának, vagyis az ET mind a

12 Magyarország 1990. november 6-án csatlakozott az Európa Tanácshoz 24. tagállamként, és elsőként a kelet-európai régióból, megelőzve Lengyelországot (1991), Bulgáriát (1992), Észtországot, Litvániát, Szlovéniát, Csehországot, Szlovákiát, Romániát (1993), Lettországot, Ukrainát, Albániát, Észak-Macedóniát (1995), Horvátországot, Oroszországot (1996), Bosznia-Hercegovinát (2002), Szerbiát (2003) és Montenegrót (2007).

13 Az ET Parlamenti Közgyűlésének elődje, az ún. Tanácskozó Gyűlés (Consultative Assembly) a Bíróság első tagjait 1959-ben választotta meg, és a Bíróság első ülését 1959 februárjában tartotta. The Court in Brief. https://www.echr.coe.int/Documents/Court_in_brief_ENG.pdf

14 EJEE 35. cikk.

47 tagállamának ratifikálása szükséges. A szóban forgó kiegészítő jegyzőkönyvhöz eddig 46 tagállam csatlakozott, a reformintézkedés hatálybalépésére mindaddig nem kerül tehát sor, amíg a fennmaradó egy tagállam nem ratifikálja az egyezményt.

Az EJOB ítéleteinek végrehajtása az egyezmény 46. cikke értelmében minden szerződő fél számára kötelező, az ítéletek végrehajtását a Miniszteri Bizottság feladata ellenőrizni (EJEE 46. cikk 2. pont).

A Miniszteri Bizottság rendszeresen felülvizsgált döntése alapján¹⁵ az ítéletvégrehajtás MB általi ellenőrzését külön erre a célra felállított szervezeti egység koordinálja. Ez a főosztály szervezi a negyedévente megrendezésre kerülő emberi jogi formációjú miniszteri bizottsági, ismertebb nevén CMDH-üléseket (általában március, június, szeptember, december első hetében)¹⁶. Az ítéletvégrehajtási Főosztály (EXEC) amellet, hogy összeállítja a CMDH-ülések napirendjét, naprakész háttéranyagokat és értékelő elemzéseket is készít a napirenden szereplő ügyek végrehajtásának állapotáról, a meghozott nemzeti intézkedésekről, a CMDH által elfogadott korábbi határozatokról, hogy ezzel is segítse a Miniszteri Bizottságot az ítéletek végrehajtásának hatékony ellenőrzésében. A tagállamok a végrehajtás állapotáról ún. cselekvési tervekben (*action plan*) számolnak be. A szükséges egyéni vagy általános intézkedések meghozatalát, vagyis a bírósági ítélet teljesítését követően az MB határozatban (*resolution*) zárja le a vizsgálatot. Tekintettel arra, hogy a Miniszteri Bizottságot a 47 tagállam kormányzati képviselői alkotják, a bírósági ítéletek végrehajtása nem ritkán túlmutat a jogi természetű eszmecserén, és számos esetben politikailag túlfűtött vitákba torkollik. Ilyen esetben nem feltétlenül nyújt támpontot az EXEC által elkészített, tárgyyszerű jogi elemzés; a küldöttségek politikai megbízás alapján foglalnak

15 Többek között a 2016. március 30-ai határozat szabályozza az ítéletvégrehajtást felügyelő szervezeti egység feladatkörét. GR-H(2016)2-final, 30 March 2016.

16 A szerző saját tapasztalata a CMDH (Comité des Ministres Droits de l'Homme) ülésein való személyes részvétel alapján 2011–2016 között.



állást. Kiváló példa erre a Ciprus kontra Törökország¹⁷ államközi ügy, melyben a Bíróság 2001-ben hozott ítéletet, végrehajtásának felülvizsgálata pedig három fejezet esetében a mai napig nincs lezárva. Sőt, a CMDH legutóbbi, 2021. márciusi ülésén azt a döntést hozta, hogy az államközi ügy bizonyos aspektusainak vizsgálatát csak egy év múlva, 2022 márciusában folytatja.¹⁸

Bár az ítéletek végrehajtása minden, az EJEE-hez csatlakozott tagállam számára kötelező, a felülvizsgálat során a Miniszteri Bizottság korlátozott eszközökkel rendelkezik a végrehajtás kikényszerítésére. A határozatok, ideiglenes határozatok (*interim resolution*), főtitkári levél és közvetítés szemmel láthatóan nem hoznak áttörést a politikailag érzékeny kérdésekben. A helyzet fonákja éppen az, hogy ahol már főtitkári közbenjárásra van szükség, vajmi kevés esély kínálkozik a sikeres közvetítésre, hiszen nyilvánvalóan politikai megfontolások húzódnak a nem teljesítés mögött. De nem csupán az államközi ügyek azok, ahol egy tagállam megmakacsolhatja magát. Az is általánosító közkeletű tévedés, hogy az ítéleteket csupán a nem szilárd demokratikus berendezkedésű államok vonakodnak végrehajtani. A Hirst kontra Egyesült Királyság ügyben a strasbourgi Bíróság a fogvatartottak szavazati jogának biztosítását várta az alperes államtól (*respondent state*), a párbeszéd pedig 13 éven át zajlott. Végül a hasonló jogsérelemmel beérkező ügyek számának növekedése, illetve a nemzeti parlamentnek az MB által biztosított széleskörű mérlegelési hatásköre (*margin of appreciation*) vezetett eredményre, mely végül az ítélet végrehajtása érdekében hozott brit intézkedéseket elegendőnek értékelte, és 2018 decemberében lezárta az ügyet.¹⁹ A Miniszteri Bizottságnak tehát nincs tényleges

17 Press release issued by the Registrar. Judgment in the case of Cyprus v. Turkey, <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22:%5B%22003-68489-68957%22%7D>

18 CM/Del/Dec(2021)1398/H46-32. Cyprus vs Turkey, Varnava and Others vs Turkey, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680alb36d

19 Five cases against the United Kingdom, CM/ResDH(2018)467, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016808feca9

eszköze a nem teljesítés szankcionálására. A legerősebb jelzés az EJEE 46. cikk 4. pontjának alkalmazása, amely az ET és az ítéletvégrehajtást közlelő és aktívan követő civil szervezetek terminológiájában egyenlő a kötelezettségszegési eljárással. Ebben az esetben a Miniszteri Bizottság formálisan felkéri a Bíróságot annak eldöntésére, hogy az alperes állam valóban elmulasztotta-e az ítéletvégrehajtással összefüggő egyezményes kötelezettsége teljesítését. Erre eddig az EJEB és a CMDH történetében egyszer adódott példa, amikor a Miniszteri Bizottság Azerbajdzsán esetében alkalmazta a kötelezettségszegési eljárás megindítását 2017 decemberében (CMDH Interim Resolution CM/ResDH(2017)429, 2017).

Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság (ECRI)

A Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság egy olyan emberi jogi monitoringmechanizmus, amely a faji, etnikai, nemzeti származási, a bőrszín-, az állampolgárság-, a vallás-, és a nyelvi alapú megkülönböztetéssel, az idegengyűlölet, antiszemitizmus és intolerancia eseteivel foglalkozik (ECRI's Mandate). A bizottság létrehozásáról az Európa Tanács tagállamainak állam- és kormányfői első csúcstalálkozójuk alkalmával, 1993-ban, Bécsben hoztak döntést (Vienna Declaration and Action Plan, CoE Summit, Vienna, 1993). A csúcstalálkozóra nem véletlenül ekkor került sor. Annak összehívása mögött nem csupán a közös normák és elvek alapján újraegyesülő Európa eszméje húzódott meg, hanem a párhuzamosan zajló délszláv háború elrettentő példája is. Az újraéledő agresszív nacionalizmus, és annak a nemzeti kisebbség vonatkozásában is jelentkező katasztrofális következményei rádöbentették az európai vezetőket arra, hogy nemcsak a békés európai építkezés lehet veszélyben. Jugoszlávia szétesése, és az ottani konfliktus eszkalálódása más régiókra is komoly politikai, geopolitikai veszélyeket jelent (Vienna Declaration and Action



Plan, 1993). Ez a felismerés vezetett egy kormányközi szakértői bizottság létrehozásához, amely felügyeli a rasszizmus, idegengyűlölet, antiszemitizmus és intolerancia elleni jogszabályalkotást, a nemzeti politikát és egyéb intézkedéseket a tagállamokban. A bécsi csúcstalálkozó akcióterve felhatalmazta az új testületet arra, hogy általános irányelveket fogalmazzon meg (*general policy recommendation*). Az állam- és kormányfők második, strasbourgi csúcstalálkozója megerősítette az ECRI jogositványait 1997-ben (Strasbourg Declaration and Action Plan, 1997). Az ECRI Statútumának elfogadására végül 2002-ben, a Parlamenti Közgyűlés szélsőséges mozgalmak veszélyeiről szóló, 2000-ben elfogadott ajánlását (PACE recommendation 1438 (2000)) követően került sor. A statútum rögzíti a bizottság mandátumát, valamint országmonitoringgal kapcsolatos és normaalkotó tevékenységét, melynek alapján ötéves ciklusokban ellenőriz évente 9-10 ET-tagállamot. Az ECRI létrehozása óta 16 tematikus irányelvet fogadott el, és kiegészíti az Európa Tanács nemzeti kisebbségvédelmi monitoringtevékenységét.

Emberi jogi biztos

A 90-es évek nagy horderejű változásai és az európai társadalmakat érő kihívások következtében került sor az ET-tagállamok állam- és kormányfőinek második csúcstalálkozására 1997-ben Strasbourgban (Final Declaration, Second Summit). A második csúcstalálkozó alkalmával egy olyan cselekvési terv kidolgozására került sor, amely a demokratikus stabilitás megerősítése céljával olyan területeket azonosított be, ahol látványos eredményekre volt kilátás. Így a strasbourgi cselekvési terv az emberi jogok, szociális kohézió, állampolgári biztonság, demokratikus értékek és kulturális sokszínűség területén fogalmazott meg javaslatokat (Action Plan, 1997). Az emberi jogi biztos hivatalának létrehozása

is ezek között a javaslatok közöt szerepelt²⁰, létrehozásáról végül a Miniszteri Bizottság az első magyar elnökség idején, a Budapesten megrendezésre került 104. külügyminiszteri értekezlet során döntött (CM Resolution (99) 50). A budapesti külügyminiszteri értekezlet során nemcsak az emberi jogi biztos intézményének létrehozásáról született döntés. A szervezet alapításának 50. évfordulójával egybeeső magyar soros elnökség alkalmával a külügyminiszterek a budapesti nyilatkozatban megerősítették elkötelezettségüket az Európa Tanács mint Európát újra egyesíteni képes intézmény emberi jogi mechanizmusainak alkalmazása és az emberi jogok primátusa iránt (Budapest Declaration 1999).

Az emberi jogi biztos hivatalt létrehozó határozat értelmében a biztos széleskörű jogosítványokkal rendelkezik az emberi jogi tudatosság és oktatás előmozdítása, az emberi jogok védelmét és a jogsértések megelőzését célzó felvilágosítás és tanácsadás, a nemzeti emberi jogvédő intézmények tevékenységének elősegítése, a tagállami emberi jogi szabályozások és gyakorlat hiányosságainak beazonosítása, az emberi jogi sztenderdek végrehajtásának elősegítése és bármely, az emberi jogokkal összefüggő témával kapcsolatos jelentéstétel területén (CM Resolution (99) 50).

Az emberi jogi biztos hivatala nem igazságügyi intézmény, vagyis egyéni panaszokkal nem foglalkozik, de módjában áll következtetéseket megfogalmazni vagy állampolgárok sérelmére elkövetett emberi jogsértések nyomán széleskörű kezdeményezéseket elindítani. Az emberi jogi biztos számos nemzetközi és nemzeti intézménnyel működik együtt, így az ENSZ és szakosított intézményei, az Európai Unió, EBESZ vagy vezető emberi jogi civil szervezetek, egyetemi szféra és think tankek is a partnerei között

20 A jelenlegi emberi jogi biztost a Parlamenti Közgyűlés 2018. január 25-én választotta meg. A Bosznia-Hercegovinából származó Dunja Mijatović 2018. április 1-jén foglalta el hivatalát és kezdte meg hatéves mandátumát. A jelenlegi biztos negyedik a hivatalban a lett Nils Muižnieks (2012–2018), a svéd Thomas Hammarberg (2006–2012) és a spanyol Alvaro Gil-Robles (1999–2006) után.



szerepelnek (Az emberi jogi biztos mandátuma, 1999). Az emberi jogi biztos mandátuma hármass célkitűzés alapján az országlátogatásokra és nemzeti hatóságokkal, civil szervezetekkel való párbeszédre, tematikus jelentéstételre, az emberi jogok alkalmazásának végrehajtását szorgalmazó tanácsadásra, valamint felvilágosító tevékenységekre épül (The Commissioner, CoE).

A biztos tematikus tevékenysége az új kihívások számszerű növekedésével fokozatosan bővül. A klasszikus emberi jogi kérdések, mint a véleménynyilvánítás szabadsága, a sérülékeny társadalmi csoportok védelme vagy az esélyegyenlőség mellett, olyan területek is előtérbe kerültek, mint a mesterséges intelligencia emberi jogi aspektusai vagy a pandémia, illetve a gazdasági helyzet emberi jogi vetületei.

Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság)

Ha csak egy ET-intézményt kellene kiemelni, amely a legnagyobb mértékben járult hozzá a kelet-európai országok demokratikus átalakulásához, és a legismertebb, legelismertebb intézmények között szerepel, az kétségkívül a Velencei Bizottság lenne. Hírneve túlszárnyalja az ET-térség határait is, alkotmányozási kérdésekben máig a legfőbb hivatkozási pont. Az Európai Unió is épít a Velencei Bizottság tevékenységére, egyrészt speciális státusszal rendelkezik a Velencei Bizottságban, másrészt számos esetben hivatkozik a véleményére. A Velencei Bizottság korábbi német tagja, Wolfgang Hoffman-Riem véleménye szerint a terület egyenesen az Európai Unió döntéshozatalára is hatással lehet, különösen azóta, hogy az Európai Bizottság számos alkalommal saját tevékenysége szolgálatába állította a Velencei Bizottságot (Hoffmann-Riem²¹, 2014. 584.).

21 Wolfgang Hoffmann-Riem német jogászprofesszor, a Német Szövetségi Alkotmánybíróság korábbi bírója és a Velencei Bizottság korábbi német tagja.

La Pergola²², olasz jogászprofesszor elképzelése nyomán a Velencei Bizottság létrehozására végül az olasz külügyminiszter tett javaslatot Velencében, az 1989. március 31–április 1-jén megrendezésre került Joggal a demokráciáért alkotmányozó konferencián.²³ A közép- és kelet-európai államokban a berlini fal leomlása után egyre sürgetőbbé vált az igény a demokratikus alkotmányozási folyamat támogatására, ezért a Miniszteri Bizottság 1990. január 19–20-án, szintén Velencében megrendezésre került konferenciáján úgy döntött, hogy részegyezmény formájában hozza létre az új bizottságot (Schnutz Dürr, 2010).

Bár manapság már a Velencei Bizottság tevékenysége az egyik legsikeresebbnek és legismertebbnek tekinthető, kezdetben nem minden tagállam volt lelkes a kezdeményezés hallatán, és nem is volt mindenki hajlandó a részegyezményhez való csatlakozásra. Egyes tagállamok attól félték, hogy a Bizottság hozzájárul a szakosított bíróságok elterjedéséhez az alkotmányos felülvizsgálati jogkörrel rendelkező legfelsőbb bíróságokkal szemben (Schnutz Dürr, 2010).

2010-ben készült, a Velencei Bizottságot bemutató munkájában Schnutz Dürr arra is felhívta a figyelmet, hogy az alkotmányjog területén való együttműködés egyáltalán nem volt egyértelmű egy kormányközi szervezet keretein belül. Az alkotmányjog szükség-szerűen közel áll az állami szuverenitást érintő kérdéskörökhöz, és olyan érzékeny aspektusokkal is foglalkozik, mint a hatalmi ágak, a végrehajtói és törvényhozói hatáskör szétválasztása. Ezek a körülmények indokolták azt, hogy nem alakult ki konszenzus a Bizottság létrehozásának szükségességével kapcsolatban, így az csupán részegyezmény formájában jött létre, és kezdetben az ET akkori 23 tagállama közül mindössze 18 csatlakozott a kezdeményezéshez a Miniszteri Bizottság határozata alapján (1990 (CM Resolution (90) 6).

22 Antonio Mario La Pergola, olasz jogtudós, főügyész, később a közösségi politika koordinálásáért felelős miniszter (1987–1989) az Európai Unió Bíróságának bírójá (1994–2006).

23 Final Declaration of the Conference "Democracy through Law" (Velence, 1989. március 31– április 1.)



A Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság, amely statútuma szerint az Európa Tanács alkotmányozási kérdésekben illetékes konzultatív testületként kezdte meg tevékenységét, végül székhelye után Velencei Bizottságként vált általánosan ismertté. A bizottság mandátuma alapján az ET tagállamaival és harmadik országokkal²⁴, főként közép-kelet-európai államokkal működött együtt alkotmányozási, törvényhozási és igazgatási elvi és gyakorlati kérdésekben egyrészt a demokratikus intézmények hatékonysága és erősítése, másrészt a jogállamisági elv érvényesülésének elősegítése érdekében (Appendix to Resolution (90) 6, Statute 1990).

Bár a bizottság elismertségének köszönhetően mára meglehetősen kiszélesedett a tevékenységi területe – alapjogi kérdésekben, a demokratikus intézményekkel és a jogállamisággal összefüggő törvényalkotást, igazságszolgáltatási reformot vagy nemzeti kisebbségi jogokat érintő kérdéskörökben is kikéri a véleményét – a Velencei Bizottság tevékenységéről szóló 2019. évi jelentés a testület elsődleges tevékenységi köreként továbbra is az alkotmányozási tanácsadást jelöli meg, amelyet a testület vélemény formájában készít el. Ahogy az éves jelentés is kiemeli, de a Statútum 3. cikkely 2. pontja rögzíti, ilyen kérést az érintett tagállam, vagy az ET különböző szervei, a Parlamenti Közgyűlés, a Miniszteri Bizottság, a Helyi vagy Regionális Önkormányzatok Kongresszusa (CLRAE), a főtitkár vagy a VB tevékenységében részt vevő más nemzetközi szervezetek és testületek fogalmazhatnak meg. Az éves jelentés arra is felhívja a figyelmet, hogy a VB-vélemények formailag ugyan nem bírnak jogi kötőerővel, mégis hatással vannak a vonatkozó ország jogalkotására, hála a bizottság hírnevének, függetlenségének, pártatlanságának és nemzetközi presztízsének. A vélemény elfogadását követően ráadásul a bizottság kész továbbra is segíteni az érintett tagállamot, amíg az alkotmány vagy más, szóban forgó törvény elfogadásra nem kerül.

²⁴ A statútum elfogadásakor még egyetlen kelet-közép-európai állam sem volt tagja az Európa Tanácsnak.

2002-ben, miután az Európa Tanács minden akkori tagja csatlakozott hozzá, a bizottság kiterjesztett részegyezménnyé alakult át, vagyis lehetővé vált nem európai országok csatlakozása is. 2019-ben 62 teljes jogú tagot számlál és 13 egyéni entitás formálisan is kapcsolódik a tevékenységéhez (Annual report 2019).

Nemzeti kisebbségvédelem az Európa Tanácsban

A nemzeti kisebbségi kérdéskör változó intenzitással ugyan, de a kezdetektől fogva az Európa Tanács tevékenységének homlokterében áll. A Palamenti Közgyűlés elődjeként az ún. Tanácskozó Gyűlés²⁵ már 1949-ben javasolta a Miniszteri Bizottság számára egy olyan egyezmény kidolgozását, amely az ENSZ Közgyűlés által 1948. december 10-én elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában²⁶ foglaltakra hivatkozva kollektív garanciát nyújt minden állampolgára számára a jogok és alapvető szabadságjogok gyakorlásához (PACE recommendation 38 (1949)). Ennek eredményeként született az Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről²⁷, de preambuluma szerint ez csak az első lépés volt az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában foglalt egyes jogok kollektív érvényesüléséhez. A Parlamenti Közgyűlés 1960-ban javaslatot tett a Miniszteri Bizottságnak az EJEE második kiegészítő jegyzőkönyve kidolgozására, amely az első jegyzőkönyv által nem említett bizonyos polgári és politikai jogokról szól (PACE recommendation 234 (1960)). A PKGY ugyanezen ajánlása szövegszerű javaslatot is tett egy olyan cikkely megfogalmazására, mely kimondja a törvény előtti egyenlőséget, és tiltja a diszkriminációt többek között nemzeti hovatartozás és nemzeti kisebbséghez tartozás alapján is.

25 Consultative Assembly

26 Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/hng.pdf

27 Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE), ETS 005, Róma, 1950. november 4.



1961. évi 285. számú ajánlásában a PKGY emlékeztet arra, hogy az Emberi Jogi Egyezmény 14. cikkelye ugyan biztosít némi védelmet a nemzeti kisebbségek számára a diszkriminációval szemben, ugyanakkor szükség van a nemzeti kisebbségek kollektív érdekeinek az államok alapvető érdekeinek figyelembevételével történő biztosítására is. Ezért olyan szöveget javasol a második kiegészítő jegyzőkönyvbe, amely kitér a nemzeti kisebbségek azon jogára, hogy közösségként, a közrend tiszteletben tartásával gyakorolhassa saját nyelvét és kultúráját, iskolát hozhasson létre, ahol a maga választotta nyelven kap oktatást, és azon a nyelven gyakorolhatja vallását. Az ígéretes próbálkozásokat végül az Emberi Jogi Bíróságnak a belga nyelvi ügyben hozott 1968-as ítélete²⁸ akasztotta meg, melynek következtében az illetékes szakértői bizottság is arra a konklúzióra jutott 1973-ban, hogy nem szükséges a kisebbségek jogairól külön kiegészítő jegyzőkönyv kidolgozása (FCNM Explanatory report, 1995, 1.).

Fentiekhez hasonló kezdeményezések születtek a kisebbségi nyelveket és azokat használó közösségek védelmére is. A Tanácskozó Gyűlés 1957-ben és a Parlamenti Közgyűlés 1961-ben is²⁹ felszólított az Emberi Jogi Egyezmény kisebbségi jogokat, kisebbségi kultúrát és nyelvet védő kiegészítésére (ECMRL Explanatory report, 1992, 1.). A Parlamenti Közgyűlés 1981. évi 928-as ajánlása felhívta a figyelmet a kisebbségi nyelvű oktatási és kulturális problémákra, és ugyanebben az évben az Európai Parlament is elfogadott egy állásfoglalást ebben a kérdésben. Mindkét dokumentum arra a következtetésre jutott, hogy szükség van a regionális vagy kisebbségi nyelvek és kultúra védelmét célzó charta kidolgozására (ECRML Explanatory report et al. 1992, 1.).

28 A „Belga nyelvi ügy” az Emberi Jogi Bíróság 1968. július 23-i ítélete. „A vallon illetve flamand nyelvek külön régiót képeztek, és a régió nyelve volt a kizárólagos közigazgatási és állami iskolai oktatás nyelve is. Ez utóbbit tekintették sérelmesnek a flamand régióban élő panaszosok, de tulajdonképpen nem sikerült álláspontjukat az Emberi Jogok Európai Bíróságával elfogadtatni, amely a 2. cikkbe az oktatási nyelv szülői választásának jogát nem tudta beleértetni” (Kovács, 2015, 14.).

29 1957. évi 136. sz. határozat, 1961. évi 285. sz. ajánlás.

Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény

A kelet-közép-európai demokratikus átalakulással párhuzamosan egyre nagyobb politikai igény mutatkozott a nemzeti kisebbségvédelem jogi és politikai kereteinek felülvizsgálatára is. A hidegháború lezárását követő politikai, fegyveres konfliktusok, és a fentebb már említett délszláv háború kíméletlenül irányította rá a nemzetközi szervezetek figyelmét a nemzeti kisebbségek helyzetére, és tudatosította, hogy az etnikai, kulturális és nyelvi sokszínűség társadalmon belüli kezelése nem tűr halasztást.

A jogi keretek kidolgozásának előkészületei a Miniszteri Bizottságon belül már 1992-ben megindultak, számos javaslat fogalmazódott meg a kisebbségvédelem jövőbeni formáját illetően. A magyar, olasz és jugoszláv hatóságok szorgalmazására a Velencei Bizottság is megvizsgálta a kérdést, és egy kisebbségvédelmi egyezmény szövegezését javasolta³⁰. A Miniszteri Bizottságon belül Ausztria az etnikai csoportok védelméről (FCNM Explanatory report et al. 1995, 2.), a Parlamenti Közgyűlés pedig átfogóbb jelleggel a kisebbségi jogok biztosításáról szóló, az Emberi Jogi Egyezményhez fűzendő kiegészítő jegyzőkönyv kidolgozását szorgalmazta (PACE Recommendation, 1993, 1201.). Az állam- és kormányfők 1993-as bécsi csúcstalálkozóján ezek fényében arról született döntés, hogy a kisebbségek védelmére egy keretszabályozás kidolgozása szükséges (Vienna Declaration, 1993).

A bécsi nyilatkozat ezzel egyidőben arról is döntött, hogy a nemzeti kisebbségek egyéni jogait kulturális területen garantáló, az EJEE-t kiegészítő jegyzőkönyv szövegezése is szükséges³¹.

Fenti döntések eredményeképpen a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény 1995. február 1-jén aláírásra megnyílt, és három évvel később 1998. február 1-jén hatályba lépett az

30 Explanatory report on the Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities by the Venice Commission, 1991, CDL (91) 8. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(1991\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(1991)008-e)

31 Ez vezet el a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának kidolgozásához ETS 148, Strasbourg, 05/II/1992.



egyezményhez csatlakozó tagállamok vonatkozásában³². Keretszabályozás lévén az emberi jogi egyezményhez fűzött kiegészítő jegyzőkönyvnél a nemzeti kisebbségek számára ugyan kevesebb védelmet jelentett, hiszen az EJE és jegyzőkönyveiben foglaltak megsértése esetén utóbbiak lehetőséget adtak volna a strasbourgi Emberi Jogi Bírósághoz való fordulásra (Szalayné Sándor, 2003. 213.). Mégis hatamas előrelépés abban a tekintetben, hogy az első általános érvényű, jogilag kötelező erejű nemzetközi egyezmény a nemzeti kisebbségek jogainak vonatkozásában. A keretegyezmény célja olyan feltételek teremtése a tagállamokban, amelyek hozzájárulnak a nemzeti kisebbségek kultúrájának és identitásának megőrzéséhez és fejlesztéséhez. A keretegyezmény rendelkezései szorgalmazzák a törvény előtti egyenlőséget, az identitás, ehhez tartozóan a vallás, a nyelv, a hagyomány és a kulturális örökség védelmét, a gyülekezés, a véleménynyilvánítás, a gondolat-, a lelkiismeret- és a vallásszabadsághoz való jog tiszteletben tartását, a kisebbségi nyelv szabad és beavatkozás nélküli használatát és a kisebbségi nyelven történő tanulás biztosítását. A keretegyezmény emellett azt is indítványozza, hogy a felek szükség esetén törekedjenek a szomszédos államokkal két- és többoldali egyezmények megkötésére annak érdekében, hogy biztosítsák az érintett nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmét (1999. évi XXXIV. törvény)³³. A keretegyezmény ezen rendelkezése megerősíti a jószomszédi kapcsolatokról és a nemzeti kisebbségek különjogainak biztosításáról szóló, szomszédos országokkal kötött alszerződéseink létjogosultságát és relevanciáját.

32 Ez 1998. február 1-jén 13 tagállamot jelentett: Horvátország, Ciprus, Dánia, Észtország, Finnország, Németország, Magyarország, Észak-Macedónia, Moldova, Románia, San Marino, Szlovákia, Spanyolország. Még abban az évben csatlakozott Örményország, Ausztria, Csehország, Olaszország, Lichtenstein, Málta, Oroszország, Szlovénia, Ukrajna és az Egyesült Királyság. Jelenleg az ET 39 tagállama részese az egyezménynek. A mai napig nem csatlakozott Andorra, Belgium, Franciaország, Görögország, Írország, Luxemburg, Monaco és Törökország.

33 1999. évi XXXIV. törvény az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban 1995. február 1-jén kelt keretegyezményének kihirdetéséről. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99900034.TV>.

Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája

Bár a Nyelvi Charta már három évvel korábban elfogadásra került, 1992. november 5-én aláírásra is megnyílt, a Kisebbségvédelmi Keretegyezményhez hasonlóan csupán 1998-ban lépett hatályba. Rézszes államainak száma akkor és most is messze elmarad a Kisebbségvédelmi Keretegyezményétől³⁴. Ennek valószínűleg az az oka, ahogy a Nyelvi Charta végrehajtásának felülvizsgálatára létrehozott, független szakértőkből álló bizottság magyar tagja, Kardos Gábor fogalmaz, hogy „a Charta alapkonceptiója (...) az, hogy az európai kulturális örökség részét képező regionális vagy kisebbségi nyelveket védi. Bevallott célja, hogy eltávolítsa a kulturális örökségvédelem körébe vont kisebbségi nyelvvédelmet a kisebbségi jogok politikai világából, és ilyen módon egyes európai államok számára elfogadhatóbbá váljon. (Azonban) a nyelv politikai ügy... és a kulturális örökségvédelem légiés köntösébe öltözve is az marad.” (Kardos, 2017. 34.).

A Charta hiába biztosítja a tagállamok számára, hogy csatlakozáskor eldönthessék, mely regionális nyelvek vonatkozásában, milyen mértékben és területük mely részén kötelezik el magukat a hivatalos nyelvektől eltérő kisebbségi nyelvet érintő általános védelmen felül, a Charta à la carte rendszerének köszönhetően – mivel a regionális vagy kisebbségi nyelvek használóinak „rejtetten és közvetetten” jogokat biztosít (Kardos, G. 2017.33–34-o.) –, félő, hogy a kisebbségi nyelvhasználat körül az utóbbi években amúgy is kialakult feszült politikai légkör nem kedvez az újabb csatlakozásoknak³⁵.

34 A Nyelvi Charta 1998. március 1-jén Horvátország, Finnország, Magyarország, Lichtenstein, Hollandia, Norvégia vonatkozásában lépett hatályba, abban az évben csupán Svájc csatlakozott hozzá. Ausztria és Szlovénia 2001-ben, Szlovákia 2002-ben, Szerbia és Ukrajna 2006-ban, Románia csak 2008-ban csatlakozott. A balti államok és Oroszország vagy Olaszország, Bulgária a mai napig nem részese, ahogy Belgium, Franciaország, Görögország és Törökország sem. Jelenleg az ET 25 tagállama részese az egyezménynek.

35 Lásd az államnyelv védelméről szóló ukrainai törvény 2019. április 25-i elfogadását és a Velencei Bizottság ezzel kapcsolatos 2019. december 9-én elfogadott 960/2019 sz. véleményét.



A Parlamenti Közgyűlés szerepe a tagállami kötelezettségvállalások felülvizsgálatában

Az Európa Tanács kelet-európai bővítésével párhuzamosan a Parlamenti Közgyűlés egyre jelentősebb szerepet töltött be az újonnan csatlakozók kötelezettségvállalásainak ellenőrzésében, és eleve a monitoringfunkció is egyre hangsúlyosabbá vált a testület tevékenységi körében. A PKGY már a tagfelvételt megelőzően tájékozódott a csatlakozási kérelmet benyújtó állam politikai-intézményi struktúrájáról, és az általános kritériumok mellett sok esetben testre szabva fogalmazta meg elvárásait és véleményét a tagfelvételre vonatkozóan. Tekinettel arra, hogy Magyarország a volt szovjet blokkból elsőként nyert tagságot az Európa Tanácsban 1990-ben, a magyar tagfelvételi kérelemről készített 52 oldalas jelentés (PACE report 6288, 1990) alapján kialakított vélemény különösebb elvárásokat már nem fogalmazott meg. Értékelte a különleges meghívottként a PKGY tevékenységében már korábban résztvevő magyar delegációval való addigi együttműködést, és a részletes jelentésben feltérképezett történelmi, politikai, gazdasági viszonyok, az alkotmányos berendezkedés és addigi reformok, illetve a már aláírt Európa tanácsi egyezmények fényében alkalmasnak nyilvánította (PACE Opinion 153 (1990)). Ezzel ellentétben például az 1995-ben csatlakozási kérelmet benyújtott és 2002-ben felváltott nyert Bosznia-Hercegovina esetében a PKGY véleménye hosszan sorolja az ET-normákat, megszabva az előírt egyezményekhez történő csatlakozás elvárt idejét is (tagfelvételt követő egy vagy két éven belül), valamint azokat a belső jogalkotási feladatokat, amelyeket szükségesnek ítél az ET-tagság megelőlegezésével párhuzamosan. Természetesen Magyarország és a tetszőlegesen kiválasztott Bosznia-Hercegovina esete nem teljesen hasonlítható össze, bár a tagság melletti-elleni politikai szempontok nyilván mindkét esetben közrejátszottak. Míg Magyarország esetében nem volt kérdés, hogy az ET előbb-utóbb megnyitja kapuit a volt szovjet blokk országai előtt, és erre a történelmi küldetésre az ET-nek is szüksége volt,

addig a háborúból éppen kilábaló Bosznia, ahol a külső segítséggel tető alá hozott daytoni megállapodás tulajdonképpen csak az etnikai vérengzéssel járó háborút zárta le, az etnikai ellentéteket nem tudta rendezni³⁶, sokkal nagyobb kihívást jelent a békés európai építkezést zászlajára tűzött szervezetnek³⁷.

Tulajdonképpen a PKGY monitoringeljárása is a kelet-európai bővítés vívmányaként értékelhető. Kezdetben az ET normákkal való megfelelést a PKGY illetékes bizottságai vizsgálták. A PKGY 1993. évi 488 sz. utasítása rendelkezett arról, hogy az új tagállamok vállalásának teljesüléséig a PKGY bizottságok hathavi rendszerességgel számoljanak be a PKGY Bureau-nak. A monitoringeljárás ezt követően fokozatosan intézményesült, bár 1997-ig írásos kérelemre volt szükség formális monitoringeljárás megindításához. Az állandó monitoringbizottság létrehozására 1997-ben került sor (PACE Resolution III5 (1997)), és innentől kezdve vált automatikussá az új belépők esetében a monitoringeljárás lefolytatása.

Ahogy a szervezet alapításának 50. évfordulója alkalmából – a Miniszteri Bizottság akkori soros magyar elnöksége alatt – 1999-ben kidolgozott dokumentum is hangsúlyozta, az Európa Tanács 1990 utáni nyitott kapuk politikája, a „terápiás tagfeltétel” (abbéli meggyőződés, hogy az ET tagság pozitív hatást gyakorol a demokratikus átmenetre) következtében mind a Miniszteri Bizottság, mind a Parlamenti Közgyűlés kialakította saját monitoringeljárását a tagállamok vállalt kötelezettségeinek folyamatos ellenőrzésére. A Miniszteri Bizottság bizalmas párbeszédre alapuló, tematikus kormányközi monitoringja, illetve a PKGY transzparens, országalapú megközelítése egyaránt azt a célt szolgálták, hogy az újonnan csatlakozó tagállamban a kritikus és konstruktív párbeszédnek köszönhetően a demokrácia és emberi jogok tiszteletének lehető legmagasabb szintje alakuljon ki (50 év és 104 ülészak egy választóvonalak nélküli, nagyobb Európáért).

36 Latal 2019.

37 A Szerző véleménye.



Következtetések

A XX. század utolsó évtizede, a kelet-közép-európai átalakulás történelmi időszaka kivételes esélyt adott az Európa Tanácsnak, hogy újradefiniálja szerepét a nemzetközi szervezetek versenyében. A maastrichti szerződéssel 1993-ban létrejövő Európai Unió, a budapesti csúcstalálkozó után intézményesülő EBESZ³⁸ egyaránt a demokratikus normák és sztenderdek előmozdításának igényével léptek fel. Az EU-val ellentétben, amely gazdasági együttműködésnek indult, és az EBESZ-szel amely elsősorban biztonsági együttműködési szervezetként határozta meg magát, komoly hangsúlyt fektetve annak politikai-katonai aspektusaira, az Európa Tanács elsősorban az emberi jogokkal, jogállamisággal, demokráciafejlesztéssel összefüggő normaalkotási és felülvizsgálati tevékenységgel kívánta segíteni tagállamait³⁹.

Márpedig az 1990-es években ezek az értékek egyre inkább előtérbe kerültek, hiszen az európai integráció, a kelet-közép-európai államok számára hön áhított EU-tagság feltételét is, többek között, a szilárd, emberi jogok tiszteletére épülő demokratikus berendezkedés és a stabil jogállami rendszer képezték⁴⁰.

Az Európa Tanács, felmérve ezt a történelmi lehetőséget, gyorsan reagált az új idők új igényeire. Néhány alapvető kritérium teljesítése után – mint az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez és felülvizsgálati mechanizmusához való csatlakozás, ennek részeként a halálbünetetés eltörlése lényegében megelőlegezte a tagságot. Abból indult ki, hogy az új demokráciák többet profitálnak a szervezeten belül rendelkezésre álló, az új igényeknek köszönhetően kialakított, emberi jogok tiszteletét, jogállamiság kiépítését, demokratikus átmenetet segítő mechanizmusokból,

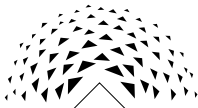
38 Budapest Summit Declaration Towards a Genuine Partnership in a New Era, pp. 12. 1994. december 6. <https://www.osce.org/files/f/documents/5/1/39554.pdf>.

39 A Szerző véleménye.

40 Outcome Document of the World Summit, 2005, Preamble and in Article 2 of the Treaty on European Union

mintha kívül maradnának. Ez a szempont látványosan érvényesült az Orosz Föderáció tagfelvételi kérelme körül kialakult viták során, amikor a tagfelvételt támogatók, köztük a szervezet főtitkári pozícióját 1994-től betöltő svéd Daniel Tarschys meggyőződéssel képviselte, hogy Európa biztonságát az szolgálja, ha Oroszországot az Európa Tanács a tagjai között tudja (Tarschys, 1997. 4–9.). Tarschys elkötelezettsége nem volt új keletű, és valóban biztonsági célokat szolgálhatott, hiszen a PKGY riportőreként már 1991-ben, a Szovjetunió megszűnése évében is kifejezte aggodalmát, hogy a Szovjetunió összeomlásával ki gyakorol ellenőrzést a szovjet nukleáris arzenál felett (PACE Recommendation 1991, 1161.).

De a 90-es évek nem csupán az Európa Tanács szempontjából volt meghatározó, a kelet-közép-európai államok is sokat profitáltak az ET-vel való együttműködésből. Az Európa Tanács tagsága lényegében felkészítette az euroatlanti integráció útján továbblépni szándékozókra a későbbi uniós tagságra, így számukra lényegében az Unió előszobájának is tekinthető az ET. Jelen tanulmány arra kívánt rávilágítani, hogy a leglényegesebb és az Európa Tanács arculatát napjainkban leginkább meghatározó emberi jogi és jogállamisági sztenderdek, mechanizmusok kialakítására a kelet-közép-európai demokratikus átalakulás elősegítése és támogatása céljából került sor. Az Európa Tanács intézményi megújulása a 90-es években tehát döntő részben a külső, történelmi kihívásnak és nem a belső reformigényeknek volt köszönhető, így úgy is összegezzük, hogy a régió politikai-társadalmi átalakulása idézte elő a szervezet reformját. Ugyanakkor a régió államainak és az Európa Tanácsnak találkoztak az érdekei abban, hogy új lendületet adjanak a szervezet normaalkotási tevékenységének olyan területeken is, amely szabályozását éppen az újonnan csatlakozók megjelenése tette szükségessé. Mind a szervezet, mind az új tagállamok számára gyümölcsöző volt az együttműködés, hiszen míg az Európa Tanács történelmi küldetését teljesítette, közreműködött a kelet-közép-európai államok euroatlanti integrációval kapcsolatos ambícióinak teljesülésében.



Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága második magyar elnökségének nemzeti kisebbségvédelmi feladatait illetően, az Európa Tanáccsal való további együttműködésben a jövőben is elsősorban a lehetőségekre célszerű összpontosítani. Bár újabb globális kihívások jelentek meg többek között a migrációval, a kultúrák közötti együttéléssel vagy a környezetvédelemmel összefüggésben, a nemzeti kisebbségvédelem kérdését az Európai Bizottság Minority SafePack kezdeményezést elutasító álláspontja fényében szemmel láthatóan továbbra is az Európa Tanácsban szükséges és érdemes új szintekre emelni.

Irodalom

- Barth, Christiane, Bijsmans, Patrick. (2018). The Maastricht Treaty and public debates about European integration: the emergence of a European public sphere?, *Journal of Contemporary European Studies*, 26:2, 215-231, A letöltés ideje: 2021. március 5. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14782804.2018.1427558?scroll=top&needAccess=true>
- CM Declaration* on the future role of the Council of Europe in European construction (1989). Decl(05/05/89). A letöltés ideje: 2021. március 13. https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectId=0900001680535ad9
- CM Department* for the execution of judgements of the European Court of Human Rights, A letöltés ideje: 2021. március 13. <https://www.coe.int/en/web/execution/presentation-of-the-department>
- CM Document*, 50 years and 104 session for building a greater Europe without dividing lines (1999). A letöltés ideje: 2021. március 13. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680531bd9#globalcontainer
- CM iGuide* of the, Procedures and working methods. A letöltés ideje: 2021. március 12. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168058d922#_ftnl64

- CMDH Interim Resolution* CM/ResDH(2017)429, Execution of the judgment of the European Court of Human Rights, Ilgar Mammadov against Azerbaijan, 5 December 2017. A letöltés ideje: 2021. március 14. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016807611fd
- CM Resolution* CM(89)82 Restricted on the Final Declaration of the Conference "Democracy through Law" (1989). A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://rm.coe.int/09000016804b8caa>
- CM Resolution* (90) 6 on a Partial Agreement establishing the European Commission for Democracy through Law (1990). A letöltés ideje: 2021. március 12. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680535949
- CM Resolution* (99) 50 on the Council of Europe Commissioner for Human Rights (1990). A letöltés ideje: 2021. március 5. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c305a
- CM Resolution* Res(2002)8 on the statute of the European Commission against Racism and (2002). A letöltés ideje: 2021. március 11. https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680973356
- CM Resolution* Res (2002)3 adopting the revised Statute of the European Commission for Democracy through Law. A letöltés ideje: 2021. március 10. https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_01_Statute
- CM Resolution* on Cyprus vs Turkey, Varnava and Others vs Turkey (2018) CM/Del/Dec(2021)1398/H46-32. A letöltés ideje: 2021. március 12. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680alb36d
- CM Resolution* on Five cases against the United Kingdom (2018). CM/ResDH(2018)46, 7. A letöltés ideje: 2021. március 12. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016808feca9
- CM Supervision* of the execution of judgments of the European Court of Human Rights: procedure and working methods for the Committee of Ministers' Human Rights meetings. GR-H(2016)2-final, 30 March 2016. Council of Europe Statute ETS 001. (1949). A letöltés ideje: 2021. március 9. https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/001https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016806303a9



- Compilation of ECRF's General Policy recommendations*, CRI(2018)16. A letöltés ideje: 2021. március 7. <https://rm.coe.int/compilation-of-ecri-s-general-policy-recommendations-march-2018/16808b7945>
- Complete list of the Council of Europe's treaties*. A letöltés ideje: 2021. március 13. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list>
- Council of Europe*. The Budapest Declaration for a Greater Europe without dividing lines (1999). A letöltés ideje: 2021. március 12. https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectId=09000016805e305c
- Council of Europe Convention* for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ETS 005. (1950). A letöltés ideje: 2021. március 13. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680063765>
- Council of Europe Convention* establishing the CPT and Rules of Procedure, Reference documents. A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://www.coe.int/en/web/cpt/publications>
- Council of Europe* Founding Fathers. A letöltés ideje: 2021. március 12. <https://www.coe.int/en/web/about-us/founding-fathers>
- Council of Europe Framework Convention* for the Protection of National Minorities ETS 157, Strasbourg, 1995. február 1. A letöltés ideje: 2021. március 13. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007cdac>
- Council of Europe Statute* ETS 001. (1949). A letöltés ideje: 2021. március 9. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/001>
- Council of Europe Summit*. Vienna Declaration and Action Plan (1993). A letöltés ideje: 2021. március 11. <https://rm.coe.int/0900001680536c83>
- Council of Europe Summit*. Final Declaration, Second Summit, Strasbourg (1997). A letöltés ideje: 2021. március 10. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168058f093
- Council of Europe*. The Court in Brief, A letöltés ideje: 2021. március 13. https://www.echr.coe.int/Documents/Court_in_brief_ENG.pdf

ECRI Country Monitoring, A letöltés ideje: 2021. március 12. <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/country-monitoring>

ECRI Standards, A letöltés ideje: 2021. március 12. <https://rm.coe.int/ecri-european-commission-against-racism-and-intolerance-brochure/16808c6e42>

ECRI Internal Rules of Procedure, A letöltés ideje: 2021. március 12. <https://rm.coe.int/internal-rules-of-procedure-of-ecri-adopted-by-ecri-on-20-march-2003-a/16808b86d0>

Európa Tanács Egyezménye a Kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről ETS 126. (1987). A letöltés ideje: 2021. március 13. <https://rm.coe.int/16806dbb2c>

Emberi Jogok Európa Egyezménye, ETS 005, (1950). A letöltés ideje: 2021. március 11. https://www.echr.coe.int/documents/convention_hun.pdf

European Charter for Regional or Minority Languages ETS 148. (1992). A letöltés ideje: 2021. március 11. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680695175>

Explanatory report to the European Charter for Regional or Minority Languages (1992). A letöltés ideje: 2021. március 11. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800eb5e5>

Explanatory report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities

Strasbourg, 1995. február 1. A letöltés ideje: 2021. március 11. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800eb5eb95>

Explanatory report on the Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities by the Venice Commission, (1991). CDL (91) 8. A letöltés ideje: 2021. március 12. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(1991\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(1991)008-e)

Gazdag, Ferenc, Kovács, Péter. (1999). *Az Európa Tanács 1949–1999*, SVKI.



- Herczeg, Géza. (1998). Kelet-Közép-Európa mint történelmi régió. *Magyar Szemle, Új Folyam* VII. 9–10. szám. Letöltve: 2021. március 12. http://www.magvarszemle.hu/cikk/19980901_kelet_kozep-europa_mint_tortenelmi_regio
- Hlavac, Marek (2010): Less Than a state, more than an international organization: The Sui generis nature of the European Union. *Munich Personal RePEc Archive PAPER*. A letöltés ideje: 2021. március 12. <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/id/eprint/27179>
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2014). The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact. *European Journal of International Law* 25(2): 579–597 · July 2014. A letöltés ideje: 2021. március 12. https://www.venice.coe.int/files/articles/Hoffmann-Riem_Venice-Commission_Standards.pdf
- Joris, Tony, Vandenberghe, Jan. (2008). *The Council of Europe and the European Union: natural partners or uneasy bedfellows?* Columbia Journal of European Law, 15(1), 1–41. A letöltés ideje: 2021. március 11. <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/coljeul15&div=4&id=&page>
- Kardos, Gábor (2017). *Mérlegen a Nyelvi Charta*. Kisebbségi Szemle 2. évf. 3.sz. (2017.). A letöltés ideje: 2021. március 13. http://epa.niif.hu/03700/03751/00005/pdf/kisebbségi_szemle_2017_03_033-041.pdf
- Kende Tamás (1995). Palánkai Tibor (1995). *Az európai integráció gazdaságtana*. Aula Kiadó, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem. pp. 124–143.
- Kovács, Péter (2015). *Kisebbségvédelem az Emberi Jogok Európai Bíróságá joggyakorlatában*. KJI, pp. 14. A letöltés ideje: 2021. március 13. <https://www.kji.hu/wp-content/uploads/2016/06/Ko%cc%88nyv-Kisebbs%3a9gv%3a9delem.pdf>
- Latal, Srecko (2019). Serb Leader’s War drums Stir New Fears in Bosnia. *Balkan Insight*. A letöltés ideje: 2021. március 14. <https://balkaninsight.com/2019/04/16/serb-leaders-war-drums-stir-new-fears-in-bosnia/>
- Mandate of the Commissioner for Human Rights*. A letöltés ideje: 2021. március 13. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/mandate>

- Mandate of the European Commission against Racism and Intolerance.* A letöltés ideje: 2021. március 13. <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/ecri-s-mandate>
- Mezei Géza (1999). Gazdag Ferenc, Kovács Péter (1999). *Az Európa Tanács intézményei és működése – belülről nézve.* *Az Európa Tanács 1949–1999*, SVKI, pp. 49–63.
- Official Journal of the European Union.* (1992). Treaty on European Union. A letöltés ideje: 2021. március 7. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>
- Official Journal of the European Union* (2012). Consolidated version of the Treaty on European Union. A letöltés ideje: 2021. március 13. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF
- Official Journal of the European Communities.* (1987) Letter from Jacques Delors to Marcelino Oreja. A letöltés ideje: 2021. március 10. https://www.cvce.eu/en/obj/letter_from_jacques_delors_to_marcelino_oreja_brussels_16_june_1987-en-07d1a62d-3324-42b7-8c1b-e15b486alde3.html
- Resolution adopted by the UN General Assembly.* (2005) Outcome Document of the World Summit. A letöltés ideje: 2021. február 5. <https://www.refworld.org/docid/44168a910.html>
- PACE Recommendation 38* (1949) Human rights and fundamental freedoms. A letöltés ideje: 2021. március 11. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=14035&lang=EN>
- PACE Doc. 108*, (1949) Measures for the fulfillment of the declared aim of the Council of Europe in accordance with Article 1 of the Statute in regard to the safeguard and further realisation of Human Rights and fundamental freedoms Conclusionsl Parliamentary Assembly, retrieved on 04/08/2020: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=51&lang=EN>
- PACE Recommendation 234* (1960)l Second Protocol to the Convention on Human Rights. A letöltés ideje: 2021. március 13. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-en.asp?FileId=14271>



- PACE Recommendation* 285 (1961) Rights of national minorities. A letöltés ideje: 2021. március 13. <https://pace.coe.int/en/files/14322>
- PACE Recommendation* 1124 (1990) on Relations with the countries of Central and Eastern Europe (General policy of the Council of Europe). A letöltés ideje: 2021. március 13. <https://pace.coe.int/en/files/15158>
- PACE Opinion* 153 (1990). Application by Hungary for membership of the Council of Europe. A letöltés ideje: 2021. március 13. <https://pace.coe.int/pdf/62a40a46439a09c077477d2fe05998f331aa57963326667a8259ffe25682ae848428feba12/opinion%20153.pdf>
- PACE Order* No. 488 (1993) on Honouring of commitments entered into by new member states. A letöltés ideje: 2021. március 13. <https://pace.coe.int/en/files/13691>
- PACE Resolution* 1115 (1997) on Setting up of an Assembly committee on the honouring of obligations and commitments by member states of the Council of Europe (Monitoring Committee). A letöltés ideje: 2021. március 11. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16526>
- PACE Recommendation* 1161 (1991) on the Crisis in the Soviet Union. A letöltés ideje: 2021. március 13. <https://pace.coe.int/en/files/15195/html>
- PACE Recommendation* 1201 (1993) Additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights. A letöltés ideje: 2021. március 13. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-en.asp?FileId=15235>
- PACE Recommendation* 1438 (2000). A letöltés ideje: 2021. február 15. <https://pace.coe.int/en/files/16765>
- PACE report*. Doc. 6288, 1990. szeptember 21. Report on Hungary's application for membership of the Council of Europe. A letöltés ideje: 2021. március 13. <https://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/1990/EDOC6288.pdf>
- Press release of ECtHR* on Judgment in the case of Cyprus v. Turkey (2001). A letöltés ideje: 2021. március 13. <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22:%5B%22003-68489-68957%22%5D%7D>

- PACE Rules of Procedure* (1999). A letöltés ideje: 2021. március 10. http://assembly.coe.int/nw/xml/RoP/RoP-XML2HTML-EN.asp?id=EN_CEGEIFJD
- Protocol No. 6 to the European Convention on Human Rights concerning the Abolition of the Death Penalty*, ETS 114, (1983). A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/114>
- Protocol No. 13 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, concerning the abolition of the death penalty in all circumstances*, ETS 187 (2002). A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/187>
- Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention* CETS 194 (2004). A letöltés ideje: 2021. március 13. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680083711>
- Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* CETS 213 (2013). A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/213>
- Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* CETS 214 (2013). A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680084832>
- Schnutz Dürr, R. (2010). The Venice Commission. In *International Encyclopaedia of Laws, Intergovernmental Organizations, Supplement 39 Council of Europe* pp. 349–382, ed. by Prof. Dr. R. Blanpain, Wolters Kluwer Law&Business. A letöltés ideje: 2021. március 9. https://www.venice.coe.int/files/articles/Durr_Venice_Commission.pdf
- Szalayné Sándor, Erzsébet (2003). *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*. pp. 213. Kisebbségi monográfiák III. Gondolat Kiadói Kör, MTA-Kisebbségtudományi Intézet, Budapest.
- Tarschys, Daniel (1997). The Council of Europe: strengthening European security by civilian means, pp. 4–9. *NATO Review*. A letöltés ideje: 2021. március 13. <https://www.nato.int/docu/review/1997/9701-1.htm>



Treaty establishing the European Economic Community (1957). A letöltés ideje: 2021. március 13. https://www.cvce.eu/obj/treaty_establishing_the_european_economic_community_rome_25_march_1957-en-cca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e.html

Treaty of Paris setting up the European Coal and Steel Community (1951). A letöltés ideje: 2021. március 13. https://www.cvce.eu/obj/treaty_establishing_the_european_coal_and_steel_community_paris_18_april_1951-en-11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58.html

Venice Commission, Annual report of activities 2019, CDL-RA(2019)001-e. A letöltés ideje: 2021. március 13. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-RA\(2019\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-RA(2019)001-e)

Venice Commission Proposal for an European Convention for the Protection of Minorities, CDL(1991)007-e. A letöltés ideje: 2021. március 13. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(1991\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(1991)007-e)

Az Európa Tanács monitoringmechanizmusai és azok aktuális kihívásai

Dr. Kocsis Gergő

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.2.03

Összefoglalás: *A tanulmány áttekintést kíván adni az Európa Tanács monitoringmechanizmusainak rendszeréről, amely az 1990-es években, a vasfüggöny leomlását követően a szervezet jelentős tagállami bővítésének következtében jött létre. Bemutatásra kerülnek az Európa Tanács statútum szerinti szervei, azaz a Miniszteri Bizottság és a Parlamenti Közgyűlés által létrehozott monitoringmechanizmusok, valamint az egyezményalapú és intézményi mechanizmusok. Az ellenőrző mechanizmusok áttekintését követően pedig a rendszert érintő legjelentősebb, intézményen belüli és azon kívüli kihívásokat ismerteti a tanulmány.*

Kulcsszavak: *monitoring mechanizmus, Miniszteri Bizottság, Parlamenti Közgyűlés*

Abstract: *The study aims to give an overview of the system of Council of Europe monitoring mechanisms, which were created in the 1990s as a consequence of the significant enlargement in the number of members states of the fall of the iron curtain. The study gives an introduction to the monitoring mechanisms created by the two statutory organs that is the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly, as well as an overview of the convention based and institutional monitoring mechanisms. Following the overview the takes stock of the most significant internal and external challenges faced by the mechanisms.*

Keywords: *monitoring mechanism, Committee of Ministers, Parliamentary Assembly*



Bevezetés

Az Európa Tanács 1949-es megalkotásától a rendszerváltozásig betöltött funkciója a tagállami kör 1990-es években bekövetkezett jelentős bővülésével alapjaiban változott meg. A II. világháborút követően kialakult hidegháborús világrendben a szervezet a nyugat-európai demokratikus államok közösségeként működött, azonban ez a *status quo* megváltozott, amikor 1990. november 6-án Magyarország a korábbi keleti blokkból elsőként csatlakozott a szervezethez. A magyar belépést követően 1996-ig, az Orosz Föderáció csatlakozásáig mindössze pár év alatt 15 új tagállammal bővült a szervezet a közép-kelet-európai térségből (ET-honlap, 47 Member States). Ez a radikális változás nemcsak új megközelítést kívánt meg a szervezet részéről, hanem teljesen új munkamódszereket is. Mindezzel párhuzamosan a szervezetnek abban az európai intézményi munkamegosztásban is definiálnia kellett magát, amelyben az 1992-es maastrichti szerződést követően politikai unióvá formálódott Európai Közösségek, dinamizálódó bővítési folyamata meghatározó szerepet játszott.

A jelen publikáció nem tér ki a fent említett bővítési folyamatra, valamint az ahhoz vezető szervezeten belüli dilemmára. A tanulmány fókuszában a kialakított új ellenőrző, monitoringmechanizmusok állnak, amelyek ennek a folyamatnak a politikai következményeként jöttek létre. Az 1990–1993 közötti radikális – 9 tagállammal való – bővítés folyamatában fontos momentum volt az első, 1993-as bécsi állam- és kormányfői csúcstalálkozó és annak zárónyilatkozata (Vienna Declaration), amely alapvető követelményeket fogalmazott meg a további tagfelvételre vonatkozóan. Ennek nyomán alakultak ki a szervezet tagsági követelményeit ellenőrző, statútum szerinti szervei által végzett monitoringtevékenységek, amelyeket a későbbiekben részletesebben bemutatok. Valamint létrejöttek az egyes szakterületeket lefedő egyezményekhez kötődő monitoringmechanizmusok, amelyek az adott nemzetközi kötelezettségvállalások végrehajtását hivatottak ellenőrizni.

Az ebből az igényből fakadó új nemzetközi eszközök létrehozása az elmúlt három évtizedben normává alakult, sőt a szervezet hármas célkitűzésének – sztenderdalkotás, monitoring, kooperáció – egyik oszlopává vált.

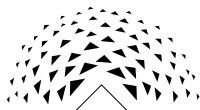
A statútum szerinti szervek, valamint a szűkebb témájú egyezmények ellenőrző mechanizmusai mellett az 1990-es években létrehozott új intézmények is kifejezetten rendelkeznek ellenőrző funkcióval. Így különösen az 1999-ben létrehozott emberi jogi biztos intézménye is egyfajta monitoringmechanizmus (CM Resolution (99)50), amelynek tevékenysége országspecifikus és tematikus emberi jogi vizsgálatokat is magában foglal.

A jelen írás célja a létrehozott monitoring rendszer összetettségének bemutatása, annak vizsgálata, hogy az 1990 óta eltelt három évtizedben organikusan fejlődő rendszer jelen formájában megfelel-e a jelenkor elvárásainak, továbbá melyek a legnagyobb kihívások, amellyel a monitoringmechanizmusok szembenéznek.

Az Európa Tanács statútum szerinti szerveinek monitoringmechanizmusai

Miniszteri Bizottság

Az Európa Tanács három statútum szerinti szervvel rendelkezik: a Miniszteri Bizottsággal, a Parlamenti Közgyűléssel és a Főtitkárral, illetve az őt segítő titkársággal. A Miniszteri Bizottság mint a szervezet fő döntéshozó testülete egy klasszikus kormányközi testület, mely a tagállamok kormányainak képviselőiből (külügyminiszterek és az őket helyettesítő nagykövetek) áll. A Miniszteri Bizottság a tagállami kötelezettségeknek való megfelelésről szóló 1994-es nyilatkozat (Declaration on compliance with commitments by member states) alapján hozott létre különböző monitoringeljárásokat. Ennek két fő formája az országspecifikus monitoring, valamint a tematikus monitoring. Országspecifikus



monitoringra ezidáig 10 tagállam kapcsán került sor, amelyből 6 még mindig folyamatban van (Azerbajdzsán, Örményország, Bosznia és Hercegovina, Moldova, Szerbia és Montenegró). Azerbajdzsán, Örményország és Bosznia és Hercegovina esetében a monitoring a csatlakozás feltétele volt és minden esetben a csatlakozáskor a Parlamenti Közgyűlés által elfogadott ajánlásokon alapul.

A Miniszteri Bizottság országspecifikus monitoring tevékenysége elsősorban az adott állammal való együttműködésre helyezi a hangsúlyt. A tevékenységet minden esetben országspecifikus akcióterv elfogadása és végrehajtása segíti. Ugyanakkor a folyamat a konszenzuskultúra miatt rendkívül lassú. Ezt jól mutatja például, hogy Azerbajdzsán esetében a 2017–2019 közötti időszakra vonatkozó monitoringjelentés tervezetét 2019. október 1-jei dátummal jegyezte az ET Politikai Ügyek Igazgatósága, azonban a jelentést csak mintegy másfél év elteltével, 2021. március 17-én fogadta el a Miniszteri Bizottság (CM/Del/Dec(2021)1399/2.3).

Továbbá jelentősen kritizálható a kiszámíthatatlansága az egyértelmű eljárási szabályok hiányossága miatt. Míg a többi, korábban monitoring alatt álló tagállam esetében inkább technikai-adminisztratív jellegű lezárásra került sor, egyedül Horvátország esetében született kifejezetten, *expressis verbis* Miniszteri Bizottsági döntés, hogy a monitoring eljárás lezárásra kerüljön.

A Miniszteri Bizottság másik – az országspecifikus monitoringhoz hasonlóan kalandos sorsú – tevékenysége a tematikus monitoring. Ez a tevékenység is az 1994-es nyilatkozatot követően kezdődött meg, 1996 és 2007 között 12 témában került erre sor. Ugyan 2004-ben még új eljárási szabályokat fogadtak el, melyek alapján 2005-ben még lefolytatták a tematikus monitoringot, a tevékenységet 2005-ben már felfüggesztették. A Miniszteri Bizottság 2007-ben kidolgozott és elfogadott új szabálya (CM/Del/Dec(2007)999/2.2) már csak ad hoc jelleggel teszi lehetővé a tematikus monitoring tevékenységet, azonban azóta ezt az eljárást nem alkalmazták.

Parlamenti Közgyűlés

A szervezet bővítésére reagálva a Miniszteri Bizottsággal párhuzamosan a Parlamenti Közgyűlés is kidolgozta saját monitoring mechanizmusait, melyek a tagállamok által a csatlakozáskor vállalt kötelezettségek betartását vizsgálják. A Parlamenti Közgyűlés a témában 1993-tól kezdődően több határozatot is elfogadott, végül az 1997-es közgyűlési határozattal (PACE Resolution 1115(1997)) létrehozta a Monitoring Bizottságot mint a Parlamenti Közgyűlés egyik állandó bizottságát. Egyúttal létrejött a parlamenti monitoringeljárás ma is ismert rendszere is, amelynek lefolytatásáért a Monitoring Bizottság a felelős.

A Parlamenti Közgyűlés négy különböző monitoringeljárást hozott létre. A teljes monitoringeljárás (full monitoring procedure) egy tagállam csatlakozásakor kezdődik, és részét képezi, hogy két társraportőr rendszeresen látogatásokat tesz az érintett tagállamban. Jelenleg 11 tagállam áll teljes monitoring eljárás alatt¹. Az eljárás alatt álló tagállamok közül kiemelendő Lengyelország, amely 1991-es csatlakozását követően nem állt monitoring eljárás alatt (ekkor még nem is létezett az eljárás), és a Parlamenti Közgyűlés 2020-ban helyezte teljes monitoring eljárás alá (PACE Resolution 2316 (2020)). Szintén különleges esetnek minősül Törökország, amely 1950. április 13. óta a szervezet tagja, így 1996-ban nem a kilencvenes években csatlakozott új tagállamként került monitoring eljárás alá. Törökország 1996–2004 között állt teljes monitoring alatt, majd 2004-től 2017-ig posztmonitoring-eljárás alatt, azonban a törökországi politikai fejlemények miatt 2017 óta ismét teljes monitoring eljárás alatt áll (PACE Resolution 2156 (2017)).

Azon államok esetében, ahol a Parlamenti Közgyűlés azt állapítja meg, hogy a csatlakozáskor vállalt kötelezettségeknek való megfelelésben, valamint az Európa Tanács sztenderdjeinek alkalmazásában

¹ Albánia, Örményország, Azerbajdzsán, Bosznia és Hercegovina, Georgia, Moldova, Lengyelország, Oroszország, Szerbia, Törökország és Ukrajna.



előrelépés történt, lezárásra kerül a teljes monitoringeljárás és egy kevésbe intenzív, úgynevezett posztmonitoring párbeszédre kerül sor, amely tartalmát tekintve is szűkebb fókuszú. Jelenleg három tagállam Bulgária, Észak-Macedónia és Montenegró áll posztmonitoring párbeszéd alatt. Bulgária 1994–2000 között, Montenegró 2007–2015 között, Észak-Macedónia 1996–2000 között volt teljes monitoring alatt, azóta posztmonitoring párbeszéd alatt állnak. Az elhúzódó folyamat folyamatos kritikának van kitéve, különösen a 21 éve posztmonitoring alatt álló EU-tagállam Bulgária által.

A két strukturáltabb monitoring mechanizmus mellett 2014-től bevezetésre került a tagállamok időszakos felülvizsgálata (PACE Resolution 2018 (2014)), amely azon államok vonatkozásában vizsgálja a tagságból fakadó kötelezettségek betartását, amelyek nem állnak teljes monitoringeljárás vagy posztmonitoring párbeszéd alatt. 2015 óta 16 időszakos felülvizsgálati jelentés készült el (AS/Mon/Inf (2019) 02), és jelenleg három: Magyarország, Málta és Románia áll előkészítés alatt. Az új mechanizmus indulását követő első 16 jelentés az angol betűrend sorrendjét követte Andorrától Olaszországig vizsgálta a tagállamokat, azonban 2019-ben a Monitoring Bizottság elnökének javaslatára megváltoztatták a felülvizsgálendő államok kiválasztásának módszertanát. A változással kapcsolatban 2019. május 16-án a Parlamenti Közgyűlés Bűrója az eljárási kérdésekért felelős bizottsághoz fordult. Azt követően, hogy az Eljárási, Mentelmi és Intézményi Ügyekért felelős Bizottság a Parlamenti Közgyűlés szabályaival összeegyeztethetőnek tartotta az új módszertant, 2020. január 16-án elindult a három érintett tagállam (Magyarország, Málta, Románia) időszakos felülvizsgálata. Az új szempontrendszer a Monitoring Bizottság a belső munkamódszereiben rögzítette (PACE Resolution 2357 (2021)). Az időszakos felülvizsgálat alá vonáshoz egy hármas szubsztantív szempontrendszer került meghatározásra: az Európa Tanács monitoring [egyezményalapú vagy intézményi] testületeinek megalapításai; a Parlamenti Közgyűlés más bizottságai által készített

jelentések megállapításai; valamint a bizottság tagjai, nemzetközi és nemzeti civil szervezetek és a média által felvetett kérdések egy tagállam demokratikus intézményeinek működését illetően. Magyarország az első tagállam, amely másodsorra tárgya az időszaks felülvizsgálatnak, miután 2018-ban az angol betűrend szerinti sorrendben került rá sor, majd a megváltozott munkamódszer alapján is jelentés készül Magyarországról.

Végezetül a Parlamenti Közgyűlés Monitoring Bizottság 2013-ban létrehozott mechanizmusa (PACE Resolution 1936 (2013)) a jelentéskészítés a demokratikus intézmények működéséről egy tagállamban, ha egyes fejlemények ezt szükségeltetik. Az eljárás létrehozására azért került sor, hogy strukturáltabb módja legyen annak, ha a Parlamenti Közgyűlés tagjai kezdeményezik egy tagállammal kapcsolatban a monitoringeljárás alá helyezést, ahogyan tették ezt Magyarország esetében (PACE Resolution 1941(2013)). Demokratikus intézmények működéséről szóló jelentés ezidáig csak Lengyelország vonatkozásában készült (PACE Resolution 2316 (2020)), amelynek eredményeként 2020 januárjában Lengyelország teljes monitoringeljárás alá helyeződött.

A két statútum szerinti szerv, azaz a Miniszteri Bizottság és a Parlamenti Közgyűlés mechanizmusait összehasonlítva egyértelműen látható, hogy a hatékonyabb és strukturáltabb tevékenységgel ezen a területen a parlamenti dimenzió rendelkezik, azonban ez sem mentes a kihívásoktól és a kritikáktól. A Parlamenti Közgyűlés monitoringreformját sürgető tagállamok érvrendszerében megjelenik, hogy a csatlakozásuk óta monitoring alatt álló tagállamok esetében nem teljesen egyértelmű, hogy milyen feltételeknek kell megfelelniük az eljárás lezárásához, nem léteznek világosan meghatározott mérföldkövek, amelyeket teljesíthetnének. A csatlakozásuk óta eltelt jelentős idővel természetesen az a kérdés is felmerül, hogy a követelményrendszer folyamatosan adaptálódik-e a megváltozott politikai-történelmi kontextushoz. Hasonlóan érvelnek a posztmonitoring párbeszéd alatt álló tagállamok, különösen a 21 év óta ugyanazon eljárás alatt álló Bulgária, amely 2007 óta



az Európai Unió tagja. Az időszakos felülvizsgálati eljárás 2015-től 2019-ig alkalmazott módszertanát, abból a szempontból érte kritika, hogy nem képes a gyors reakciókra és nem elég rugalmas azáltal, hogy az angol betűrendet követi. Erre az igényre válaszul született meg a Monitoring Bizottság új belső munkarendje, amely azonban olyan új szubjektív szempontokat vezet be a döntéshozatali folyamatba, mint a nemzetközi és nemzeti civil szervezetek és a média által felvetett kérdések, amelyek biztosan előrevetítik az eljárás politikai kritikáit.

Egyezményalapú és intézményi mechanizmusok

Az Európa Tanács az elmúlt három évtizedben kidolgozta a különböző szakterületekhez fűződő monitoring mechanizmusokat is, amelyek alapjai az Európa Tanács égisze alatt megszületett nemzetközi egyezmények vagy a Miniszteri Bizottság határozatai. Ezeket a mechanizmusokat többféleképpen csoportosíthatjuk, így például az alapján, hogy országspecifikus vagy tematikus monitoring tevékenységet végez, hogy milyen összetételű a monitoringot végző testület és nem utolsó sorban szakterület szerint. A következőkben a mechanizmusok tematikus bontásban a fenti szempontok szerint kerülnek bemutatásra.

Az Európa Tanács három diszkrimináció-ellenes monitoring mechanizmussal rendelkezik, ide sorolható a Nemzeti Kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény (FCNM) és a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája (ECRML) végrehajtásának ellenőrzése, valamint a Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság (ECRI) tevékenysége. Mindhárom diszkrimináció-ellenes monitoring mechanizmus az 1993-as bécsi állam- és kormányfői csúcstalálkozó eredményeként jött létre a kilencvenes években. Míg a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény és a Nyelvi Charta egyezményalapú monitoringmechanizmusok, addig az ECRI státútumát a Miniszteri Bizottság egy 2002-es határozata hozta létre

(CM Resolution 2002(8)). A két kisebbségvédelmi egyezmény végrehajtásának ellenőrzését egy-egy szakértőkből álló testület segíti (ECRML-COMEX, FCNM AC), azonban a tagállamok felé tett ajánlásokat a Miniszteri Bizottság határozat és ajánlás formájában fogadja el. Az a tény, hogy mindkét kisebbségvédelmi egyezmény végrehajtásának ellenőrzésében jelentős szerepet kapott a kormányképviselőkből álló Miniszteri Bizottság, megkülönbözteti ezeket a mechanizmusokat az összes többi monitoring tevékenységtől, amely minden bizonnyal a téma érzékenységének köszönhető. Szakértői testületeik tagjait szintén a Miniszteri Bizottság választja a részes államok jelölései alapján. Ezzel szemben az ECRI monitoringtevékenységében a Miniszteri Bizottságnak nincs tényleges szerepe, a testület függetlenül jár el, habár tagjait a tagállamok nem választják, hanem kijelölik. Az ECRI tagjainak száma megegyezik a tagállamok számával. Mindhárom testület közös vonása, hogy 5 éves monitoringciklusokkal országspecifikus jelentéseket készítenek. Az ötéves cikluson belül pedig utókövetésre is sor kerül, ami az ECRI és a Nyelvi Charta esetében az eljárás része, míg a Kisebbségvédelmi Keretegyezménynél csak ajánlott. Mindhárom mechanizmus országspecifikus munkát végez, és az országlátogatás tevékenységük fontos részét képezi. A két kisebbségvédelmi mechanizmusra vonatkozóan 20 évvel hatályba lépésüket követően, 2018-ban került sor egy-egy reformra, hogy eljárásaik a két évtized tapasztalatai alapján legyenek kiigazítva.

Az ET égisze alatt több büntetőjogi tárgyú monitoring mechanizmus is létrejött. Ezek egyik csoportja a pénzügyi kérdésekkel foglalkozó Moneyval és GRECO, míg másik csoportba a sérülékeny csoportokat védő büntetőjogi egyezményeken alapuló monitoringmechanizmusok sorolhatók, azaz GRETA, GREVIO, Lanzarote Bizottság. Az emberkereskedelem elleni egyezmény végrehajtásának ellenőrzéséért a Részes Államok Bizottsága a felelős, amelybe az egyezmény részes államainak kormányzati képviselői vesznek részt, azonban a munkáját segíti egy 15 fős választott szakértői testület a GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking



in Human Beings). Munkájukat egy-egy témát országspecifikusan feldolgozva végzik, országlátogatásra pedig csak *ad hoc* alapon, szükség szerint kerül sor. Eljárási szempontból szinte teljesen megegyezik a nőkkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemlről és azok megelőzéséről szóló Isztambuli Egyezmény monitoringmechanizmusa az emberkereskedelem elleni mechanizmussal. Ugyanúgy két szerv felelős a végrehajtás ellenőrzéséért, egy kormányképviselőkből álló és egy 15 fős szakértői testület (Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence, GREVIO) és az ellenőrzés módszere is egyezik. A gyermekek szexuális kizsákmányolás és szexuális zaklatás elleni védelméről szóló egyezménye az úgynevezett Lanzarote Egyezmény bár tartalmában rendkívül hasonló, azaz büntetőjogi eszközökkel véd egy sérülékeny csoportot, azonban a monitoring mechanizmusa kevésbé kiforrott. Tematikus és nem országspecifikus munkát végez a Lanzarote Bizottság, amelynek tagjai a kormányok képviselői, és munkájukat nem segíti szakértői testület. A munkamódszer eredetileg egy kezelhető méretű tagállami körre lett kitalálva, azonban időközben a Lanzarote Egyezményt az Európa Tanács minden tagállama és Tunézia is ratifikálta (Treaty Office website), így már 48 államban kellene ellenőrizni a végrehajtást, amelyre a jelen struktúra már nem alkalmas. Ennek megfelelően megindult egy reform gondolkodás, hogy akár a GRETA és a GREVIO mintájára alakuljon át a monitoringtevékenység (List of decisions of Lanzarote Committee, T-ES(2019)09).

Szintén büntetőjogi együttműködés részeként jött létre 1999-ben a Korrupció Elleni Államok Csoportja (Group of States against Corruption – GRECO), amely nem kizárólag egy egyezmény, hanem több releváns sztenderd végrehajtását is ellenőrzi országonként, tematikus monitoringkörökben. A GRECO maga egy kibővített részegyezményként működik, tehát az ET-n kívüli államok is csatlakozhatnak hozzá, így 50 tagja között ott van az Egyesült Államok, Belarusz és Kazahsztán is. A monitoringszervvel kapcsolatban

kiemelendő továbbá, hogy a területen szorosan együttműködik más nemzetközi szereplőkkel, így az OECD, UNODC, OAS vonatkozó mechanizmusaival. A GRECO-hoz hasonlóan a Pénzmosás és Terrorizmus Finanszírozása Elleni Intézkedéseket Értékelő Szakértői Bizottság (MONEYVAL) nem egy egyezmény végrehajtásának ellenőrzésére jött létre, hanem a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni nemzetközi sztenderdek átültetését vizsgálja. A Moneyval elődje (PC-R-EV) 1997-ben jött létre, majd Moneyval néven 2010 óta független monitoring szervként működik a Miniszteri Bizottság alatt. A Moneyval az ET mechanizmusai között azért is kivételes, mert a pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem nemzetközi sztenderdjeit meghatározó globális szintű kormányközi szervezet, a Pénzügyi Akciócsoport (Financial Action Task Force, FATF) regionális európai monitoring szerve.

Az Európa Tanács Kínzás és embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére alakult Európai Bizottsága (CPT) a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló egyezmény végrehajtásának ellenőrzéséért felel. A CPT egyike azon mechanizmusoknak, amelynek mind a 47 ET-tagállam részese. A bizottság különleges munkamódszerekkel dolgozik, így pl. delegációi korlátozás nélkül kereshetnek fel fogvatartási intézményeket, és az egyes intézményeken belül is szabadon mozoghatnak, valamint négy szemközti beszélgetéseket folytathatnak a szabadságuktól megfosztott személyekkel. Munkamódszerük fontos része a bizalmasság, amelyet a tevékenységük alapjául szolgáló egyezmény is alapelveként kezel, így jelentéseiket csak az érintett államok beleegyezésével hozhatják nyilvánosságra. Ez egyben az ET legrégebbi monitoring mechanizmusa, amely 1990 óta működik. A GRECO-hoz és a Moneyvalhoz hasonlóan a CPT szorosan kapcsolódik más globális mechanizmusokhoz, így folyamatosan együttműködik a duplikációk elkerülése érdekében a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések



vagy bánásmódok elleni ENSZ-egyezmény kiegészítő jegyzőkönyvének (OPCAT) végrehajtását ellenőrző független szakértőkből álló Megelőzési Albizottsággal.

Szociális jogok terén szintén kiterjedt tevékenységet végez az Európa Tanács, amely az 1961-ben elfogadott Szociális Jogok Európai Chartájának evolúciója miatt több rétegből tevődik össze. Egyrészt az 1961-es Charta 22. cikke is meghatároz egyfajta laza jelentéstételi kötelezettséget a tagállamoknak az egyezmény el nem fogadott rendelkezéseit illetően. Ezen felül évente tematikus jelentést készítenek a tagállamok a Charta végrehajtásáról, amelyet a tagállamok által választott 15 tagú Szociális Jogok Európai Bizottsága (SZJEB) értékelt. A szociális jogok terén a legmagasabb szintű monitoringtevékenységet a kollektív panaszmechanizmus biztosítja, amelyet eddig mindössze 15 tagállam ratifikált. A kollektív panaszmechanizmus keretében érdekvédelmi szervezetek fordulhatnak közvetlenül a Szociális Jogok Európai Bizottságához, amelynek az egyedi ügyekben meghozott döntései egyes tagállamokban az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntéseihez hasonlóan közvetlen hatállyal bírnak. Tekintettel arra, hogy a több párhuzamos eljárás miatt a monitoringtevékenység hatékonysága javításra szorul, az ET főtitkárának kezdeményezésére 2021 februárjában megalakult egy magas szintű csoport, amely konkrét javaslatokat tesz a szociális jogok védelmének javítása érdekében².

A fenti emberi jogi monitoring mechanizmusokon túl említést érdemel, hogy az Európa Tanácsnak három sportegyezményéhez, a mesterséges teljesítményfokozó szerek használata elleni egyezményhez (Antidopping Egyezmény), a sportesemények biztonságáról szóló egyezményhez (Saint Denis-i Egyezmény) és a sportversenyek jogellenes befolyásolása elleni egyezményhez (Macolin Egyezmény) is kötődik monitoringmechanizmusa.

Szintén elkülönül jellegében az emberi jogi monitoring mechanizmusoktól, azonban említést érdemel az 1994-ben az ET tanácsadó szerveként létrejött Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok

² <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/-/1st-meeting-of-the-high-level-group-of-experts-on-social-rights>

Kongresszusa, amely amellet, hogy a helyi politikai szint pán-európai fóruma, monitoringszervként is feladatot lát el a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája végrehajtásának ellenőrzésével. E feladatában eljárva a tagállamokat meghatározott 5–6 éves ciklusonként vizsgálják, és tagállamonként jelentést fogadnak el a helyi és regionális önkormányzati politikusok.

Intézményen belüli kihívások

A monitoring kapcsán a legfontosabb intézményen belüli kihívások a tagállamok együttműködési készsége a különböző mechanizmusokkal, az egyezmény- és határozatalapú mechanizmusok szervezési és eljárási kérdései, a tematikus átfedések és a státútum szerinti szervek közötti együttműködés hiányosságai.

A monitoringmechanizmusok több szempontból is hatékonysági kihívásokkal küzdenek. Ennek egyik legfőbb jele az úgynevezett „*monitoring fatigue*” azaz monitoring fáradtság, ami annyit tesz, hogy a tagállamoknak a mechanizmusokban való aktív részvétele jelentős mértékben visszaesett. Ez a jelenség nagyon jól megfigyelhető a két kisebbségvédelmi monitoringmechanizmus esetében, így különösen a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját illetően, ahol a hároméves monitoringciklusokat figyelmen kívül hagyva volt olyan részes állam, amely hat év után nyújtotta csak be az ellenőrzési folyamat elindításához szükséges országjelentést. Ez a jelenség volt az egyik oka annak, hogy 2018. november 28-án elfogadásra került az a Miniszteri Bizottsági határozat (CM/Del/Dec(2018)1330/10.4e), amely megreformálta a mechanizmust, átalakítva annak jelentési időszakait.

Hasonlóképp a monitoringfáradtság jele lehet, hogy az ET-szervek által tett ajánlások végrehajtása számos esetben kimutathatóan romló tendenciát mutat. Ennek talán legjellegzetesebb példája a GRECO-ajánlások végre nem hajtása. Az ajánlások



elégtelen végrehajtása miatt a GRECO 2019-es éves általános jelentése szerint 15 tagállam állt meg nem felelőségi eljárás alatt (*non-compliance procedure*, 20th General Activity Report).

A hatékony működést kérdőjelezi meg továbbá az egyes monitoringmechanizmusok közötti tematikus átfedés. Ennek egyik példája a Nemzeti Kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény és az ECRI-bizottság jelentései közötti átfedés az antiszemitizmus terén, mivel a Keretegyezmény szakértői az általános anti-diszkriminációs klauzulán keresztül (Kisebbségvédelmi Keretegyezmény, 6. cikk) foglalkoznak a kérdéskörrel (kivétel azok az államok, ahol a zsidóság nemzeti kisebbség, pl. Lengyelország), míg az ECRI mandátumából fakadóan vizsgálja a kérdéskört. Hasonlóan bonyolult a helyzet a migrációt illetően, amely egyetlen monitoringmechanizmusnak sem tárgya, részével azonban többen is foglalkoznak. E tárgykörben külön kiemelendő a magyar–szerb határszakasz, amellyel kapcsolatban ad hoc monitoringtevékenységet végzett a GRETA (GRETA(2018)13), a CPT (CPT/Inf(2018)42) és a Lanzarote Bizottság (T-ES(2017)11), valamint az ET-főtitkár migrációs ügyekért felelős különleges képviselője (SG/Inf(2017)33). A jelentések évszámából látható az időbeli összetorlódás, emellett pedig a téma duplikációja, az egyeztetés hiánya és az eltérő jogi módszertani alapok végül egy kaotikus összképet eredményeztek, amely nem tette lehetővé az ET-sztenderdeknek való megfelelés egyértelmű, hatékony vizsgálatát.

Az eljárási és szervezési kérdések mellett fontosak az ET statútum szerinti szervei közötti kommunikációs, egyeztetési kihívások is. A Miniszteri Bizottság monitoringmechanizmusa és a Parlamenti Közgyűlés monitoringtevékenysége, bár valójában egymásra épül, „külön életet él”, és az ezek keretében hozott döntéseknek nincs eljárási következményük egymásra vonatkozóan. Így a Parlamenti Közgyűlés monitoringvizsgálata nem eredményezi automatikusan azt, hogy a Miniszteri Bizottság is monitoringtevékenységet folytat egy tagállammal kapcsolatban

(lásd Lengyelország). A vizsgált államok eltérő köre még nyilvánvalóbb az egyezmény- és határozatalapú monitoringmechanizmusok tekintetében, ahol a vizsgált államok köre jelentősen eltér attól függően, hogy mely állam ratifikálta a monitoringtevékenység alapját jelentő egyezményt. Vannak olyan mechanizmusok, amelyekben minden tagállam részt vesz és van, amelynek résztvevői köre meglehetősen korlátozott, így például az anti-diszkriminációs területen az ECRI-monitoringnak alanya mind a 47 tagállam, míg a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját mindössze 25 tagállam ratifikálta. Ugyanakkor kijelenthető, hogy a Parlamenti Közgyűlés jelentős mértékben épít az egyes egyezmény- vagy határozatalapú monitoringmechanizmusok megállapításaira.

A hatékonyság javítása folyamatosan a szervezet napirendjén van. A kérdéskör egyes mechanizmusokkal kapcsolatban is felmerül, mint a két kisebbségvédelmi egyezmény esetében, ahol mindez egy-egy monitoringmechanizmust reformáló Miniszteri Bizottsági határozat elfogadásához vezetett (CM/Del/Dec(2018)1330/10.4e és Resolution CM/Res(2019)49), de a Lanzarote Bizottságban szintén megindult a hatékonyságot célzó reformról való gondolkodás. Van olyan eset is, ahol egészen apró változtatással igyekeznek fellendíteni a szakmai munkát, pl. a GRETA Résztes Államok Bizottsága a 2019. október 18-ai ülésén úgy döntött, hogy a munkájába a jövőben nagyobb mértékben kapcsolja be a fővárosi szakértőket (Meeting Report, THB-CP(2019)RAP25). A Parlamenti Közgyűlés maga is több ízben reformálta a 1997-ben elindított monitoringmechanizmusát, bevezetve az időszakos felülvizsgálati eljárást, amely minden tagállamot érint (PACE Resolution 2018 (2014)), és 2020-ban pedig a PKGY Monitoring Bizottsága elfogadta erre vonatkozóan a legújabb munkamódszereit (PACE Resolution 2357 (2021)). Az egyes mechanizmusokat érintő munkán túl rendszeresen felmerül a teljes rendszer felülvizsgálatának igénye, amely a Miniszteri Bizottság 129. külügyminiszteri szintű ülésén (Helsinki, 2019. május 16–17.) is megfogalmazásra került (CM/Del/Dec(2019)129/2). Hasonló célkitűzést



fogalmazott meg az ET Főtitkára is a Stratégiai Keret dokumentumában (SG/Inf(2020)34), amelynek következtében felállításra került az Monitoringgal kapcsolatos Ad Hoc Munkacsoport (GT-MON), amelynek mandátuma szerint 2021. április 30-ig kell jelentést készítenie a monitoringmechanizmusok esetleges reformjával kapcsolatban (CM/Del/Dec(2021)1393/1.7).

Végezetül e belső intézményi kihívások tárgyalása során meg kell említeni az úgynevezett közös reakciós mechanizmust, amely nem klasszikus értelemben vett monitoringmechanizmus, azonban az ET Statútum megsértésének legsúlyosabb eseteiben megteremti annak lehetőségét, hogy a szervezet statútum szerinti szervei (Miniszteri Bizottság, Parlamenti Közgyűlés, Főtitkár) közösen lépjenek fel egy tagállam vonatkozásában, és olyan vizsgálati tevékenységet folytassanak, amelynek célja a statútumnak megfelelő állapot helyreállítása. Az új eljárás megalkotására szintén a helsinki külügyminiszteri ülés döntése alapján került sor, és célja volt többek között annak a helyzetnek a feloldása, hogy a Parlamenti Közgyűlés a Krím-félsziget és Szevasztopol illegális anektálását követően az Oroszországgal szemben elfogadott szankciói során megvonta az orosz PKGY-delegáció szavazati jogát (PACE Resolution 1990 (2014)), amelyet egyoldalúan, a Miniszteri Bizottság nélkül nem tehetett volna meg. Az új eljárás (amely múltbeli kérdések kezelésére elvileg nem alkalmas) elfogadása óta még egyetlen tagállammal szemben sem indult meg.

Intézményen kívüli kihívások

Az intézményen belüli problémák mellett jelentős külső kihívást jelent az ET monitoringmechanizmusok számára az 1990-es évek óta megváltozott külpolitikai környezet, és az elmúlt három évtizedben az Európai Unió átalakulása, szerepének fejlődése. Mint láthattuk, a monitoringmechanizmusok létrejötte szoros összefüggésben áll a vasfüggöny lebomlásával és a közép-kelet-európai

államok euroatlanti integrációs törekvéseivel, tulajdonképpen annak a folyamatnak az egyik következménye. A külpolitikai környezetben azonban jelentős változás következett be az elmúlt három évtizedben azáltal, hogy az 1990 után csatlakozott ET-tagállamok jelentős része is az Európai Unió tagállamává vált, ennek következtében pedig az a fontos szerep, amelyet az ET sztenderdjeinek átültetése játszott ebben az integrációs folyamatban, elvesztette jelentőségét. Az ET-monitoring bár továbbra is rendkívül fontos támpontot nyújt az EU-tagjelöltek csatlakozási tárgyalásai során, abból fakadóan, hogy a közeljövőben nincs realitása egyetlen állam csatlakozásának sem az EU-hoz, a kifejtett hatás sokkal kisebb jelentőségű, mint a mechanizmusok létrehozásának idején.

Az Európai Unió bővítése mellett legalább ekkora vagy még nagyobb hatású folyamat az ET szempontjából az EU politikai dimenziójának mélyülése. Az EU mint politikai unió a maastrichti szerződés következtében jött létre 1993-ban, és azóta egy folyamatosan mélyülő együttműködésről beszélhetünk, amely fokozatosan egyre inkább kiterjedt azokra a területekre is, amelyekért a nemzetközi intézmények európai architektúrájában hagyományosan az Európa Tanács volt a felelős. 2000-ben megalkotásra került az EU Alapjogi Chartája, 2007-ben létrehozták az EU Alapjogi Ügynökségét, és a lisszaboni szerződés hatályba lépése óta a luxembourgi Európai Unió Bírósága megfelelő jogalappal rendelkezik ahhoz, hogy olyan ügyekben hozzon ítéletet, amelyek korábban egyértelműen a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezésében jelentek volna csak meg. Ugyan a lisszaboni szerződés kötelezi az EU-t az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozásra, erre a mai napig nem került sor. Az EU ugyanakkor 2014-ben megalkotta az EUSz. 7-es cikk gyakorlati alkalmazhatóságát lehetővé tevő, a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretet, valamint legújabban a 2019. júliusi döntést követően az Európai Bizottság 2020-tól kezdve éves jogállamisági jelentést készít a tagállamairól. Mindebből az tűnik ki, hogy az EU tagállamainak vonatkozásában egy saját monitoring



mechanizmust hozott létre. Figyelemreméltó ugyanakkor, hogy az EU éves jogállamisági jelentésének egyik legfőbb forrása maga az ET és annak monitoringmechanizmusai. A 2020-ban publikált jogállamisági jelentés témáival kapcsolatban minden EU-tagállam vonatkozásában küldött az ET felhasználható anyagot az Európai Bizottságnak (*stakeholder contribution*). Így csak a magyar országfejezet 26 alkalommal hivatkozik a GRECO-ra, 24 alkalommal a Velencei Bizottságra és 34 alkalommal az Európa Tanácsra.

A fontos külső kihívások számbavételekor felmerül tehát a kérdés, hogy annak a 27 ET-tagállamnak, amely egyben EU-tagállam is, mely mechanizmusokat érdemes követnie, milyen sztenderdeknek kell megfelelnie, és egyáltalán érdekében áll-e két egyformán erősen működő kontrollmechanizmus fenntartása. Ha az EU-tagállamok vonatkozásában az ET veszt a jelentőségéből, akkor valójában az is fontos kihívás, hogy miként lehet vonzó az ET és annak mechanizmusai a nem EU-tagállam ET-tagállamoknak. Milyen együttműködés képzelhető el az EU-n kívüli nagy tagállamokkal, az Egyesült Királysággal, Oroszországgal és Törökországgal? Mi a jelentősége a távlati EU-csatlakozási perspektívákkal rendelkező nyugat-balkáni államok szempontjából? Vagy a posztszovjet térség konfliktusokkal terhelt államai számára?

Konklúzió

Az Európa Tanács monitoringmechanizmusok rendszerének áttekintését követően látható, hogy egy komplex, sokszereplős, fragmentált eszközrendszerrel van szó, amellyel kapcsolatban valószínűleg a legnagyobb hiányosságként a rendszerszintűség hiánya róható fel. A szisztematikus gondolkodás hiányát mutatja nemcsak az, hogy a szereplők között tartalmi duplikációkra kerül sor, hanem a mechanizmusok eljárási szempontú összhangjának

hiánya is. Így nemcsak a státútum szerinti szervek tevékenységei között nincs közvetlen összefüggés, hanem az egyezményalapú és intézményi monitoringmechanizmusok közötti koordináció is csak informális. A monitoring rendszer összességének szempontjából érthetetlen, hogy egymáshoz tematikusan közel álló egyezmények esetében is eltér az ellenőrzési mechanizmus módja, így például a büntetőjogi területen a 2005. évi GRETA, a 2007. évi Lanzarote Bizottság és a 2011-es GREVIO esetében. Ígéretes folyamat, hogy a rendszer töredezettségéből fakadó kihívások orvoslására több kezdeményezés is indult az elmúlt években, mint a két kisebbségvédelmi egyezmény mechanizmusainak reformja, a Lanzarote Bizottság reformja vagy az ET-főtitkár 2021-es Stratégiai Kerete alapján. Ugyanakkor látható, hogy ezek ambíciószintje csak az egyezményalapú mechanizmusokra terjed ki.

Történelmi perspektívából a rendszerszintű működés hiánya mellett is sikeresnek értékelhetők az Európa Tanács mechanizmusai, amennyiben küldetésüknek azt tekintjük, hogy hozzájárultak a vasfüggöny lebontása után a közép-kelet-európai régió euroatlanti integrációjához, a demokratikus intézmények megteremtéséhez, az emberi jogi normák kialakításához. Ugyanakkor részben ebből a sikerből fakad az Európa Tanács legnagyobb külső kihívása: az Európai Unióval való viszonyának meghatározása. A teljes szervezet és ebből fakadóan a monitoringmechanizmusok rendszerének szempontjából is a legfontosabb megválaszolandó kérdés, hogy az Európa Tanács miként tud reagálni arra a megváltozott politikai realitásra, mely szerint tagállamainak több mint fele az Európai Unió tagja, amely az elmúlt három évtizedben a politikai unió megteremtésének részeként jelentős erőforrásokat fordított arra, hogy kiépítse saját emberi jogi, demokrácia- és jogállamisági sztenderdjeit és mechanizmusait.



Irodalom

Committee of Ministers Resolution (99) 50 on the Council of Europe Commissioner for Human Rights, 1999. május 7.

CM/Del/Dec(2021)1399/2.3, Decision of the Ministers' Deputies, Activities for the development and consolidation of democratic stability – Azerbaijan, 2021. március 17.

CM/Del/Dec(2007)999/2.2, Decision of the Ministers' Deputies, Discussion on future arrangements for thematic monitoring, 2007. július 5.

Parliamentary Assembly Resolution 1115 (1997), Setting up of an Assembly committee on the honouring of obligations and commitments by member states of the Council of Europe (Monitoring Committee), 1997. január 29.

Parliamentary Assembly Resolution 2316 (2020), The functioning of democratic institutions in Poland, 2020. január 28.

Parliamentary Assembly Resolution 2156 (2017), The functioning of democratic institutions in Turkey, 2017. április 25.

AS/Mon/Inf(2019)02, Monitoring Committee: Work Overview, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), 2021. február 15.

Parliamentary Assembly Resolution 2357 (2021), Progress of the Assembly's monitoring procedure (January–December 2020), 2021. január 25.

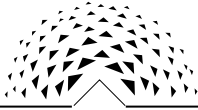
Parliamentary Assembly Resolution 1936 (2013), Harmonisation of regulatory and para-regulatory provisions of monitoring and post-monitoring dialogue procedures, 2013. május 31.

Parliamentary Assembly Resolution 1941 (2013), Request for the opening of a monitoring procedure in respect of Hungary, 2013. június 25.

Committee of Ministers Resolution 2002 (8) on the statute of the European Commission against Racism and Intolerance, 2002. június 13.

20th General Activity Report (2019) of the Group of States against Corruption (GRECO), 2020. március 25.

- GRETA(2018)13, Report on Hungary under Rule 7 of the Rules of Procedure for evaluating implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, 2018. március 23.
- CPT/Inf (2018) 42, Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 20 to 26 October 2017, 2018. szeptember 18.
- T-ES(2017)11, Special report further to a visit undertaken by a delegation of the Lanzarote Committee to transit zones at Serbian/Hungarian border (5-7 July 2017), 2018. január 30.
- SG/Inf(2017)33, Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees to Serbia and two transit zones in Hungary 12-16 June 2017, 2017. október 13.
- CM/Del/Dec(2018)1330/10.4e, Decision of the Ministers' Deputies, Strengthening the monitoring mechanism of the European Charter for Regional or Minority Languages, 2018. november 28.
- CM/Res(2019)49, Committee of Ministers Resolution on the revised monitoring arrangements under Articles 24 to 26 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2019. december 11.
- List of decisions of Lanzarote Committee, Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on the protection of children against sexual exploitation and sexual abuse , T-ES(2019)09, 2019. március 7.
- Meeting Report of 25th meeting of the Committee of the Parties of the Council of Europe Convention on action Against Trafficking in Human Beings, THB-CP(2019)RAP25, 2020. január 16.
- Parliamentary Assembly Resolution 2018 (2014), The progress of the Assembly's monitoring procedure (October 2013-September 2014), 2014. október 2.
- CM/Del/Dec(2019)129/2, Decision of the Committee of Ministers, A shared responsibility for democratic security in Europe, 2019. május 17.



CM/Del/Dec(2021)1393/1.7, Decision of the Ministers' Deputies, Strategic Framework of the Council of Europe, 2021. január 20.

CM/Del/Dec(2020)1366/1.7, Decision of the Ministers' Deputies, Complementary procedure between the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly in response to a serious violation by a member State of its statutory obligations, 2020. február 5.

Parliamentary Assembly Resolution 1990 (2014), Reconsideration on substantive grounds of the previously ratified credentials of the Russian delegation, 2014. április 10.

COM/2014/0158 final, A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret.

COM(2020) 580 final, Európai Bizottság, 2020 Rule of Law Report.

Az országmárkázás lehetőségei nemzetközi szervezetekben az Európa Tanács magyar elnöksége kapcsán

Eck Bence

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.2.04

Összefoglalás: *A tanulmányban bemutatom¹, hogy az országmárkázás milyen eszközöket ad a kezünkbe, hogy pozitív képet alakítsunk ki hazánkról egy nemzetközi szervezetben. Ezt követően ismertetem, hogy ezek az eszközök miként érvényesülnek és érvényesíthetők abban a 2021 májusában kezdődő féléves periódusban, amikor Magyarország látja el az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának elnöki feladatait.*

Kulcsszavak: *országmárkázás, nemzetmárkázás, Európa Tanács, elnökség, nemzetközi szervezet*

Abstract: *In this study, I present the tools that country branding gives us to create a positive image of Hungary in an international organization. After that, I will show how these instruments are and could be enforced in the six-month period beginning in May 2021, when Hungary will chair the Committee of Ministers of the Council of Europe.*

Keywords: *country branding nation branding Council of Europe, presidency, international organization*

A XX. század végétől a nemzetközi kapcsolatok szempontjából számos, napjaink nemzetközi viszonyait alapjaiban meghatározó folyamat bontakozott ki. A tanulmány fókuszát adó események is ebben az időszakban történtek, ugyanis 1990. november 6-án

¹ A szerző Európa Tanács referens a Külgazdasági és Külügyminisztériumban.



Magyarország a keleti blokk országai közül elsőként csatlakozott az Európa Tanácshoz, illetve szintén az 1990-es években létrejött az országmárkázás mint önálló tudományterület². A szakirodalomban az országmárkázás mellett, találkozni lehet a nemzetmárkázás (nation branding) és az állammarkázás (state branding) fogalmaival is, azonban ezek egymással egyenértékű elnevezések.³

Hogy megértsük az országmárkázás lényegét, fontosnak tartom, hogy az összetett szó két eredőjét is értelmezzük. Egyrészt az ország alatt elsősorban azt az államot kell érteni, amely a nemzetközi jogban meghatározott feltételeknek⁴ megfelel és a nemzetközi közösség elismeri. Másrészt viszont e tudományágban nem feltétlenül szükséges az országmárkázási tevékenység vizsgálatához, hogy elismert államról legyen szó, mivel az állam elismeréséhez vezető úton számos más jellegű eszköz használata mellett az országmárkázás eszköztárának alkalmazása is elengedhetetlen. A fogalom másik alkotóeleme a márka, amely Patrick Barwise szerint alapvetően három csoportra osztható: lehet konkrét termék vagy szolgáltatás (pl.: Coca-Cola, Google), lehet márkajelzés (az adott márka logója, neve, jelmondata), illetve a fogyasztók termékről alkotott elképzelése (imázs).⁵ Mindezek alapján márkázás alatt e három csoport létrehozását együttesen kell érteni.

Ha az országmárkázás fogalmának lényegét szeretnénk megragadni, akkor azt mondhatjuk, hogy az országmárkázás voltaképp nem más, mint a márkázás technikai alkalmazása országokra, és ez által az ország reputációjának javítása, ami nagyobb

2 Eck Bence: *Az országmárkázás átfogó vizsgálata a benne rejlő lehetőségek kiaknázása érdekében* (2020). pp. 6. Utoljára letöltve: 2021.02.25. <https://uni-nke.academia.edu/BenceEck>.

3 Szondi György: *Public Diplomacy and Nation Branding: Conceptual Similarities and Differences*. Netherlands Institute of International Relations (2008).

4 Rendelkeznie kell területtel (legalább egy része szárazföldi), lakossággal és önálló kormánnyal.

5 Patrick Barwise: *Brands and Branding*. In: *The Economist* (2004).

versenyképességet, még inkább leegyszerűsítve „több pénzt” jelent.⁶ Az országmárkázás továbbá rendelkezik azzal a tulajdonsággal, hogy minden ország esetében univerzálisan alkalmazható anélkül, hogy az elmélet működőképességét az adott ország mérete, fejlettsége vagy gazdasági ereje befolyásolná. Természetesen az imént felsorolt tényezőktől csak az elméleti működés független, a márkázás hatékonyságára jelentős hatást gyakorol.⁷

Az országmárkázás célkitűzése, célcsoportjai és eszközei

Az országmárkázás legfőbb feladata, hogy pozitív képet alakítson ki a szóban forgó országról. Ennek létezik egy éppen ellentétes irányú válfaja, amelyet országgéprombolásnak nevezünk, azonban e tanulmányban ezt a területet nem fejtem ki, hiszen az a tanulmány céljaival ellentétesen hatna. Tehát az ország reputációjának növelése jelenti a fő célkitűzést, amely azonban több módszerrel is elérhető attól függően, hogy milyen célterületen kívánjuk javítani a már meglévő országgépet. Az említett célterületek között a turizmus fejlesztését, a befektetések ösztönzését, az export ösztönzését és a nemzetközi szervezetekben betöltött meghatározott szerepet kell kiemelnünk.⁸

A célokat áttekintve el is érkeztünk a központi tématerülethez, mégpedig a nemzetközi szervezetekben alkalmazható országmárkázási tevékenységhez. A tanulmány fókuszában álló

6 Papp-Váry Árpád Ferenc: *Országmárkázás* [digitális kiadás], Akadémiai Kiadó (2020). Utoljára letöltve: 2021.02.25.

7 Eck Bence: *Az országmárkázás átfogó vizsgálata a benne rejlő lehetőségek kiaknázása érdekében* (2020). pp. 6. Utoljára letöltve: 2021.02.25. <https://uni-nke.academia.edu/BenceEck>.

8 Papp-Váry Árpád Ferenc: *Az országmárkázás elmélete és gyakorlata*. In: rekláMérték IV. évfolyam 34. szám (2006).



kérdéskör különösen nagy figyelmet kap abban az időszakban, amikor hazánk látja el egy adott nemzetközi szervezet elnöki feladatait. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának magyar elnöksége 2021 májusa és novembere között különleges lehetőségeket biztosít ahhoz, hogy a Magyarországról kialakított képet formáljuk. Összeségében elmondható, hogy az imázsépítésben kifejezetten fontos periódus az az időszak, amikor egy ország elnöki pozíciót tölt be, ugyanis ekkor jóval nagyobb figyelem övezi az ország nemzetközi szervezeten belüli tevékenységét. Általában az elnöklő ország komoly befolyást gyakorol az adott periódus szakmai tematikájára, továbbá nagyobb mozgástér áll rendelkezésére saját kultúrájának népszerűsítésére is.

Az országmárkázás tekintetében két fő célcsoportot különböztethetünk meg: a külföldi és a belföldi lakosságot. A célcsoportokba történő kategorizálásnál érdekes eset a külhoni magyarok kérdése, hiszen ők bizonyos értelemben mindkét csoportba tartoznak, hiszen azok jellemzőivel egyidejűleg rendelkeznek. Mindez nem jelenti azt, hogy a külhoni magyarokat külföldinek tekintenénk, viszont az országmárkázás során őket speciális, köztes célcsoportként kell kezelni. Például feltételezhető, hogy mindennapjaikban elsődlegesen nem a magyar sajtóorgánumokból tájékozódnak, ugyanakkor a magyar média iránt is élénk érdeklődést mutatnak, és ezáltal sokkal könnyebben jut el hozzájuk közvetlenül a kormány egy-egy lakosságot célzó üzenete. A két nagy célcsoport véleményének formálásához alapvetően eltérő stratégia és eszközrendszer szükséges, hiszen teljesen más szempontok és háttértudás alapján alakítják ki véleményüket a szóban forgó országról. A célcsoportok között megkülönböztethetünk további alcsoportokat, amelyek esetében eltérő eszközökkel alakítható ki pozitív kép. A külföldiek célcsoportja esetében ezeket a kommunikációs tényezőket és a fogadó fél által fontosabbnak ítélt tényezőket szemlélteti a Papp-Váry Árpád-féle országmárkázási kommunikációs „ablak”, mely szerint attól függően, hogy „ki áll” az

ablak másik oldalán, egyre inkább a makroökonómiai tényezők kerülnek a kommunikáció előterébe, az érzelmekre való ráhatás helyett.⁹

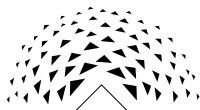
1. ábra
Az országmárkázás kommunikációs „ablaka”¹⁰



Az ablak három szárnyán a külföldi polgárokat, a nemzetközi vállalatokat és a nemzetközi szervezeteket láthatjuk, melyek közül előbbi kettővel egy későbbi tanulmányban fogok részleteibe menően foglalkozni. Az ablak egyik szárnyát tehát láthatóan az értekezésben elemzett nemzetközi intézmények alkotják, így ezáltal is meggyőződhetünk afelől, hogy az országbépbé formálásának kiemelt jelentőségű színtere egy-egy nemzetközi szervezet. Véleményem szerint azonban kiemelendő az is, hogy egy ilyen speciális márkázási tevékenység esetén – mint amilyen a soros elnökségi periódus alatt megvége – sem szabad figyelmen kívül hagyni a belföldi célcsoportot. Egy ilyen időszak lehetőséget ad arra, hogy a nemzetközi szervezetben dolgozó magyar állampolgárokból kialakult országbépbé pozitív hatást gyakoroljunk, továbbá arra is, hogy a belföldi lakosság körében

9 Papp-Váry Árpád Ferenc: *Az országbépbé elmélete és gyakorlata*. In: rekláMérték IV. évfolyam 34. szám (2006).

10 Papp-Váry Árpád Ferenc: *Az országbépbé elmélete és gyakorlata*. In: rekláMérték IV. évfolyam 34. szám (2006).



bemutassuk hazánk kontribúcióját a nemzetközi szervezet működéséhez, és ezzel rávilágítsunk arra, hogy anyaországuk a szervezet vagy éppen a nemzetközi közösség elismert és megbecsült tagja, aki komolyan elkötelezett annak intézményes működése mellett.

Az országmárkázás eszközrendszerét tekintve megkülönböztethetünk rövid és hosszú távú márkázási apparátust annak függvényében, hogy milyen időintervallum az, amely alatt az adott tevékenység aktívan kifejti országkép formáló hatását. Rövid távú eszközök között azokat említhetjük, amelyek hatása azonnali és erős benyomást gyakorol a befogadóra, azonban kevés idő (fél-, egy év) elteltével minimálisra redukálódik a hatásuk. Az orszáгимázs formálásának rövid távú eszközei elsősorban arra használhatók, hogy az erős impresszió segítségével felkeltsük a célcsoport érdeklődését országunk valamilyen szempont szerinti megismerése iránt. Általánosságban kijelenthető, hogy az ebbe a csoportba sorolható eszközök közvetlen megtérülése gyors, azonban feltételes a tekintetben, hogy csak a befogadásra nyitott célközönségnél beszélhetünk bármilyen megtérülésről. Hosszú távú eszközök között viszont azokat említhetjük, amelyek hatása nagyon lassan – jellemzően 5-10 éves időtávban – érvényesül, illetve nem gyakorol egy hirtelen és erős benyomást a befogadóra, sőt éppen ellenkezőleg, a hosszú távú országmárkázási eszközöket az jellemzi, hogy lassan és fokozatosan fejti ki hatását, ezért a márkaépítés fontosabb eszközei ebbe a kategóriába sorolandók. Ezeknek az eszközöknek a megtérülése pénzügyi értelemben véve nehezen értelmezhető, hiszen hatásukat minimum 5 év elteltével kezdik éreztetni, viszont a rövid távúakhoz képest sokkal magasabb megtérülési rátát képesek produkálni. A hosszú és rövid távú eszközöket a továbbiakban számos példán keresztül is illusztrálom.

Az országmárkázás eszköztárában alapvetően megkülönböztethetünk tartalmi szempontból is csoportokat, amelyek a szakmai vagy kulturális lehatárolás mentén különülnek el. Fontos megjegyezni, hogy nem minden eszköz sorolható be tisztán az egyik csoportba, így ez az lehatárolás inkább egy skálaként értelmezhető, amelynek egyik végpontján a vegytiszta kulturális, míg a másikon a szigorúan szakmai eszközök helyezkednek el.

Az országmárkázás eszköztrendszerét legjobban a „minden és semmi” kijelentéssel lehet jellemezni, amely annyit tesz, hogy a legapróbb megjelenési felület és kapcsolódási pont is jelentőséggel bír a márkaépítés tekintetében, viszont a kormányok nem alkalmazhatnak olyan intézkedéseket, amelyek önmagukban csak az orszáгимázis építésére koncentrálnak.¹¹ Fontos továbbá kiemelni, hogy az orszáგkép formálásának – mint általában a marketingtevékenységnek –, mindig az egyén a kulcsa, hiszen az ő percepciója és az általunk arra gyakorolt hatás adja meg a végső megtérülés értékét, amely alapvető mutatószáma a hatékonyságnak.

A magyar országmárkázás és lehetőségei az Európa Tanácsban

Tanulmányom ezen részében bemutatom azokat a specifikus eszközöket, amelyeket Magyarország már alkalmaz az Európa Tanácsban, illetve felvázolok olyan lehetőségeket is, amelyek használatával tovább javítható a magyar orszáგkép bármely nemzetközi szervezetben. A következő oldalakon a hosszú és rövid távú elválasztás mentén mutatom be az imázsfomálási lehetőségeket, mivel meglátásom szerint e kategorizálás mentén egyértelműbben meghatározható, melyik csoportba tartozik egy-egy vizsgált módszer.

Mielőtt azonban belefognék a rendelkezésre álló eszköztrendszer áttekintésébe, elengedhetetlennek tartom megjegyezni, hogy Magyarország az Európa Tanácson belül rendelkezik egy olyan attribútummal, amellyel a szervezeten belül egyik ország sem. Mint azt a tanulmány elején is kifejtettem már, hazánk 1990. november 30-án csatlakozott az Európa Tanácshoz, amely dátum a nemzetközi szervezet életében is kulcsfontosságú. Magyarország csatlakozásával utat nyitott a keleti blokk többi országa előtt a csatlakozásra,

¹¹ Eck Bence: *Az országmárkázás átfogó vizsgálata a benne rejlő lehetőségek kiaknázása érdekében.* (2020) pp. 15. Utoljára letöltve: 2021.02.25. <https://uni-nke.academia.edu/BenceEck>.



ezzel jelentősen hozzájárulva a szervezet ténylegesen páneurópaivá válásához. Ez olyan alapot jelent, amely megkönnyíti az ország nemzetközi szervezetben betöltött státuszának erősítését és az ország reputációjának növelését. Emellett Magyarország csatlakozása erős üzenetet is közvetített a nemzetközi környezetben, hiszen jelezte az ország euroatlanti integráció iránti elköteleződését.

Hosszú távú eszközök

A nemzetközi szervezetekben alkalmazható legkézenfekvőbb, az ország szervezeten belüli megbecsültségének javítására felhasználható eszköz a működéshez való tartós, anyagi többlet-hozzájárulás. Ennek lényege, hogy a tagsággal járó kötelező terheken túlmenően egyéb forrásokat is a szervezet rendelkezésére bocsátunk. Az eszköz alkalmazásának alapvető politikai feltétele, hogy legyen egy olyan szakmai terület vagy intézmény a szervezeten belül, amelynek gyújtópontjában az ország számára is prioritásként kezelt témakör áll. A gyakorlati megvalósítás iskolapéldája, ha egy ország székhelyépületet ajánl fel a nemzetközi szervezetnek, amely segítségével állandó jelleggel becsatornázhatja magát területi alapon az intézmény vérkeringésébe. Az Európa Tanács vonatkozásában ennek az eszköznek az alkalmazása valósult meg 1995-ben, amikor a magyar felajánlás nyomán megalakult a Budapesti Európai Ifjúsági Központ (BEIK). Mindamellett, hogy a központ fenntartásának költségével Magyarország nettó befizetője az Európa Tanácsnak, megalapításával oly módon is kiemeli hazánkat, hogy a budapesti központon kívül csak Strasbourgban¹² található ifjúsági központ.¹³ A BEIK egy

12 Az Európa Tanács székhelyén található a Strasbourgi Európai Ifjúsági Központ.

13 EYCB25 <https://www.coe.int/en/web/youth/eycb25-intro>. Utoljára letöltve: 2021.02.25.

olyan hozzájárulás magyar részről, amelyet az Európa Tanács vezető tisztségviselői számontartanak és rendszeresen pozitív példaként említenek felszólalásaikban. Mindemellett a BEIK otthont ad számos képzésnek és rendezvénynek is, amelyek mind a civil lakosság, mind pedig a szakértők bevonásával valósulnak meg, ezzel is hozzájárulva a pozitív országgép erősítéséhez.

Egy másik hosszú távú országmárkázási eszköz nemzetközi szervezetekben a hazai végrehajtás gyorsaságának biztosítása. Ezzel a nemzetközi szervezetben folytatott munka tagállami elismertségét és eredményeinek fontosságát hangsúlyozhatjuk, amely jelentősen képes növelni az ország reputációját az intézményen belül. Az Európa Tanácsban alkalmazható ilyen elem az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) előtt folyamatban lévő magyar ügyek végrehajtása. A végrehajtásra váró EJEB-ítéletek száma a 2016-ban rögzített negatív csúcsot jelentő 8962 ügyszámhoz¹⁴ képest mára jelentősen redukálódott, 500 ügyszámra¹⁵. Ez a folyamat igen pozitív képet fest a magyar kormányzat elkötelezettségéről a Bíróság előtt felgyülemlett ügyhalmaz csökkentésének tekintetében, azonban meg kell jegyezni, hogy a mintegy 95%-os ügyszámcsökkenés ellenére hazánk még mindig a magasabb ügyszámmal rendelkező országok csoportjába tartozik. Ez az országmárkázási eszköz kívánt hatékonysággal véleményem szerint akkor működne, ha az ügyszámot 100 alá lehetne szorítani. Ugyanakkor van egy, az előbbi problémánál égetőbb kérdés is, amely hátráltatja az eszköz érvényesülését, sőt rombolja a magyar országimázst. Folyamatosan növekszik ugyanis azon EJEB-ítéleteink mennyisége, amelyeket megerősített felügyeleti

14 European Court of Human Rights Analysis of Statistics 2016 (2017) Table 3 - The Court's total caseload by stage of proceedings and judicial formation. Utoljára letöltve: 2021.02.25.

15 European Court of Human Rights Analysis of Statistics 2019 (2020) Table 3 - The Court's total caseload by stage of proceedings and judicial formation. Utoljára letöltve: 2021.02.25.



eljárás alá vont a CM/DH.¹⁶ Ezen jelenség egyik negatív következménye, hogy a CM/DH üléseinek mindegyikén szerepel magyar ügy a napirenden. Ennek súlyos következménye Magyarország nemzetközi megítélésének romlása, melynek tovagyűrűző hatásai a nemzetközi szervezet keretein kívül is jelentős hatást gyakorolnak a magyar országra. E folyamat negatív hatásainak csillapítására vagy akár megszüntetésére is jó lehetőséget kínál egy elnökségi időszak.

Az országmarkázás eszközrendszerének nemzetközi szervezetekben is alkalmazható egyik hosszú távú eleme kiemelten alkalmas arra, hogy hatásait a nemzetközi szervezet keretein kívül is hatékonyan érvényesítse. Ez az eszköz pedig nem más, mint az egy bizonyos szakmai területen betöltött vezető szerep elérése, amelynek kiépítése egy igen hosszú távú folyamat. Segítségével és a niche diplomáciai¹⁷ szemléletet alkalmazva az ország jelentősége a maximumra növelhető egy-egy kérdéskörben, amely az országmarka erősítésére ideális hatást gyakorol a nemzetközi környezetben.¹⁸ E hatás kiváltására a szakmai munka és a kérdéskörben való rendelkezésre állás mellett elengedhetetlen, hogy egy olyan kézzelfogható végtermék is létrejöjjön, amely megalapozza az ország jelentőségét az adott tématerület vonatkozásában. Magyarország az Európa Tanácsban két ilyen területen mutat aktivitást: a nemzeti kisebbségek védelme és a kibertér

16 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának egy speciális formációja (Comité des Ministres/Droits de l'homme), amely az évi négyszeri ülésén az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) ítéleteinek végrehajtását vizsgálja politikai eljárás keretében.

17 Lényege, hogy egy kisebb ország kevesebb erőforrásból gazdálkodhat, így kiválaszt néhány olyan területet, amelyekre kiemelt hangsúlyt fordít, és ezekkel alakítja az imázsát.

18 Eck Bence: *A nyilvános diplomácia történelmi és szerkezeti áttekintése. magyarországi gyakorlatának vizsgálata* (2018). Utoljára letöltve: 2021.02.25. <https://uni-nke.academia.edu/BenceEck>.

nemzetközi jogi szabályozása terén.¹⁹ Előbbi ugyan nemzetpolitikai szempontból kiemelt jelentőségű, azonban fontos érzékelni, hogy a nemzetközi környezetben kevés partner esetében jelenik meg kölcsönösen prioritásként, így országmárkázási szempontból nem mindig a leghatékonyabb erre támaszkodni. A nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatban azonban vitathatatlan, hogy Magyarország következetes és határozott állásfoglalásának köszönhetően már megkerülhetetlen szereplője e kérdéskörnek. A másik, országmárkázási szempontból önmagában nagyobb lehetőségeket hordozó terület a kibertér nemzetközi jogi szabályozása. E területhez minden országnak komoly érdekeltségei fűződnek, illetve a digitalizáció jelentőségének folyamatos erősödése katalizátorként jelentkezik a nemzetközi jogi szabályozás fejlesztésének és kialakításának tekintetében. Látni kell, hogy e területen rengeteg érdeket kell egyeztetni, illetve a témában való munkájának köszönhetően véleményvezérként történő elismertségért is több ország van versenyben. Magyarországnak e területen sikerült egy komparatív előnyre is szert tennie, ugyanis a kiberbűnözés elleni küzdelem legátfogóbb és eddig egyetlen nemzetközi jogi egyezményét Budapesten írták alá. A multilaterális nemzetközi egyezményekre bevett szokás az aláírás helye szerinti város nevével hivatkozni, így a Számítástechnikai Bűnözésről szóló Egyezményre²⁰ például, Budapesti Egyezményként. Ennek praktikus okai mellett országimázs szempontból is különös jelentősége van, hiszen általában a témában különösen érdekelt országban köttetnek, továbbá a későbbiekben még a laikus szemlélőkre is érvényesíti márkázási funkcióit. Ebből kifolyólag az ország reputációjának javításához elemi szükséglet, hogy nemzeti érdekeink érvényesítése közben

19 Budapest Convention and related standards. Council of Europe. <https://www.coe.int/en/web/cybercrime/the-budapest-convention>. Utoljára letöltve: 2021.02.25.

20 2001. november 23-án Budapesten írták alá. Magyarország a 2004. évi LXXIX. törvényben hirdette ki.



kiemelt figyelmet fordítsunk – amennyiben lehetőség kínálkozik rá – egy-egy jelentősebb nemzetközi szerződés hazai miliőben történő aláírásának biztosítására.

Rövid távú eszközök

A rövid távú eszközök leggyakrabban használt válfaja a program-szervezés, amelynek segítségével erős pillanatnyi figyelmet irányíthatunk egy témára. Ezek a nemzetközi szervezetek tekintetében elsődlegesen a kulturális programok, melyeken nagy számban vesznek részt a diplomácia testület tagjai és a nemzetközi szervezetben dolgozó szakértők, illetve bizonyos alkalmakkor a civil lakosság és a sajtó is. E programok jó lehetőséget biztosítanak az ország promóciójára, viszont országmárkázási szempontból tekintve megtérülésük kérdéses. Egy elnökségi periódus alatt mindamellett, hogy a kulturális programok száma exponenciálisan megnő, nagyobb lehetőség nyílik szakértői események megszervezésére is. A szakmai programok segítségével szondázható, hogy a nemzetközi szervezetben milyen mértékben mutatkozik nyitottság egy új tématerület bevezetésére vagy a témában történő munkafolyamatok elmélyítésére. Ezekkel a programokkal megfelelően előkészíthető az országmárkázás hosszú távú eszközeinek bevezetése. Minden program könnyedén hosszú távú eszközzé alakítható akkor, ha azokat sikerességük után bizonyos időközönként minimális módosítások megtételével megismételjük, ezzel tematizálva az éves programciklus egy részét, és így frissen tartva az általuk kiváltott pozitív imázsépítő hatást. Az Európa Tanács vonatkozásában magyar részről évente visszatérő kulturális program a Snétberger Zenei Tehetség Központ tanítványainak koncertje.

Az ajándékok átadása is egyfajta imázsépítő eszköz, azonban fontos kiemelni, hogy ezek hatása jelentősen korlátozott, és hatékonyságát számos tényező hátráltatja. Azonban egy-egy kreatív,

praktikus és márkázási üzenetet is hordozó ajándéktárgy jól alkalmazható országmárkázási eszközként is. Az ajándékok közül leghatékonyabb, amikor egy nagyértékű tárgy átadására kerül sor magas szinten. Ennek imázsépítő hatása azért érvényesül magasabb hatásfokkal, mert az átadásról gyakran jelenik meg hír a sajtóban és közösségi médiában, illetve ezeket az ajándéktárgyakat általában kiállítják a nemzetközi szervezetek központjában.²¹

Az országmárkázás egyre növekvő jelentőségű és elterjedtségű rövid távú eszköze a közösségimédia-felületek és honlapok működtetése. Ezek a platformok alacsony költségráfordítás mellett képesek elérni rendkívül széles rétegeket, azonban csak megfelelő stratégia alkalmazása esetén. Tudni kell, hogy melyik felületen milyen formában lehet a legeredményesebben célba juttatni az üzenetet, amelynek alapja az oldalakat működtető algoritmusok ismerete. Mivel a digitális térben óriási információbőség tapasztalható, elsősorban rövid távú eszköznek kell tekintelnünk az imént említett felületek alkalmazását, mivel a felhasználók minimális idő alatt döntenek arról, hogy érdekl-e őket az általunk generált tartalom. Viszont tisztában kell lenni azzal a ténnyel is, hogy ami egyszer az internetre került, azt szinte lehetetlen eltüntetni onnan, így ritka esetekben hosszútávon is kifejti hatását. Ezen felületek közül nemzetközi szervezetek esetében a többnyelvű dedikált honlap mellett elsősorban a Twitter használata terjed el elsődleges kommunikációs csatornaként.²² Amint azt már korábban említettem, egy soros elnökséget adó ország tevékenységét mindig nagyobb figyelem övezi, mint az egy átlagos tagállam esetében megszokott, amely természetesen a digitális térben

21 Magyarország ajándékai és az adományozás éve az Európa Tanácsnak: A Diploma Andreanum másolata (2004), eredeti 1956-os forradalmi zászló (1999), az Aranybulla másolata (1992), Medgyessy Ferenc: Táncoló lány (1990) <https://www.coe.int/en/web/portal/hungary>; Utoljára letöltve: 2021.02.25.

22 Radhika Chhabra: *Twitter Diplomacy: A Brief Analysis* (2020). Observer Research Foundation. Utoljára letöltve: 2021.02.25.



történő megjelenések tekintetében is érvényes. Ezért kiemelt jelentőségű, hogy a digitális felületeket megfelelően készítésük elő egy elnökségi periódusra. A digitális tér jelentőségét egyre többen felismerik – így a nemzetközi szervezetek is –, az Európa Tanács részéről példának okáért határozott elvárás, hogy az elnökséget adó ország működtessen kifejezetten elnökségi honlapot és legyen aktív a közösségi médiában is.

Végezetül meg kell említenem egy, kimondottan a nemzetközi szervezetekben való elnökségekhez kapcsolódó, rövid távú eszközt, amely nem más, mint az elnökségi prioritások megfogalmazása. Meglátásom szerint alapos átgondolást igényel mind politikai, mind pedig szakmai szempontok szerint, hogy miket jelöljön meg egy adott ország elnökségi prioritásainak. Ezzel ugyanis nem csak a számára fontos irányba tudja terelni a bizottságokban folyó munkát, de ideológiáját is képes népszerűsíteni általuk. Az országmárka alapját pedig nem más adja, mint az ország működéséről, berendezkedéséről és az állampolgáraitól kialakított, gyakran előítéletekkel teli kép. A nemzetközi szervezetek szintjén tehát az elnökségi prioritások ugyan időszakosan, de jó lehetőséget biztosítanak a magyar országimázs gondozására és finom alakítására.

Összegzés

A globalizációs folyamatok hatására megemelkedett a nemzetközi szervezetek jelentősége, különösen a tekintetben, hogy függetlenségük által különböző nyilatkozataikat és értékítéleteiket a legtöbben objektívnek tekintik. Ennek köszönhetően az országmárkázás egyik kulcsterületének számítanak, amelynek gondozására különös figyelmet kell fordítani. Mivel a jó reputáció és ezáltal egy erős országmárka kialakítása minden országnak politikai, illetve gazdasági érdeke, elengedhetetlen az elérhető imázsépítő eszközök alkalmazása.

Ki kell emelnem azt is, hogy csak akkor működtethető megfelelően és hatékonyan az országmárkázás, ha a rövid és hosszú távú eszközöket párhuzamosan alkalmazzák. A kívánt eredmények elérése érdekében egyenlő arányban kell alkalmazni a két eszköztípust, hiszen hiába kell az országmárkázás fejlesztésére mint egy hosszú távú folyamatra tekintenünk, a pillanatnyi benyomások is fontos hatást gyakorolnak az országmárkázás alakulására. Ezek az elvek nemzetközi szervezetekben különösen érvényesülnek, hiszen a szervezetben dolgozó apparátus lassan és alig cserélődik, viszont a diplomáciai testületet egy állandó periodikus változás jellemzi.

A tanulmányom végéhez érve fontosnak tartom ismételten hangsúlyozni, hogy bármilyen megjelenési felület és kapcsolódási pont nagy hatást gyakorol az országmárkázás eredményességére, viszont a kormányok nem alkalmazhatnak olyan intézkedéseket, amelyek önmagukban csak az országmárkázás építésére koncentrálnak. Ennek a bonyolult feltételnek a feloldására, úgy vélem, minden országban fontos lenne létrehozni egy olyan kormányzati intézményt, amely országmárkázási stratégiát alkot meg, és a minisztériumoktól függetlenül képes kiemelni azokat a tényezőket, amelyek mentén az ország reputációja továbbfejleszthető. Ez a szervezet egyesíthetné a kormányzati kommunikációban és a magánszektorban használatos márkázási módszereket, elérve ezzel a leghatékonyabb országmárkázási működést a hazai és nemzetközi környezetben egyaránt.

Bibliográfia

Felhasznált irodalom

- „Ahány turista, annyi vélemény” (2000) In: Metro újság, 2000. április 7.
European Court of Human Rights Analysis of Statistics 2016 (2017)
Table 3 - The Court's total caseload by stage of proceedings and
judicial formation. Utoljára letöltve: 2021.02.25.



- European Court of Human Rights Analysis of Statistics 2019 (2020) Table 3 – The Court’s total caseload by stage of proceedings and judicial formation. Utoljára letöltve: 2021.02.25.
- Fiona Gilmore: *A country – Can it be repositioned? Spain – the success story of country branding*. In: Journal of Brand Management (2002).
- Jozef Batora: *Public Diplomacy in Small and Medium-Sized States*. Netherlands Institute of International Relations (2005).
- Keith Dinnie: *Nation Branding: Concepts, Issues, Practice*. Butterworth Heinemann (2007).
- Kiberfenyegetések és kibervédelem. In: Infojegyzet 2016/44. (2016). Utoljára letöltve: 2020.02.25.
- Kiss Balázs: *Missziótól marketingig*. Médiakutató Alapítvány (2006). Utoljára letöltve: 2021.02.25.
- Nagy Lilla: *EU-elnökség és magyar országkép*. Külügyi Szemle, 2010/4. (2010)
- Nancy Snow és Philip M. Taylor: *Routledge Handbook of Public Diplomacy*. Routledge (2008).
- Papp-Váry Árpád Ferenc: *Az országmárkázás elmélete és gyakorlata*. In: rekláMérték IV. évfolyam 34. szám (2006).
- Papp-Váry Árpád Ferenc: *Country branding as a special type of place branding – An overview of the related terminology*. In: Szikora, Péter; Fehér-Polgár, Pál (szerk.) 17th International Conference on Management, Enterprise, Benchmarking (2019).
- Papp-Váry Árpád Ferenc: *Országmárkázás* [digitális kiadás]. Akadémiai Kiadó (2020). Utoljára letöltve: 2021.02.25.
- Papp-Váry Árpád Ferenc: *Országmárkázástól a versenyképes identitásig – A country branding megjelenése, céljai és természete* (2009). In: Marketing és Menedzsment 2009. évi 2. szám.
- Papp-Váry Árpád Ferenc; Farkas Máté: *Who has the strongest brand? The position of the Visegrád Four in country brand rankings*. In: Szikora, Péter; Fehér-Polgár, Pál (szerk.) 17th International Conference on Management, Enterprise, Benchmarking (2019).

Patrick Barwise: *Brands and Branding*. In: *The Economist* (2004).

Phillip Everts: *Introduction*. In: *Public Opinion and the International Use of Force* (2001).

Public diplomacy stratégiák. Századvég Politikai Iskola Alapítvány, Budapest.

Radhika Chhabra: *Twitter Diplomacy: A Brief Analysis* (2020). Observer Research Foundation. Utoljára letöltve: 2021.02.25.

Simon Anholt: *Competitive Identity – The New Brand Management for Nations, Cities and Regions*. Palgrave Macmillan (2007).

Szondi György: *Public Diplomacy and Nation Branding: Conceptual Similarities and Differences*. Netherlands Institute of International Relations (2008).

Szondi György: *The Role and Challenges of Country Branding in Transition Countries: The Central and Eastern Europe experience. Place Branding and Public Diplomacy* (2007).

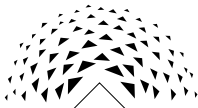
Wally Olins: *A má@kák – A márkák világa, a világ márkái*. Jószöveg Műhely Kiadó, Budapest (2004).

Internetes források

Budapest Convention and related standards. Council of Europe <https://www.coe.int/en/web/cybercrime/the-budapest-convention>. Utoljára letöltve: 2021.02.25.

Eck Bence: *A nyilvános diplomácia történeti és szerkezeti áttekintése, magyarországi gyakorlatának vizsgálata* (2018). Utoljára letöltve: 2021.02.25. <https://uni-nke.academia.edu/BenceEck>.

Eck Bence: *Az országmárcázás átfogó vizsgálata a benne rejlő lehetőségek kiaknázása érdekében* (2020). Utoljára letöltve: 2021.02.25. <https://uni-nke.academia.edu/BenceEck>.



EYCB25 <https://www.coe.int/en/web/youth/eycb25-intro>. Utoljára letöltve: 2021.02.25.

Magyarország ajándékai és az adományozás éve az Európa Tanácsnak. A Diploma Andreanum másolata (2004), eredeti 1956-os forradalmi zászló (1999), az Aranybulla másolata (1992), Medgyessy Ferenc: *Táncoló lány* (1990). <https://www.coe.int/en/web/portal/hungary>. Utoljára letöltve: 2021.02.25.

Twiplomacy Blog (twiplomacy.com). Utoljára letöltve: 2021.02.25.

Nemzetközi szervezetek a mesterséges intelligencia korában – Az Európa Tanács szabályozási törekvései és lehetőségei

Dr. Turbék Zoltán

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.2.05

“Artificial intelligence is the future, not only for Russia, but for all humankind. It comes with colossal opportunities, but also threats that are difficult to predict. Whoever becomes the leader in this sphere will become the ruler of the world” –
Vlagyimir Putyin, 2017. szeptember 1.¹

Jelen írásomban azt kívánom bemutatni, hogy gyorsan változó világunkban miért nélkülözhetetlen továbbra is a nemzetközi jog, s miért rendkívül fontosak a sokat kritizált nemzetközi szervezetek. Mindezt egy új területre, a mesterséges intelligencia (*Artificial Intelligence – AI*) fejlesztésének és alkalmazásának szabályozására fókuszálva kísérelem megtenni. Az Európa Tanács (ET) mesterségesintelligencia-fejlesztésének és -alkalmazásának szabályozására irányuló törekvései kiválóan szemléltetik, hogy a nemzetközi szervezetek és a nemzetközi jog miként keresik helyüket globalizált és digitalizálódó világunkban. Az új technológiák által keltett kihívások innovatív és rugalmasságot biztosító megoldásokat követelnek, a nemzetközi szervezetek pedig megpróbálnak minderre reagálni, feltérképezve a még szürke zónákat, s olyan válaszokat keresve, amelyek a jövőben is működőképesek lesznek.

¹ Whoever leads in AI will rule the world: Putin to Russian children on Knowledge Day. *RT.com*, 2017.09.01. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.rt.com/news/401731-ai-rule-world-putin/>.



Az AI kockázatai és a stratégiai versengés

Az AI területén egyelőre a „győztes mindent visz” alapon működő dinamika érvényesül, és a piaci szereplők alacsony számára tekintettel oligopolisztikus piaci szerkezet alakult ki. Az AI terén fejlett kisebbség és a lemaradt többség közötti digitális szakadék egyre csak nő, míg a *BigTech* vállalatok² általi hatalomkoncentráció rendkívüli mértéket ölt. Egyesek szerint ők az *online* világ urai, befolyásolják a társadalmi párbeszéd alakulását, ellenőrzik és felügyelik az online felületeket használó egyéneket és adataikat, s monopolizálják az AI-tudományt és -innovációt.³

Az AI-technológiát alkalmazó kormányzási modellek is megjelentek. Ennek eltúlzott változata a „digitális totalitarizmus”⁴ rendszere, melynek bizonyos elemeit növekvő számú állam próbálja meghonosítani. A szakértők szerint mindezek hatására a korábban domináns liberális világrend meggyengülhet. Sérülhetnek az alapvető emberi jogok, egyre több helyütt kerülhet állami felügyelet alá az internet⁵, továbbá terjednek az AI-módszereket is alkalmazó külföldi befolyásolási kampányok.

2 Az AI-t fejlesztő és alkalmazó legnagyobb vállalatokat (Google/Alphabet, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft) sokan a *Big Five*-nak, *GAFAM*-nak vagy épp *Frightful Five*-nek nevezik. Lásd Muller, Cateijne (2020). *The Impact of AI on Human Rights, Democracy and the Rule of Law*. In Council of Europe. *Towards Regulation of AI Systems: Global perspectives on the development of a legal framework on Artificial Intelligence systems based on the Council of Europe's standards on human rights, democracy and the rule of law*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://rm.coe.int/prems-107320-gbr-2018-compli-cahai-couv-texte-a4-bat-web/1680a0c17a> 31. o.

3 Például Hao, Karen (2021.03.11). *How Facebook got addicted to spreading misinformation*. *technologyreview.com*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.technologyreview.com/2021/03/11/1020600/facebook-responsible-ai-misinformation/>.

4 Lásd például a Kínában bevezetett „társadalmi kreditrendszert” (*social credit system*), amely az arcfelismerő rendszereket és *big data* elemzést alkalmazó tömeges megfigyelés egyik formája, s az állampolgárok viselkedésének pontozását célozza.

5 Kína szorgalmazza az internet nemzeti alapon történő „feldarabolását” (lásd *„splinternet”* vagy *„internet sovereignty”* jelenségei).

Az AI terjedésével a hagyományos harcászati eszközök korszerűtlenné válnak, és ezzel felborulhat a korábbi hatalmi egyensúly. Az ún. hiperháborúk (*hyperwar*, i.e. az ellenfél képességeit lebénító, meglepetésszerű, gyors lefolyású, új technológiákat alkalmazó hadviselés) és az ember nélkül működő (*human-out-of-the-loop*) technológiák megjelenésével rendkívül felgyorsul a hadviselés. A tőzsdékhez hasonlóan az AI területén sem kizárt az ún. *flash crash* vagyis váratlan összeomlások bekövetkezése, melynek beláthatatlan következményei lennének különösen háborús kontextusban. Az AI-nak köszönhetően csökkenhetnek a katonai kiadások (nem szükséges a katonák harctérre küldése), bizonyos értelemben „humánusabbá” válnak a fegyverek (pl. a célzóképeségek javulásával csökkenhet a polgári áldozatok száma), emellett a háborúban való részvétel „politikai ára” is alacsonyabb lesz. E folyamatok globális szinten újabb fegyverkezési versenyt (*AI arms race*) indítottak el. Megfelelő ellenőrzés és kontroll hiányában meggyengülhet az államok erőszakmonopóliuma, és hosszabb távon akár létalapjuk is megkérdőjeleződhet. Az AI alkalmazásának társadalmakra és gazdaságokra gyakorolt pozitív hatásai mellett megjelentek olyan új típusú kockázatok (pl. az akár választások végeredményének befolyásolására is képes külföldi dezinformációs kampányok, „gyilkos robotok”⁶ kifejlesztése, robbanószeres dróntámadások, tömeges állásvesztések miatt bekövetkező társadalmi destabilizáció és migrációs hullám, új típusú emberi jogi jogsértések⁷), amelyek megelőzésére és kezelésére az államoknak fel kell készülniük.

Felismerve, hogy az AI rendkívüli hatással lesz az emberiség jövőjére, és forradalmasítja az élet szinte valamennyi területét, egyre több kormány, nemzetközi szervezet, vállalat, kutatóintézet

6 Más néven halálos autonóm fegyverrendszerek (*LAWS – lethal autonomous weapon system*)

7 Például az arc- és/vagy érzelmefelismerő szoftverek jogosulatlan alkalmazása (pl. fogyasztói, választói preferenciák azonosítására) még demokratikus államokban is; vagy épp a kép- és videóhamisításra használt *deepfake*-technológia terjedése és visszaélésszerű alkalmazása.



fordít kiemelt figyelmet e témára. A technológia fejlődésével párhuzamosan megindult a geopolitikai versengés, és a vezetői szerep megszerzésére irányuló harc. Az egyelőre még élen járó USA mellett megjelent a trónkövetelő Kína, amely célul tűzte ki, hogy 2030-ra megszerezze a globális AI vezető szerepet⁸, de egyre erősödik más államok⁹, köztük Magyarország¹⁰ aktivitása is. Az államok és a magánszféra szereplői is dollárszázmilliárdokat terveznek AI-kutatás-fejlesztésre fordítani, és egyre több állam dolgoz ki nemzeti AI-stratégiát.

Az USA az AI szabályozása tekintetében hagyományosan a piaci alapú, kevésbé szabályozásközpontú megközelítés híve, s fontosnak tartja, hogy e területen is a demokratikus államok játsszák a vezető szerepet. Épp ezt célozta Trump 2019. február 11-én kiadott elnöki rendelete¹¹, amely az ún. *American AI Initiative* bejelentése mellett hangsúlyozta a polgári szabadságjogok, *privacy*, jogállamiság és más amerikai értékek fontosságát. Még nem lehet tudni, hogy az új adminisztráció pontosan milyen megközelítést fog követni, ugyanakkor Biden elnök a 2021. februári virtuális Münchener Biztonsági Konferencián hangsúlyozta – európai partnereinek címezve – hogy közösen kell kialakítanunk azokat a szabályokat, amelyek egyrészt előmozdítják a technológiai fejlesztéseket, másrészt

8 State Council (2017). *New Generation of Artificial Intelligence Development Planning*. A letöltés ideje: 2021.03.24. https://www.unodc.org/res/ji/import/policy_papers/china_ai_strategy/china_ai_strategy.pdf.

9 Például a UK, Franciaország, Finnország, Izrael, Kanada, India, Japán, Dél-Korea, UAE, Szlovénia.

10 Magyarországon 2018 őszén megalakult a 2021 márciusára már több mint 315 tagszervezetet számláló MI Koalíció (<https://digitalisjoletprogram.hu/hu/tartalom/mesterseges-intelligencia-koalicio>). 2020 szeptemberében pedig megjelent Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája. (<https://digitalisjoletprogram.hu/files/6f/3b/6f3b96c7604fd36e436a96a3a01e0b05.pdf>).

11 Executive Order 13859 of February 11, 2019. *Executive Order on Maintaining American Leadership in Artificial Intelligence*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-maintaining-american-leadership-artificial-intelligence/>.

a kibertérben, az AI és a biotechnológia kapcsán olyan követendő viselkedési normákat rögzítenek, amelyek biztosítják, hogy e technológiák az emberek életének jobbítását segítsék, s ne jogaik korlátozását eredményezzék.¹²

Az ENSZ AI-val kapcsolatos tevékenysége

Az ENSZ eleinte lassan reagált az AI által generált változásokra. Antonio Guterres ENSZ-főtitkár 2018 júliusában állította fel az ún. *High Level Panel on Digital Cooperation* elnevezésű szakértői testületet (melynek elnöklésére *Melinda Gates*-et és a kínai óriásvállalat, az *Alibaba* vezetőjét, *Jack Ma*-t kérte fel), majd 2018 szeptemberében nyilvánosságra hozta az új technológiákra vonatkozó stratégiáját.¹³ Az egyébként mérnöki végzettségű *Guterres* 2018-as közgyűlési beszédében már kifejezetten említette az AI-t (a *blockchain* és a *biotechnology* mellett), s hangsúlyozta, hogy e technológiák jelentősen előmozdíthatják a fenntartható fejlődési célok megvalósítását. A főtitkár emellett felhívta a figyelmet a technológiai fejlődés következtében megjelenő újfajta veszélyekre, kockázatokra (pl. drámai munkaerőpiaci változások, kiberbűnözők és a *dark web* megjelenése, dezinformációs kampányok, AI katonai alkalmazása, gyilkos robotok).

A fentebb említett magas szintű panel 2019 júniusában adta ki „*The Age of Digital Interdependence*” című jelentését¹⁴, amely kiemelte az „autonóm intelligens rendszerek” által hozott döntések

12 *Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference – February 19, 2021*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/>.

13 *UN Secretary-General's Strategy on New Technologies* (2018). A letöltés ideje: 2021.03.24. http://www.un.org/en/newtechnologies/images/pdf/SGs_Strategy-on-New-Technologies.pdf.

14 *The Age of Digital Interdependence – Report of the UN Secretary General's High-level Panel on Digital Cooperation* (2019). A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.un.org/en/pdfs/DigitalCooperation-report-for%20web.pdf>.



megmagyarázhatóságának, valamint az emberi felelősségrevonhatóságnak fontosságát. Emellett szorgalmazza a műszaki és etikai sztenderdeknek való megfelelést ellenőrző auditálási és engedélyezési módszerek mielőbbi kidolgozását. Határozottan kimondja, hogy az élet és halál kérdésében való döntéseket semmiképp sem szabad gépeknek átengedni. Végezetül sürgeti a releváns szereplők közötti digitális együttműködés megerősítését a sztenderdek és alapelvek (pl. átláthatóság, elfogultság tilalma) kidolgozása érdekében.

A panel ajánlásairól lefolytatott sokszereplős konzultációk eredményeire építve, az ENSZ-főtitkár 2020. június 11-én kiadta „*Roadmap for Digital Cooperation*” c. ütemtervét¹⁵, amely külön fejezetet szentel az AI kérdésének és ismételten hangsúlyozza a globális szintű együttműködés jelentőségét a megbízható (*trustworthy*), emberi jogokon alapuló, biztonságos, fenntartható, valamint a békét előmozdító mesterséges intelligencia (alkalmazások) tekintetében. A dokumentum a kihívások között említi, hogy a nemzetközi egyeztetések során a résztvevők reprezentativitása és ezzel a folyamat inkluzív jellege nem biztosított (a fejlődő országok alig képviseltetik magukat); a számtalan kezdeményezés közötti koordináció nem megfelelő, s hiányzik egy olyan közös platform, amely ezt orvosolni tudná. Végezetül jelzi, hogy a közszférában jelenleg nem állnak rendelkezésre a megfelelő erőforrások és szakértelem, amelyek az AI alkalmazásának ellenőrzéséhez elengedhetetlenek lennének. Guterres szándékában áll egy AI-ra fókuszáló tanácsadó testület felállítása, valamint egy *Tech Envoy*, azaz technikai kérdésekkel foglalkozó különmegbízott kinevezése.¹⁶ Guterres *The Highest Aspiration*

¹⁵ *Road map for digital cooperation: implementation of the recommendations of the High-level Panel on Digital Cooperation - Report of the Secretary-General* (2020), A/74/821. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://undocs.org/A/74/821>.

¹⁶ Ez 2021 januárjában meg is történt, azonban – munkahelyi zaklatási vádak miatt – alig egy héttel a kinevezés bejelentését követően kényszerszabadságra küldték az illetőt, s azt rebesgetik, hogy várhatóan egy új különmegbízott kinevezésére kerül majd sor.

– *A Call to Action for Human Rights*¹⁷ című átfogó emberi jogi cselekvési felhívásában is külön kitér az AI kérdésre és hangsúlyozza, nem szabad engedni, hogy e technológiák aláássák az emberi jogokat, mélyítsék az egyenlőtlenségeket, vagy fokozzák a diszkriminációt.

Az ENSZ más szervezetei is egyre aktívabban foglalkoznak az AI kérdéssel. *Michelle Bachelet* emberi jogi főbiztos szerint az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában megtalálhatóak azon alapelvek, amelyekre építve ki lehet dolgozni az AI-ra és a digitális világra vonatkozó szabályokat. A nemzetközi emberi jogi keretrendszer biztosítja az AI szabályozásához szükséges eszközöket, a közös nyelvezetet, valamint a megfelelő jogorvoslati lehetőségeket. *David Kaye* szólásszabadsággal foglalkozó korábbi ENSZ különleges jelentéstevő egyik AI-val kapcsolatos emberi jogi kérdéseket vizsgáló jelentésében¹⁸ ajánlásokat fogalmazott meg mind az államok, mind a cégek számára (pl. emberi jogi hatástanulmányok lefolytatása, emberi jogi alapelvek betartása már az AI-eszközök fejlesztésekor és alkalmazásakor). Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa is foglalkozik az AI emberi jogokra, például *privacy*-ra gyakorolt hatásaival.¹⁹

A Nemzetközi Távközlési Egyesület (ITU) által 2017 óta minden évben megrendezett *AI for Good Global Summit*²⁰ esemény az ENSZ-szervezetek közötti tapasztalatcserét célozza. A Nemzetközi

17 UN Secretary-General. *The Highest Aspiration – A Call to Action for Human Rights*. A letöltés ideje: 2021.03.24. https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/The_Highest_Aspiration_A_Call_To_Action_For_Human_Right_English.pdf.

18 *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*. A letöltés ideje: 2021.03.24. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/73/348

19 Az EJT kérésére az ENSZ Emberi Jogi Főbiztossága (OHCHR) 2020 májusában egy szakértői szemináriumot is szervezett. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://undocs.org/A/74/821> <https://www.ohchr.org/EN/Issues/DigitalAge/Pages/SeminarArtificialIntelligence.aspx>

20 ITU (2020). A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://aiforgood.itu.int/>



Munkaügyi Szervezet (ILO) az ún. *future of work* kérdéskörére koncentrálna vizsgálja az AI és automatizálás munkaerőpiaci hatásait.²¹ Az ENSZ leszerelési ügyekkel foglalkozó hivatala (UNODA) támogatja az ún. halálos autonóm fegyverrendszerekkel kapcsolatos tárgyalások lefolytatását.²² Az ENSZ Egyetem (UNU) egy az AI és a globális kormányzás kérdéskörével foglalkozó platformot működtet.²³ Az UNESCO-ban pedig az AI-fejlesztés és -alkalmazás etikai alapelveiről zajlanak jelenleg is a kormányközi tárgyalások.²⁴

Egyéb szervezetek és kezdeményezések

Az egyéb kormányközi szervezetek közül kiemelendő az OECD, amely már több éve foglalkozik az AI kérdéssel. 2018-ban létrehozta az ún. *Expert Group on AI – AIGO* szakértői csoportot, amelynek munkája eredményeként az OECD Tanácsa 2019 májusában elfogadta az ún. *OECD Council Recommendation on Artificial Intelligence* c. jogilag nem kötelező ajánlást²⁵, amely az első, kormányok által e témakörben elfogadott nemzetközi dokumentumnak tekintendő. Az OECD is a megbízható, innovatív, emberi jogokat és demokratikus értékeket tiszteletben tartó AI-alkalmazások támogatását szorgalmazza. Az OECD ajánlásai képezik az alapját a G20-vezetők 2019 júniusi, oszakai csúcstalálkozóján elfogadott *G20*

21 ILO (2021). The future of work. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/lang-en/index.htm>

22 UNODA *Strategic Plan for 2021-2025 (2021)*. A letöltés ideje: 2021.03.24. [https://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/8FA3C2562A60FF81C1257CE600393DF6?OpenDocument](https://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/8FA3C2562A60FF81C1257CE600393DF6?OpenDocument)

23 United Nations University. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://cpr.unu.edu/tag/artificial-intelligence>

24 UNESCO. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://en.unesco.org/artificial-intelligence>

25 OECD. *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>

AI Principles c. dokumentumnak²⁶ is. A fentiek mellett a szervezet 2020 februárjában elindította az ún. *OECD AI Policy Observatory*²⁷ kezdeményezést is, amely inkluzív virtuális platformként funkcionál és a tagállamok közötti tapasztalat- és információcsere előmozdítását célozza.

Az Európai Unió Bizottsága 2018 áprilisában terjesztette be *Artificial Intelligence for Europe* c. kommunikációját²⁸, majd 2018 decemberében ún. koordinált AI-tervét,²⁹ melyekkel az európai AI-fejlesztéseket és -alkalmazásokat kívánja előmozdítani. A Bizottság AI-val foglalkozó magas szintű szakértői munkacsoportja először 2018 decemberében, majd 2019 áprilisában – már átdolgozott formában – osztotta meg az AI alkalmazásával kapcsolatos etikai ajánlásait.³⁰ *Ursula von der Leyen*, az Európai Bizottság 2019. december 1-jén hivatalba lépett elnöke pedig ígéretet tett egy GDPR-hoz hasonló mesterségesintelligencia-jogszabály be-terjesztésére hivatali ideje első száz napjában. Végül azonban hallgatott azon szakértőkre, akik óva intettek az elsi-

26 *G20 Ministerial Statement on Trade and Digital Economy*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.mofa.go.jp/files/000486596.pdf>

27 *OECD initiatives on AI*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <http://www.oecd.org/going-digital/ai/oecd-initiatives-on-ai.htm#policy-observatory>

28 *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Coordinated Plan on Artificial Intelligence (COM(2018) 795 final) Communication Artificial Intelligence for Europe*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-artificial-intelligence-europe>

29 *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Coordinated Plan on Artificial Intelligence (COM(2018) 795 final)*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/coordinated-plan-artificial-intelligence>

30 *European Commission's High-Level Expert Group on Artificial Intelligence (AI HLEG)*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/draft-ethics-guidelines-trustworthy-ai> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ethics-guidelines-trustworthy-ai>



jogalkotástól, ezért 2020 februárjában csupán egy Fehér Könyvet³¹ adott ki a témában, a Bizottság átfogó szabályozási csomagjának beterjesztése, valamint a koordinált AI-terv frissítése pedig 2021 első felében várható.

Az AI fejlődésével párhuzamosan megindult a gondolkodás a tekintetben, hogy szükség lenne-e olyan új nemzetközi platform vagy formális szervezet felállítására, amely kifejezetten az AI-val kapcsolatos kérdésekre fókuszálna. *Justin Trudeau* kanadai miniszterelnök, valamint *Emmanuel Macron* francia elnök 2018 decemberében terjesztették elő az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület (*Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC*) modelljéhez hasonló ún. *International Panel on Artificial Intelligence* (IPAI)³² felállítására irányuló közös javaslatukat. Macron egyébként már 2018 márciusában felvetette e testület létrehozásának ötletét az „*AI for Humanity*”³³ elnevezésű francia AI-stratégia megjelentetésekor. A kezdeményezés végül kisebb módosításokat követően, 2020 júniusában, *Global Partnership on AI* (GPAI)³⁴ néven indult útjára, 15 alapítótaggal, s célja az AI felelős, emberi jogokat és demokratikus értékeket tiszteletben tartó alkalmazásának előmozdítása. A GPAI titkársági funkcióit az OECD látja el.

Ugyancsak említést érdemel a *World Economic Forum* (WEF) 2021 januárjában elindított kezdeményezése, a *Global AI Action*

31 *White Paper on Artificial Intelligence: a European approach to excellence and trust*. A letöltés ideje: 2021.03.24. https://ec.europa.eu/info/files/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_en

32 *Mandate for the International Panel on Artificial Intelligence*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://pm.gc.ca/eng/news/2018/12/06/mandate-international-panel-artificial-intelligence>

33 *AI for Humanity - French Strategy for Artificial Intelligence*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.aiforhumanity.fr/en/>

34 *The Global Partnership on Artificial Intelligence*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://gpai.ai/>

Alliance (GAIA)³⁵, amely száznál is több vállalatnak, államnak, nemzetközi szervezeteknek, civil szervezeteknek, tudományos intézetnek biztosít együttműködési platformot olyan eszközök és gyakorlatok kialakításához és megvalósításához, amelyek segítenék az AI társadalmi hasznosságának maximalizálását és a kapcsolódó kockázatok minimalizálását. A WEF számításai szerint az AI-technológia így 2035-ig 14 trillió dollárral tudna hozzájárulni a globális gazdasághoz és milliárdok életkörülményeiben tudna drámai javulást elérni, feltéve, hogy azt felelősen használják.

Az Európa Tanács szabályozási törekvései és azok úttörő jellege

A technológiai fejlődés a múltban is gyakran generált szabályozási igényeket. Ugyanez történik most is. Az AI megjelenésével és elterjedésével nyilvánvalóvá vált szabályozási űr és zűrzavar sürgető szabályozási igényt generált. Az új technológia által alakított térben a hagyományos megoldások azonban nem, vagy nem ugyanúgy működnek. A nemzetközi szervezetek közül a strasbourgi székhelyű Európa Tanács az egyik legaktívabb szereplője az AI-technológia szabályozásáról folytatott nemzetközi párbeszédnek. Az ET fellépésének úttörő jellege tetten érhető abban, hogy nem kizárólag az emberi jogi, hanem a szervezet működésének másik két pillérét adó, demokráciával és jogállamisággal kapcsolatos aspektusokra is koncentrálnak. E három pillér együttes kezelése megkülönbözteti az AI-val foglalkozó többi nemzetközi szervezettől (pl. UNESCO, OECD).

A szervezet AI szabályozásával kapcsolatos munkája során is épít arra a normatív jogfejlesztés terén szerzett sok évtizedes tapasztalatra, amelyre az 1949-ben történt létrehozása óta több mint

35 *World Economic Forum Launches New Global Initiative to Advance the Promise of Responsible Artificial Intelligence*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.weforum.org/press/2021/01/world-economic-forum-launches-new-global-initiative-to-advance-the-promise-of-responsible-artificial-intelligence/>



kétszáz nemzetközi szerződés³⁶ kidolgozása eredményeként szert tett. A szervezet emberi jogi, demokráciával és jogállamisággal kapcsolatban kidolgozott normatív sztenderdjei képezik az AI szabályozási törekvések alapját is.

Az ET-ben folyó munka további különlegessége, hogy annak – a szervezet regionális jellege ellenére – globális hatása lehet. Hogyan lehetséges ez? Az elmúlt évtizedek tapasztalatai azt mutatják, hogy az ET-ben kidolgozott új szabályok számtalan esetben szolgáltak más regionális vagy épp univerzális jogalkotási törekvések, illetve nem ET-tagállam országok nemzeti jogszabályainak modelljeként, inspirációjaként. Emellett egy speciális eljárás³⁷ lehetővé teszi, hogy egyes ET-egyezményekhez – az ET Miniszteri Bizottsága meghívására – ne kizárólag ET-tagok, hanem ET-n kívüli európai vagy akár Európán kívüli államok is csatlakozzanak (ez történt pl. a számítástechnikai bűnözés elleni Budapesti Egyezményrel, melynek jelenleg 65 részes állama van, köztük az USA és számtalan más nem ET-tag³⁸).

Ugyancsak példaértékű az az ET által a tárgyalások során követett megközelítés, miszerint – a jogi instrumentum minél szélesebb körű elfogadottságának előmozdítása érdekében – törekednek valamilyeni releváns szereplő tárgyalásokba való bevonására, ezzel biztosítva a folyamat inkluzív jellegét. Ennek részeként kiemelendő és más szervezetekhez képest új elem, hogy az ifjúság érdekeit képviselő szervezetek is aktívan részt vesznek a szabályok kidolgozását célzó munkában. Emellett sor került egy *gender equality rapporteur* kijelölésére is, a bizottság mandátumában pedig kifejezetten szerepel, hogy hangsúlyt kell helyezni a fogyatékosággal élő személyek jogainak figyelembevételére.

36 *Complete list of the Council of Europe's treaties*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list>

37 *Note for information on the participation of non-member States in Council of Europe treaties*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.coe.int/en/web/conventions/participation-of-non-member-states>

38 *Chart of signatures and ratifications of Treaty 185 (Cybercrime)*. A letöltés ideje: 2021.03.24. https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185/signatures?p_auth=uWá5qF55

Az Európa Tanács eddigi tevékenysége

A profilalkotás, manipuláció, algoritmusokkal történő kormányzás, a jog primátusának gyengítése, a *privacy* megsértése, a döntés autonómiájának elvesztése, illetve a diszkrimináció csak néhány azon AI által generált kihívások közül, amelyek emberi jogi, illetőleg jogállamisági szempontból aggályosak lehetnek vagy veszélyeztethetik a demokratikus berendezkedést.

Az ET által elfogadott, 2016–2019-re vonatkozó *Internet Governance Strategy*³⁹ emberközpontú megközelítést javasol, s az emberi jogok *online* térben történő tiszteletben tartásának, a demokratikus értékek *online* és *offline* érvényesítésének, valamint az internetfelhasználók védelmének előmozdítását célozza. Az ET Parlamenti Közgyűlése már 2017-ben kiadta *Technological convergence, artificial intelligence and human rights* témájú, 2102(2017). számú ajánlását⁴⁰, mely rögzíti, hogy a jogalkotók egyre nehezebben tartják a tempót a tudomány és technológia fejlődésével, ugyanakkor az új kihívások hatékonyabb kezelése új típusú kormányzást, nyilvánosan lefolytatott vitákat, új jogszabályalkotási módszereket és formákat, végezetül megerősített nemzetközi együttműködést követel.

Az ET Miniszteri Bizottsága által elfogadott dokumentumok közül kiemelendő a gyermek jogainak a digitális környezetben való tiszteletben tartásáról, védelméről és érvényesítéséről szóló iránymutatásokat tartalmazó CM/Rec(2018)7 számú ajánlás⁴¹, valamint az algoritmikus eljárások manipulatív képességeiről szóló (13/02/2019)l sz. nyilatkozat.⁴² Az ET Miniszteri Bizottságának *a digitális állampolgárságra való*

39 A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/igstrategy>

40 Council of Europe. *Technological convergence, artificial intelligence and human rights*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=23726&lang=EN>

41 *Guidelines to respect, protect and fulfil the rights of the child in the digital environment*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://rm.coe.int/09000016808d881a>

42 Council of Europe. Decl(13/02/2019)l. *Declaration by the Committee of Ministers on the manipulative capabilities of algorithmic processes*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://ccdcoe.org/uploads/2019/09/CoE-190213-Declaration-on-manipulative-capabilities-of-algorithmic-processes.pdf>



*képzés fejlesztéséről és előmozdításáról szóló ajánlása*⁴³ pedig irányelveket tartalmaz a digitális készségek és kompetenciák fejlesztésének támogatása vonatkozásában, felhívva a tagállamok döntéshozóit, hogy állampolgáraik képzését tegyék kiemelt prioritássá.

Fontos még megemlíteni az ET adatvédelemmel foglalkozó 108. sz. egyezményéhez kapcsolódó, a mesterséges intelligenciáról és adatvédelemről szóló ajánlást⁴⁴ és jelentést,⁴⁵ az igazságszolgáltatás hatékonyságával foglalkozó ET-bizottság (CEPEJ) által elfogadott, az AI igazságszolgáltatási rendszerekben történő alkalmazásának alapelveit meghatározó Európai Etikai Chartát.⁴⁶ Az ET Emberi Jogi Biztos, *Dunja Mijatović* által kiadott, *Unboxing Artificial Intelligence: 10 Steps to Protect Human Rights*⁴⁷ című ajánlás az emberi jogi hatástanulmányok (*impact assessment*) lefolytatásának kötelezővé tételére, független ellenőrző mechanizmusok és jogorvoslati lehetőségek intézményesítésére, az emberi vezérlés megőrzésére, nyilvános konzultációk lefolytatására, az átláthatóság erősítésére, az adatvédelem, *privacy*

43 Council of Europe. Recommendation on developing and promoting digital citizenship education. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.coe.int/en/web/education/-/recommendation-on-developing-and-promoting-digital-citizenship-education>

44 Council of Europe. Consultative committee of the convention for the protection of individuals with regard to automatic processing of personal data (convention 108) - guidelines on artificial intelligence and data protection. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://rm.coe.int/guidelines-on-artificial-intelligence-and-data-protection/168091f9d8>

45 Consultative committee of the Convention for the protection of individuals with regard to automatic processing of personal data (Convention 108). Report on Artificial Intelligence. Artificial Intelligence and Data Protection: Challenges and Possible Remedies. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://rm.coe.int/artificial-intelligence-and-data-protection-challenges-and-possible-re/168091f8a6>

46 CEPEJ European Ethical Charter on the use of artificial intelligence (AI) in judicial systems and their environment. Council of Europe adopts first European Ethical Charter on the use of artificial intelligence in judicial systems A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-european-ethical-charter-on-the-use-of-artificial-intelligence-ai-in-judicial-systems-and-their-environment>

47 Council of Europe (2019), *Unboxing Artificial Intelligence: 10 steps to protect Human Rights*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/unboxing-artificial-intelligence-10-steps-to-protect-human-rights>

és a diszkriminációmentesség biztosítására, az arcfelismerő technológiák alkalmazásának szigorú szabályozására, s az AI-ismeretek terjesztésére tesz javaslatot. A fentiekén túl az ET keretén belül sor került számtalan AI témájú tanulmány és jelentés⁴⁸ elkészítésére, valamint konferencia megrendezésére.⁴⁹

Mint látható, az ET fentebb részletezett eddigi tevékenységére inkább a szektorális jelleg, a speciális fókusz, a párhuzamoság, valamint a koordináció hiánya és mindezek eredményeként a fragmentáció volt jellemző.

A CAHAI létrehozása és felépítése

A finn ET-elnökség idején szervezett AI-konferencia⁵⁰ rámutatott arra, hogy az AI átfogó, koordinált szabályozására égető szükség van, és az ezzel való késlekedésnek rendkívül káros és beláthatatlan következményei lehetnek mind az egyénre és a társadalmakra, mind az ET-re mint szervezetre nézve. A mesterséges intelligencia szabályozásával foglalkozó ET eseti bizottság (*Ad Hoc Committee on Artificial Intelligence* – CAHAI) Miniszteri Bizottság által 2019. szeptember 11-én történt létrehozása épp azt célozta, hogy az ET proaktív

48 pl. *Discrimination, artificial intelligence, and algorithmic decision-making* c. ECRI tanulmány. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://rm.coe.int/discrimination-artificial-intelligence-and-algorithmic-decision-making/1680925d73>; a büntetőjogi felelősség az önvezető járművek által okozott balesetek kontextusában témával foglalkozó tanulmány. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://rm.coe.int/cdpc-2018-14rev-artificial-intelligence-and-criminal-law-project-2018-/16808e64ad>).

49 pl. az igazságügyminiszterek 2019 októberi konferenciája, amely a digitális kihívásokkal foglalkozott (Council of Europe (2019), *Justice ministers to discuss digital challenges for justice in Europe*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/-/justice-ministers-to-discuss-digital-challenges-for-justice-in-europe>)

50 A finn ET-elnökség szervezésében 2019 februárjában került sor a *Governing the Game Changer – Impacts of artificial intelligence development on human rights, democracy and the rule of law* témájú magasszintű konferenciára. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/aiconference2019>). Melynek eredményeként került sor a CAHAI létrehozására.



szerelője, alakítója legyen e folyamatnak, s – eljelentéktelenedés helyett – globális szinten is megőrizhesse relevanciáját, mindezt olyan általános szabályozási keret kialakítása útján, amely modellként szolgálhat más szervezetek, államok és egyéb szereplők számára.

A bizottság feladata, hogy 2021 végéig, az ET emberi jogi, demokráciával és jogállamisággal kapcsolatos normáit figyelembe véve, valamint az érintett szereplők széles körével való konzultációk eredményeire alapozva: (1) készítsen megvalósíthatósági tanulmányt (*feasibility study*) és (2) dolgozza ki az AI tervezés, fejlesztés, valamint alkalmazás „jogi keretének” (*legal framework*) lehetséges tartalmi elemeit.

Nem véletlen, hogy a CAHAI mandátumában az általános „jogi keret” kifejezés szerepel, hiszen a jogi keret formájára vonatkozóan (i.e. kötelező erejű nemzetközi egyezmény vagy más dokumentum) – a tárgyalások és a megvalósíthatósági tanulmány megállapításai függvényében – a CAHAI-nak kell javaslatot tennie. Mivel más nemzetközi szervezetek keretében felállított testületek eddig kizárólag a technológia etikai aspektusainak vizsgálatával és jogilag nem kötelező ajánlások kidolgozásával foglalkoztak, a CAHAI tekinthető az első olyan kormányközi testületnek, amely az AI szabályozása kapcsán a kötelező érvényű szabályok szükségességéről és lehetséges tartalmáról folytat tárgyalásokat.

Létrehozása óta a CAHAI felállított három albizottságot: a stratégiai és policy-kérdésekre fókuszáló *Policy Development Group*-ot, amelynek elsődleges feladata volt a megvalósíthatósági tanulmány⁵¹ elkészítése, s jelenleg a jogi keret jogilag nem kötelező elemeinek kidolgozására koncentrálnak. A *Consultations and Outreach Group* (COG) a „multistakeholder” konzultációk előkészítésével foglalkozik. Végül 2021 januárjában alakult meg a *Legal Frameworks Group* (LFG), amely a megvalósíthatósági tanulmányban megfogalmazott ajánlásokat kíséri majd meg jogi rendelkezések formájában artikulálni.

51 Council of Europe Ad Hoc Committee on Artificial Intelligence (CAHAI). *Feasibility Study*. 2020.12.17. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://rm.coe.int/cahai-2020-23-final-eng-feasibility-study-/1680a0c6da>

Fontos az inkluzivitás és a releváns szereplők bevonásának biztosítása a tárgyalási folyamat során. Mindez tökéletesen tetten érhető például a CAHAI PDG munkájában, ahol is a nem ET-tag megfigyelő államok (pl. Izrael, Mexikó) és a *think tanke*k, civil szervezetek legalább olyan aktívak, sőt időnként aktívabbak, mint maguk az ET-tagállamok. A CAHAI munkájában az ET-partner internetvállalatok⁵² is részt vesznek. Mindezek jelentősége azért is rendkívüli, mivel így lehet előmozdítani, hogy a CAHAI által kidolgozandó ajánlások minél szélesebb kör számára legyenek elfogadhatók, és a várhatóan kidolgozandó egyezményhez minél nagyobb számban csatlakozzanak majd nem ET-tagok is.

AI-definíció, avagy a szabályozás tárgyi hatálya

A szabályozandó téma körülhatárolása és a tárgyi hatály meghatározása nélkül nehéz világos szabályokat felállítani. Nem véletlen tehát, hogy az AI szabályozásáról folytatott, így a CAHAI-ban zajló tárgyalásoknak is egyik kulcskérdése, hogy szükséges-e a szabályozni kívánt technológia fogalmát rögzíteni a kidolgozandó dokumentumban és ha igen, miként lehet definiálni a mesterséges intelligenciát. Egyes szakértők az EU által felállított *High-Level Expert Group on AI* által kidolgozott definíció⁵³ alapulvételét javasolják, míg mások az

52 Council of Europe. *Cooperation with Companies*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/exchange-of-letters> pl. Apple, AT&T, BT, Cloudflare, Deutsche Telekom, Element AI, Facebook, Google, IBM, Intel, Kaspersky Lab, Microsoft, Orange and Telefónica.

53 „Artificial intelligence (AI) systems are software (and possibly also hardware) systems designed by humans that, given a complex goal, act in the physical or digital dimension by perceiving their environment through data acquisition, interpreting the collected structured or unstructured data, reasoning on the knowledge, or processing the information, derived from this data and deciding the best action(s) to take to achieve the given goal. AI systems can either use symbolic rules or learn a numeric model, and they can also adapt their behaviour by analysing how the environment is affected by their previous actions.” EC Independent High-Level Expert Group on AI - Ethics Guidelines for Trustworthy AI. A letöltés ideje: 2021.03.24. https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=60419



OECD által használt egyszerűsített fogalom⁵⁴ átvételét. Az UNESCO nem vállalkozik egy egységes, kizárólagos definíció megalkotására, már csak azért sem, mert a technológiai fejlődéssel a definíciót is módosítani kellene, az AI etikai aspektusairól szóló ajánlástervezésben azonban kísérletet tesz az AI rendszerek főbb jellemzőinek és elemeinek rögzítésére.⁵⁵

A CAHAI tagjainak értékelése szerint fogalomalkotáskor figyelemmel kell lenni az AI multidiszciplináris jellegére. A CAHAI-nak pedig elsődleges feladata az AI emberi jogokra, demokráciára és jogállamiságra kifejtett hatásának kézzelfogható és vitathatatlan körülhatárolása. Nem feledhetjük azt sem, hogy ami ma „intelligensnek” minősül, az lehet, hogy holnap már nem lesz az, ezért a CAHAI-nak érdemes előrelátónak lennie, és olyan technológiailag semleges definíciót alkotnia, amely az AI rendszerek hatásaira összpontosít.

A megvalósíthatósági tanulmány az AI kifejezés alatt különféle technikákon alapuló, bármely olyan számítógépes alkalmazást ért, amely általában és jelenleg az emberi intelligenciához kapcsolható képességekkel rendelkezik.⁵⁶

A CAHAI tagjainak álláspontja és megközelítése egyelőre eltér az AI definícióját, beleértve annak szükségességét illetően, ugyanakkor abban már kialakult a konszenzus, hogy amennyiben a CAHAI kidolgoz a jövőbeli jogi keret potenciális elemeként egy definíciót, annak

54 *AI system: An AI system is a machine-based system that can, for a given set of human-defined objectives, make predictions, recommendations, or decisions influencing real or virtual environments. AI systems are designed to operate with varying levels of autonomy.* OECD – Recommendation of the Council on Artificial Intelligence. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449#mainText>

55 *Therefore, this Recommendation approaches AI Systems as technological Systems which have the capacity to process information in a way that resembles intelligent behaviour, and typically includes aspects of reasoning, learning, perception, prediction, planning or control.* UNESCO Preliminary Report on the first draft of the UNESCO Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pt0000374266>

56 *Feasibility Study: 8. pont.*

technológiai szempontból semlegesnek kell lennie (vagyis függetleníteni szükséges az AI-rendszer alapjául szolgáló adott technológiáktól, hiszen azok a jövőben változhatnak), s egyfajta átfogó gyűjtőfogalomként fel kell ölelnie valamennyi automatizált döntéshozatali technológiát, beleértve annak szélesebb társadalmi-technológiai kontextusát. Abban is egyetértés mutatkozik, hogy meg kell találni az egyensúlyt a technológiai szempontból túlzottan precíz, ezáltal rövid időn belül elavuló definíció, és a homályos/pontatlan, és ezzel a különféle értelmezéseknek teret engedő fogalommeghatározás között.

A kidolgozandó jogi keretnek tehát egy egyszerűsített, technológiai szempontból semleges definíciót kellene majd tartalmaznia, amely lefedi azon gyakorlatokat és alkalmazási eseteket, ahol az AI rendszerek, s általában véve az automatizált döntéshozó rendszerek hatással lehetnek az emberi jogokra, a demokráciára és a jogállamiságra, és amely figyelembe veszi e rendszerek társadalmi-technikai hatásait is.

A CAHAI tagjai végül egyetértettek abban, hogy érdemes megvárni, hogy az EU – a beharangozott, 2021 első félévére várható új szabályozásában – milyen definíciót alkalmaz, s megkísérelni majd azzal összehangolni az ET megközelítését.

A jelenlegi szabályozás

Az általános univerzális vagy regionális emberi jogi egyezmények, mint például az Emberi Jogok Európai Egyezménye, az Európai Szociális Charta, a Nemzetközi emberi jogi kódex⁵⁷, vagy épp az EU Alapjogi Chartája az élet valamennyi területére érvényes, az *offline* és az *online* térben egyaránt, a technológia jellegétől függetlenül alkalmazandó szabályokat tartalmaznak, ennél fogva

57 OHCHR. *Fact Sheet No.2 (Rev.1). The International Bill of Human Rights*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.ohchr.org/documents/publications/factsheet2rev.1en.pdf>



az AI-rendszerekre is érvényesek. A kérdés ugyanakkor az, hogy ezen általános dokumentumok megfelelő választ tudnak-e adni az AI-rendszerek által generált kihívásokra és tudják-e biztosítani az ET sztenderdjeinek való megfelelést az AI-rendszer teljes életciklusa alatt.

Jelenleg nincs olyan nemzetközi jogi dokumentum, amely kifejezetten az AI vagy az automatizált döntéshozatal emberi jogokra, demokráciára, illetve jogállamiságra gyakorolt hatásaira fókuszálna átfogó módon. Léteznek azonban olyan szektorspecifikus (pl. kiberbűnözés, biomedicina terén), illetve egyes sérülékeny vagy kisebbségi csoportokra (pl. nők, gyermekek, fogyatékossgal élők) fókuszáló nemzetközi egyezmények, amelyek közvetett módon alkalmazandók lehetnek az AI egyes aspektusaira nézve. Ezen jogi dokumentumok azonban nem biztosítanak kellő védelmet az AI által generált kihívásokkal szemben.

Az üzleti élet szereplői, a tudományos vagy épp a közszféra szervezetei az elmúlt években számtalan *soft law* dokumentumot dolgoztak ki az AI etikus működésének biztosítására.⁵⁸ E dokumentumok elfogadására sok esetben épp az átfogó vagy szigorúbb szabályozás kidolgozásának elkerülése végett került sor. Nem meglepő, hogy e szereplők (különösen a nagy cégek) épp azok, akik a legnagyobb élharcosai az AI által keltett kihívások önszabályozás (*self-regulation*) útján történő rendezésének.

Az etikai iránymutatások azonban nem tudják helyettesíteni a jogilag kötelező szabályokat. A *soft law* eszközök előnyei között szokták említeni azok rugalmasságát, alakíthatóságát, azonnali végrehajthatóságát, könnyű módosíthatóságát, míg hátrányai között azok inkább retorikai jellegét, az egységes alkalmazhatóság, a kikényszeríthetőség, a számonkérhetőség, valamint a transzparencia hiányát.

⁵⁸ CAHAI (2020)07-fin, *AI Ethics Guidelines: European and Global Perspectives*, report prepared by Marcello Ienca and Effy Vayena. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://rm.coe.int/cahai-2020-07-fin-en-report-ienca-vayena/16809eccac>

A jelenlegi szabályozás hiányosságai

A már meglévő szabályok többségét még az AI-technológia térnyerése előtt dolgozták ki, s mindez párosulva általános, nem AI specifikus jellegükkel jelentősen gyengíti hatékonyságukat az AI által generált kihívásokra adandó megfelelő válasz tekintetében.

Léteznek olyan, az AI alkalmazása során az emberi jogok, a demokrácia és a jogállamiság védelme szempontjából releváns alapelvek, amelyek jelenleg jogilag nem biztosítottak. Ilyenek például a megfelelő emberi kontroll és felügyelet, a technikai megalapozottság, az átláthatóság és megmagyarázhatóság szükségességének elvei, különösen amikor az AI-nak jogi vagy más szempontból érdemi hatása van az egyénre nézve.

A már meglévő szabályokban megjelennek bizonyos egyéni, illetve személyhez köthető jogok, azonban az AI által generált kockázati tényezők társadalmi dimenzióira (pl. választási folyamatok, demokratikus intézmények) nem reflektálnak a jelenlegi szabályok. Míg egyéni jogsérelem esetén többnyire rendelkezésre állnak a különféle jogorvoslati lehetőségek, addig ezek teljességgel hiányoznak vagy fejletlenek a demokráciát, illetve a jogállamiságot érő káros beavatkozások esetén.

A jelenlegi szabályozási hiányosságok és joghézagok bizonytalanságot és félreérthetőséget generálnak e technológia körül, amely egyrészt megnehezíti az AI fejlesztők, alkalmazók és használók működését, másrészt az AI innovációk társadalmi hasznainak kiaknázását és fontos újítások kidolgozását is akadályozhatja.

A már meglévő szabályok magas száma és sokfélesége miatt is nehéz azokat az AI-ra koherens és átfogó módon alkalmazni, mindez pedig egyenlőtlen védelmi szintet eredményezhet. A soft law eszközök (pl. etikai iránymutatások) hatékonysága is korlátozott, mivel azok betartása pusztán az érintettek akaratán múlik, jogilag nem kikényszeríthetők.

A meglévő jogi eszközök hiányosságai, és az alkalmazhatóságuk tekintetében érezhető fragmentáció ugyancsak jogbizonytalanságot eredményez a tekintetben, hogy az AI-fejlesztés és -alkalmazás



esetleges határon átnyúló hatásait hogyan lehet kezelni. A nemzetközi szabályok hiánya gátolja az AI-termékek és -szolgáltatások határon átnyúló kereskedelmét, s megnehezíti az ehhez elengedhetetlen kölcsönös bizalom kialakítását.

Az AI tekintetében tehát nem beszélhetünk teljes jogi vákuumról, azonban léteznek olyan anyagi és eljárási jogi joghézagok, amelyek kezelése mielőbb szükséges lenne. A meglévő jogok konkretizálása és e jogok biztosítását célzó, az AI-rendszerek fejlesztőire és alkalmazói-ra vonatkozó egyértelmű kötelezettségek előírása nélkül nehéz lenne biztosítani az egyének teljes és hatékony védelmét. Egy kockázati alapú, átfogó jogi keretrendszer kijelölné azon határokat, amelyeken belül ösztönözné és erősítené a hasznos innovációt, és ennek segítségével optimalizálni lehetne az AI előnyeit úgy, hogy közben biztosítani, sőt maximalizálni lehetne az emberi jogok, demokrácia, jogállamiság védelmét hatékony jogorvoslati lehetőségek biztosítása mellett.

A fentiek fényében kijelenthető, hogy az AI szabályozási törekvéseknek elsődlegesen a meglévő joghézagok felszámolását kellene céloznuk. A meglévő jogi keretek mellett szükség van olyan jogilag kötelező szabályok kidolgozására, amelyekkel biztosítani lehetne – szektortól függetlenül – egy átfogóbb szintű védelmet, s mindezt, szükség esetén, ki lehetne egészíteni szektorspecifikus szabályokkal is.

Az új szabályozás lehetséges formája

Az AI terén fennálló szabályozási hiányosságok felszámolása több módon történhet. Valamennyinek lennének előnyei és hátrányai.

A meglévő kötelező, jogi eszközök modernizálása

A joghézagok felszámolásának egyik lehetséges módja lenne egy, az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (EJEE) fűzött jegyzőkönyv kidolgozása. Az opcionális jegyzőkönyvek kizárólag az azokat ratifikáló, illetve azokhoz csatlakozó államokat kötelezik, ezzel pedig

a végrehajtás ellenőrzésének ideális esetben egységes rendszerre töredezhetszét. Az EJEE betartásának felügyelére felállított Emberi Jogok Európai Bíróságának már így is jelentős elmaradása van az ügyek tárgyalását illetően. Egy EJEE-jegyzőkönyv elfogadása ezt csak fokozná.

Ennek alternatívája lehetne egyes meglévő specifikus ET-egyezmények (pl. a kiberbűnözéssel foglalkozó Budapest Egyezmény vagy az adatvédelemmel foglalkozó modernizált 108. sz. Egyezmény⁵⁹) módosítása. Ennek egyik előnye lenne, hogy már működő monitoring- és végrehajtást ellenőrző mechanizmusokra építene. Ellene szól ugyanakkor az említett egyezmények specifikus fókusza, amely behatárolná a kezelhető problémák körét, s emellett a meglévő egyezmények megfelelő módosítása is valószínűleg nehézkes lenne. A 108. sz. Egyezmény modernizálására a közelmúltban, 2018-ban került sor, s szokatlan lenne, ha ilyen hamar sor kerülne egy újabb módosításra.

E két módszert akár kombinálni is lehetne, miszerint egy EJEE-hez fűzött jegyzőkönyvben lehetne rögzíteni az általános alapelveket és védendő értékeket, míg valamelyik, már létező specifikus egyezmény módosításával lehetne részletezni a részes államok kötelezettségeit a fenti elvek gyakorlati végrehajtása érdekében.

Új egyezmény

A meglévő egyezmények modernizálásának alternatívája lenne egy új, jogilag kötelező erejű, kifejezetten AI-ra fókuszáló szabálygyűjtemény kidolgozása. Az ET gyakorlata alapján, ennek két formája lehet. Lehetne keretegyezmény (*framework convention*), amely általános elveket és cselekvési területeket határoznameg, vagy lehet „hagyományos” egyezmény (*convention*), amely az adott témát részletesebben szabályoznám, tipikusan jogok és kötelezettségek előírásával.

⁵⁹ Council of Europe, *Details of Treaty No.223*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/223>



Mindkét forma a szerződések jogáról szóló 1969-es Bécsi Egyezmény⁶⁰ alapján multilaterális nemzetközi szerződésnek (*treaty*) minősül.

Egy keretegyezmény jelentős mozgásteret hagy a ratifikáló államok számára a tekintetben, hogy a meghatározott általános alapelveket, célokat és értékeket a gyakorlatban miként valósítják meg. A végrehajtás történhet nemzeti intézkedések vagy kétoldalú megállapodások megkötése útján.⁶¹ Egy keretegyezmény tehát általános cselekvési irányokat határoz meg, azonban nem ír elő ilyen kötelezettséget a részes államok számára.

A hagyományos egyezményforma lehetővé tenné a részletesebb szabályok rögzítését. Az AI esetében egy ilyen egyezmény megállapítana jogokat és az emberi jogok, demokrácia, valamint jogállamiság biztosításához szükséges kötelezettségeket, s erősebb jogvédelmet biztosítana az AI alkalmazása által érintettek számára. Az egyezmény által természetes és/vagy jogi személyeknek biztosított jogokra e személyek közvetlenül hivatkozhatnak, míg a keretegyezmények esetében ez az elem hiányzik, és az abban megfogalmazott célok megvalósításához mindenképp szükség lenne egy átültető jogi aktus elfogadására.

Mindkét nemzetközi szerződésformánál a címzettek az államok lennének, s csak az azt ratifikáló részes államokra nézve írnának elő kötelezettségeket. A nemzetközi szerződések erőssége épp azok formalitása, s hogy a nemzetközi jog alapján is kikényszeríthető jogi kötelezettségeket keletkeztetnek.

Fontos ugyanakkor arra is felhívni a figyelmet, hogy a nemzetközi szerződések esetében kiszámíthatatlan, hogy mennyi idő szükséges a hatálybalépésükhöz. A megfelelő politikai akarat megléte esetén ez lehet viszonylag gyors, de akár hosszú évekig is húzódhat. Lényeges lenne elérni, hogy az egyezményt minél több

60 United Nations. *Vienna Convention on the Law of Treaties 1969*. A letöltés ideje: 2021.03.24. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf

61 Benoit-Rohmer. Florence; Klebes, Heinrich (2005). *Council of Europe law - Towards a pan-European legal area*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <http://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/coelaweng.pdf>, 98. o.

nem ET-tag ratifikálja, azért, hogy annak globális jogharmonizáló hatása érezhető legyen, és ne épp ellenkezőleg, az AI-ra vonatkozó nemzetközi szabályok fragmentációját mélyítse.

Végezetül itt is ki kell emelni, hogy a felvázolt két formát lehetne kombinálni. Első körben sor kerülhetne egy általános keretegyezmény kidolgozására, majd igény esetén annak részes államai utóbb dönthetnek úgy, hogy elfogadjanak részletesebb szabályokat tartalmazó kiegészítő jegyzőkönyveket. Bár e kombinált modell alkalmazása nem kizárt, hogy növelné a szabályozás összetettségét és megnehezítené az egységes végrehajtást, ugyanakkor a lépésről lépésre haladás lehetővé tenné a technológiai fejlődésre való reagálást.

A szkeptikusabb álláspontot képviselő ET-tagok úgy vélik, hogy a jogokat és kötelezettségeket részletesen előíró egyezmény kidolgozásának még nem érkezett el az ideje. Egy túlzottan merev szabályokat tartalmazó egyezmény gátolhatja az innovációt és megkötheti a kutatók kezét. Álláspontjuk szerint a túlzottan részletes szabályok és a merev jogi keretek felállítása az egyezmény elutasításához és a ratifikálási szándék gyengüléséhez is vezethet. Ellenérvként felhozható, hogy az egyezmény erősíti a jogbiztonságot, erős jogi védelmet biztosít az AI által érintetteknek és megfelelő kereteket az AI-fejlesztéseknek. Az ET Parlamenti Közgyűlése⁶² is inkább ez utóbbi álláspontot osztja, mivel a 2020 októberében elfogadott döntésében felhívta a Miniszterek Bizottságát (CM), hogy az AI szabályozásának egyezmény formában történő kidolgozását támogassa, továbbá javasolta, hogy ez a jogilag kötelező eszköz legyen átfogó, a teljes AI-életciklust szabályozza, és végrehajtást biztosító mechanizmusokról is rendelkezzen. Az EU is jogilag kötelező jogszabály elfogadását tervezi, sőt már egyes nagyvállalatok⁶³ is megfelelő jogi keretrendszer elfogadását szorgalmazzák.

62 Council of Europe. *Establishing a 'legally binding instrument' for democratic governance of AI*. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://pace.coe.int/en/news/8059/establishing-a-legally-binding-instrument-for-democratic-governance-of-ai>

63 Például a *Microsoft*. Ad hoc Committee on Artificial Intelligence (CAHAI). 3rd meeting, Strasbourg, 15-17 December 2020. Meeting Report. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://rm.coe.int/cahai-2020-27-eng-3rd-plenary-meeting-report-1680a15f61>



Az elmúlt években nyilvánvalóvá vált, hogy az AI alkalmazásából eredő kockázatok jelentősek, és a szabályozás kidolgozása tekintetében nem veszíthetünk további időt. Akármilyen döntés is születik a jogilag kötelező eszköz formáját illetően, fontos, hogy a szabályozás a kockázatalapú, kontextusspecifikus és tényeken alapuló, valamint az emberi jogokra fókuszáló megközelítést kövesse. Olyan jogi kereteket kell alkotni, amely lehetővé teszi és előmozdítja az értékeinknek is megfelelő innovációt.

Soft law eszközök

Az ET a jogilag kötelező erejű eszközök mellett *soft law* dokumentumokat is elfogadhat. A Miniszterek Bizottsága az ET Alapszabályának 15 (a) pontja alapján – az egyezmények és megállapodások mellett – meghatározott kérdésekre vonatkozólag dönthet közös politikák elfogadásáról. Ilyen esetben a Miniszterek Bizottságának döntései ajánlás (*recommendations*) formában kerülnek elfogadásra, a Bizottság pedig felhívhatja a tagállamok kormányait, hogy értesítsék az ajánlás alapján tett lépésekről. Ilyen ajánlásokat a Miniszteri Bizottság egyhangú szavazattal fogadhat el. (A szervezetben 1994 óta érvényben van egy *gentlemen's agreement*, miszerint, ha megvan a kétharmados támogatottsága egy adott ajánlásnak, akkor nem kérnek róla szavazást, és konszenzussal kerülhet elfogadásra.⁶⁴

Az ajánlások előnyei között szokták említeni, hogy rugalmasabbak, könnyen módosíthatók, azonnal és valamennyi ET-tagállamra nézve érvénybe lépnek, és végül segítik a konszenzus megteremtését különösen jogi és technikai kérdésekben. Az ajánlások mellett az ET Miniszteri Bizottsága elfogadhat iránymutatásokat (*guidelines*), amelyek alapelveket, irányelveket fogalmaznak meg a nemzeti jogalkotás és közigazgatás számára. Emellett még megemlíthetők a politikai

64 Az Európa Tanács Alapszabálya. 20. cikk. (a) és (d) pontok. A letöltés ideje: 2021.03.24. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802f6a4f>

természetű, kevésbé jogi, jellemzően miniszteri találkozókön vagy csúcstalálkozókon elfogadott ún. nyilatkozatok (*declarations*), illetőleg a cselekvési tervek (*action plans*).

Az ET-szintű, jogilag nem kötelező erejű megoldások mellett tagállami szinten is lehetőség van *soft law* eszközök alkalmazására. Az irányelvek és magatartási kódexek kiadása, a védjegyek, jelölések használata, illetve a tanúsítási címkézés alkalmazása mind-mind olyan eszközök, amelyekkel erősíteni lehet az AI-rendszerek és fejlesztésük, ill. alkalmazásuk megfelelőségét. Az önszabályozásnak (*self-regulation*) e fajtája kiegészíthet más szabályozási módszereket, azonban nem tudja helyettesíteni vagy kiváltani a tagállamok kötelezettségét az emberi jogok, demokrácia és a jogállamiság aktív védelmére és előmozdítására.

A javaslat

A CAHAI *Policy Development Group* a megvalósíthatósági tanulmányban⁶⁵ rögzítette, hogy jelenleg nem létezik olyan nemzetközi jogi dokumentum, amely megfelelő választ adna az AI kihívásaira. A PDG szerint az AI szabályozását célzó megfelelő jogi keret egymást kiegészítő, jogilag kötelező és nem kötelező dokumentumok kombinációjából áll majd, ezért javaslatot tett egy horizontális jellegű, jogilag kötelező erejű új egyezmény vagy keretegyezmény, valamint – szükség esetén – az előbbit kiegészítő, szektor- vagy témaspecifikus, jogilag kötelező és/vagy nem kötelező dokumentumok kidolgozására. A *Legal Frameworks Group* megkezdte a jövőbeli jogi keretrendszer elemeinek kidolgozását, s ennek során elsődlegesen a jogilag kötelező, horizontális dokumentum elemeire fókuszál, a PDG pedig olyan ajánlásokon⁶⁶ kezdett dolgozni, amelyek lehetséges jövőbeli, téma-, illetve sektorspecifikus *soft law* dokumentumok alapjául szolgálhatnak majd.

65 *Feasibility Study*: 176-179. pontok.

66 pl. emberi jogi, demokrácia, illetve jogállamisági fókuszú hatástanulmányok: AI alkalmazása a közzsférában.



Mandátuma alapján, a CAHAI-nak 2021 végéig kell megfogalmaznia ajánlásait az AI szabályozását célzó megfelelő jogi keretrendszer lehetséges elemeire vonatkozóan. Ha a CAHAI ajánlásait mérlegelve a Miniszteri Bizottság arra jut, hogy AI-ra vonatkozó általános alapelveket, jogokat és kötelezettségeket egy jogilag kötelező erejű, új nemzetközi szerződésben (egyezményben vagy keretegyezményben) szükséges rögzíteni, akkor döntenie kell majd egy nemzetközi szerződés kidolgozását célzó kormányközi tárgyalási folyamat beindításáról, amely a nemzetközi szerződés végleges szövegének elfogadásával és aláírásra történő megnyitásával zárul majd.

Akármilyen formájú is legyen végül a kidolgozott új szabályozás, általános elvárásként fogalmazódott meg, hogy ne akadályozza az innovációt és a technológiai fejlesztéseket. Tudatosítani kell ugyanakkor, hogy a szabályozás és az innováció egyáltalán nem zárják ki egymást, sőt a jelenlegi zavaros jogi helyzetet és bizonytalanságot felszámoló és az egyértelmű, világos kereteket kijelölő szabályozás éppen hogy segíti az általánosan elfogadott alapértékeinket tiszteletben tartó innovációt és kísérletezést.

Figyelemmel arra, hogy az AI-technológia rohamtempóban fejlődik, biztosítani kell azt is, hogy a szabályozás ne legyen túl merev, és ne rögzítsen egy aktuális technológiai fejlettségi állapotot. Ennek biztosítása érdekében indokolt egy technológiailag semleges definíció alkalmazása, valamint a szabályok viszonylagosan könnyű pontosításának, továbbfejlesztésének lehetővé tétele megfelelő *follow-up* mechanizmusok⁶⁷ intézményesítése, illetőleg kiegészítő *hard* vagy *soft law* dokumentumok igény szerinti elfogadása révén.

Az új jogi szabályozás hatékonyságának előmozdítása érdekében kiemelt hangsúlyt kell majd helyezni a jogszabály által meghatározott jogok érvényesülését és kötelezettségek teljesítését biztosító és ellenőrző *compliance* mechanizmusok⁶⁸ kialakítására is.

67 Az ET gyakorlatában az egyezmények nyomon követésének többféle mechanizmusa alakult ki. Ennek egyik formája az ún. *steering committee*-k vagy más bizottságok felállítása az ET Statútum 17. cikke alapján. Másik formája pedig az, amikor maga az egyezmény rendelkezik egy bizottság (*treaty body*) felállításáról. Sor kerülhet multilaterális konzultációkra is. A végrehajtás tekintetében kidolgozott következtetések ajánlás, határozat, valamint vélemény formáját is ölthetik.

68 pl. *impact assessments, regulatory sandboxes, labeling certification*.

Ugyancsak rendkívül fontos a tárgyalási folyamat inkluzivitásának biztosítása, hiszen ez a kulcsa annak, hogy az új szabályozás minél szélesebb kör számára legyen elfogadható, és a várhatóan kidolgozandó nemzetközi szerződéshez – az ET-tagok mellett – minél nagyobb számban csatlakozzanak majd nem ET-tagok is, ezzel is erősítve a kidolgozott új szabályok globális *benchmark* jellegét.

Záró gondolatok – egy európai alternatíva

Putyin elnök e tanulmány elején idézett szavainak első két mondatával maximálisan egyetértek. Utolsó mondata azonban azt a fajta, önérdelmet előtérbe helyező „digitális vadnyugat”⁶⁹ mentalitást tükrözi, amely globális szinten inkább károkat okoz, és amelynek hosszabb távon nincsenek igazi nyertesei.

Az AI-fejlesztésre fordított összegek mértékét illetően Európának nincs esélye labdába rúgni a piac elsődlegességét hirdető és a legtöbb tech-óriásnak otthont adó USA, vagy az államiirányítás-alapú megközelítést valló Kína mellett.⁷⁰ Európának azonban nem is kell részt vennie ebben a versengésben. Jobban teszi, ha azon túllépve, saját komparatív előnyeire és erősségeire fókuszálva, inkább felmutat egy olyan értékalapú európai alternatívát, amely nem a profitot vagy a mindenható állami kontrollt helyezi középpontba, hanem az embert, az emberi közösségeket, valamint az európai értékeket.

A CAHAI által kidolgozandó jogi szabályozás egyik hatékony eszköze lehet e törekvésnek. Ha belátható időn belül sikerül kidolgozni a fentieknek megfelelő progresszív jogi kereteket, akkor az ET-nek esélye lesz arra, hogy e komplex és gyorsan változó terület

69 A *digital Wild West* kifejezés az ET emberi jogi biztosától, Dunja Mijatovictól ered: A letöltés ideje: 2021.03.24. https://germanycoe.de/storage/documents/Speech_Dunja_Mijatovic.pdf

70 Heiko Maas szövetségi külügyminiszter beszéde a *Human Rights in the Era of AI: Europe as an international standard setter for Artificial Intelligence* (Berlin, 2021. január 20.) című konferencián. A letöltés ideje: 2021.03.24 https://germanycoe.de/storage/documents/Speech_Heiko_Maas.pdf.



meghatározó szereplőjévé és alakítójává váljon, a CAHAI által kidolgozott szabályozás pedig globális referenciaponttá, amely befolyással lesz más államok és szervezetek szabályozási törekvéseire is.

Az ET szabályozási törekvéseinek bemutatásán keresztül az is bebizonyosodott, hogy a nemzetközi jog képes arra, hogy reagáljon az új igényekre, és innovatív megoldásokat alakítson ki. Az ET gyakorlatában a nemzetközi szerződések továbbra is az elsődlegesen preferált eszközei a nemzeti jogok harmonizálásának és a részes államok közötti hatékony együttműködést célzó jogi keretek kialakításának. Mindazonáltal az is érzékelhető, hogy felértékelődött a nemzetközi szerződéshez kapcsolódó *compliance* mechanizmusok és az együttműködés szerepe, valamint, hogy az ET egyre nagyobb hangsúlyt helyez ezek hatékonyságának erősítésére.

És hogy ki lesz e folyamat nyertese? Igazi nyertesei maguk az új szabályozás által védett emberek és társadalmak lesznek. A jelenlegi bizonytalanságok és joghézagok felszámolása révén megerősödhet az emberi jogok, a jogállamiság és a demokrácia védelme, valamint lehetővé válik a jogsértő magatartásokkal és egyéb túlkapásokkal szembeni hatékony fellépés.

A magyar külpolitika irányai a koronavírus utáni világban

Németh Zsolt

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.2.06

A magyar külpolitika stratégiáját a kormány legutóbb tíz évvel ezelőtt, 2011 decemberében foglalta össze a *„Magyar külpolitika az uniós elnökség után”*¹ című dokumentumban. Ez idő alatt, noha a magyar külpolitika alapvető stratégiai megfontolásai nem változtak, alkalmazásuk igazodott a változó világhoz. Most, az Európa Tanács és a Visegrádi Együttműködés magyar elnökségének előestéjén indokolt áttekinteni, hogy jelenlegi világunkban miként érvényesül ez a stratégia. Napjainkban a magyar külpolitika két legfontosabb kontextusát a koronavírus-válság hatására kialakuló nemzetközi helyzet, valamint a gazdasági újraindítás és újjáépítés hatására létrejövő, újfajta magyar gazdaság és társadalom képezi. Elöljáróban fontos hangsúlyozni, hogy jelen tanulmány megírásának pillanatában (2021. március idusa) a koronavírus-járvány harmadik hullámának tetőzése előtt járunk Magyarországon, ami feltételes módba teszi következtéseink egy részét, de ezzel együtt számos tendencia kirajzolódása lehetővé teszi a jövőre irányuló megállapítások megkísérlését.

A globális koronavírus-válság természete

2019 végétől kezdve a koronavírus-megbetegedések, majd a járványkezelési korlátozó intézkedések világszerte munkaerő-kiesést és termelés kiesést okoztak, zavart keltve az azt megelőző időszakban egyre inkább nemzetközivé váló termelési és ellátási értékláncolatokban.

1 https://brexit.kormany.hu/download/4/c6/20000/kulpolitikai_strategia_20111219.pdf ; https://brexit.kormany.hu/admin/download/f/1b/30000/foreign_policy_20111219.pdf



Ez a világon mindenütt szociális problémákhoz vezetett. Természetesen a gazdasági és szociális problémák most is elemi módon érintik a hatalmi viszonyokat: az emberek elégedetlensége most sem kedvezett a politikai stabilitásnak. Az Egyesült Államokban például a korlátozások elleni tiltakozások táptalajt szolgáltatottak a demokratikus nemzetállamiság egésze ellen irányuló zavargásoknak, és a vírusválság általában véve is hozzájárult a járvány előtti időszakban kifejezetten jól teljesítő Trump-adminisztráció leváltásához.

A világ államainak működése szempontjából mindamellett a stabilitásnál is nagyobb kihívás, hogy a gazdaság visszaesése adóbevétel-kiesést okoz, azaz forrásokat von el a közcélok megvalósításától, illetve általában véve a közhatalom működtetésétől. Ahhoz, hogy minél kisebb legyen a kiesés, gazdaságösztönző lépéseket kell tenni. Ez is – mint ahogy az egészségügyi intézkedések is – vagy a közszféra más területeitől von el pénzeket, vagy a szuverén adósság növekedéséhez vezet. Mindez megnehezíti az államok működtetését, ami alól valószínűleg a világ egyetlen állama sem kivétel, még ha nagy különbségek mutatkoznak is abban a tekintetben, hogy hol mennyivel nehezebb az állam helyzete ma, mint volt a vírus előtt.

A közhatalom finanszírozhatóságát hosszabb távon az is érinti, hogy a nemzetközi termelési és ellátási láncok sebezhetőségének napvilágra kerülése folytán a nagyvállalatok megkezdték ezek biztonságosabbá tételét. Lehetőség szerint kisebb földrajzi távolságokra törekszenek a különböző termelő és fogyasztó egységek között, és diverzifikálni próbálják az egyes tevékenységek helyszínét, hogy amennyiben az egyik helyen megbénul a termelés, azt egy másik helyről pótolni lehessen. Lesznek országok, amelyekben ez lépésekhez és adóbevétel-kieséshez fog vezetni, de lesznek olyanok is, amelyeknél új munkahelyek, esetleg a korábbinál magasabb minőségű munkahelyek jönnek létre. Ebben a tekintetben az európai országokat kedvezőbb helyzetbe juttathatja az Európai Unió 2020 márciusában elfogadott iparstratégiája, amely a legfontosabb iparágak Európába való telepítésének elősegítésére irányul.

Miközben tehát az államok helyzete összességében mindenütt romlott a járvány hatására, a köztük lévő különbségek is növekedtek. Azok az országok, amelyekben az állam helyzetének a korábbihoz képest bekövetkező romlása kisebb mértékű, mint a többi országban, a többiekhez viszonyítva jobb helyzetbe kerültek, miközben saját korábbi állapotukhoz viszonyított helyzetük kisebb-nagyobb mértékben így is romlott. A nemzetközi erőviszonyok tehát módosulnak – geopolitikai értelemben ezt tekinthetjük „a koronavírus utáni világ” lényegi változásának. A magyar külpolitika törekvése értelemszerűen az, hogy Magyarország ennek az átrendeződésnek a nyertese legyen.

A globalizálódás erősödése és a nemzetállam jövője

Természetesen a magyar külpolitika nem egyedülálló abban, hogy saját javára akarja fordítani a válságot. Még szinte el sem hatalmasodott a koronavírus a világ minden részén, a különböző döntéselőkészítő és szellemi műhelyekben máris megkezdődött a gondolkodás arról, hogy milyen lesz, illetve milyennek kellene lennie a világnak a járvány után. A leggyakoribb felvetésekből szemezgetve láthatunk olyanokat is, amelyek szerint a járvány fő tanulsága az, hogy a közügyekről (de különösen az egészségügyről) a nemzeti keretek helyett sokkal inkább nemzetközi szinten kellene dönteni, és olyanokat is, amelyek szerint pont az a tanulság, hogy csődöt mondtak a nemzetek feletti intézmények, és legjobb, ha minden, vagy legalábbis sok minden visszakerül nemzeti szintre. Vannak, akik az EU és az Egyesült Államok kiábrándító víruspolitikájának hatására a nyugati civilizáció hanyatlását és Kína, sőt Oroszország felemelkedését látják a jövő elkerülhetetlen forgatókönyvének, és vannak olyanok is, akik szerint Kína és Oroszország alattomosan kihasználta a helyzetet, hogy a bajba jutott országoknak segítséget nyújtva kiterjessze rájuk befolyását.



Ezek az álláspontok együttesen elég pontosan rajzolják ki, hogy milyen stratégiai vetélkedések zajlanak a világpolitikában, és kik ezeknek a főszereplői. Folyik tehát egy vetélkedés a nemzetállamok és az internacionalista tényezők és ideológiai műhelyek között abban a kérdésben, hogy továbbra is az államok, vagy inkább a nemzetközi szervezetek legyenek a közhatalom elsődleges letéteményesei. Ezzel egyidejűleg vetélkedés folyik ennek a frontvonalnak mindkét oldalán belül is: a különböző „világmegváltó” koncepciók is vetélkednek, illetve a különböző nemzetállami, nemzetgazdasági érdekek is viaskodnak egymással.

Egyrészt ugyanis többféle vízió ütközik annak tekintetében, hogy milyen is legyen a korábbinál erősebben nemzetközivé váló világ. Csak, hogy egy példát említsünk: a liberális internacionalizmus multikulturális ideálja és a katolikus egyházfő „Fratelli tutti” enciklikájában meghirdetett nyitott világ a migráció szempontjából látszólag hasonló módon kívánja meghaladni a nemzetállami szuverenitásra épülő nemzetközi migrációs rezsimet. Az enciklika ugyanakkor szembehelyezkedik „az egyes kultúrák sajátos arculatát és értékeit elutasító globalizációval”², és az emberi élet feltétlen tisztelete mellett foglal állást, míg a liberális internacionalizmus pl. az abortusz szabadságára is kiterjedő családtervezést akarja az új világrend egyik alapvetésévé tenni a túlnépesedés ellensúlyozása érdekében. Miközben néhány jelentős kérdésben nyilvánvaló a különbség Magyarország és a Szentszék jelenlegi víziója között, az is egyértelmű, hogy a magyar külpolitika értékrendjéhez sokkal közelebbi az enciklika által megjelölt világrend víziója, mint az, amit a liberális internacionalizmus hirdet.

Másrészt a nagyhatalomnak minősíthető nemzetállamok is úgy gondolják, hogy a járvány adta helyzet az ő befolyásuk megerősödését, az ő nemzeti céljaik megvalósítását segítheti elő. A járvány kitörése előtti időszakban egyre élesedő rivalizálás zajlott a globális gazdasági és katonai nagyhatalmak között. Előbb kétoldalú vagy

2 Az idézet forrása: Isten álma a világunkról. Székely János püspök ismerteti az új pápai enciklikát. Új Ember 2020. október 25.

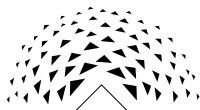
regionális megállapodásokkal, de a nemzetközi jogintézmények megkerülésével vagy rugalmas értelmezésével is, majd a Donald Trump amerikai elnök nevéhez fűződő (de nemcsak Amerika által alkalmazott) protekcionista védővámokkal és szankciókkal próbálták az államok az általuk elvárt szabályozásokat kikényszeríteni.

A 2021 elején hivatalba lépett amerikai elnök, Joseph Biden, ehhez képest az érdekérvényesítés eszközszerének finomítására látszik törekedni. Ez Magyarország számára örvendetes, hiszen a magyar gazdaság nagyon erősen külpiazi meghatározottságú, ezért alapvetően érdekelt a globális stabilitásban. Az amerikai stílusváltással azonban a nagyhatalmak közötti, alapvető kereskedelmi és geopolitikai érdekütközések nem szűnnek meg. Ezért a világpolitika stabilitásának jövőjét illetően kár illúziókat kergetni: a korábbi évek kvázi „gazdasági világháborúja” tovább fog folyni, legfeljebb – ha az amerikai törekvés sikeres lesz – kevésbé látványos kényszerítőeszközökkel.

Mindezek tükrében sok vita zajlik arról, hogy maga a vírus, illetve az egészségügyi válságkezelés rendezi-e át a világot, vagy arról van-e inkább szó, hogy a járvány pusztán fölerősít alapvető nemzetközi trendeket, ami viszont rákényszeríti a nemzetközi élet szereplőit a gyorsabb és hatékonyabb válaszlépésekre. Akárhogy is van, annyi kétségtelen, hogy a nemzetközi életnek csak az a szereplője maradhat sikeres, aki időben és találóan reagál a folyamatban lévő változásokra: sikeresen védi meg polgárait és gazdaságát a válságtól, és olyan viszonyulást alakít ki a külvilághoz, amivel saját magát a világban zajló átalakulás nyertesévé teszi.

A geopolitikai helyzet fokozódik

A vírus előtt is közismert volt az elemzésekben, hogy a nagyhatalmi játszmákat lényegében három dolog dönti el: a gazdasági erő, a katonai erő és a megfelelő stratégia ezek alkalmazására. A vírus utáni helyzetben ezek mellé felzárkózott negyedik tényezőként az



egyes országok egészségügyi állapota, egészségbiztonsága. A leállás után átrendeződő értékláncok magas hozzáadott értéket előállító szakaszai ugyanis oda fognak települni, ahol a versenyképes üzleti környezet mellett egyértelműen adott a munkaerő egészségügyi biztonsága is. Katonai biztonsági vonatkozást is érint tehát a járványhelyzet: a járvány egyes országokban a katonaság működését is több síkon befolyásolta, gondoljunk például a svájci hadsereg időleges lebénulására. Ugyanakkor voltak sikerek is ezen a téren: például a NATO Defender 2020 hadgyakorlatát sikerült a koronavírus ellenére is megtartani, és így a szövetség bizonyíthatta, hogy képes feladatait járványkörülmények között is végrehajtani.

A négy tényező – a gazdaság, a katonaság, az egészségügy és a stratégiai gondolkodás – együtt lényegében a „muníció”, amivel a játékosok részt vesznek a világpolitikai vetélkedésben. Természetesen már most is lehet latolgatni, hogy az ezeken a területeken elszenvedett veszteségek melyik ország nemzetközi pozícióit hogyan érintették, ám az ilyen latolgatások során sosem szabad elfelejteni, hogy a járványnak még nincs vége. Az majd a járvány elmúlása után, tehát vélhetően 2022-re derül ki, hogy kinek mennyi gazdasági, katonai és emberi ereje maradt a humán veszteségek, megbetegedések és a gazdasági leállás után, valamint az újraindítási erőfeszítések során. A többiek eredményével összevetve a miénket, fog kiderülni, hogy azt a célt, hogy jobb helyzetbe kerüljünk, mint korábban, mennyire sikerült teljesítenünk.

Csakhogy ezzel sem lesz lefűjva a nemzetközi erőviszonyok átalakulása: aki hatékonyabb technológiák birtokában van, az megmaradt képességeit gyorsabban tudja gyarapítani, ami pár év alatt újra átrendezheti a leállással kialakuló erősort. Ezért a verseny kulcskérdése az új technológiákért folyó vetélkedés.

Mivel a technológiák egyik legfontosabb eleme a digitális információátvitel, az, hogy melyik ország milyen technológiát képes alkalmazni, nagyban fog függeni attól, hogy milyen adatátviteli infrastruktúrával rendelkezik, azaz mennyire hatékony technológiákkal kompatibilis. Ebből a szempontból nagy jelentőségű az amerikai–kínai

„5G-háború”. Itt ugyanis nemcsak arról van szó, hogy ki tudja eladni saját technikai berendezéseit másoknak, hanem a világ technológiai kettészakadásáról is, amely részben a kínai adatátviteli technológia veszélyesnek ítélt elemeinek számos nyugati országból való kitiltásában, részben – amint 2020 őszén a kínai pártkongresszus nyilvánosságra hozta – egy saját kínai adatátviteli technológia kifejlesztésében ölt testet. Az amerikai technológia legjáva jó ideig valószínűleg nem fog oda menni, ahol a kínaiak jelen vannak. És ez nyilván fordítva is így lesz, mert, bár ezt a kínaiak egyelőre nem hangoztatják, de nekik is drágák az innovációik és a begyűjtött adataik ahhoz, hogy kockáztassák a másik féllel való megosztásukat.

Antonio Guterres, az ENSZ főtitkára találóan fogalmazta meg a világszervezet alapításának 75. évfordulója alkalmából tartott ülésen, hogy egy némileg hasonló technológiai kettészakadás és vetélkedés kialakulása fenyegeti a világot, mint amilyenre a szovjet–amerikai hidegháború szolgáltatott példát a XX. században. Különbőség azonban, hogy most két sokkal inkább egymáshoz mérhető versenyképességű erőközpont néz egymással farkasszemet. Mindez egyre jobban igaz a „muníció” mindhárom fajtájában: a gazdasági, a katonai és az egészségügyi technológiákban is.

A magyar válságkezelés jellemzői

Amint világossá vált, hogy a járvány hatásait Magyarország sem kerülheti el, nagyon hamar kibontakoztak a magyar kormány prioritásai a vírusválsággal kapcsolatban, amelyet három fogalomba foglalhatunk össze: egészségügy, működőképesség és a szuverenitás védelme.

A prioritások prioritását az egészségügy képezi: a járvány terjedésének lassítása és az egészségügyi rendszer felkészítése a megfertőzések számának növekedésére, végül a lakosság mielőbbi, minél nagyobb arányú beoltása. Az egészségügyi dimenzióknak volt/van egy határozott külkapcsolati, humanitárius vonulata is: az



empátia a nálunk súlyosabb problémákkal küzdőkkel. Magyarország igyekezett lehetőségeinek keretei között minél több egészségügyi segítséget nyújtani saját környezetében a bajba jutottaknak: amint belföldön kellő mennyiségű maszk és lélegeztetőgép állt rendelkezésre, megkezdtük a szomszédos és a balkáni országok, illetve a külföldi magyarok támogatását ezekkel az eszközökkel. Volt olyan ország is, amelynek tömeges tesztelési stratégiája végrehajtásához egészségügyi személyzetünk rendelkezésre bocsátásával nyújtottunk segítséget.

Diplomáciai kapcsolataink meghatározó szerepet játszottak az egészségügyi eszközök biztonsági készleteinek kialakításában. Kezdetől fogva egészségügyi eszközöket vásároltunk a járvány lefolyásának ütemében az Európánál előrébb járó Kínától, és az Európai Unióban elsőként kötöttünk szerződést kínai és orosz vakcina behozatalára. A magyar egészségügyi készletezés sikerében világosan mutatkozott meg, hogy biztonságunk kézzelfogható forrása az a gondolkodásmód, amit a 2011-es stratégiában a következőképpen fogalmaztunk meg: „Az értékelvű külpolitika nem értelmezhető úgy, hogy ennek alapján eleve korlátoznunk kell kapcsolatainkat azokkal az országokkal, amelyekben az általunk követett értékeket nem teljeskörűen tartják tiszteletben, vagy tőlünk eltérően értelmezik. Az értékelvűség azt jelenti, hogy az ilyen relációkban is értékeink alapján állapítjuk meg érdekeinket, és eszközeinket – így a kapcsolattartás formáit is – aszerint válogatjuk meg, hogy értékeinkből következő érdekeinket melyekkel tudjuk leghatékonyabban érvényesíteni.”

A működőképesség prioritásként való kezelése egyrészt a járvány miatti korlátozások viszonylag ritka módosításában és az ezáltal biztosított kiszámíthatóságban, másrészt az emberi életnek és a gazdaságnak szentelt azonos és kiemelt figyelemben mutatkozott meg. Az állam elsősorban nem segélyekkel, hanem a munkahelyek fenntartásának és fejlesztésének – így különösen a beruházások – támogatásával, valamint a lakossági hiteltörlesztés befagyasztásával (hitelmoratórium) reagált a válsághelyzetre.

A külpiacokra rendkívül nyitott magyar gazdaság, amelyben ráadásul a járvány miatti korlátozások által különösen sújtott turizmus is jelentős helyet foglal el, 2020 első félévében így is 11%-ot meghaladó visszaesést szenvedett el. Mindennek köszönhetően Magyarország jó reménnyel tekinthet a gazdaság európai átlagot meghaladó növekedési pályára állása elé.

A gazdaság támogatásának forrásbázisát elsősorban az ország stabil pénzügyi helyzete biztosította. A válság kihívásának tükrében nagyon szemléletesen mutatkozott meg a 2010 utáni – számos külföldi nyomásgyakorlás ellenére kialakított – magyar stabilizációs politika indokoltsága, amely Európa egyik legingatagabb gazdaságából az egyik legstabilabbá tette Magyarországot. A rendelkezésre álló tartalékokat ugyanakkor 2020-ban hitellel is ki kellett egészíteni ahhoz, hogy kellő mértékűt érjen el a gazdaság támogatása: a korábbi csökkenő tendencia után a második negyedévben három, a harmadikban hét százalékponttal magasabbra rúgott az államadósság az előző év azonos időszakához képest (67% helyett 74%), ami ugyanakkor lényegesen elmarad az európai adósságnövekedési szinttől.

A magyar kormány határozottan elutasította az államadósság olyan mértékű növelésére irányuló javaslatokat, ami már a szuverenitás kérdését is felvető mértékben korlátozta volna az ország pénzügyi, politikai mozgásterét. Egyértelmű prioritásnak számított ugyanis, hogy a válságkezelés nem járhat az ország szuverenitásának kényszerű átadásával vagy korlátozásával. Magyarország az uniós közös adósságfelvételbe is csak a nagyobb bajba jutott európai nemzetgazdaságokkal való szolidaritás jegyében egyezett bele.

Újraindítás a technológiai verseny jegyében

Az is nyilvánvaló mindamelllett, hogy a koronavírus utáni Magyarország nem lesz teljesen ugyanolyan, mint a járvány előtti volt. Többféle kifejezés van forgalomban azzal kapcsolatban, hogy a járvány



utáni újraindítással és újjáépítéssel milyen gazdaságot és milyen társadalmat akar a magyar kormány létrehozni az évtized végére. A legelterjedtebb meghatározása ennek az, hogy célunk Európa öt legélhetőbb és legversenyképesebb országa közé tartozni. Meghatározó elemét képezik ennek a vízióknak a minőségi munkahelyek és a tiszta, biztonságos és modern lakókörnyezet.

Külpolitikai szempontból mindamellett fel kell tenni a kérdést, hogy külföldi partnereink számára mennyire értelmezhető ez a belföldi használatban teljesen világos definíció. Az Európai Unió terminológiájában ennek a jövőképnek a jelentős részét lefedi a zöld átmenet és a digitális átmenet fogalma, azzal a különbséggel, hogy míg az uniós felfogásban a környezettudatosság és a digitalizáció inkább célként, addig a magyar megközelítésben inkább eszközként; a polgárok életminőségének biztosítékeként jelentkezik. Ezért Magyarország elkötelezetten, de nem kritikátlanul támogatja az EU zöld és digitális törekvéseit. A mezőgazdaság terén például a fenntarthatóság kritériumába magyar részről az európai ételmiszer-előállítás versenyképességének folyamatos fenntartását is beleértjük, így a fenntarthatóság szempontjával ellentétesnek tartjuk az olyan zöld kritériumokat – vagy azok gyors bevezetését –, amelyek a magyar őstermelők egzisztenciáját megingatnák.

A magyar vízióval rokon értelmű kifejezés a nemzetközi szóhasználatban az „újjgazdaság” fogalma is. Ennek lényege az olyan fenntartható technológiai fejlődés, amelyik nem növeli, hanem csökkenti a környezeti, életminőségbeli különbségeket a társadalomban: felzárkóztatja azokat, akik ezekben hátrányt szenvednek. Pontosan ez a magyar vízió lényege is. Ám a magyar vízió nem a kapitalizmus forradalmi alternatívájaként definiálja magát. A nemzetközi „újjgazdaság” szemléletében ugyanakkor a magyarral közös pont, hogy hangsúlyozottan nem ráerőltetni akarja a zöld modernizációt az emberekre, hanem bevonásukkal, elképzeléseik és tehetségük kamatoztatásával kívánja véghezvinni az „újjgazdaságra” való áttérést.

Ha van az „újjgazdaság” magyar értelmezésének sajátossága, az egyértelműen a hagyománytisztelet. A magyar „újjgazdaság” a magyar hagyományokat (például a hungarikumokat, amelyek gondozására egész mozgalom indult jelentős állami támogatással), a kultúrát, a magyarok törekvéseit és tehetségét fogja értékként kamatoztatni a digitális technológiát a fenntarthatóság szolgálatába állító gazdaságban. Történelmi örökségként feltehetőleg erős lesz a magyar „újjgazdaság” beágyazottsága a közép-európai régió gazdaságába: a szomszédos országokban és Magyarországon az „újjgazdaság” irányába mutató folyamatok egymást fogják erősíteni. Napjaink magyar külpolitikájának egyik legfontosabb feladata, hogy segítse, védje és az „újjgazdaság” globális megerősödésének folyamatába illessze ezt a magyar víziót.

A zöld és digitális gazdaság kiépítésének sikere alapvetően attól függ, hogy a magyar gazdaság a legkorszerűbb technológiákkal tud-e termelni, anélkül, hogy ezek behozatala felborítaná az ország külgazdasági egyensúlyát. Magyarország célja, hogy minél több technológiát saját maga állítson elő, és ezek exportjával ellensúlyozza azokat a technológiákat, amelyekből az „újjgazdaságba” való sikeres átmenet érdekében behozatalra szorul. Kulcskérdéssé vált tehát az innováció. Ezért döntött úgy a magyar kormány, hogy az európai helyreállítási terv keretében Magyarországnak jutó forrásokat részben a felsőoktatás fejlesztésére fordítja. A külpolitika fókuszába mindez a tudományos és technológiai (TéT) diplomáciát állítja, amelynek megerősítésére a magyar külügyi igazgatásnak a jövőben hasonlóan nagy figyelmet kell fordítania, mint amit az elmúlt időszakban a külgazdasági diplomácia élvezett.

Külpolitikai pragmatizmus

A magyar külpolitika abból indul ki, hogy a koronavírus utáni újraindítást, tehát a digitális átalakulást a fenntarthatóság szolgálatába állító „újjgazdaság” megteremtése a magyar kormány számára nem



ideológiai kérdés, hanem józan, praktikus megoldásokat igénylő feladat. Ezért minden relációban, minden lehetőséggel élnünk kell, ami az újraindítás sikerét szolgálja, de közben – szintén minden relációban – számolnunk kell a veszélyekkel is. Vegyünk példának néhány kiemelkedő jelentőségű relációt:

- Biztonság és stabilitás nélkül nincs sikeres újraindítás. Az Egyesült Államok legerősebb szövetségeseink, katonai biztonságunk garantálójai, ugyanakkor Európának gazdaságilag nemcsak legfontosabb partnere, de versenytársa is. Ezért magyar részről jól átgondolt stratégiával, proaktívan kell hozzáállnunk az EU és az USA között esetleg újrainduló szabadkereskedelmi tárgyalásokhoz, illetve általában véve is az EU kereskedelempolitikájához. Utóbbi kapcsán nagyon fontos kérdést képeznek a világkereskedelmi szabályozásokkal kapcsolatos uniós álláspontok, amelyek egyaránt válhatnak Európa és Amerika együttműködésének, de vetélkedésüknek is a terepévé.
- Stabil piacok nélkül sincs sikeres újraindítás. Az eurozóna a magyar termékek és szolgáltatások legfőbb piaca, cserébe viszont problémái a magyar gazdaság számára is egzisztenciális kihívást jelentenek. Így Magyarországnak egyszerre kell nagyon körültekintően megközelítenie saját euróövezeti tagságának kérdését (akkor belépni, ha az mind a magyar gazdaságot, mind magát az eurózónát erősíti) és hatással lenni az eurózónában zajló folyamatokra. Ez utóbbi jelenleg az eurót használó tagállamokkal fenntartott államközi kapcsolatokon, valamint az Európai Központi Banknak szentelt szakmai figyelem által valósítható meg.
- Mindamellettt pénzügyi stabilitás nélkül sincs sikeres újraindítás. Kína gazdaságpolitikai és társadalompolitikai feltételek nélkül járul hozzá hazánk pénzügyi stabilitásához, támogatja vasútfejlesztésünket a Balkán irányába, és a világválság közepén is ellátta hazánkat nélkülözhetetlen

egészségügyi eszközökkel. Geopolitikai és technológiai törekvéseit ugyanakkor a biztonságunkat garantáló Egyesült Államok – az ottani belpolitikai törésvonalakon átívelően – a legfontosabb biztonsági kihívások között tartja számon. A magyar diplomácia egyik legnehezebb feladata annak biztosítása, hogy az Egyesült Államok által nyújtott katonai biztonsági garancia és a Kínától kapott gazdasági és egészségügyi garanciák ne kerülhessenek szembe egymással.

A sikeres újraindításnak nemcsak a zöldenergia-átmenet, hanem az energiabiztonság is feltétele. Bár a Krk-i gázmegállapodás megkötése óta a magyar energiafüggetlenségről immár nem a jövő víziói, hanem a jelen adottságai kategóriájában beszélhetünk, Oroszország a jövőben is nélkülözhetetlen energetikai partnerünk marad: továbbra is jelentős szerepet játszik gázellátásunkban, ami a szén kiváltása szempontjából sem közömbös, akárcsak a paksi atomerőmű bővítése, amelynek kapcsán szintén együttműködünk. Emellett Oroszország űrtechnológiai téren is kiemelkedő jelentőségű reláció a számunkra. Ugyanakkor tény, hogy Oroszország, ha alaptalanul is, de fenyegetésként tekint a hazánkat is magába foglaló katonai szövetségre, a NATO-ra, és ez az orosz komplexus valós biztonsági kockázatot jelent mind a szövetség egésze, mind annak tagjai, így hazánk számára is.

A lehetőségekkel élő, egyszersemind a veszélyeket komolyan vevő szemlélet pragmatikus külpolitikája egyszer már sikerrel vezette ki a válságból hazánkat egy olyan időszak után, amikor a 2002–2010 közötti gazdaságpolitika nyomán Görögorszáéhoz hasonló helyzetbe kerültünk. Magyarország a 2010 utáni években nemcsak pénzügyi helyzetét tudta stabilizálni és nemzeti össztermékének növekedését dinamizálni, de már akkor forrásokat tudott fordítani az energiabiztonság mai alapjainak lerakására. Biztosította többek közt a magyar villamos áramcég (MVM) állami kézben



tartását, visszavásárolta a nemzeti olajtársaságot (MOL), és megépítette a magyar és a szlovák gázhálózatot összekötő mintegy száz kilométer hosszú vezetékét. Magyarországnak a pénzügyi válság utáni újjáépítésben felmutatott sikere Európa egészét is erősítette, hiszen hazánk immár az Unió összeteljesítményét felfelé húzó nemzetgazdaságok közé tartozik. Nem férhet hozzá kétség, hogy az értékelvű célok ilyen jellegű, eddig is jól bevált, pragmatikus érvényesítéséről a koronavírus utáni magyar külpolitika sem mondhat le.

Regionális stabilitás és nemzeti szomszédságpolitika

Mint fentebb említettük: a biztonság és stabilitás a sikeres újraindítás elengedhetetlen feltétele. Magyarországnak már csak ezért is egyik legfontosabb külpolitikai érdeke Közép-, Kelet- és Délkelet-Európa biztonsága, stabilitása és prosperitása. Magyarország egy közép-európai gazdasági térség létrejöttét tartja kívánatosnak, amelynek – már csak méretei folytán is – gazdaságilag és biztonságpolitikailag egyaránt Lengyelország a vezető hatalma. Ez a vízió a gyakorlatban azt jelenti, hogy a közép-európai országokat összekötő, rendkívül hiányzó, észak-déli infrastrukturális beruházásokkal (energetikai vezetékek, autópályák, nagy sebességű vasút stb.), valamint világgazdasági szinten jelentőssé váló, közép-európai vegyesvállalatok létrejöttének elősegítésével tegyük az EU keleti határvidékét Európa hosszú távon is legdinamikusabban fejlődő térségévé.

A közép-európai térség kiépítésének klasszikus eszköze – a térség országaival folytatott kétoldalú együttműködések mellett – az 1991-ben Magyarország, Lengyelország és Csehszlovákia által létrehozott együttműködés, az azóta Visegrádi Négyek (V4) névre keresztelt fórum, amely konkrét projektek mentén más országokkal „V4+” formátummá kiegészülve az egész térségre képes hatást gyakorolni. Magyarország 2021 nyarától veszi át a V4 elnöki

teendőket, ami kiváló alkalmat kínál, hogy a koronavírus-válságkezelés folyamán kialakult szoros együttműködés kiterjedjen a gazdasági újraindítás és újjáépítés feladatainak minél jobb koordinációjára. Budapest emellett várakozással tekint a viszonylag újnak mondható Három Tenger Kezdeményezésre (HTK) is, amely az EU keleti határvidékének teljes „belső” oldalát magába foglalja, és az Amerikai Egyesült Államokat, Németországot, valamint az EU-t is aktívan bevonja a közép-európai stratégiai fejlesztésekbe.

A HTK célja az Adriai-, a Balti- és a Fekete-tengeri térség infrastrukturális összekötése és minél több közös gazdasági projekt indítása a nagyjából százmilliós lakosú térség vállalkozói számára, illetve befektetések ösztönzése a térségben. A közép-európai infrastruktúra-fejlesztés legfontosabb projektje a Három Tenger térségének legkeletibb régióit összekötő Via Carpatia és Via Baltica autópálya, amelynek legutolsó, hiányzó magyarországi szakasza 2021-ben elkészül, így Magyarország lesz az első olyan közép-európai ország, amely a teljes ráeső szakaszt maradéktalanul kiépítette.

Emellett Magyarország kétoldalú szomszédsági kapcsolatainak a sikere is nélkülözhetetlen ahhoz, hogy a közép-európai stabilitás és prosperitás övezete egységes földrajzi térséget jelöljön ki a Balti-, az Adriai- és a Fekete-tenger között.

A koronavírus lakmuspapír-szerűen mutatta ki azokat a különleges lehetőségeket és kihívásokat is, amelyek közvetlen szomszédságunkkal fenntartott kapcsolatainkat jellemzik. Ausztria tapasztalatai – hiszen ott a járvány első hullámával kapcsolatos összes folyamat előbb zajlott le, mint Magyarországon – stratégiai iránymutatással szolgáltak a magyar politika számára. A vírus előtt véghezvitt szlovákiai egészségügyi reform a vírus hatására induló magyar egészségügyi átszervezés egyik kiindulópontja. Magyarország tehát céltudatosan él a szomszédságban rejlő lehetőségekkel. Ugyanakkor a román és az ukrán közvélemény nyel nem mindig sikerült Magyarországnak megértetnie, hogy a járvány miatt Nyugatról hazatérő állampolgáraik magyarországi



tranzitálási nehézségei nem velük szemben táplált előítéletekből fakadtak. Magyarország hatalmas kockázatot vállalt az érdeklükben azzal, hogy szervezett formában biztosította tömeges közúti áthaladásukat az országon.

A Magyarországgal szemben indokolatlanul keletkezett negatív közhangulat részben a romániai és az ukrainai média egyes orgánumainak tendenciózus kommentárjaira vezethető vissza. Emellett azonban Magyarországnak mérlegelnie kell azt is, hogy a magyar külpolitika és országimázs-építés – a vírusválságtól függetlenül is – elég figyelmet fordít-e a szomszédos országok közvéleményével való kommunikációra. Megfontolandó a szomszédok irányában hasonló kezdeményezéseket indítani, mint amilyen Lengyelország irányában a két nép ezeréves barátsága hagyományának átörökítését támogató Waclaw Felczak Alapítvány, illetve annak lengyel tükörintézménye, a varsói székhelyű Felczak Intézet.

Az egészségügyi okok miatt bevezetett utazási korlátozások különösen súlyosan és fájdalmasan érintették a szomszédos országokban élő magyar közösségeket, akik a 100 évvel ezelőtti, trianoni békeszerződés folytán kerültek határainkon túlra, különösen érzékenyek az anyaország velük való együttműködésében keletkező zavarokra.

A szomszédos országokban élő magyar közösségek geopolitikai jelentőségű tényezők is: a romániai több mint egymillió, a szlovákiai, szerbiai és ukrainai több százezer főt tesz ki. A számukra biztosított kulturális, gazdasági, egyéni és közösségi politikai jogok, valamint az anyaországból nyújtott támogatások érdekeltté teszik ezeket a közösségeket a térség stabilitásában és annak az országnak a sikerében, amely szülőföldjüket magába foglalja. Ezt a nemzeti elkötelezettségű szomszédosságpolitikát kell elfogadtatni a politikai elitekkel azokban a szomszéd országokban is, amelyekben eddig nem sikerült. Ilyen különösen Ukrajna, ahol az ukrán adminisztráció intézkedései a magyar közösséget sok szempontból diszkriminatívabb helyzetbe hozza, mint amilyenben a Szovjetunió időszakában volt. Ennek kapcsán az Európa Tanács

velencei bizottsága is felhívta Ukrajna figyelmét a kisebbségi helyzetű közösségek szerzett jogai megőrzésének szükségességére, a diszkrimináció tilalmára, egyszersmind arra, hogy az államnyelv elsajátítása a kisebbség képviselőinek egyetértésével bevezetett intézkedések útján mozdítható elő. Bár a jelenlegi ukrán vezetés eddig nem oldotta meg az elődje által okozott problémákat, egyes jelek arra utalnak, hogy Magyarország közvetítésével érdemi párbeszéd alakulhat ki a magyar kisebbség és Kijev között a Velencei Bizottság ajánlásainak végrehajtásáról. Ugyanakkor sajnos egyre súlyosbodó központilag irányított hisztériakeltés és adminisztratív nyomásgyakorlás nehezíti a kárpátaljai magyarság életét. Mindaddig, amíg nem változik ezen áldatlan helyzet, Magyarországnak fenn kell tartani a NATO és Ukrajna közötti felsőszintű politikai érintkezéseinek vétőjét.

Magyarország környezetében különösen fontos a stabilitás kérdése a keleti partnerek (Ukrajna, Moldova, Belarusz, Georgia, Azerbajdzsán és Örményország) által alkotott térségben és a Nyugat-Balkánon (Szerbia, Koszovó, Montenegró, Bosznia-Hercegovina, Macedónia, Albánia). Hosszabb távon ennek a két térségnek a stabilitása nem biztosítható hiteles EU-csatlakozási perspektíva nélkül. Ezért a magyar külpolitika alapvető törekvése az EU bővítési és keleti szomszédsági politikájának támogatása. Alapvetésnek kell tekinteni, hogy a Kelet- és Délkelet-Európára irányuló egyéb politikák – például a Berlini Kezdeményezés, vagy az EU szomszédságpolitikája – az EU-bővítést kell, hogy szolgálják, azaz semmiképpen sem szabad a csatlakozási perspektíva alternatívájaként jelentkezniük.

Az uniós szomszédság- és bővítéspolitika megerősítése szempontjából óriási lehetőség mind Magyarország, mind az Európai Unió, mind az érintett térségek számára, hogy az ezért felelős EU-biztosi tárcát Várhelyi Olivér személyében a jelenleg folyó uniós ciklusban magyar szakember irányítja.

A balkáni és a keleti partnerországok EU- és NATO-csatlakozási törekvése melletti elkötelezettségünk mindamellett nem jelenti azt, hogy a magyar külpolitika ne tudatosítaná mindazokat



az objektív nehézségeket, amelyek a csatlakozási folyamat útjában állnak. Magyarország nem mentességet kíván szerezni a balkáni államok számára a csatlakozási kritériumok, illetve a keleti partnerek számára a tagjelöltté válási kritériumok alól. Bizonyos esetekben Magyarország határozottabban lép fel a kritériumok betartatása érdekében, mint más tagállamok. Ez egyértelmű jelzés Magyarországról, hogy komolyan számol mind az EU, mind a NATO belátható időn belüli további bővítésével. Azt viszont Magyarország elvárja az EU-tól és a NATO-tól, illetve ezek tagállamaitól, hogy hitelesen biztosítsák a feljük igyekvők számára a csatlakozási perspektívát: a kritériumok lehetőleg ne módosuljanak, és a teljesítésükben tett előrelépéseket a csatlakozási folyamatban való konkrét előrehaladás kövesse. És az is legyen egyértelmű, hogy a kritériumok figyelmen kívül hagyása a csatlakozási folyamat akadályát képezi.

A Balkán kapcsán Magyarországnak elvi és gyakorlati okoknál fogva is határozottan el kell utasítania az egyéni és a kollektív jogok szembeállítását. Vannak ugyanis olyan nézetek, amelyek szerint egyes balkáni államok – különösen Macedónia, Bosznia-Hercegovina és Koszovó – európai integrációs perspektíváját az akadályozza, hogy a délszláv háború utáni rendezés során az egyes nemzeti közösségeknek és kisebbségeknek biztosított kollektív jogok jelenleg útját állják az – úgymond – egyéni jogokra épülő európai demokrácia megvalósításának. Elvi szinten ezzel a felfogással az a baj, hogy az emberi jogokra épülő európai demokráciának az Európa Tanács és más európai szervezetek dokumentumaiba foglalt standardjai nemhogy nem tekintik ellentétesnek az egyéni és a kollektív jogokat, hanem ez utóbbiakat az egyéni jogok biztosításának egyik eszközeként alkalmazzák. Magyarország ebből többek között azért nem engedhet, mert az egyéni és kollektív jogok szembeállítása átértelmezi az európai demokráciát, aláásva annak alapjait. A Balkán konkrét esetében azonban ennél is fontosabb szempont, hogy ott a különböző kollektív jogi eszközöket a háború utáni stabilitás biztosítékaként alkalmazták. Ezért megszüntetésük könnyen a stabilitás felborulásával járhat, ami a térség biztonsági helyzetére

súlyos csapást mérne. A Balkánon a kollektív jogi intézményeket nem megszüntetni kell, hanem olyan módon finomhangolni, hogy minden alapvető egyéni jog érvényesülni tudjon megfelelő alkotmányos keretek között.

A nyugati civilizáció fenntarthatósága

A legkövetkezetesebb külpolitikai pragmatizmus mellett sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy ami Németországban vagy az USA-ban történik, akár jó, akár rossz, sokkal meghatározóbban befolyásolja hazánk helyzetét, mint az, ami Oroszországban vagy Kínában megy végbe. Ezért nemcsak a globális fenntarthatóság és Közép-Európa fenntarthatósága, hanem a jobb napokat megélt nyugati civilizáció fenntarthatósága is létkérdés Magyarország számára. Erre épül Magyarország szövetsége a nyugati hatalmakkal. A nyugati civilizáció (így hazánk) fenntarthatósága szempontjából stratégiai kihívást képeznek a demográfiai problémák és az Európára nehezedő migrációs nyomás, akárcsak Európa lemaradásának kockázata a globális gazdasági és technológiai versenyben. Különösen nagy veszélyt jelentenek a szövetségesi viszonyt kikezdő politikai-ideológiai diktátumok, amelyek gyengítik a nyugati országok egymás iránt viselt felelősségét.

Az Európai Unió belüli diktátumok fontos szerepet játszottak Nagy-Britannia kiválásában az Európai Unióból (Brexit), amely valószínűleg mindkét felet, de Európát mindenképpen gyengíteni fogja. Máiig tisztázatlan, hogy hosszú távon milyen lesz a szigetország viszonya az EU-val, illetve a Nyugat vezető hatalmával, az USA-val. A Brexit a korábbi kétpólusú Nyugat (Európa–Amerika) helyett hárompólusú Nyugatot hozott létre, amely jó esetben akár erősebb, fenntarthatóbb is lehet, rossz esetben viszont gyengébb lesz, mint elődje volt. Hogy milyen lesz a hárompólusú Nyugat, arról alapvetően a három fél közötti szerződések, valamint a katonai és a védelmi ipari együttműködés fognak dönteni. Ennek kapcsán azonban nem önmagában véve az a kérdés, hogy lesznek-e kereskedelmi szerződések



és védelmi együttműködés. Még csak nem is az, amit szlogenszerűen gyakran hangoztatnak, hogy mennyire lesznek „ambíciózusak” a szerződések, illetve mekkora védelmi kiadásokat fog kikényszeríteni a szövetséges országokból a védelmi együttműködés. A lényeg sokkal inkább az, hogy a kereskedelmi és befektetési szerződések, valamint a védelmi együttműködés tartalma fenntarthatóvá fogják-e tenni a nyugati civilizációt és politikai szövetségét, vagy képtelennek bizonyulnak arra, hogy feltartóztassák ezek fokozatos erózióját.

A nyugati világon belüli magyar koalícióépítés lényege: együttműködni és ha kell, vállalni a konfrontálódást is a nyugati civilizáció és benne Magyarország fenntarthatósága érdekében. De mit értünk a Nyugat tágabb értelemben vett fenntarthatósága alatt?

- Az internacionalizmus és a nemzetállamiság vitájában Magyarország egyértelműen a nemzetállamiság oldalán áll, a Nyugat ereje ugyanis elsősorban a nyugati államok és nemzetek gazdagságában és kulturális örökségében rejlik. Magyarország szerint a Nyugat fenntarthatóságát csakis a nemzetállamok arra irányuló hatásköreinek és képességének megőrzése biztosíthatja, ahogy azt is, hogy polgáraik szabadságát, biztonságát és jólétét hatékonyan védelmezzék. A szuverenitás ezen felfogása garantálhatja a nyugati nemzetek alkotmányos identitásának megőrzését, magyar esetben az értékonzervativizmuson alapuló, korszerű kereszténydemokrácia alkotmányos biztosítékainak megvédését. Ez a nyugati népek és államok közötti tartós szövetség és barátság, illetve mind az EU, mind a NATO fundamentuma.
- Magyarország nem a migrációban, hanem a családok támogatásában látja a Nyugat demográfiai problémáinak fenntartható, azaz megfizethetetlen társadalmi költségeket nem eredményező megoldását. Ezért Magyarország elutasítja, hogy az Európai Unió a világ „schengenesítésére”, azaz a lakhely szabad megválasztásának alapvető emberi jogként való

elismerésére törekedjen. (Ilyen irányba mutatott például az ENSZ Globális Migrációs Paktumának támogatása Brüsszel részéről, amit Magyarország határozottan ellenez.)

A feljebb említett kereskedelmi szerződéseknek és védelmi együttműködéseknek Magyarország szerint olyan viszonyt kell kialakítania az Unió, az Egyesült Királyság és az USA között, amely mindhárom pólust, így Európát is a világ technológiai fejlődésének élvonalában tartja, egyszersmind megőrzi Európát az egyik legbiztonságosabb világrésznek. Ehhez a szerződéseknek biztosítaniuk kell a három pólus között folyó verseny és együttműködés egyensúlyát.

A Nyugat fenntarthatóságára irányuló politikának szinte laboratóriumi tisztaságú modelljét képezte a koronavírus utáni EU-s gazdasági mentőcsomaggal kapcsolatos magyar politika. Magyarország, bár saját magának nem volt szüksége a mentőcsomagra, a bajba jutott európai nemzetek iránti szolidaritásként kiállt a csomag elfogadása mellett. Ugyanakkor Lengyelországgal összefogva kikényszerítette, hogy a csomag felhasználását, összhangban a hétéves költségvetéssel, ne lehessen egy definiálatlan „jogállamisági” kritériumhoz kötni, azaz a gazdasági támogatás ne válhasson a politikai nyomásgyakorlás eszközévé. A föderatív Európai Egyesült Államok lázálma ugyanis pontosan erre a nyomásgyakorlásra épül. Orbán Viktor magyar miniszterelnök szerint a mentőcsomag és a költségvetés ügyében elért győzelemmel a háborút még nem nyertük meg, csak egy csatát. De tegyük hozzá, ennyire fontos, a Nyugat jövőjét is befolyásoló csatát még nem nyertünk.

A szolgáltató EU víziója

A fentieket az EU-ra és a koronavírus-járványra szűkítve azt mondhatjuk, hogy az EU akkor töltötte volna be hivatását a járvány kapcsán, ha érdemi segítséget nyújtott volna a tagállamok számára a



védekezésben és az újraindításban. Sajnos az EU nem tudott érdemi koordinatív szerepet betölteni a vírus elleni védekezésben, és ahol a tagállamok mégis az uniós koordinációra hagyatkoztak a vakcinák beszerzése terén, ott komoly hátrányba kerültek a készletekért folytatott világversenyben.

Míg a vakcinaínség inkább az EU hivatali apparátusának, mintsem politikai szférájának tulajdonítható technikai malőr, aközben a politikai szintek is súlyos hibát követtek el azzal, hogy ideológiai harcokra pazarolták a figyelmüket, amikor minden erőt az egészségügyi és gazdasági válságkezelésre kellett volna összpontosítani. Ilyen volt például a magyar és a lengyel jogállamiság elleni fellépés, amelyik, bár nem lehetetlenítette el, de nem is könnyítette meg a két ország védekezését a vírusválsággal szemben. Az ezzel kapcsolatos viták nyugodtan lefolytathatók lettek volna a vírusválság elmúltával. Különösen nagy felelőtlenség volt a két ország jogállamiságával kapcsolatos nyomásgyakorlást összekapcsolni a gazdasági mentőcsomag kérdésével, ami kis híján a teljes mentőcsomag bukásához vezetett.

Mindamellettt Magyarország csalogódottsága afelett, amit az Európai Unió járványügyben produkált, nem változtat azon a tényen, hogy az Európai Unió a legfontosabb olyan struktúrák közé tartozik, amelyeken a nyugati civilizáció fenntarthatósága múlik. Magyarország elsősorban az EU-tagságában rejlő lehetőségekkel élve tudja és kívánja elősegíteni, hogy jobb, azaz fenntarthatóbb irányba fejlődjék Európa.

A magyar Európa-politika számára nem elvi kérdés, hogy több vagy kevesebb „Európára” van szükség, hanem az a lényeg, hogy a közös struktúráknak a tagállamok képességét kell erősíteniük polgáraik szabadságának, jólétének és biztonságának garantálására a globális kihívások világában. Az EU közösségi intézményeit a tagállamok hozták létre annak érdekében, hogy közös érdekeiket szolgálják. Azoknak a súrlódásoknak, amelyek az utóbbi években Magyarország és az európai intézmények viszonyában bekövetkeztek, nagyrészt az az oka, hogy az integráció mélyülésével megerősödött európai intézmények – különösen az

Európai Bizottság – kezdték átértékelni szerepüket, és a közös érdekek szolgálata helyett egyre inkább az érdekek artikulálására – hogy ne mondjuk: diktálására – kezdtek berendezkedni.

Szemléletes példája ennek a migrációs válság, ahol az EU az utóbbi években egyre kevésbé tulajdonította magának azt a szerepet, hogy segítse a tagállamok társadalmpolitikai törekvéseit, amelyek tagállamonként különbözőek. Vannak tagállamok, amelyek tömeges bevándorlással kívánják orvosolni demográfiai helyzetüket. Ezzel a törekvésükkel a kívülállók egyetérthetnek vagy nem, de kétségtelen, hogy ezeknek a tagállamoknak joguk van így dönteni. Vannak viszont olyan tagállamok is – jellemzően a közép-európaiak, így Magyarország is –, amelyek túl magasnak látják, és nem kívánják megfizetni a bevándorlás társadalmi költségeit, és kétségtelenül ezeknek a tagállamoknak is joguk van ehhez. Az EU alapszerződésének nincs olyan passzusa, amely felhatalmazná a közösségi intézményeket, hogy a két hozzáállás közül az egyiket jónak, a másikat rossznak nyilvánítsák, vagy akár meghatározzák a kettő közötti arany középutat, és azt tegyék mindenki számára kötelezővé. Ez ugyanis a tagállamokban működő demokrácia – azaz a teljes európai integráció legfontosabb értékének – felülírása lenne részükről, ráadásul ellentétben az alapszerződéssel.

Fontos mindamellet látni, hogy Magyarország legkevésbé sem akarja a tagországok laza szövetségévé átszervezni az Európai Uniót. Vannak olyan kérdések, amelyekben Magyarország kifejezetten az integráció mélyítését, azaz a közösségi hatáskörök bővítését javasolja a többi tagállamnak: például európai hadsereget és digitális és zöld közös piacot szorgalmaz, ezek ugyanis erősítenék a tagállamok biztonságát és az „újgazdaság” irányába való átalakulását. Magyarország tehát nem kevesebb közösségi hatáskört akar, hanem a hatáskörök megfelelő gyakorlását szeretné elérni. A magyar Európa-politika alapvetése az, hogy az EU intézményeinek szolgáltató jellegüket kell visszanyerniük, egyre nyomasztóbbá váló uralmi jellegük helyett.



Az emberi jogok és a biztonság Európája

Ne essünk mindamellett abba a csapdába, hogy az Európa-politikáról szólva csak az EU-ra fordítunk figyelmet, miközben az európai folyamatokat néhány másik nagyon fontos intézmény is befolyásolja. Magyar szempontból ezek közül jelenleg kiemelkedik az Európa Tanács (ET), amelynek 2021-ben Magyarország fogja adni az elnökségét. Az ET idei magyar elnökségének azért is megkülönböztetett jelentősége van, mert Magyarország volt az első a korábban szovjet megszállás alatt álló országok közül, amely éppen harminc éve az ET-hez csatlakozott.

A modern Európa identitása elsősorban az ET alapdokumentumaiban rejlik. Ezért az ET kontextusa nélkül értelmetlen európai jólétről és biztonságról – tehát a koronavírus utáni élet összeurópai vetületéről is – beszélni. Az ET-nek szintén kiemelkedő jelentősége van az európai kisebbségi jogok fejlődése szempontjából. Az emberi és kisebbségi jogok támogatása a magyar külpolitika állandó és nélkülözhetetlen összetevője, mondhatni Magyarország történelméből fakadóan egzisztenciálisan elkötelezett irántuk. Az ET jelentősége ezen a téren azért is hangsúlyos, mert az EU Bizottsága – amint a Nemzeti Kisebbségvédelmi Kezdeményezés (Minority Safe Pack) esete bizonyította – továbbra is mereven elzárkózik a nemzeti kisebbségek jogainak védelmét elősegítő európai mechanizmus létrehozásától.

A demokratikus nyugat-európai országok 1949-ben azért hozták létre az Emberi Jogok Európai Egyezményét megalkotó ET-t, hogy az akkor még csak nemrég kimúlt nácizmussal és fasizmussal, valamint az akkor még ereje teljében lévő Franco-rendszerrel, s legfőképpen a nyugati demokráciák megdöntését célzó, szovjet kommunista propagandával szemben biztosítsák saját – egyébként nagyon sok szempontból egymástól is különböző – demokratikus berendezkedéseik integritását. Úgy is mondhatnánk: jóval az EU előtt szervezetet hoztak létre az európai

demokratikus identitás védelmére. A szervezet kezdeteinél tehát nagyon fontos szerepet játszott a biztonságpolitikai szempont.

Megítélésünk szerint ez ma sincs másképpen. Az Európa ellen folyó hibrid támadások egyik célja ugyanis Európa (és az Európa Tanács) identitásának, azaz a demokrácia, az emberi jogok és a jogállamiság fogalomrendszerének összezavarása és fellazítása. Fontos és sajnos nem magától értetődő, hogy az ET ne veszítse el azt a stratégiai jelentőségű funkcióját, hogy a tagállamok közös nevezőjét képező demokrácia letéteményese. Azért nem magától értetődő, mert az ET-ben zajló jogértelmezési folyamatok az utóbbi években számos esetben az emberi jogokra épülő demokráciának a biztonsággal való szembehelyezéséhez vezettek. Az ilyen esetek megnehezítik annak a funkciónak a gyakorlását, ami az ET lényege: a tagállamok hatékony segítségét emberi jogokra épülő demokráciájuk tökéletesítésében. Nagy figyelmet kellene szentelni azoknak a jogászai törekvéseknek, amelyek szerint a biztonsághoz való jog is az emberi jogok része.³

A biztonság és az emberi jogok egymásra utaltsága különösen fontos a nemzeti kisebbségek, a vallásközi párbeszéd, a „jövő nemzedékek”: a család-, ifjúsági és gyermekjogok szempontjából, amelyek a magyar elnökség prioritásai. Ennek figyelembevételével válhat képessé az ET arra, hogy sikerrel érvényesítse értékrendjét a jövő kihívásainak körülményei között. Ilyen kihívást képeznek például a technológiák fejlődésével, például a mesterséges intelligencia széles körű alkalmazásával járó erkölcsi,

3 Ezt sajnos ma még Európában nem tekintik magától értetődőnek. A biztonsághoz való jog mint alapjog melletti tudományos érvelés kapcsán lásd pl. Dinesh Mohan: Safety as a Human Right. Health and Human Rights Vol. 6 No. 2. 161–167. <https://cdnl.sph.harvard.edu/wp-content/uploads/sites/2469/2014/04/10-Mohan.pdf>; vagy Liora Lazarus: The Right to Security. In: Rowan Cruft, S. Matthew Liao, and Massimo Renzo. [Philosophical Foundations of Human Rights, Published to Oxford Scholarship Online: June 2015 https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199688623.001.0001/acprof-9780199688623-chapter-24](https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199688623.001.0001/acprof-9780199688623-chapter-24)



emberi jogi dilemmák, amelyeknek a magyar elnökség – már csak a koronavírus utáni újjáépítés sikeressége érdekében is – szintén kiemelt figyelmet kíván szentelni. Hasonlóan napirenden szereplő, fontos kihívás elé nézünk Európa-szerte a környezeti és természeti változások és az emberi jogok kapcsolatát illetően, amely fölveti annak lehetőségét, hogy a közeli jövőben elinduljon az Európai Emberi Jogi Egyezmény környezeti emberi jogokra vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyvének kidolgozása.

Tájvédelem – jóllétünk védelmének eszköze

Kincses Krisztina

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.2.07

Összefoglalás: Az Európa Tanács a környezetvédelem terén két egyezményt hívott életre a Berni Egyezményt és az Európai Táj Egyezményt. A magyar elnökség elősegíti az Európai Táj Egyezmény végrehajtását, amelynek középpontjában a táj, az ember és az emberi jóllét áll. Az elnökségi program előmozdítja az egyéni és társadalmi felelősségvállalást, a társadalmi részvételt, segítve a megalapozott vélemények kialakítását. A tájak tükrözik az emberi beavatkozásokat és döntéseket. Az ok-okozati összefüggések megértése elősegíti a kedvező tájállapot, az egészséges emberi környezet és az élőhelyek védelmét, egyúttal az alapvető zöld infrastruktúra fenntartását és fejlesztését. A fenntartható fejlődéshez új, holisztikus, ágazatközi, tudományterületeken átívelő megközelítésre van szükség. A cikk a tájvédelem fontosságára és eszközrendszerére, a Nemzeti Tájstratégiára hívja fel figyelmet.

Kulcsszavak: tájvédelem, Nemzeti Tájstratégia

Abstract: The Council of Europe has adopted two conventions in the field of environmental protection, the Bern Convention, and the European Landscape Convention. The Hungarian Presidency will promote the implementation European Landscape Convention, which focuses on landscape, people, and their well-being. The Presidency's programme promotes individual and social responsibility, social involvement, helping to develop informed opinions. Landscapes are reflection of human interaction and decision making. Understanding the cause and effect of such helps to maintain better landscapes, a healthy human environment, protection of habitats, while maintaining and developing an essential green infrastructure. Sustainable development requires a



new, holistic, cross-sectoral, multi-discipline approach. This article draws attention to the importance and instruments of landscape protection, the National Landscape Strategy.

Keywords: *landscape protection, National Landscape Strategy*

A táj változása és szerepe

Az emberiség évezredek óta alakítja földünk arculatát. A tájak változása mindenhol jelen van, az átalakulás üteme és gyorsulása azonban területenként jelentősen eltér. A beavatkozások megváltoztatják a felszínborítást, a táj szerkezetét, funkcióit. Az ipari forradalom óta egyre nagyobb területeket veszünk igénybe, megváltoztatva még a növény- és állatfajok elterjedését is, kiszorítva vagy éppen tenyésztésbe, hatalmas területeken természetbe vonva őket. Az egyre nagyobb mértékű és kiterjedésű emberi beavatkozások egyre inkább meghatározó módon járulnak hozzá a tájak átalakulásához, jellemzően jelentősen meghaladva a természeti erők okozta változást. Az emberi beavatkozások olyan egyöntetűvé válási folyamatot indítottak el, amelynek sajnálatos velejárója a természeti és kulturális örökségi értékek fokozatos elvesztése. A tájváltozást szubjektíven észleljük is, de az észlelt változás egyénenként eltérő mértékben tudatosul. A tájváltozás észlelése nemcsak a léptéknek és láthatóságnak, hanem az észlelő személy téma iránti érzékenységének, továbbá a változás dinamikájának is függvénye.

Az 1990-es években több nemzetközi szervezet hívta fel a figyelmet arra, hogy óvnunk kellene a még meglévő táji sokféleséget, gazdagságot. 2000-ben az Európa Tanács – nemzetközi szervezetek kezdeményezésre – annak a felismerésével hívta életre az Európai Táj Egyezményt, hogy a tájak minőségének és sokszínűségének romlása kedvezőtlenül befolyásolja a mindennapi élet minőségét. A 2020-ban kezdődött koronavírus-világjárvány is rámutatott arra, hogy az emberek egészsége (a teljes testi, mentális és szociális jóllét állapota)

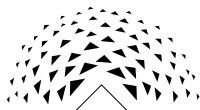
szempontjából rendkívül fontos az épületen kívüli tér és a táj, a szabadban töltött idő. Paradox módon a boldogsággal, a biztonsággal, az egészséggel, a közösségi kapcsolatrendszerrel összefüggésben lévő jóllétünk mércéjének elsősorban anyagi jólétünk mutatóit tekintjük, és ebben az értékrendben hajlamosak vagyunk a hosszú távú társadalmi érdekekről megfeledkezni, sőt feladni azt a rövid távú gazdasági érdekek miatt. A jólét és jóllét fogalmának használata a köznyelvben sokszor keveredik, és még statisztikai becslések sincsenek arra, hogy az emberek általában mire gondolnak, amikor e két kifejezést használják vagy hallják.

A tájváltozás mozgatórugói és jellege

A tájváltozás legfőbb motorjának életviteli igényeink változása tekinthető. Az emberek nem úgy szeretnék élni, mint az előző generációk. A könnyebb, kényelmesebb, kötetlenebb, önállóbb, tartalmasabb élet megvalósításának reményében megjelenik, általánossá válik többek között:

- a városi életforma előnyben részesítése;
- a generációk különélésének igénye;
- az egyén személyes terének és életterének növelési igényéből fakadóan a nagyobb lakótér iránti igény;
- a magasabb komfortfokozat, modernebb technológia és infrastruktúra iránti igény;
- a szolgáltatások lokális, egyszerű elérhetőségének igénye;
- a személygépkocsi-használat növekvő igénye;
- a szabadidő eltöltésének és a pihenés új formáinak igénye turizmusra, rekreációra.

Az életvitel váltásának igénye egyben élettér-váltást (lakóhely, tartózkodási hely, munkahely), ezáltal népességmozgást is indukál. Az egyéni igények társadalmi igénnyé összegződve fejtik ki hatásukat.



Reagálásra készítetik többek között az építőipart, a turisztikai sektort és a fejlesztéspolitikát, változást okozva a befektetői gondolkodásban és az ingatlanpiacon. Ezek hatnak a megvalósításnak keretet adó jogi szabályozási környezetre és finanszírozási háttérrel adó támogatási rendszerekre is, amelyek a nemzetközi szabályozási tér részeként és azzal együtt alapjaiban határozzák meg a felszínborítást, a táj szerkezetét és funkcióit.

Az életviteli igényeink változásából fakadó beavatkozásoknak – mellékhatásként – olyan következményei is vannak a tájban, amelyek negatívan fognak hatni életminőségünkre, de amivel az életviteli igényeinket kiszolgáló beavatkozások tervezésekor nem, vagy csak részben számolunk. A teljesség igénye nélkül ide sorolható a környezeti terhelések jelentős része, pl. a fényterhelés növekedése, a légszennyezés, a növekvő zajhatás, az ökológiai rendszerek károsítása, vagy a növekedő pszichés teher. Az ezekből hosszú távon származó egészség/társadalombiztosítási többletköltségek legkritikább esetben részei a döntési mechanizmusnak.

Másrészt a tájra gyakorolt hatások vizsgálatának kötelezettsége alól – a stratégiai környezeti vizsgálatra vonatkozó európai uniós irányelv szerint – mentességet kapnak azok a gazdasági-gazdaságpolitikai döntések (kizárólag pénzügyi vagy költségvetési tervek, illetve programok), amelyek ugyan közvetetten, de a legnagyobb tájalakító potenciállal bírnak. Ez a mentesség ugyanakkor nincs összhangban a Tájégyezmény azon elvárásával, hogy a politikák kialakításakor a tájra gyakorolt hatásokat vizsgálni kell, és ez a végrehajtásban félreértésekre adhat okot.

A népesség áramlásával a preferált célpontok agglomerálódnak. Az agglomeráló tájban a városon belüli használatok intenzívebbé válnak, a városperemi – elsősorban mezőgazdasági területek – beépülnek, így a települések szétterülnek, emiatt a lakó és munkahely közötti távolság növekszik. Ugyanakkor vannak és lesznek előregedő, elnéptelenedő településrészek, amelyek leromlanak, pusztulnak.

A települések legtöbbször a mezőgazdasági területek rovására terjeszkednek. A mezőgazdasági terület csökkenésével (tovább) csökken az élők munkát igénylő tájhasználat, helyette külterületen megjelenik az

üdülési funkció, üdülési tájhasználat vagy egyéb szórt beépítés. A városperemi részek beépítésével a helyi igények átalakulnak, az új lakók új infrastruktúrákat (közművesítést és intézményhálózatot) várnak el. Ez is a beépített és burkolt felületek nagyságának növekedéséhez vezet.

Az újabb és újabb építmények, burkolt felületek egyre növekvő területfoglalása miatt jelentős a termőtalaj megsemmisülése. Legalább ekkora problémát jelent, hogy a beépített, burkolt felületeken a beszivárgás helyileg megszűnik, a lefolyási tényező kedvezőtlenebbé válik. Mindez még ugyanakkora csapadék mellett is a csapadékelvezető-rendszerek időszakos túlterhelését, az árvizek hozamának növekedését okozza az összegyülekezési idő rövidülése miatt. Az átalakított tájban szélsőségesen megváltoznak a vízháztartási viszonyok. A vízháztartás torzulása még a klímaváltozás hatásai nélkül is egyre növekvő kockázatokat jelent, a kockázatnövekedés pedig egyre jelentősebb, hosszú távon nem fenntartható társadalmi és gazdasági ráfordításokat igényel.

A zöldfelületekben szegény városközponti területeken, főútvonalak mentén a burkolt felületek növekedése a helyi vízháztartási hiányon túl az albedó, a hővezetőképesség és hőkapacitás megváltozásával is jár. Az emiatt megváltozott kisugárzási viszonyok, valamint a módosult légáramlás a közlekedésből, ipari tevékenységből vagy más forrásból származó kibocsátással együtt jellegzetes városklímát hoz létre.

A lakó és munkahely közötti távolság, illetve a lakó és ellátóhely közötti távolság növekedésével a közlekedési és a szállítási igények növekednek, ez pedig tovább növeli a személygépkocsik és teherjárművek iránti igényt. Ebben az igénynövekedési spirálban újabb és újabb közlekedési infrastruktúrát, a közlekedési infrastruktúra mentén egyéb szolgáltatási infrastruktúrát építünk. Nő a területfoglalás, a táj fragmentálódik.

A területfoglalás nemcsak a termőföldet semmisíti meg és a biológiailag aktív felületet csökkenti, hanem megbontja a táji harmóniát is, így csökkentve annak a területnek a vonzerejét, amelynek kiszolgálására az infrastruktúrát építettük. Hosszabb távon nézve az élettérváltás nem feltétlen váltja be teljesszűren a hozzá fűzött reményeket.



Tájszemlélet

Ambrogio Lorenzetti 1338 és 1339 között festett freskója (Allegoria ed effetti del Buono e del Cattivo Governo) Sienában, a városházán több száz éve emlékezteti a döntéshozókat arra, hogy döntéseink lenyomatot hagynak a tájon. Az Európai Táj Egyezmény születését is inspiráló freskó felhívja a figyelmet az ok-okozati összefüggések elemzésének és a felelősségvállalásnak a szükségességére.

A táj nem csupán fizikai valóságában, elemeinek összességéként ragadható meg. Újra a tudományos érdeklődés fókuszában van az a mentális konstrukció, amely a fizikai valóság érzékelése után az agyban keletkezik. A táj hangulatot változtat, érzéseket kelt, gondolatokat inspirál. Ez a fizikai valóságon túlmutató tájszemlélet a magyar oktatásban is ismert volt, de a jogrendszernek nem vált integráns részévé, és a fizikai valóságot elemző természettudományos megközelítés árnyékában háttérbe szorult.

A magyar jogrend – és általában a kormányzati igazgatás – a tájat ágazati felelősségi kör szerint szétdarabolja. A közigazgatás szereplői – hivatásukból fakadóan is – a magyar emberek érdekében a legjobb tudásuk szerint, de az adott ágazat szempontjait szem előtt tartva hozzák meg – a tájra is hatást gyakorló – döntéseiket. A holisztikus, ágazatokon és tudományterületeken átívelő szemlélet teljes hiánya azonban számos problémát nem tud kezelni, és a döntéseket óhatatlanul kisebb-nagyobb hibákkal terheli. Olyan hibákkal, amelyek azonban nem feltétlen azonnal fejtik ki negatív hatásukat. A környezetügy tevékenységét a fejlődés gátjának tekintő nézetek mellett az átlagos – védett jogi jelleggel nem rendelkező tájban – preventív intézkedéseket nehéz érvényre juttatni.

Az Európa Tanács emberi jogi oldalról közelíti a tájat, de nem pusztán a fizikai valóságot, hanem a mentális konstrukciót és az abban létrejövő értékrendet is. Ennek az értékrendnek és a tájról szerzett lokális tudásnak a feltárásához elengedhetetlen a helyiek megszólítása, az érintettek bevonása. A magyar jogrendben adottak

a feltételek a széles társadalmi bevonásra, az érintettek megszólalására. Az elvi lehetőségek ellenére Európa számos országában egész generációknak kicsi a hajlandósága a társadalmi vitákba való bekapcsolódásra, a megszólalásra, így a részvételen alapuló döntéshozatalt gyakorlatilag ki kell alakítani, illetve valóban működővé kell tenni.

A részvételen alapuló tájpolitika kialakítása egy másik jelentős, eltérő jellegű problémába is ütközik: Az emberiség évezredekét töltött azzal, hogy számára kényelmes és kellemes belső élettereket fejlesszen. Napjainkra olyan sikeresek lettünk a belső terek kialakításában, hogy az emberek alig és egyre kevesebb időt töltenek el épületeken, zárt tereken kívül, és egyre kevesebb időt töltenek a települések nem beépített részén. A tájtól elszakadó ember mentális térképe egyszerűsödik, beszűkül. Ismeretei a tájról felületessé és hiányossá válnak. Az embereket így a véleménynyilvánító hajlandóságuk növelésével párhuzamosan meg is kell tanítani, hogy a tájat lássák, érzékeljék, megéljék, működését megértsék. Így a társadalmi bevonásban új módszereket kell alkalmazni tájtudatuk feltérképezésére, mert a hagyományos lakossági fórumok ebben nem hatékonyak, erejük nem átütő.

Az Európa Tanács Európai Táj Egyezménye

Az Európa Tanács 2000-ben nyitotta meg aláírásra a közeljövőben remélhetőleg globálissá váló Európai Táj Egyezményt, amely a tájat az emberek környezetének elengedhetetlen összetevőjeként ragadja meg, és a nemzeti politikák nélkülözhetetlen tárgyának tekinti. Az egyezmény hivatkozza és közvetíti az Európa Tanács értékrendjét: a fenntarthatóságot, a szubszidiaritás elvét, a demokratikus eszközök alkalmazásának szükségét. A Tájegyezmény nem keletkeztet új emberi jogokat, de a már létező és elismert európai és egyetemes emberi jogokra hivatkozik, és így az emberi jogok területi dimenziójaként is aposztrofált (Council of Europe, 2000a és 2018).



Az Európai Táj Egyezmény elsődleges célja, hogy ösztönözze a táj védelmét, kezelését és tervezését, valamint elősegítse az ezeket célzó együttműködéseket. A nemzeti jogrendek eltérő megközelítése, illetve hiányosságai miatt a következő fogalmakat definiálja: táj, tájpolitika, a táj minőségére vonatkozó célkitűzés, a táj védelme és a táj kezelése.

Attól a felismeréstől vezérelve, hogy bárhol is élünk a táj mindenhol meghatározza életminőségünket, az egyezmény minden egyes tájért síkraszáll, tekintet nélkül a tájak természeti adottságára, használatára vagy jogállására.

Mint minden félnek, hazánknak is – saját nemzeti hatalom-megosztási rendszeréhez igazodva, alkotmányos elveinek és közigazgatási rendszerének megfelelően – csorbítás nélkül kell végrehajtani az egyezményben vállalt általános és egyedi intézkedéseket.

A Tájegyezmény az általános és egyedi intézkedéseken keresztül nem várja el, hogy állandósítsunk valamely tájállapotot. Azt üzeni, hogy az elérendő tájállapotot az érintettek bevonásával, a fenntarthatóság keretei között kell meghatározni, és a tájba úgy szabad beavatkozni, hogy a döntéshozatal során – az emberek életterét jelentő és életminőségét meghatározó – tájakra gyakorolt hatások elemzése megtörténjen. Így keletkeztek jogokat és kötelezettségeket.

Magyarországi végrehajtás – A Nemzeti Tájstratégia (2017–2026)

A tájak változása kissé lassabb, és sok változási trend fáziskészséssel érkezett a közép-kelet-európai régióba, így az utóbbi évek globalizáló hatása egyelőre kevésbé uniformizálta az eredendően változatos magyar tájat. De a magyar táj is változik, és a tájhasználat intenzívebbé válása a növényzeti örökség tartós és folyamatos elszegényedését okozza.

A Tájegyezmény 2008. évi itthoni életbe léptetésével hazánk felvállalta az általános és egyedi intézkedések végrehajtását, elfogadta a tájnak a hazai joggyakorlattól eltérő értelmezését és ezzel a részvételi eljárások kiemelt jelentőségét is, valamint azt, hogy a tájak védelme, kezelése és tervezése mindenkinek jogokat biztosít, de kötelezettséget is ró mindenkire.

Magyarország az egyezményt kihirdető törvény preambulumban rögzítette, hogy a tájak elengedhetetlen összetevői az emberi környezetnek, kifejezik közös kulturális és természeti örökségük sokféleségét, és identitásuk alapját képezik, ily módon teljesítve az egyezmény egyik általános intézkedését.

A Tájegyezményért felelős tárcák szervezeti egységei az Európai Táj Egyezmény Nemzeti Koordinációs Munkacsoport (Korm. hat. 1189/2012) égisze alatt dolgoztak az általános és egyedi intézkedések végrehajtásának előkészítésén.

A Tájegyezmény végrehajtásaként többek között olyan tájpolitikát kell kialakítani és megvalósítani, amelynek célja a táj védelme, kezelése és tervezése. A 2015-ben elfogadott Nemzeti Környezetvédelmi Programban adott felhatalmazás alapján a Kormány – a Tájegyezmény 5. cikk b. pontjában meghatározott általános intézkedés végrehajtásaként – 2017-ben elfogadta a 2017–2026 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Tájstratégiát (a továbbiakban: Tájstratégia) (Korm. hat. 1128/2017). A Tájstratégia a Tájegyezmény szellemiségére épít, a tájat a Tájegyezményben foglaltaknak megfelelően értelmezi.

A Tájstratégia olyan tájszemlélet kialakítását tűzte ki célul, amely a tájat nem annak egyes tulajdonságai alapján, hanem a tulajdonságok összességén át, holisztikusan, egységében szemléli és elemzi. Emellett felvállalta, hogy azokat az átlagos, vagy leromlott tájakat is tervezzék, kezeljék, illetve védjék, amelyek eddigi értékrendünkben nem képviseltek kimagasló értéket. Fontos küldetése továbbá, hogy a tájra ható hatásokat és a táj állapotát együtt elemezze, feltárja az okok és következmények bonyolult kapcsolatrendszerét. Egyúttal felhívja a figyelmet az egyéni és társadalmi felelősségvállalás szükségességére, arra, hogy felelősek vagyunk egymásért, a jövő generációért.



Célja, hogy a hazai, illetve a határon átnyúló tájak védelme, kezelése és tervezése érdekében a felek minden szinten – a helyi szinttől a nemzetközi szintig – együttműködjenek. A Tájstratégia áttekinti a nemzetközi kötelezettségeknek való megfelelés hazai helyzetét, bemutatja a legjellemzőbb és legjelentősebb tájváltózási folyamatokat, ezek mozgatórugóit és jellemzi a hazai tájak állapotát.

A Tájstratégia átfogó célja a táji adottságokon alapuló felelős tájhasználat. Az átfogó cél a tájhasználatnak minőségi és mennyiségi korlátokat is szab. Cél, hogy a táj egyes területeit csak az adott tájban alkalmas célra, arra alkalmas módon és csakis a fenntarthatóság mértékéig hasznosítsuk. A társadalmilag szükséges új funkciók területi elhelyezéséhez arra alkalmas területeket keressünk, a már igénybe vett területeken pedig időről-időre felülvizsgáljuk a meglévő tájhasználatot. Ezt az alkalmassági és fenntarthatósági szempontú megközelítést a társadalom egészével el kell fogadtatni és minden döntési szintre ki kell terjeszteni, beleértve az egyéneket is. A tájpotenciálhoz igazított felelős tájhasználat kialakításához a résztvevők sokrétű és szoros együttműködése szükséges, a megoldások keresésekor a különböző szakpolitikákban rejlő szinergiákból (pl. az árvízvédelem, tájgazdálkodás, vízgazdálkodás-vízvisszatartás tekintetében) érdemes kiindulni és hosszú távon, preventíven kell gondolkodni.

A Tájstratégia a táji adottságokon alapuló felelős tájhasználat elérése érdekében három kiemelt célt fogalmaz meg:

- I. Táji adottságokon alapuló tájhasznosítás megalapozása;
- II. Élhető táj – élhető település – bölcs tájhasznosítás;
- III. A tájidentitás növelése,

Ezekhez közel száz intézkedést határoz meg. Eszközrendszere a védelem, a kezelés és a tervezés triásza.

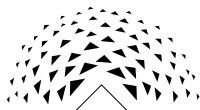
A Tájstratégia hazai jelentősége egyrészt abban áll, hogy a stratégiai tervezésben hivatkozási alappá és referenciadokumentummá vált, amely biztosíthatja, hogy az ágazati szakpolitikákba beépüljenek a jelenleg hiányzó horizontális szempontok és érvényesüljön a komplex, tájszintű szemlélet, így teljesítve a Tájegyezmény elvárását, hogy a tájat mint a politikák megvalósításának területi dimenzióját, illetve azok hatóterületét integrálni kell minden olyan politikába, amelynek akárcsak közvetett hatása is lehet azokra. Másrészt a Tájstratégia hivatkozható mércé ad messze az államigazgatáson túl is, amely az oktatásban is hasznosítható.

Nemzetközi jelentősége pedig abból fakad, hogy számos megállapítása nemzetközi szinten is megállja helyét. A tájstratégiánkat a Tájegyezmény végrehajtásában meglévő nemzetközi tapasztalatmegosztás keretében nemzetközi fórumokon – pl. a Kultúraért, Örökségért és Tájért Felelős Kormányközi Irányítóbizottság (CDCPP) plenáris ülésén – jó gyakorlatként már többször bemutattuk, így járulva hozzá más országok tájstratégiáinak kidolgozásához.

A Tájstratégia megállapítása szerint a magyarországi tájak közel fele átlagos táj, negyede degradált, intenzíven hasznosított, leromlott állapotú, negyede pedig extenzíven művelt, illetve természetközeli táj.

Az Európai Táj Egyezmény alapján, a Tájstratégiával összhangban ki kell dolgozni a magyarországi tájak tájkarakter-alapú tájtipizálási módszertanát, a tájkarakter-területek lehatárolásának módszertanát. Az utóbbi alapján létre kell hozni a tájkarakter-területek komplex digitális adatbázisát. A tájkarakter-területekre pedig minőségi célkitűzéseket és kezelési irányelveket kell megfogalmazni.

Az Agrárminisztérium az Európai Regionális Fejlesztési Alap társfinanszírozásával, a Környezeti- és Energiahatékonysági Operatív Program és a Versenyképes Közép-Magyarország Operatív



Program keretében 2016-ban olyan átfogó projektet¹ indított útjára, amelynek egyik célja a természeti és táji értékek táji léptékű megőrzésének stratégiai megalapozása.

A projektet, amelyben megkezdődött a magyarországi tájak karakteralapú azonosítása, az Agrárminisztérium által vezetett konzorcium valósítja meg. A Tájkarakter fejlesztési elem eredményei az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának magyar elnöksége kezdetére, 2021. tavaszra várhatók. A létrejövő adatbázisok és módszertanok – a táji adottságokon alapuló tájhasznosítás megalapozásaként – a tervezési rendszerben, a hatósági munkában és előzetes várakozások szerint akár a támogatási rendszerekben is hasznosíthatók lesznek majd.

A magyarországi tájak tájkarakter-alapú tájtipizálási rendszere segítheti a Tájstratégia azon elvárását is, hogy a települések a hagyományok és az új funkciók esztétikus összehangolásával maguk határozhassák meg arculatukat.

A tájvédelmi szakkérdés vizsgálata a hatósági munkában a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény tájdefiníciójára és szabályozására épül. A tájkarakter-kutatásban kidolgozás alatt álló módszertan és adatbázis közigazgatási integrációja meghatározó módon járul majd hozzá ahhoz, hogy az érintett hatóság a Tájjegyzmény szerinti minőségi célkitűzéseket tudjon megfogalmazni. A Tájjegyzmény szerint ki kell dolgozni a részvételhez szükséges eljárásokat széleskörűen a társadalom tagjai, a helyi és regionális hatóságok, valamint minden egyéb, a táj-politika meghatározásában és végrehajtásában érintett számára. A kutatás a magyar szabályozási környezetbe illesztéshez ad szakmai hátteret. A Tájjegyzmény szellemiségét követve az érdekeltek táji mentális térképeit feltáró részvételi tervezéssel az egyének sokaságának óhaja a fenntarthatóság mércéjén át emelkedik közakarattá. A közakaratot jelentő minőségi célkitűzések pedig már az egyedi

¹ KEHOP-4.3.0-VEKOP-15-2016-00001 A közösségi jelentőségű természeti értékek hosszú távú megőrzését és fejlesztését, valamint az EU Biológiai Sokféleség Stratégia 2020 célkitűzéseinek hazai szintű megvalósítását megalapozó stratégiai vizsgálatok.

hatósági döntésekben is kikényszeríthetővé válnak, így az egyedi ügyekben a nem számszerűsített attribútumok esetében az – oly gyakran támadott – ügyintézői szubjektivitást tudják kiküszöbölni, minimalizálni. A kutatásban készülő adatbázisok alapadatot és viszonyítási állapotot jelentenek a beruházóknak és tervezőknek is, így növelve a kiszámíthatóságon keresztül a jogbiztonságot. A tájkarakter-kutatás eredményei segítenek abban is, hogy vagy felismerés, vagy motiváció által az emberek önként hozzanak jó döntéseket.

A Tájstratégia segítségével előnyt kovácsolhatunk geopolitikai és gazdasági helyzetünkől, abból a tudásból, hogy Európa egyes területein gyorsabb vagy hamarabb elindult tájváltozási folyamatokat már előre látunk. Bizonyos fejlesztések esetében máshol látjuk a következményeket, és az ebből származó tapasztalatok a táj, illetve környezetünk védelme érdekében felhasználhatók. Példaként említhető, hogy a fotovoltaikus rendszerek tervezésénél a hálózati rendszerterhelésen, kapacitáseloszláson, műszaki-élővilágvédelmi-talajvédelmi követelményeken túl az élettartam után a tájban maradó feleslegessé váló szerkezeti elemek sorsára is kell gondolni.

A Tájstratégia a kompakt települési modell és a klímabarát települési modellek továbbfejlesztését is szorgalmazza. A települések fejlesztése során a termőföld bölcs és takarékos használatát, a városi klíma kedvezőtlen hatásainak mérséklését, az éghajlathoz való alkalmazkodást együttesen kell érvényre juttatni, és az új infrastruktúrákat az élőhelyek kapcsolatrendszerének figyelembevételével, ökológiai fragmentáltságot nem növelő módon kell tervezni, illetve kialakítani.

Arra is kell törekedni, hogy mezőgazdasági területen fennmaradt ökológiai funkciót betöltő tájelemek hosszú távon megőrizhetőek legyenek, és a hálózat ökológiai stabilitása is növekedjen. Ehhez az ún. zöldítés tervezői szemléletű koordinációja szükséges, amely motiválttá teszi a gazdálkodókat a zöldinfrastruktúra-fejlesztés szakmai céljainak megvalósításában.



Ma már látjuk, nem elég csak megtartani a biológiailag aktív felületeket. Az éghajlatváltozás hatásának mérséklése érdekében új erdők telepítésével, gyepesítéssel, új települési zöldfelületek kialakításával növelni kell ezek kiterjedését és ezen felületek ökológiai értékét, funkcióit. A zöldinfrastruktúra tervezésénél a használati és esztétikai szempontokon túl a növényalkalmazásban egyre hangsúlyosabb figyelmet kell fordítani az ökológiai és a humán-egészségügyi szempontokra. Rehabilitációs beavatkozásokra is szükség lesz, illetve, hogy helyi, táji adottságokhoz igazítsuk a mező- és erdőgazdálkodás gyakorlatát. Egyes területeken a tájhasználat módjának megváltoztatására, intenzitásváltásra lehet szükség.

A Tájstratégia az oktatással, szemléletformálással kapcsolatban is fogalmaz meg célokat. A tájak értékeléséhez és működtetéséhez értő szakértők képzésén túl a tájjal kapcsolatos ismeretek átadását ki kell terjeszteni minden olyan képzésre, amelynek leendő szakemberei döntéseikkel a táj állapotát, használatát befolyásolják. A stratégia kiemelten fontosnak tartja a mérnökök képzését ebből a szempontból, de ezen túlmenően is a tájban való gondolkodás szemléletével, a tájjal kapcsolatos ismeretanyaggal kell erősíteni még az élethosszig tartó tanulást is. A társadalmi felelősségvállalás növelése, fejlesztése érdekében célzott programokat kell indítani az állami szervek, a civil társadalom felé.

Mivel a közösségek alkalmasak és képesek tagjaik értékrendjét alakítani és tevékenységüket befolyásolni a Tájstratégia fontos eszköznnek tekinti a kedvező közösségi alapú kezdeményezések támogatását, a jó gyakorlatok átvételének segítségét, a társadalmi részvételt.

Konklúzió

Természeti erőforrásainkat nem kellően takarékos módon használjuk. A tájtól elszakadt ember észre sem veszi, hogy a termőföld megsemmisülése, a talajélet degradációja, a csökkenő biodiverzitás, a vízháztartás torzulása, a romló levegőminőség, a városi hőszigetek kialakulása, a növekvő fényterhelés, a tájak karakterének megváltozása

végző soron apró igénynövekedések kumulált hatása. Nem vesszük észre, mert az egyének szintjén apró az az energia- és nyersanyag-igény-növekedés, ami az előző generációtól eltérő életszínvonal biztosításához kell. Nem vesszük észre, mert nem látjuk, nem vagyunk tanúi. Ezek az igények azonban összeadódnak, és társadalmi szinten már újabb és újabb (pl. bányászati kitermelési és ipari infrastruktúra iránti) igények keletkeztek.

A tájhasználat-változás közben odalett természeti és kulturális értékek elvesztését nem érezzük saját veszteségnek, ezért sem ütik meg eléggé társadalmunk ingerküszöbét.

A cikk fel kívánja hívni a figyelmet arra, hogy a kedvező tájállapot, a tájak sokszínűsége, illetve harmóniája fontos erőforrás, jóllétünk feltétele. A fenntarthatóság alapja a társadalmi igényeken, gazdasági tevékenységeken és a környezet harmonikus és kiegyensúlyozott kapcsolatán alapuló tájhasználat. Nemzeti és nemzetközi szinten is közös felelősségünk, hogy a fenntarthatóság elvén keretet adjunk azoknak a beavatkozásoknak, amelyek befolyásolják az egyén és a társadalom jólétét, illetve jóllétét. Ebben a törekvésben vállal kulcsszerepet az Európa Tanács és ezt vállalta fel példaértékű módon Magyarország a Nemzeti Tájstratégia elfogadásával.

Irodalom

1128/2017. (III. 20.) Korm. határozat a 2017–2026 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Tájstratégiáról.

1189/2012. (VI. 11.) Korm. határozat az Európai Táj Egyezmény Nemzeti Koordinációs Munkacsoport létrehozásáról.

2001/42/EK irányelv bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról.

Ambroise, Régis (2017): Designing agricultural landscapes for harmonious, sustainable territorial development. 9th Council of Europe Conference on the European Landscape Convention, Strasbourg, 23–24 March 2017 - CEP-CDPATEP (2017) 14E rev.



Council of Europe (2000): European Landscape Convention, Florence, 2000. október 20.

Council of Europe (2000): Explanatory Report to the European Landscape Convention, Florence.

Council of Europe (2018): Council of Europe Landscape Convention Contribution to human rights, democracy and sustainable development, ISBN 978-92-871-8486-3.

Di Battista, Valerio (2017): Report "Towards a grammar for European landscapes" 9th Council of Europe Conference on the European Landscape Convention, Strasbourg, 23–24 March 2017 - CEP-CDPATEP (2017) 15E.

https://elcl6.coe.int/WebForms/Public_List.aspx

Illyés, Zsuzsanna (2018): *Világunk határa a táj*. In: Módosné Bugyi, Ildikó (szerk): *Mit akar a táj?* Szent István Egyetem, Budapest, pp. 71–76.

Kincses, Krisztina (2018): Életviteli igények és a táj változása. In: Módosné Bugyi, Ildikó (szerk): *Mit akar a táj?* Szent István Egyetem, Budapest, pp. 55–59.

Kincses, Krisztina, Pádárné Török, Éva, Tar, Gyula (2019): *A tájka-rakter kutatás nemzetközi és hazai szakpolitikai kerete, kutatási programkörnyezete*. Magyar Tájökológiai Konferencia, Kisvárda, 2019. augusztus 29–31. In Fazekas, István és Lázár, István (szerk.) (2019): *Tájak működése és arculata*. Debrecen, Magyar Tudományos Akadémia Debreceni Területi Bizottsága, pp. 369–373.; https://geo.unideb.hu//sites/default/files/file_uploads/mtok_2019.pdf.

Konkoly-Gyuró, Éva (2013): *Tájökológiai és -tervezési Glosszárrium*. 4. Javított változat. Tájműhely. Budapest. ISBN 978-963-334-105-6 p. 40. <http://mek.oszk.hu/11500/11584/11584.pdf>.

Konkoly-Gyuró, Éva (2019): *A tájszemlélet sokszínűsége és a tájfogalom alakulása Európában*. Diversity of landscape concepts and the evolvement of landscape definitions. 4D Tájépítészeti és kertművészeti folyóirat. 53. szám. pp. 34–37. Kétnyelvű kiadvány. DOI:10.3624/2019/53/7.

Konkoly-Gyuró, Éva, Balázs, Pál, Tirászi, Ágnes, Király, Géza (2016): *Felszínborítás változások a történelmi Magyarország tájain a 19. század közepétől napjainkig*. In: Horváth, Gergely (szerk.): *Tájhasználat és tájvédelem – kihívások és lehetőségek*. A Budapesten, 2015. május 21–22. között zajlott VI. Magyar Tájökológiai Konferencia kiadványa. ISBN 978-963-284-778-8. pp. 87–96.

Földművelésügyi Minisztérium (2018): *Munkaprogram az Európai Táj Egyezmény végrehajtására 2018–2022*, Budapest.

http://www.termeszetvedelem.hu/_user/browser/File/Taj/ETE/ETE_MUNKA-PROGRAM_2018-2022_webre.pdf.

Nemzeti Tájstratégia (2017–2026), Földművelésügyi Minisztérium, Budapest, 2017.

Protocol amending the European Landscape Convention, Council of Europe, Strasbourg, 2016. augusztus 1.

Recommendation CM/Rec(2014)8 of the Committee of Ministers to member States on promoting landscape awareness through education.

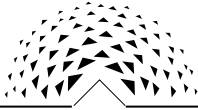
Recommendation CM/Rec(2015)7 of the Committee of Ministers to member States on pedagogical material for landscape education in primary school.

Recommendation CM/Rec(2015)8 of the Committee of Ministers to member States on the implementation of Article 9 of the European Landscape Convention on Transfrontier Landscapes.

Recommendation CM/Rec(2017)7 of the Committee of Ministers to member States on the contribution of the European Landscape Convention to the exercise of human rights and democracy with a view to sustainable development.

Recommendation CM/Rec(2018)9 contributing to the implementation of the European Landscape Convention of the Council of Europe: creation of public funds for landscape.

Recommendation CM/Rec(2019)7 with a view to the implementation of the European Landscape Convention of the Council of Europe – Landscape integration in policies relating to rural territories in agricultural and forestry, energy and demographic transition.



Recommendation CM/Rec(2019)8 with a view to the implementation of the European Landscape Convention of the Council of Europe – Landscape and democracy: public participation.

Recommendation No R (2008) 3 on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention.

Vaszócsik, Vilja, Csősz, Mónika, Faragóné Huszár, Szilvia, Göncz, Annamária, Grónás, Viktor, Hamar, József, Kincses, Krisztina, Pádárné Török, Éva, Podmaniczky, László, Sain, Mátyás, Sárdi, Anna, Tóth, Péter (2017): A hazai tájkarakter-alapú tájtipizálás célrendszerének és a gyakorlati alkalmazás lehetséges területeinek előzetes meghatározása. Lechner Tudásközpont Területi, Építészeti és Informatikai Nonprofit Kft. Budapest

http://www.termeszetvedelem.hu/_user/browser/File/KEHOP/TK_tanulmany_final_1.pdf.

Tehetségek Magyarországa

Würtz Csilla

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.2.08

„Célunk, hogy társadalmi egyetértést érjünk el a jövő kulcsát jelentő legértékesebb nemzeti vagyron, a tehetség felismerését, gondozását és védelmét illetően. A tehetség kibontakoztatásához hit, bátorság és összefogás kell, mind a tehetséges egyén, mind a társadalom részéről. Hiszünk abban, hogy a tehetséges ember önmagát boldogabbá, a közösséget pedig gazdagabbá teszi.” – olvasható a Nemzeti Tehetség Központ küldetése honlapunkon.

„Mindenki tehetséges valamiben. A feladatunk az, hogy ezt közösen megtaláljuk és fejlesszük. Fel kell ébreszteni a gyermekekben az érdeklődést, és nem szabad engedni azt, hogy kihunyjon.” Ezekkel a szavakkal nyitotta meg Novák Katalin, családokért felelős tárca nélküli miniszter asszony a 2018-ban hagyományteremtő szándékkal megrendezett Budapest Talent Summit – Budapest Tehetség Csúcstalálkozót az ott megjelent külföldi meghívott vendégek, pedagógusok és tehetségsegítéssel foglalkozó szakemberek számára. A konferencia 2021-ben is megvalósul, ezúttal az Európa Tanács magyar elnökségének égisze alatt. Célunk, hogy az Európa Tanács tagállamai és a meghívott szakemberek megismerjék Magyarország tehetséggondozó stratégiáját, a világon egyedülálló Nemzeti Tehetség Programot és az abban elért kiemelkedő eredményeket. Úgy véljük, hogy a Budapest Talent Summit kiváló lehetőség arra, hogy Magyarország imázsát emelje és nemzetközileg is követhető, jó példával járjon elő.

Nem hagyható figyelmen kívül az a szempont, hogy a tehetség hazánk egyik legfontosabb erőforrása, amely már középtávon is értéknövelő és gazdaságélénkítő hatású. Segít bennünket abban, hogy



versenyképesek maradjunk világviszonylatban, biztosítva a magyar gazdaság fenntartható növekedését a magyar tehetségek kiemelkedő tudásának hasznosulásával. A hazai és határon túli tehetségek felismerése és gondozása nemzetstratégiai jelentőségű.

„A kormányzati gondolkodásban a magyar jövő építése a tehetséges magyar fiatalok felkarolásánál, támogatásánál kezdődik. Kulcsfontosságú, hogy a kiemelkedő teljesítményre képes fiatalokat megtaláljuk, illetve célzottan segítsük annak érdekében, hogy tehetségük kibontakozzon, hasznosuljon. Számos példa bizonyítja, hogy a jó képesség, a befektetett munka, szorgalom, idő és energia sok esetben nem elegendő, ha nincs megfelelő támogató közeg – ezért állunk a tehetséges fiatalok mögött. Tehetséggel rendelkezni nagy előny, de egyben felelősség is. Ez nem csupán egy személyes ügy, hanem nagyon fontos közösségi ügy is, minden egyes kiemelt képességű fiatal felfedezése egy újabb erőforrás, egy újabb lehetőség a magyar nemzet, a jövő generációi számára. A Nemzeti Tehetség Program (NTP) legfőbb célkitűzése a magyar tehetségek felkutatása és tehetségük kibontakoztatásának elősegítése. A Program elfogadásával az Országgyűlés 2008 és 2028 között húsz évre kiemelt lehetőséget ad a tehetségsegítés fejlesztésére, amely a tehetséggel megáldott fiatalok hosszú távú, folyamatos és tervezhető segítségét, támogatását teszi lehetővé.” – olvasható Novák Katalin miniszter asszony köszöntője a Nemzeti Tehetség Program honlapján.

Kiemelt jelentőségű az, hogy ma Magyarországon létezik egy olyan program, amely milliárdos nagyságrendben segíti a tehetségek kibontakozását, azaz sok fiatal számára sorsfordító lehetőséget nyújt.

Ahogy a Magyar Kormány számára nemzeti ügy a tehetségek és családok támogatása, a magyar emberek számára is az, hiszen adóforintjaikkal, adójuk 1%-ának felajánlásával támogatják a Nemzeti Tehetség Programot. Magyarország Kormánya minden évben az így összegyűlt személyi jövedelemadó felajánlásokat kormányzati költségvetési forrással egészíti ki oly módon, hogy minél több

adófelajánlás érkezik be, annál nagyobb a kiegészítés összege is. 2021-ben Magyarország Kormánya támogatásával közel 3,6 milliárd forintból gazdálkodhat a Nemzeti Tehetség Program.

Évente több mint 300 ezer tehetséges hazai, vagy külföldi magyar fiatal támogatására van így lehetőség közvetett vagy közvetlen módon, valamennyi tehetségterületen, az óvodás kortól a fiatal felnőtt korig. 2009 és 2020 között több mint 15 000 projekt valósult meg, a megítélt támogatások összege meghaladja a 24 milliárd forintot. A Nemzeti Tehetség Program ebből az összegből biztosítja az egyenlő hozzáférés lehetőségét is, a Program keretében célzott pályázatok segítik a hátrányos helyzetű és halmozottan hátrányos helyzetű, roma vagy fogyatékossgal élő fiatalok tehetséggondozását.

A pályázati felhívások kedvezményezettjei nemcsak maguk a tehetségesek, hanem a tehetséges gyermekek szülei, a család és a pedagógusok is. A pályázatok a különböző tehetségterületeken megvalósuló – matematikai, természettudományos, sport és művészeti – tehetséggondozó programokhoz nyújtanak támogatást, emellett kiemelt hangsúlyt fektetnek a digitális kompetenciák elmélyítését szolgáló, élmény- és felfedezésközpontú programok támogatására. Tavaly is volt és az idén is lesz újításra ösztönző, a kiemelkedően tehetséges fiatalok példaértékű innovációinak támogatását célzó pályázati konstrukció. Kiemelt szempont, hogy nemcsak a hazai, hanem a Kárpát-medencei szervezésű hagyományos és online tanulmányi, továbbá művészeti versenyek szintén támogatásban részesülhetnek.

A népszerű Nemzet Fiatal Tehetségeiért Ösztöndíjra a 8–35 éves korosztály pályázhatott a tavalyi évben. Az akár egymillió forintos támogatással a hazai és határon túli, kivételesen tehetséges fiatalok kaphattak esélyt tehetségük kibontakoztatására.

A 2019. október 1-jén – elődszervezetéből kiválással – létrejött Nemzeti Tehetség Központ szakmai felügyeletét Novák Katalin miniszter asszony látja el, azaz ily módon mint állami tulajdonú nonprofit korlátolt felelősségű társaság, a Miniszterelnökség egyik háttérintézménye. Elsődleges feladata – a fiatal tehetségek felismerésének segítése



és a tehetségek gondozása – mellett közösségépítő és mentortevékenységet is folytat, valamint kutatásokat végez, képzési és szakmai programokat valósít meg, továbbá egyfajta módszertani központként is működik. Tevékenységének jelentős részét hazai és nemzetközi finanszírozású projektek keretében végzi. A központ munkájával eddig több tízezer fiatal tehetség találkozott, számos képzést, programot valósított meg mind a tehetségek, mind az őket támogató szakemberek részére. Az NTK létrehozta az ún. Minősített Tehetséggondozó Műhelyek (MTM) hálózatát is, amelyből az országban 39 működik.

A Nemzeti Tehetség Központ célja tehetségbarát társadalmi környezet kialakítása; a tehetségek segítése olyan közös, össznemzeti ügy, amely egyrészt közösségeket teremt, másrészt a társadalom tagjait összefogásra ösztönzi. Magyarország igen szerencsés helyzetben van, hiszen nagyon sok tehetséget tudhat magáénak, gondoljunk csak a magyar Nobel-díjasokra. Annak érdekében, hogy ezt a tradíciót megtartsuk, sőt tovább is vigyük, elengedhetetlen, hogy a „tehetségek Magyarországa” maradjunk.

A Nemzeti Tehetség Központ egyik zászlóshajója az első alkalommal tavaly meghirdetett Stipendium Peregrinum Ösztöndíjprogram. Célja azoknak a kiemelkedő tehetségű magyar fiataloknak az anyagi és szakmai támogatása, akik a világ legrangosabb külföldi egyetemén terveznek továbbtanulni, illetve már felvételt is nyertek. Nemcsak a felvételi eljárás költségét és a nyelvvizsgadíjat vállaljuk át, hanem akár a tandíjat, a tanév alatt a külföldi lakhatást, illetve a kint tartózkodás valamennyi költségét is. A támogatásért cserébe azt várjuk tőlük, hogy idővel hazatérjenek Magyarországra, és a kint megszerzett tudásukat itthon kamatoztassák.

A peregrináció, vagyis a vándordíjakok külföldi egyetemjárása sok évszázados hagyomány a magyar oktatási rendszerben. Az okok és „hozadékok” alig változtak az évszázadok alatt, inkább talán csak felerősödtek: fontos azt kiemelni, hogy a fiatalok külföldi tanulása több szempontból is hasznos, mert a legrangosabb egyetemeken különleges tudásra, tapasztalatra, emellett nagyfokú önállóságra, valamint magas szintű nyelvismeretre tesznek szert. A tanulmányaik során

kialakított szakmai kapcsolati háló komoly hozzáadott értéket, sőt bizonyos esetekben innovációs tőkét is jelenthet Magyarországnak. Lehetnek olyan megpályázott szakterületek, ahol magasabb szintű tudományos kutatás zajlik, mint ma Magyarországon. Ha van olyan magyar fiatal, aki ilyen képzés részese lehet, az összességében a magyar tudást és tapasztalatot is növelni fogja.

Maga a feladat hozza létre a tehetséget: a tehetség kibontakoztatásában meghatározó, hogy minél változatosabb helyzetekben tehessék próbára magukat a fiatalok, így a környezeti kontextus, a szakmai-módszertani klíma, amelyet egy másik ország tud biztosítani, már önmagában is inspiratív erővel bírhat.

Külföldi egyetemek előnyeként fogalmazható meg az eszközfel-szereltség, a tanulási lehetőségek sokszínűsége, a korszerű képzési módszerek. Az inkluzív közegben ily módon megsokszorozódnak a szakmai impulzusok. A külföldön szerzett tapasztalatok, és a világ legrangosabb egyetemeinek eredményessége már rövid távon is pozitív hatással van a hazai oktatásra, ahol ezáltal új keretekben, tágabb perspektívában szerveződhet a tudományos élet, változatos kibontakozási lehetőségeket kínálva a fiataloknak.

A hazai munkaerőpiacon, mint mindenütt másutt, óriási jelentőséggel bír a világ legrangosabb egyetemein szerzett diplomával elhelyezkedők aránya, a külföldön megszerzett tudás hazai hasznosulása. Különösen igaz ez azon külföldi diplomákra, amelyek a leggyorsabban fejlődő iparágakban hasznosítható tudást jelentik. A magyar kormányzat célmondatához kapcsolódva: a legkiemelkedőbb tehetségek kimagasló támogatást érdemelnek. Ezt nyújtja a Stipendium Peregrinum Ösztöndíjprogram, amelynek két komponense van: az ún. „A komponens” a felvételi vizsgákon való részvételt, míg a „B komponens” a sikeres felvételt követően a tanulmányi év teljes körű finanszírozását biztosítja (tandíj, megélhetési költségek, tankönyvek stb.).

A 2020/2021-es tanévre 144-en pályáztak, akik közül 17 tehetséges fiatal kezdhette meg külföldi tanulmányait. A nyertesek által megpályázott összeg összesen 168 491 089 Ft volt, ezen belül a legalacsonyabb megpályázott összeg 4 340 000 Ft,



míg a legmagasabb 22 267 620 Ft volt. Az ország minden tájáról, de még a határon túlról is kerültek ki győztesek, egészen pontosan a következő városokból: Biatorbágy, Boca Raton (USA), Budaörs, Budapest, Debrecen, Dunakeszi, Gyöngyös, Martonvásár, Miskolc, Nagyvázsony, Pócsmegyer, Sopron, Szeged, Szentendre.

A megpályázott egyetemek számában egyértelműen az Egyesült Királyság dominált, és a nyertesek is ideje pályáztak a legtöbb: az Egyesült Királyságba 14 fő, míg Hollandiába, Svájcba és az Amerikai Egyesült Államokba 1-1 fő. Kiemelkedő volt a természettudományos és műszaki szakokra jelentkezők száma. A „B” komponens nyertesei közül, ketten az „A” komponens nyertesei is voltak, amely szintén a program népszerűségét és komplexitását mutatja.

Természetesen idén is folytatódik a Stipendium Peregrinum ösztöndíjprogram, izgatottan várjuk, hogy a 2021/2022-es tanévre ezúttal hányan jelentkeznek.

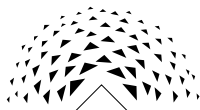
A Nemzeti Tehetség Központ külföldön is összefogja, személyes és szakmai fejlődésükben támogatja, segíti a magyar diákokat, teszi ezt saját kihelyezett irodája, a Londoni Tehetség Központon (New Generation Center) keresztül, amely szintén a Nemzeti Tehetség Program keretében jött létre 2016 januárjában.

A központ alapvető célja az Egyesült Királyságban és a Magyarországon élő fiatal tehetségek közötti kapcsolat kiépítése, tudásuk bővítése, tehetségük kibontakoztatásának elősegítése különféle szakmai, közösségi és kompetenciafejlesztő programokon keresztül, hiszen fontos, hogy a kint élő magyar fiatalok értesüljenek az Egyesült Királyságban és a Magyarországon induló vagy működő magyar vonatkozású, legfrissebb szakmai lehetőségekről, kutatásokról, projektekről, mentorprogramokról.

Indulása óta két fő célcsoportra fókuszál a központ: az Egyesült Királyságban tanuló, graduális, posztgraduális, vagy kutatói részprogramokban/képzésekben részt vevő, valamint az itt dolgozó 18–35 év közötti, tehetséges magyar fiatalokra. A központ

Londonban mára már egy élő, aktív közösséget működtet, amelynek segítségével a kint élő fiatalok magyar közegben inspirálódhatnak, tölthetik el szabadidejüket. A közösségépítésen túl kiemelt cél volt egy olyan támogató modell kidolgozása, amely éveken át képes az Egyesült Királyságban és Magyarországon élő, tehetséges fiatalokat szolgáltatásokkal segíteni. Az iroda angliai és magyarországi programjain keresztül lehetőséget teremt a szakmai kapcsolattartásra, valamint az Egyesült Királyságban élő fiatalok bekapcsolódhatnak az itthoni szakmai életbe is. Emellett a központ azokra a kint élő fiatalokra is odafigyel, akik Magyarországon kaptak képezést, de eddig még nem volt lehetőségük a szakterületükön elhelyezkedni. A Londoni Tehetség Központ amellett, hogy elsősorban a fiatalok támogatására fókuszál, a pályaválasztás előtt állók segítségével, illetve azon fiatal szakemberek támogatásával is foglalkozik, akik elértek karrierjük következő mérföldkövéhez, és szeretnének magabiztosan haladni előre. A Londoni Tehetség Központ azért is egyedülálló a maga nemében, mert programportfólióját maximálisan a célesoporthoz igazítja, azaz a programok széles körét biztosítja a fiataloknak. Fennállása óta három olyan tevékenységi kört határozott meg, amely segíti a fenti célok megvalósulását: tehetségfejlesztő szolgáltatásokat biztosít, tehetségeknek szóló bemutatkozási lehetőségeket nyújt, valamint hazai és nemzetközi szakmai műhelyeket, fórumokat, konferenciákat rendez.

Az elmúlt 5 év alatt 213 szakmai program valósult meg, 30 526 személyt értek el a képzéseiken és rendezvényeiken keresztül, bevonva több mint 95 támogató partnert, és kialakítva ezzel egy stabil, sokrétű és egyre bővülő szakmai kapcsolatrendszert az Egyesült Királyságban és Magyarországon. A külföldön élő fiatalok számára nyújtott közvetlen lehetőségek közül kiemelkedik a 2017-ben indult NEXT Hungary Gyakornoki és Pályakezdő Program, amelynek alapvető célja, hogy az Egyesült Királyságban tanuló vagy frissen végzett hallgatóknak nyári szakmai, illetve pályakezdő pozíciókat ajánljon magyarországi vezető cégeknél.



A NEXT Hungary Program további érdeme a munkaerőpiaci attitűdök formálásában rejlik. A munkáltatók, akik eddig azt gondolták, hogy a külföldön tanuló fiatalok nem szándékoznak Magyarországon dolgozni, felismerték ennek az álláspontnak a vitathatóságát. A program egyedülálló hozzáférést biztosít a vállalatoknak egy számukra rendkívül értékes, ám kevésbé elérhető célcsoporthoz. Ezen túlmenően ebben az évben elindítottuk a „NEXT Ambassador” programot is, amelynek kiemelt feladata a Londoni Tehetség Központ és a Nemzeti Tehetség Központ munkájának népszerűsítése a célközönség részére.

A NEXT Hungary indulása óta számos személyes találkozó került megszervezésre Magyarországon a munkáltatók és a fiatalok között. A hallgatók kérésének megfelelően a programban több karrierworkshop megvalósítása is kiemelt szerepet kapott. A tehetségfejlesztő szolgáltatások keretein belül olyan programok is helyet kapnak, mint a vállalkozói kompetenciafejlesztő workshopok.

A Londoni Tehetség Központ másik kiemelt programeleme a nyilvános beszéd képzés. Itt a cél az, hogy az Egyesült Királyságban élő magyar fiatalok olyan angol nyelvű kurzuson vegyenek részt, amely segíti őket abban, hogy jobban kifejezhessék magukat. Bármilyen kommunikációs szituációba kerülnek, legyen az egy egyetemi vagy munkahelyi prezentáció, egy konferencián való felszólalás vagy éppen egy önálló előadás nagyobb közönség előtt, megfelelően tudják kifejezni magukat, magabiztosan tudják mondandójukat előadni. A tréning jól illeszkedik a projekt tehetségfejlesztő szolgáltatás csomagjába, hiszen a 21. század elengedhetetlen követelménye, hogy jól és célirányosan kommunikáljunk. A jelenlegi munkaadók, egyetemi programok keresik azokat a fiatalokat, akik megfelelően tudják magukat kifejezni, és nem félnek a közönség előtti szerepléstől sem.

A mentorálás mindig is nagy hangsúlyt kapott a Londoni Tehetség Központnál. A mentorprogram 2019 tavaszán indult el. A cél az volt, hogy az Egyesült Királyságban tanulmányokat folytató hallgatókat olyan személyes tanácsadással lássuk el, amely a későbbiekben,

az egyetem befejezése után elősegíti, hogy Magyarországon folytathassák szakmai karrierjük építését. A mentorprogramban az Egyesült Királyságban tanuló magyar hallgatókat összekötjük a Magyarországon élő sikeres vállalatvezetőkkel, menedzserekkel, a különböző szakterületek kiemelkedő példaképeivel, akik külföldi tanulmányaik vagy hosszabb-rövidebb külföldi munkavállalásuk után Magyarországot választották (újra) karrierépítésük terepéül. A mentorprogramba olyan Magyarországon élő fiatal közép- és felsővezetőket kérünk fel mentornak, akik szívesen vállalják, hogy egy-egy külföldön tanuló magyar fiatallal havonta egyszer online csatornán beszélgetnek, és jó tanácsokkal látják el őket. A mentorálás meghatározott témák alapján halad, de a beszélgetés folyamán a mentor és mentorált szabadon választhat témakört.

Egy másik, már 2016 óta működő sikeres rendezvény, ami a szakmai fejlődés mellett közösségi szereppel is bír, a *Talent Zone* elnevezésű nyári tábor, amelynek a keretein belül külföldön, Magyarországon és Erdélyben tanuló magyar fiatalok dolgoznak egy Magyarországot érintő probléma megoldásán csoportos formában. Az elmúlt években ilyen megoldást igénylő téma volt például *egy közösségi ház építése Budapesten*, vagy a Tisza-tó turisztikai lehetőségeinek fejlesztése Poroszlón. A *Talent Zone* nagy sikerű rendezvény, ahogyan az egyik résztvevő írta: "Minden évben nagyon várom. Azért is, mert egy olyan fontos, kreatív projekten dolgozhatok hozzám hasonló fiatalokkal, ami segít megoldani egy aktuális társadalmi problémát, és eközben fejleszti a problémamegoldó és csapatmunka-készségeimet, de azért is, mert mindeközben rengeteg új baráttra tehetek szert, és megismerhetem Magyarországot. Máig tartom a kapcsolatot a Talent Zone-on megismert barátaimmal, rendszeresen beszélünk és örülünk egymás sikereinek, amelyhez ez a nyári tábor is hozzájárult."

A Nemzeti Tehetség Központ munkája során a tehetségeken kívül a velük foglalkozó szakemberekre, pedagógusokra is jelentős figyelmet fordít. Teszi ezt a tehetségekkel foglalkozó



szakemberek és pedagógusok képzésével, szakmai munkájuk segítségével, szemléletformáló és érzékenyítő szakmai műhelymunkával, valamint harmincórás akkreditált pedagógus-továbbképzésekkel.

Az EFOP 3.2.1 „Tehetségek Magyarországa” című kiemelt európai uniós projekt 2016. január 4-én indult és 2021. június 30-án zárul. Ebben a nagy, többéves projektben a Nemzeti Tehetség Központ konzorciumvezető és a Magyar Tehetségsegítő Szervezetek Szövetsége (MATEHETSZ) konzorciumi partner, az összköltségvetés több mint hatmilliárd Ft. A projekt tevékenységét területileg a Közép-Magyarország régióban a Nemzeti Tehetség Program hazai finanszírozású tükörprojektjei egészítik ki.

Az európai uniós projekt, illetve tükörprojektjeinek kiemelt célja, hogy minden tehetséges magyar fiatal esélyt kapjon tehetsége felfedezésére, kibontakoztatására és fejlesztésére. Ennek megfelelően kialakítottuk, továbbfejlesztettük, illetve összehangoltuk a tehetségazonosításon, illetve csoportos és egyéni fejlesztésen alapuló tehetséggondozó szolgáltatások rendszerét. Tehetségmérő eszközöket fejlesztettünk, szaktémákban kutatásokat folytattunk, valamint pedagógus-továbbképzéseket fejlesztettünk és szerveztünk, továbbá létrehoztuk a Minősített Tehetséggondozó Műhelyek hálózatát.

A Minősített Tehetséggondozó Műhelyek (MTM) olyan nevelési-oktatási mintaintézmények, amelyek a kiemelten tehetséges fiatalokra irányuló tehetséggondozó, tehetségfejlesztő tevékenységet végeznek, a tehetséggondozásban részt vevő pedagógusok és szakemberek számára tehetségszakmai támogatást és szolgáltatást nyújtanak, valamint egymással szakmai hálózatot alkotnak, mindezt meghatározott közigazgatási területi egységekhez kapcsolódó körzetben végzik.

A hazánk területén egyenletes lefedettséget biztosító MTM-hálózatot 39 intézmény alkotja (a konvergenciaregiókban 31, a közép-magyarországi régióban 8). Az MTM cím öt évre adományozható.

A 4 budapesti, 4 pest megyei, 6 dél-alföldi, 7 észak-alföldi, 4 nyugat-dunántúli, 4 közép-dunántúli, 5 dél-dunántúli, 5 észak-magyarországi műhely nagy részét a tankerületek tartják fent, emellett felsőoktatási intézmények gyakorlóiskolái, egyházi, alapítványi és vállalati

fenntartású iskolák büszkélkedhetnek az MTM címmel. Az MTM-hálózat feladata, hogy az egyes intézmények keretein belül módszertanilag megalapozott tehetségzűrést, tehetségazonosítást végezzen, illetve minden tehetséges tanuló számára az igényeinek és a képességeinek legmegfelelőbb tehetséggondozó, -fejlesztő programokat kínáljon, illetve közvetítsen, továbbá, hogy környezetében szakmai tanácsadást, konzultációt biztosítson a szülők, a pedagógusok, valamint a tehetségekkel foglalkozó szakemberek, intézmények számára. A tehetségekkel történő foglalkozás teljes folyamat – az általános képességeken túl – lehetőség szerint kiterjesztik a gardneri képességterületek mindegyikére, továbbá a speciális helyzetű tehetséges csoportokra és foglalkozási területekre.

Az MTM-hálózat legtehetségesebb tanulói minden évben egyéni ösztöndíjra pályázhatnak, melynek célja az egyéni képességterületeken kiemelkedő teljesítményt nyújtó tanulók támogatása. Az elmúlt két évben 277 tanuló részesült összesen több mint 35 millió forint vissza nem térítendő támogatásban országos szinten a Nemzeti Tehetség Központ és a MATEHETSZ együttes finanszírozásával.

A Nemzeti Tehetség Központ – a felsorolt célok elérése érdekében – komplex támogatási csomagokkal és programokkal támogatja a címbirtokos intézményeket, mint például ingyenes akkreditált pedagógus-továbbképzések, tehetséges tanulókat támogató mentorprogramok, képesség- és tehetségfejlesztő eszközök, szülőket és szakembereket bevonó szakmai rendezvények, az MTM-ek szakembereinek nyújtott folyamattanácsadás, szupervízió, a szakmai együttműködések támogatása.

A Nemzeti Tehetség Központ különös hangsúlyt fektet az iskolák igényeinek legjobban megfelelő, korszerű, tehetségfejlesztést támogató eszközök biztosítására. A korábbi időszakban az MTM-ek projektorokat, tableteket, és laptopokat kaptak elsősorban a tehetséggondozó pedagógusok munkájának közvetlen támogatása céljából. 2020-ban kifejezetten a specifikus tehetségfejlesztő programokhoz, szakkörökhöz, műhelyekhez nélkülözhetetlen eszközök



beszerzése történt meg. Az eszközök sokfélesége tükrözi az MTM-ek rendkívül gazdag és szerteágazó tehetséggondozó tevékenységeit, amelyek az iskolai kísérletektől és a robotikai eszközöktől a természettudományos szemléltető eszközökön keresztül a különböző fejlesztő társasjátékokig és hangszerekig terjedtek.

A továbbképzések hozzájárulnak a pedagógusok tehetségfelismerő, -gondozó szakmai tudásának gyarapodásához. Az „Iskolai tehetségazonosítás online eszközökkel” képzés célja, hogy a résztvevők megismerjék a tehetségazonosítás kihívásait, elsajátítsák a tehetségek felismerését támogató, a tanulási szokásokhoz jól illeszkedő online mérőeszközök alkalmazását. Gyakorlatot szereznek az online mérés lebonyolításában, az eredmények értelmezésében, a hozzá kapcsolódó fejlesztőprogramok meghatározásában. Képessé válnak az intézményük önpozicionálására az országos tehetséghálózatban, valamint a regionális kapcsolódási pontok meghatározására.

A *„Tehetség-portfólió: A tanulói portfólió felhasználási lehetőségei a tehetséggondozás folyamatában”* képzés rálátást nyújt a tanulói portfólió készítésének lehetőségeire. A képzés keretében a résztvevők megismerik a portfólió alkalmazásának alapelveit és értékelési szempontjait, a tanulói reflexiók ösztönzésének, értékelésének és a pedagógusi reflexiók megfogalmazásának módszereit, valamint a tehetséggondozásban már működő jó gyakorlatokat.

A *„Tehetségtámogató tanulásszervezés”* című folyamatba ágyazott továbbképzés célja, hogy a résztvevők megismerjék a tehetségbarát osztálytermi gyakorlat alapelveit és legfontosabb módszereit. Ezáltal képessé válnak kreatív, nyitott és elfogadó osztálytermi légkört teremteni, változatos módszereket alkalmazni, és a tehetségek számára egyedi fejlesztőprogramot kidolgozni.

A *„Komplex tehetségtámogatás az iskolában”* című képzés célja a pedagógusok felkészítése a tehetséggondozás komplex folyamatára, valamint, hogy elsajátítsák a tehetséges és a tehetséges

alulteljesítő tanulók jellemzőinek felismerését támogató módszereket, azok szakszerű alkalmazását. Megismerik a tehetségprogramok különféle elemeit és azok megválasztásának szempontjait, az iskolai tehetségfelismerést érintő döntéshozatali folyamatát és eredményes kommunikációját.

A továbbképzések mellett szakmai műhelymunkákat is kínálunk, amely során szemléletformálás, az intézményi tehetséggondozó munka strukturáltabbá válása, új szakmai koncepciók kidolgozása valósul meg. Eddig 3000 pedagógus és támogató szakember vett részt a képzéseinken.

A Nemzeti Tehetség Központ online tudásbázist is létrehozott, ahol az intézményi tehetséggondozó munkára vonatkozó ajánlások, naprakész információk kerülnek megjelenítésre, amely a pedagógusok közötti tapasztalat- és tudásmegosztást segíti elő.

Meggyőződésünk, és egyes kutatásaink is ezt támasztják alá, hogy a tehetséggondozás kulcsszereplői, akiken a legtöbb múlik, azok a szülők mellett a pedagógusok. Lehet bármilyen megalapozott egy-egy szakmai program, lehet bármennyire is kidolgozott egy jó gyakorlat, a lelkesedését, szakmai tudását, idejét és energiáit beleadó tanárokon múlik, hogy mindezek sikeresen működnek-e. Éppen ezért fontos, hogy a kiemelkedő tehetséggondozó munkát végző pedagógusok méltó elismerésben részesüljenek. A „Bonis Bona – A nemzet tehetségeiért” díjra olyan, a tehetséggondozásban kiemelkedő munkát végző magyarországi és határon túli magyar vagy magyarországi nemzetiségi köznevelési intézményben dolgozó pedagógusok, gyógypedagógusok, szakoktatók, felsőoktatásban dolgozó oktatók, civil szervezetek tehetségsegítői és a tehetséggondozás területén működő szervezetek jelölhetők, akik oktatják, nevelik, segítik a gyermekeket, tanulókat, fiatal tehetségeket. A díj egyszerre szakmai elismerés, hiszen kollégák, tanítványok és szakmai bizottságok ítélik oda, ugyanakkor társadalmi elismerés is, hiszen 3 kategória esetében a jelölés nyílt bárki számára. A díj öt kategóriában kerül átadásra.



Az egyes kategóriák:

- A: kiváló tehetséggondozó
- B: kiváló tehetségfejlesztő
- C: kiváló tehetségtámogató
- D: kiváló tehetséggondozó szervezetE. életműdíj

A „Bonis Bona – A nemzet tehetségeiért” díj mellett 2018-ban létrehozták a „Tehetségbarát Önkormányzat” díjat is, amelynek célja, hogy elismerésben részesüljenek azon helyi önkormányzatok, amelyek kiemelkedő módon járulnak hozzá a tehetséges fiatalok felkutatásához, támogatásához, példamutató együttműködést folytatva tehetséggondozó szervezetekkel.

A tavalyi évben összesen 64 díj került átadásra a tehetséggondozásban kiemelkedő munkát végző hazai és határon túli pedagógusok és tehetségsegítő szakemberek számára. A díjazottak között 57 szakember, 1 tehetséggondozó szervezet, illetve 6 önkormányzat volt. A 2013-ban alapított „Bonis Bona – A Nemzet Tehetségeiért” díjat eddig összesen több mint 900 pedagógus vehette át. Az elismerés forrását 2020-ban is a Nemzeti Tehetség Program (NTP) biztosította, a díjak odaítélésnek fő célja, hogy erkölcsi és anyagi elismerésben részesítse azokat a hazai és határon túli magyar, vagy magyarországi nemzetiségi szakembereket, akik munkájuk során kiemelkedően sokat tesznek a nemzet tehetségeinek kibontakoztatásáért.

A Nemzeti Tehetség Központ másik zászlóshajó programja is egy tanárhoz, művész-tanárhoz kötődik. Snétberger Ferenc, a Snétberger Program alapítója, Kossuth- és Liszt-díjas gitárművész, zeneszerző, az egyik legsikeresebb és leghíresebb jazz- és klasszikus zenei előadó-művész. A ma Berlinben élő roma származású művész egy szegény, hétgyermekes salgótarjáni család legkisebb gyermekeként a saját tehetségére és belső motivációjára támaszkodva vált világhírű gitáros-sá állami segítség nélkül. A roma társadalom felzárkóztatásának elkötelezett híveként egy olyan iskolát hozott létre Felsőörsön, ahol olyan fiatalok tanulhatnak zenét, mint amilyen maga is volt egykor.

A Snétberger Program középpontjában a különleges zenei tehetséggel rendelkező, hátrányos helyzetű fiatalok tehetséggondozása áll olyan egyedi módon, amely különbözik minden más iskolarendszerű és iskolarendszeren kívüli, a többségi társadalmi oktatási, nevelési hagyományokra épülő rendszertől, ugyanakkor a két rendszert sajátos módon integrálja. Az országos szintű működés öt terület köré szerveződik: tehetségkutatás, zenei képzés, munkaerőpiaci képességfejlesztés, pályaorientáció és karriertanácsadás, szociális gondozás, mentorálás, koncertszervezés. Folyamatosan kutatnak olyan hangszeren játszó gyerekek után, akik hátrányos helyzetük miatt a képességeiktől messze elmaradó oktatásban részesülnek.

A hátrányos helyzetű, többségében roma származású fiatalok Magyarországon minden tájáról, a határon túli magyar lakta területekről is érkeznek Felsőörsre. A meghallgatásokon Snétberger Ferenc választja ki a legtehetségesebb jelentkezőket. A zenei előképzettség, a kottaolvasás, a saját hangszer nem feltétel, csak a tehetség számít. Erre a veleszületett adottságra alapozva a fiatalok egy olyan komplex képzésben részesülnek, amely nagyban elősegíti zenei előmenetelük mellett a társadalomba való beilleszkedésüket is. A felsőörsi központ mind infrastruktúrájában, mind elhelyezkedésében az elmélyült zenei képzésre lett kialakítva, itt minden a zenéről szól. A fókuszban az egyéni képességekhez mért folyamatos fejlődés áll, amelyet egy egyedülálló közösségben valósítanak meg, hiszen a különböző korú és képességű diákok a kurzusok alatt együtt élnek Felsőörsön a tanáraikkal, mentoraikkal és a stáb tagjaival.

Minden évben 60, zeneileg különösen tehetséges, hátrányos helyzetű, 10 és 22 év közötti, főként roma származású fiatal kap lehetőséget, hogy ebben az intenzív zenei képzésben részt vegyen, ahol ezen túlmenően személyre szabott készségfejlesztést, különórákat, vizsgafelkészítést és pályaorientációs tanácsadást kapnak. Az elfogadáson alapuló, tudásfókuszú szemlélet a központ életének minden mozzanatát áthatja. Snétberger Ferenc a legjobb klasszikus és jazz művészek meghívásával választja ki tanárait. A tanári karban éppúgy, mint a stáb többi tagja között, roma és nem roma kollégák



dolgoznak együtt. A kurzusok szüneteiben a diák, a központ, a család és az iskola között a mentor az összekötő, akihez a diák bizalommal fordulhat.

A nyári kurzussal indul az évfolyam, amely hat hétig tart a nyári szünetben. A három-három hetes őszi és tavaszi kurzus az iskolai szünetek köré szerveződik. Az őszi és a tavaszi kurzus között hosszabb idő telik el, így a mentori tevékenység ebben az időszakban kulcsfontosságú. Kiemelt hangsúlyt kap a diákok tanulmányi előmenetelének, valamint a konzervatóriumba, zenei felsőoktatási intézménybe történő felvételük követése és támogatása. A családlátogatás fontos eleme a programnak, mert a családok támogató hozzáállása, a programmal járó előnyök és terhek tisztázása elengedhetetlen a jó partneri kapcsolathoz és a diákok közös támogatásához. A kurzusok alatt minden diák egyéni órarendet kap, amelyben az alábbi órákat biztosítja a központ: egyéni főtárgy (hangszeres – jazz és klasszikus) órák, kamara órák (klasszikus), zenekari órák (jazz + klasszikus), ritmusgyakorlat, zeneszerzés, dobok bőrzése, klasszikus zeneelmélet, jazzelmélet, Jazz–Bach improvizáció, klasszikus zenetörténet, jazz-történet, kamarazene módszertan (klasszikus), angol nyelv, Alexander-módszer (egyéni), Kovács-módszer (csoportos), elmélet a gyakorlatban, ritmusszekció, alaphang (reggeli mozgás hetente kétszer), visszhang (csoportos beszélgetések), mentorórák, pályaorientáció, rekreációs és kulturális programok, valamint a meghívott előadók workshopjai.

A résztvevők minden kurzus után kurzusértékelést tartanak minőségbiztosítási céllal. Ez ideális alkalom a jó gyakorlatok együttes meghatározására és a következtetések levonására, hogy mindinkább hatékonyan működjön a program. A folyamatos monitorozás elengedhetetlen a csoportkohézió megtartása és céltudatos hasznosítása érdekében. A felsőörsi központban a kurzusok alatt nyílt napokat szerveznek, ahol bárki betekinthez az ott folyó szakmai munkába.

A program sikeressége egyre jobban mérhető a diákok eredményein keresztül. Míg a szociális téren való fejlődés nem feltétlenül kézzelfogható, az iskolai előmenetel, a különböző díjak és ösztöndíjak

elnyerése, az egyre több sikeres koncert számokban mérhető. Évről évre egyre több diák jut be konzervatóriumba vagy zenei felsőoktatási intézménybe Magyarországon és külföldön egyaránt. A határon túli magyar lakta területekről érkező diákok esetében kiemelten fontos az ilyen irányú esélyteremtés. A 2017-es év kiemelkedő eredményeket hozott, hiszen egy középiskolás diák sikeres felvételi vizsgát tett a Liszt Ferenc Zeneművészeti Egyetem Különleges Tehetségek osztályába, míg másik három diák első egyetemi évét kezdhette meg ugyanitt, egy negyediket pedig ösztöndíjjal vettek fel a berni Művészeti Egyetemre. Azóta egy másik diák már a Hágai Királyi Konzervatórium hallgatója.

A Snétberger Program diákjai rendszeresen vesznek részt versenyeken is. A legfontosabb eredmények: 2016 – Vysledky Jazz Fesztivál (első díj), Cziffra György zongoraverseny (különdíj); 2017 – Belvárosi Jazz Verseny (8 különdíjas diák), Országos Richter János klarinétverseny (első díj); 2018 – Sibelius Nemzetközi Hangszerverseny, Finnország (első díj); 2019 – Jazz START Up, Szlovákia (fődíj), Beyerdynamic, Szlovákia (különdíj), Nemzetközi gitárverseny, Szerbia (első helyezés), Országos Zongoraverseny (különdíj). Ezen túlmenően minden évben 2-3 diák nyer egyhónapos tanulmányi utat Berlinbe a Collegium Hungaricum támogatásával. Az Inkubátor Program keretein belül a diákok betekintést nyerhetnek a berlini zenei életbe.

A diákok rendszeresen fellépnek, kb. százórányi koncertet adnak évente, a legnagyobb és a legnívósabb magyar hangversenytermekben, fesztiválokon. Ez nemcsak azért fontos a diákok számára, mert a színpadon való szereplésben komoly gyakorlatra tehetnek így szert – sokszor neves művészekkel együtt – hanem azért is, mert bemutatják tudásukat, és emellett hiteles módon képviselhetik a program mottóját, hogy „a zene felemel”. A kurzusokat zárókoncerttel fejezik be. Ezekben az alkalmakon a diákok, a meghívott vendégek, a szülők és családok, a stáb tagjai és az érdeklődők közösen ünnepelek.

Snétberger Ferenc célja, hogy a program egyedülálló módszertanát bemutassa mind szélesebb körben nemzetközi szinten is. Így a diákok játszottak már többször Berlinben, Londonban, továbbá Izraelben,



Ausztriában, Norvégiában, Szlovákiában, Bulgáriában és Olaszországban is. 2017-ben a Brüsszelben megrendezett Roma Platformon több mint 250 magasrangú politikus, európai intézmények és nemzetközi szervezetek képviselői, roma és pro-roma szervezetek, valamint az akadémia területéről érkező résztvevők számára adott áttekintést a Központ működéséről és komplex programjáról Snétberger Ferenc, a diákok pedig koncerttel bizonyították a módszer sikerességét.

2019-ben a Yehudi Menuhin Alapítvány meghívására adtak több koncertet Madridban a Nemzetközi Roma Nap alkalmából. A Spanyol Roma Kulturális Intézet a Nuevos Creadores díjjal méltatta tevékenységüket. A spanyol királyi család tagjai, többek között Zsófia királyné és Iréne főhercegnő is elismerését fejezte ki a magas színvonalú koncertért és a *központban folyó munkáért. Ugyanebben az időszakban léptek fel Portugáliában a Terras sem Sombra* fesztiválon. Strasbourgban az Európa Tanács melletti magyar *állandó képviselet* meghívására játszottak az ottani Pavillon Joséphine-ben, a washingtoni nagykövetség révén a Ronald Reagan Centerben, valamint a stockholmi nagykövetség révén az Eric Ericsonhallenben.

Az eddigi tapasztalatok azt bizonyítják, hogy a Snétberger Program egyedülálló Európában. Sikeres munkájukat számos díjjal is elismerték már, mint például: 2012 – „SozialMarie” *társadalmi* innovációs díj; 2013 – Emberi Erőforrások Minisztere Miniszteri Elismerő Oklevél; 2014 – UniCredit közönségdíj és SAP digitális innovációs díj; 2015 – *Millenium-díj (Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala)*; 2016 – *Tehetségpont* akkreditáció; 2018 – Bonis Bona - A nemzet tehetségeiért díj, Kiváló tehetséggondozó szervezet kategória; 2019 – Magyar Örökség díj.

Zárszóként fontos kiemelni, hogy a Nemzeti Tehetség Központ Novák Katalin miniszter asszornak köszönhetően tevékenységéhez minden szükséges kormányzati támogatást, eszközrendszert megkap annak érdekében, hogy tovább tudjon építkezni és folytatni tudja a megkezdett munkát. Miniszter Asszony szavait idézve: „Hiszem, hogy a tehetséggondozás összetett világát együtt tudjuk csak feltérképezni, ahogyan együtt tehetjük a legtöbbet a tehetséges magyar fiatalok támogatásáért is.”

Húsz év a globális kiberbűnözés elleni küzdelemben – A Budapesti Egyezmény értékelése

Dr. Krasznay Csaba

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.2.09

Összefoglalás: *Egy kiberbiztonsággal foglalkozó szakembernek Magyarországgal kapcsolatban egészen biztosan a kiberbűnözés visszaszorítását célzó Budapesti Egyezmény jut először az eszébe. Az Európa Tanács 2001-ben elfogadott Számítástechnikai Bűnözésről Szóló Egyezménye világszerte olyan referenciaként szolgál, mely a kibertér számos szabályozási hiányossága mellett szinte egyetlenként világos feladatrendszert szab a csatlakozó államok számára azzal kapcsolatban, hogy nemzeti jogukban hogyan kezeljék az egyre jobban elharapódzó kiberbűncselekményeket. Meg kell tehát becsülni ezt a megállapodást, mely felett azonban egyes vélemények szerint eljárt az idő, és ezért egyes keleti nagyhatalmak jelentős erőfeszítéseket tesznek egy új megállapodás elérése érdekében. Jelen tanulmány célja összefoglalni az egyezmény húszéves tapasztalatait és bemutatni annak jövőképét!*

Kulcsszavak: *kiberbűnözés, kiberbiztonság, Budapesti Egyezmény, Európa Tanács*

Abstract: *A cyber security expert will surely think of the Budapest Convention on Cybercrime in relation to Hungary. The Convention on Cybercrime of the Council of Europe, adopted in 2001, serves as a reference worldwide that, besides the many regulatory gaps in cyberspace, almost unambiguously sets out a clear set of responsibilities for acceding states on how to deal with the growing number of cybercrimes in their national law. It is necessary to appreciate this agreement however, it is considered by some to be outdated and therefore some of the great powers*

1 a szerző a Nemzeti Közszolgálati Egyetem EJK Kiberbiztonsági Kutatóintézetének intézetvezetője



of the East are making significant efforts to reach a new agreement. The goal of this paper is to summarize the 20 years of experience of the Convention and to present its vision.

Keywords: *cybercrime, cybersecurity, Budapest Convention on Cybercrime, Council of Europe*

Az ET szerepe a kiberbiztonság európai politikáinak alakításában és a kiberbűnözés elleni küzdelemben

A kiberbűnözés nagyságrendje kétségkívül folyamatosan növekszik. Egyre több klasszikus bűncselekmény elkövetése során használnak fel információs rendszereket vagy hajtják végre azokat a kibertérben. Mindezt oly módon, hogy az elkövetők és az áldozatok térben távol, sokszor különböző kontinensen vannak. Elkerülhetetlen tehát, hogy a kiberbűnözés elleni küzdelem is új dimenziókat kapjon, és leküzdje azt a hiányosságot, amit egy rendészeti szakember a következőképpen fogalmazott meg: „a kiberbűnözés elleni képesség északról délre, a hajlandóság pedig nyugatról keletre jelentősen csökken”. Ennek érdekében jelentős nemzetközi erőfeszítésekre van szükség, melyben az Európa Tanácsnak (ET) fontos szerep jut.

Noha az Európa Tanács kiberbiztonsággal kapcsolatos hozzájárulásai között kiemelkedő szerepet játszik a Budapesti Egyezmény néven ismert Számítástechnikai Bűnözésről Szóló Egyezménye (Budapest Convention on Cybercrime), amelyről a későbbiekben részletesen fogunk szólni, érdemes megemlíteni, hogy ezen túlmenően az ET intézmények, programok és más szakmai tevékenységek egész sorával járul hozzá a kiberbűnözés elleni védelemmel, általános kiberbiztonsággal kapcsolatos európai politikák alakításához.

Az egyezmény, amely a számítógépes rendszerekkel és hálózaton elkövetett bűncselekmények különböző kategóriáit lefedő első, nemzetközi hatókörű és kötelező jogérvényű szabályozásnak tekinthető, több éves előkészítő munka után kerülhetett a dokumentumot

kézzegyükkel ellátó politikusok elé. Az előzmények 1997-ig nyúlnak vissza, és abban a felismerésben gyökereznek, hogy a kibertérben kibontakozó bűncselekményeknek – tekintettel azok határokon átnyúló jellegére – csakis globális összefogással lehet gátat vetni. Az ET elkötelezettsége a kiberbiztonság európai, sőt globális előmozdítása mellett nem csupán az egyezmény megkötése előtti években öltött egyre erőteljesebben testet. A kibertér problémái, fenyegetettségei és azok hatékony kezelése a híres konvenció aláírását követő időszakban is meghatározó helyet foglalnak el az Európa Tanács munkájában.

A Budapesti Egyezmény rendelkezései alapján a közös európai politikák előmozdítására, a kiberbiztonsággal kapcsolatos kapacitások fejlesztésére, a kooperációt európai szinten segítő kapcsolatponti hálózat (az ún. 24/7 Network) kiépítésére és segítésére állandó intézmények épültek, illetve hosszú távú célzott projektek indultak az Európa Tanács égisze alatt. Érdeemes felfigyelni arra is, hogy miközben az Európai Unió formálisan nem részese a Budapesti Egyezmény aláíróinak, az ET kapcsolódó kiberbiztonság-elősegítő intézményrendszerében és projektjeiben, elsősorban az ún. T-CY Bizottság munkájában, valamint a legfontosabb regionális projekteken és akciókban nagyon is aktív szerepet vállal. Az ET kiberbűnözés elleni, illetve általában a kiberbiztonságot erősíteni hivatott tevékenységének jelentőségét mutatja egyebek mellett az is, hogy (az aláírók között tehát nem szereplő) EU kibervédelmi koncepcióinak, stratégiai dokumentumainak kialakításakor lényegében valamennyi kulcskategória megformálása és szövegezése közvetlenül támaszkodik az ET Budapesti Egyezményében lefektetett fogalmi rendszerre (Council of Europe, 2020a).

Hasonlóan nagy jelentőségű (az ET kiberbiztonsági erőfeszítései hatókörének tekintetében) továbbá az a tény is, hogy az egyezmény aláírói között az Európa Tanács tagországain kívül több más olyan állami szereplő (az USA, Kanada, Japán és Dél-Afrika) is megtalálható, amely aktívan részt vett a megállapodás elveinek kialakításában. Ez a széleskörű részvétel ugyanis az egyik legfontosabb biztosítéka az egyezményben foglalt jogelvek globális szintű érvényesülésének (Council of Europe, 2009).



Az Európa Tanács kiberbiztonsággal kapcsolatos folyamatos szerepvállalására az alábbi – folytonosságot biztosító – kezdeményezések születtek meg az egyezmény aláírását követő időkből:

a.) intézmények

Cybercrime Convention Committee (T-CY)

A legfontosabb, folyamatosan működő konzultatív szervezet az ún. T-CY Bizottság, vagy más néven Budapesti Egyezmény Bizottság (angolul Cybercrime Convention Committee), amely a megállapodást aláíró államok képviselőit tömöríti. Tevékenységének átfogó célja az egyezmény rendelkezései megvalósításának az elősegítése. Fontos feladata a témához kapcsolódó információáramoltatás az aláíró államok között, valamint az esetlegesen szükségessé váló kiegészítések és módosítások megvitatása.

Cybercrime Programme Office (C-PROC)

Az ET Bukarestben székelő Kiberbűnözés-elleni Program Irodája (angolul Cybercrime Programme Office) célja, hogy – a Budapesti Egyezmény normarendszere alapján – támogassa a nemzetközi közösség tagjainak jogszolgáltatási kapacitásépítését annak érdekében, hogy azok naprakészen legyenek képesek szembeszállni a kiberbűnözés jelentette kihívásokkal (Council of Europe, 2020b).

Octopus Konferenciák

Az ET által évente–másfél évente megrendezett ún. Octopus Konferenciák jelentik a legfontosabb (és egyben legszélesebb) nemzetközi fórumot, amelyen mintegy 80 nemzet hivatalos képviselői vitathatják meg a kibertér aktuális biztonsági kérdéseit. A fórum egyben a nemzetközi szervezetek, a tudományos élet és a vállalati szektor szereplőivel folytatott eszmecsereknél is platformot biztosít.

b.) kapacitásépítő projektek

GLACY+

Az ET kiberbiztonsági szerepvállalásához egész sor kapacitásépítő kezdeményezés, projekt tartozik. A GLACY+ az ET és az EU közös vállalkozása, amelynek célja, hogy az afrikai, ázsiai-óceániai és latin-amerikai térségek országaiban segítse a kiberbiztonság erősítésével kapcsolatos tapasztalatok terjesztését. Három prioritási területe: a kiberbűnözés elleni törvények és szakpolitikák kialakítása; a rendőri szervezetek kapacitásainak erősítése a kiberbűncselekmények felderítéséhez és a büntetőjogi hatóságok felkészítése a kiberbűncselekményekkel összefüggő ügyek tárgyalására.

CyberSouth

A CyberSouth hasonlóan közös projekt, amelyben az ET és az EU közösen igyekszik erősíteni az EU Déli Partnerségéhez tartozó államok (Algéria, Jordánia, Libanon, Marokkó és Tunézia) kiberbűnözés elleni jogi kapacitásait és intézményrendszerét. Fókuszában állnak az eljárásjogi reformfolyamatok is, az igazgatási szereplők közötti együttműködések, valamint a köz- és magánszféra együttműködéseinek a kialakítása. A projekt prioritásai közé tartozik továbbá a nemzetközi együttműködések elősegítése is a kiberbűnözés elleni területeken.

EndOCSEA@Europe

Az EndOCSEA@Europe program (az ET Gyerekjogi Részlege és a bukaresti C-PROC közös kezdeményezése) nemzeteken átívelő, interdiszciplináris együttműködések révén mozdítja elő a gyermekek ICT-eszközökön keresztül történő kizsákmányolása elleni küzdelmet. A projekt három egymást kölcsönösen erősítő komponensből



áll, fókuszában (egyebek mellett) a témához kapcsolódó eljárásjogi reformfolyamatok támogatásával, igazságszolgáltatási szakemberek továbbképzésével, illetve figyelemfelkeltő akciókkal.

iPROCEEDS-2

Az iPROCEEDS-2 több, már említett kezdeményezéshez hasonlóan az ET és az EU közös projektje. Célterülete a Nyugat-Balkán hat állama (Bosznia-Hercegovina, Szerbia, Montenegró, Koszovó, Albánia és Észak-Macedónia), valamint Törökország. Egyes kiberbűnözési formákkal (elsősorban az internetes pénzmosással) kapcsolatos jogi eljárási lépések támogatása, az elektronikus bűnjelek és bizonyítékok megszerzését és tárolását szolgáló jogi kapacitások erősítése, segítése a feladata.

CyberEast

A CyberEast projekt lényegében a korábban említett CyberSouth projekt „tükörképe”: szintén az ET és az EU közös vállalkozása. Célja az EU Keleti Partnerségéhez tartozó államok (Örményország, Azerbajdzsán, Belarusz, Georgia, Moldova és Ukrajna) igazságszolgáltatási és rendvédelmi szerveinek támogatása a kiberbűnözés elleni küzdelemben a kapacitások növelése, illetve a hatóságok közötti együttműködések erősítése révén. Alapvető célkitűzése a Budapesti Egyezmény normarendszerének alapján álló törvénykezési és szakpolitika-alkotási folyamatok elősegítése. Célja ugyanakkor ezeknek az országoknak a jogi-rendvédelmi szervezeteinek aktív bekapcsolása nemzetközi együttműködésekbe a kiberbűnözés elleni fellépés során. (Council of Europe, 2019)

Octopus Project

Az Octopus Project az ET legújabb, 2021 januárjában indult projektje: az egyezményt aláíró országok, illetve a megfigyelői státuszú államok, valamint más közszféra- és magán szervezetek önkéntes

együttműködése a Budapesti Egyezmény megvalósulását támogató különféle lépésekre és intézkedésekre. Ezek között szerepel az Idegengyűlölet és Rasszizmus elleni Első Kiegészítő Jegyzőkönyv megvalósításának támogatása, a kiberbűnözéssel szembeni nemzetközi együttműködéseket támogató Második Kiegészítő Jegyzőkönyv rendelkezéseinek előmozdítása, a T-CY Bizottság munkájának segítése, valamint természetesen a témához kapcsolódó Octopus Konferenciák szervezése is.

A Budapesti Egyezmény bemutatása

Az Európa Tanács legismertebb kiberbiztonsági projektje azonban kétségkívül a Budapesti Egyezmény. Az ehhez vezető első fontos nemzetközi jogi dokumentum a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) által kibocsátott 1986-os jelentés volt a kiberbűnözés területén. Ezzel iránymutatást kívántak adni a számítógépes környezetben elkövetett bűncselekmények megismeréséhez, valamint a kodifikáció elősegítéséhez. Az Európa Tanács a 1980-as évek második felében állított fel egy szakértői bizottságot a számítógépes bűncselekményekkel kapcsolatos ismeretek összegyűjtésére és a veszélyek felmérésére. A bizottság kiemelt célja volt, hogy a kriminalizálandó magatartásokat magában foglaló ajánlást dolgozzanak ki a tagállamok számára. Az első uniós dokumentum így az ET 9. (89.) számú ajánlása (Computer-Related Crime) lett, amely tartalmaz egy minimumlistát. A kezdeti büntető eljárásjogi aggódalmakra válaszul megszületett az ET 95. (13.) számú ajánlása, amely kifejezetten az információs technológiákkal kapcsolatos eljárási problémákra törekedett megoldást nyújtani (Gyaraki, 2012, 237–239. o., valamint Mezei, 2018a, 349–350. o.).

2001 novemberében Budapesten írták alá az Európa Tanács által előkészített Számítástechnikai Bűnözésről Szóló Egyezményt azaz a Budapesti Egyezményt, amelyet az ET tagjain kívüli országok is



aláírhatnak és ratifikálhatnak. A Budapesti Egyezmény a korábbi ajánlásokhoz képest továbblépést jelent, és újabb jogi normákat fogalmaz meg. Egységes értelmezést nyújtva definiálja a számítógépes technikai fogalmakat: számítástechnikai rendszer (computer system), számítástechnikai adat (computer data), szolgáltató (service provider), illetve átmenő adat (traffic data). Mind az anyagi, mind az eljárásjogi szabályozást tartalmazza. Az anyagi jogban a tényállások köre bővült, újabb jogsértéseket szabályoz (például eszközökkel való visszaélés, a gyermekpornográfiával kapcsolatos bűncselekmények). Az egyes bűncselekménytípusokat logikusan csoportokba rendezi.

A Budapesti Egyezmény négy részre osztható: a 2–13. cikk a bűntető anyagi jogi részt tartalmazza, a 14–22. cikk a büntetőeljárásjogi résszel foglalkozik, magában foglalva az eljárásjogi rendelkezések alkalmazási körét, a forgalmi adatok valós idejű összegyűjtését az internetes szolgáltatók részéről, és a joghatósági kérdésekkel zárul. A 23–35. cikk pedig a nemzetközi együttműködésre vonatkozó irányelveket fogalmaz meg. Valamennyi aláíró felet kötelezi a kölcsönös jogsegélynyújtásra, illetve együttműködésre a nyomozások és eljárások során, különösen az elektronikus bizonyítékok összegyűjtése érdekében. Végül a 36–48. cikk a záró rendelkezésekben az egyezmény hatályára, a fenntartásokra, a módosításokra, a viták rendezésére és az egyezmény felmondására vonatkozó részekre tér ki.

Az anyagi jogi szabályozás terén kimondja, hogy minden szerződő fél megteszi azon jogalkotási és egyéb intézkedéseket, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a belső jogával összhangban bűncselekménynek minősüljön az alábbi cselekmények jogosulatlan és szándékos elkövetése: a számítástechnikai rendszer és a számítástechnikai adatok hozzáférhetősége, sértetlensége és titkossága elleni bűncselekmények (I. cím) körében a jogosulatlan belépés (2. cikk), a jogosulatlan kifürkészés (3. cikk), a számítástechnikai adat megsértése (4. cikk), valamint a számítástechnikai rendszer megsértése (5. cikk), végül az eszközökkel való visszaélés (6. cikk).

A második bűncselekménycsoportot a számítógéppel kapcsolatos bűncselekményekként határozza meg (II. cím), amelyek körében a számítógéppel kapcsolatos hamisítást (7. cikk) és a számítógéppel kapcsolatos csalást (8. cikk) különbözteti meg.

Végül a harmadik csoportot a számítástechnikai adatok tartalmával kapcsolatos bűncselekmények (III. cím) képezik: a gyermekpornográfiával kapcsolatos bűncselekmények (9. cikk) és a szerzői vagy szomszédos jogok megsértésével kapcsolatos bűncselekmények (10. cikk).

E részben a tisztán informatikai bűncselekmények, avagy kiberbűncselekmények bemutatására törekszünk (lásd a kiberbűnözés fogalmáról bővebben Mezei, 2019a, 21–22. o.). A Budapesti Egyezmény értelmében a jogosulatlan belépés (2. cikk) bűncselekményét követi el, aki a számítástechnikai rendszerbe vagy annak bármely részébe (legyen az tárolt vagy forgalmi adat, mappák, egyéb komponensek, adathordozók stb.) jogosulatlanul és szándékosan belép. A szerződő felek kiköthetik, hogy a bűncselekményt a biztonsági intézkedések megsértésével vagy számítástechnikai adatok megszerzésére irányuló, illetve más tisztességtelen céllal kövessék el (Council of Europe, 2001, 9–10 o.). A büntetendő cselekményt jogosulatlanul kell elkövetni, ami azt jelenti, hogy ez a rendszer vagy a rendszer egy része jogosultjának vagy egyéb jogosultjának az engedélye nélkül történik (például a rendszer tulajdonosa által engedélyezett tesztelés nem minősül ennek). (Az etikus hacking kapcsán lásd Mezei, 2019a, 25–26. o., Papp, 2002, 41–54. o., Szathmáry, 2020, 330–346. o.) Nem büntetendő azonban, ha a számítástechnikai rendszerhez ingyenes és nyilvános hozzáférés áll rendelkezésre.

A jogosulatlan kifürkészés (3. cikk) esetén büntetendő a számítástechnikai rendszeren belüli, az abból származó, illetőleg a rendszerbe irányuló számítástechnikai adatok nem nyilvános továbbítása során technikai eszközök felhasználásával történő jogosulatlan és szándékos kifürkészése, ideértve az ilyen számítástechnikai adatokat továbbító, a számítástechnikai rendszerből származó elektromágneses sugárzást. Azonban a szerződő felek kiköthetik, hogy



a bűncselekményt tisztességtelen céllal vagy egy másik számítástechnikai rendszerhez kapcsolódó számítástechnikai rendszerre vonatkozóan kövessék el. A kifürkészés technikai eszköz alkalmazásával megvalósulhat például a felhasználói fiókok feltörésével vagy az ún. távoli asztal hozzáférést biztosító program használatával, melyek segítségével jogosulatlanul férhetnek hozzá az adatokhoz.

Az elosztott túlterheléses, ún. DDoS-támadásokat és a rosszindulatú programok segítségével végrehajtott támadásokat (lásd bővebben Mezei, 2018b, 66–83. o., Sorbán, 2018, 369–386. o.) is kriminalizálja a Budapesti Egyezmény, a számítástechnikai adat (4. cikk), valamint a rendszer megsértése (5. cikk) keretében. Előbbi szerint bűncselekménynek minősül a számítástechnikai adatok jogosulatlan és szándékos megkárosítása, törlése, megrongálása, megváltoztatása vagy megsemmisítése. A szerződő felek azonban fenntarthatják annak kikötését, hogy ennek eredményeként jelentős kár következzen be. A rendelkezés célja, hogy megfelelő védelmet biztosítson a számítástechnikai adatoknak és programoknak a károsító magatartások esetén. Utóbbi miatt büntetendő, aki a számítástechnikai rendszer működését a számítástechnikai adatok bevitelével, továbbításával, megkárosításával, törlésével, megrongálásával, megváltoztatásával vagy megsemmisítésével jogosulatlanul és szándékosan, jelentős mértékűen akadályozza. Az akadályozásnak jelentős mértékűnek kell lennie, azonban, hogy mi minősül ennek, azt a szerződő felek szabadon határozhatják meg. Például jelentősnek tekinthető az olyan mértékű, formájú és gyakoriságú adatküldés egy meghatározott rendszerre, ami jelentős hátrányt okoz a rendszer használatában, vagy a más rendszerekkel folytatott kommunikációra való alkalmasságát illetően (például ilyenek a DDoS-támadások, kártékony kódok, amelyek lényegesen lassíthatják a rendszer működését, vagy programok, amelyek spam formájában tömeges kéretlen e-mailt küldenek a címzettnek, hogy akadályozzák a kommunikációt) (Council of Europe, 2001, 12. o.).

A Budapesti Egyezmény szabályozza az eszközökkel való visszaélést (6. cikk), amelynek értelmében bűncselekménynek minősülnek a következő jogosulatlan és szándékos magatartások: a 2–5. cikkben foglalt valamely bűncselekmény elkövetése érdekében létrehozott vagy átalakított számítógépes program, vagy egy számítógépes jelszó, illetve hasonló, a számítástechnikai rendszerbe vagy annak bármely részébe való belépést lehetővé tevő számítástechnikai adat előállítása, értékesítése, a felhasználás céljából való megszerzése, az ország területére való behozatala, a forgalomba hozatala vagy a más módon történő hozzáférhetővé tétele. Továbbá az előbb említett eszközöknek a birtoklása valamely kiberbűncselekmény elkövetésére való felhasználás érdekében. A szerződő felek azonban a belső jogukban kiköthetik, hogy a büntetőjogi felelősséget meghatározott számú dolog birtoklása alapozza csak meg. Fontos, hogy csak a meghatározott célzat fennállása esetén büntetendők a felsorolt magatartások, valamint a szerződő felek kötelesek legalább a számítógépes jelszavak vagy belépési adatok értékesítését, a forgalomba hozatalát vagy a más módon történő hozzáférhetővé tételét büntetendővé tenni (Council of Europe, 2001, 13. o.).

E téren a büntetőjogi szabályozása különösen indokolt, mert napjainkra a hozzá nem értő felhasználók is akár könnyen hozzá tudnak jutni a kiberbűncselekmények elkövetéséhez szükséges ismeretekhez és programokhoz (Mezei, 2019b, 142. o.).

A Budapesti Egyezmény a gyakorlatban, rendőrségi szemszögből

Az tagadhatatlan, hogy már az egyezmény aláírása és a magyar jogrendszerbe történő beemelése előtt is – ez több lépcsőben történt a büntető anyagi és eljárásjogi törvényekbe – Magyarországon jelen volt a kiberbűnözés. A nyomozóhatóság már 2001 előtt, pontosabban a hatályba lépés 2004. július 1-i dátumát megelőzően is nyomozott



számítógépes bűncselekményekkel összefüggésben. A számítógépes bűncselekmények száma azóta egyre nő, és az elkövetés egyre kifinomultabbá válik, amelyben szerepet játszik az online tér népszerűsége, az IT-eszközök számának növekedése és nem utolsósorban a szervezett bűnözés fizikai térből a kibertérbe történő áthelyeződése is.

A nyomozóhatóság számára a kiberbűncselekmények jellemzői közül is a legnagyobb kihívást a büntetőeljárás során a nemzetközi jelleg jelenti, amely során a hatóság együttműködése, a joghatóság eldöntése, az ügyek áttétele, az elkövetők cselekményének büntetőjogi megítélése és a felelősségre vonásának megállapítása az elsődleges feladat. A rendőrségre vonatkozó, a kiberbűnözés nyomozásának módját kijelölő büntetőeljárásjogi és büntető anyagi jogi keretet többek között az egyezmény adja meg. Emellett további uniós rendeletek, ajánlások, irányelvek, így például az információs rendszerek elleni támadásokról szóló 2013/40/EU irányelv, előírásainak megfelelően járnak el a nyomozások közben.

Ahogy azt korábban láthattuk, az egyezmény négy részre osztható fel. Ezek gyakorlati implementálása a magyar joganyagba és a rendőrségi gyakorlatba az évek során folyamatosan történt meg. Az első részben foglaltakat a büntető anyagi szabályozás változásai következtében a számítástechnikai rendszer és adatok elleni bűncselekmények Büntető Törvénykönyvbe történő beemelésének szabályozásával kezdték meg, mely a ma már hatálytalan 1978. évi IV. törvény 300/C.§-ában került kodifikálásra. A régi Btk-t módosító 1994. évi IX. törvénnyel megjelent a magyar büntetőjogi rendelkezések között a számítástechnikai bűncselekmény önálló tényállása is. Ennek a tényállásnak a hatálya alá tartozott szinte valamennyi számítógépes környezetben elkövetett bűncselekmény, amelynek szabályozása az új Büntető Törvénykönyvben jelentősen változott, hiszen több új törvényi tényállás került a helyére.

Az egyezményben meghatározott, gyermekek ellen elkövetett szexuális abúzus, bántalmazás is rövid idő alatt bekerült a ma már hatálytalan Büntető Törvénykönyvbe, a „Tiltott pornográf felvétellel

visszaélés” cím alatt. Ez az új Btk-ban, a gyermekpornográfia tényállásában, az elkövetési magatartás tekintetében egyértelműen a kibertérben történő elkövetést emeli ki, többek között említve a terjesztést, tartást, hozzáférhetővé tételt, megszerzést és „egy számítástechnikai rendszerben vagy egy számítástechnikai adattároló-egységen való birtoklása” által történő elkövetést. Életkori határként a 18. életévüket be nem töltött személyeket mint sértetteket jelöli meg. Ugyanakkor, ahogy a Genval 7. körös jelentéséből kitűnik, a cselekménybe bele kell érteni a gyermekek szexuális kizsákmányolásával kapcsolatos jogi szabályozással összefüggésben a „grooming” jelenségét is, amelynek jelentése: becserkészés. Ez a magyar büntetőjogban egy előkészületi cselekményt jelent, ezért ez leginkább a „törekszik rábírní” fordulattal került be a tényállásokba.

Egyértelmű változást a 2012. évi C. törvény életbelépése jelentett a jogalkalmazó szerveknél, amikor bekerült a törvénykönyvbe az információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás (Btk. 375.§), valamint a XLIII. fejezet, melynek címe a *Tiltott adatszerzés és az információs rendszer felhasználásával elkövetett bűncselekmények*. Így külön nevesítésre kerültek az információs rendszer vagy adat megsértése (Btk. 423.§), az Információs rendszer védelmét biztosító technikai intézkedés kijátszása (Btk. 424.§) törvényi tényállások, mindazok mellett, hogy a szerzői vagy szerzői joghoz kapcsolódó jogok megsértése bűncselekményének elkövetési magatartása is a technológiai változásokhoz igazodva módosult.

Az egyezmény második szakasza változásokat hozott a büntetőeljárás jogba. A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvényben a tárgyi bizonyítási eszközök közé bekerült az elektronikus adat, amelynek fogalma az egyezmény szövegében megadott számítástechnikai adat fogalmával megegyező: *elektronikus adat a tények, információk vagy fogalmak minden olyan formában való megjelenése, amely információs rendszer általi feldolgozásra alkalmas, ideértve azon programot is, amely valamely funkciónak az információs rendszer által való végrehajtását biztosítja.*



A kényszerintézkedések közül az elektronikus adat lefoglalása és megőrzésre kötelezésének bevezetése jelenti a kiberbűncselekmények nyomozása során az informatikai eszközön vagy rendszerben tárolt adatoknak a büntetőeljárás során bizonyítékként történő felhasználását, átvizsgálását és az eljárásban annak változatlanságának megőrzését, ami korábban problémát jelentett, hiszen erre vonatkozó szabályozás nem létezett. Mivel az elektronikus bizonyítékok egyik legnagyobb problémája, hogy azok kevésbé statikusak, bizonyítékként való felhasználásuk komoly akadályokba ütközött. Ugyanakkor egy 2016-os jelentésben, amelyben megvizsgálták valamennyi európai uniós tagállamban a számítástechnikai bűnözés megelőzésének és az ellene folytatott küzdelemnek a hatékonyságát (Genval jelentés), megállapításra került, hogy a jelentés elkészítésében közreműködő nyomozóhatóságok tagjai, beleértve az Ügyészséget is, az elektronikus bizonyítékokkal – elektronikus adatokat értve alatta – kapcsolatban, azok bizonyítékként történő felhasználása, lefoglalása és átvizsgálása esetén jellemzően a hagyományos nyomokra, bizonyítékokra vonatkozó eljárási rend szerint jártak el.

A kibertérben elkövetett bűncselekmények nyomozását segítik azok a nyomozási technikák és intézkedések, melyeket a Budapesti Egyezmény nemzeti jogba emelése előtt is alkalmaztak az egyes országok. Így elsősorban azok az együttműködések nagyon hatékonyak, amelyek az elektronikus adatok beszerzését, vizsgálatát hivatottak segíteni. Az egyes büntetőeljárásokban az adatkérések (megkeresések), az IP-címek egyszerű megállapításai mindennaposággá váltak, ezek gyakran segítik a nyomozások sikerességét, melyhez az egyezmény széles körű alkalmazása igen jelentősen hozzá tudott járulni.

Az egyezmény harmadik része a nemzetközi együttműködések terén használt szabályozásokat, a joghatóságot rendezi. A magyar nyomozóhatóságok más, külföldi, illetve nemzetközi hatóságokkal a kiberbűncselekmények felderítése és nyomozása terén rutinszerűen működnek együtt, rendszeresen küldenek a nemzetközi szerződéseknek megfelelő megkereséseket, adatkéréseket, ezek mellett

pedig az esetleg nem hazánkban indult, de magyar állampolgárt is érintő nyomozásokban, kényszerintézkedésekben (kutatás, lefoglalás, őrizetbevétel) is kiveszik a részüket.

A Számítógépes Bűnözésről szóló Egyezmény 2001-es aláírása óta viszont a technológia olyan mértékben változott, hogy az abban meghatározott alapvető büntető anyagi, eljárásjogi részek már elavultak. A legtöbb esetben azonban az egyezmény alapkonceptiója a hazai és nemzetközi gyakorlatban megtartásra került. A technológia rohamos fejlődése ellenére is észrevehető ugyanakkor, hogy a kiberbűncselekmények nyomozásában a speciálisan képzett szakemberek a jogszabályi környezetet továbbra is megtartva képesek az újabb és újabb kibertérben elkövetett bűncselekmények nyomozásában, az elektronikus bizonyítékok beszerzésében, vizsgálatában és kiértékelésében magas szintű szakmai munkát végezni. Ezek alapján elmondható, hogy az egyezmény által meghatározott keretek továbbra is alkalmasak a kiberbűnözéssel kapcsolatos nyomozások végrehajtására, a szakemberek pedig ennek mentén támogatni tudják az általános bűnügyi feladatokat ellátó nyomozók és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal nyomozóinak munkáját, valamint a szakkérdések megválaszolásában is segítséget tudnak nyújtani.

A hazai nyomozó szervek az egyezmény követelményeinek hatására, valamint a kiberbűncselekmények számának folyamatos és erőteljes emelkedésére választ adva jelentős szervezeti átalakuláson mentek keresztül az elmúlt 20 évben. Jelenlegi csúcsszerveként a Készenléti Rendőrség Nemzeti Nyomozó Irodán belül a Korruptió és Gazdasági Bűnözés Elleni Főosztály Csúcstechnológiai Bűnözés Elleni Osztálya 2017-es átalakulásával jött létre a KR NNI Kiberbűnözés Elleni Főosztálya. Ez utóbbin belül már négy osztály veszi fel a harcot a kibertérből érkező jogellenes cselekményekkel: a Nyomozó Osztály, amelyen belül van a Gyermekvédelmi Alosztály és a Nyomozó Alosztály, a Felderítő Osztály, a Kiberes Csalások Alosztályával és a Kiemelt Ügyek Alosztályával, a Forenzikus Osztály és az Elemző-értékelő Osztály.



A Budapesti Egyezmény napjainkban

Noha elfogadásakor a Budapesti Egyezmény igazi mérföldkőnek számított a kiberbűnözésre adott egységes európai szabályozás alapjaként, napjainkban egyre inkább erősödnek azok a kritikus hangok, amelyek az egyezmény felülvizsgálatát sürgetik. Érdemes tehát áttekinteni, hogy miként állja meg a helyét a Budapesti Egyezmény a 21. században, részletesen ismertetve azokat a szabályozási dilemmákat, amelyek kihívások elé állítják a részes országokat!

Az egyezmény napjaink egyik legjelentősebb nemzetközi jogi instrumentuma, amelyet 65 ország ratifikált, a részesek között pedig nemcsak európai országok találhatók, hanem tengerentúliak is, köztük az Amerikai Egyesült Államok és Japán. Az egyezmény részein túl az Európa Tanács több mint 20 olyan országot tart számon, ahol a számítógépes bűncselekményekkel kapcsolatos jogszabályok az egyezménnyel összhangban vannak, és több mint 50 országról, amelyek az egyezmény szabályaira épültek. Érdekesség, hogy Svédország 2021 közepén tervezi ratifikálni az egyezményt, 20 évvel azután, hogy azt aláírta. Az egyezmény értékelésénél fontos figyelembe venni azt, hogy az nem egy önmagában létező jogi instrumentum, a nemzetközi térben számos szerződés, az Európai Unióban pedig uniós jogi aktus egészíti ki annak szabályait, így teremtve meg a kiberbűncselekmények elleni fellépés komplex rendszerét. Mindenképpen említést érdemel, hogy a Budapesti Egyezmény úgynevezett minimum harmonizációt valósít meg, vagyis azt vázolja fel, hogy melyek azok az alapvető szabályok, amelyeket a részes államok jogának tartalmaznia kell, ezen túl azonban nagy szabadságot biztosít a részeseknek, akik az egyezmény szabályainál szigorúbb követelményeket bármikor, enyhébb követelményeket pedig abban az esetben fogalmazhatnak meg, amelyekben ezt az egyezmény kifejezetten lehetővé teszi. A gyermekek szexuális kizsákmányolásával kapcsolatos rendelkezések tekintetében a Budapesti Egyezményt számos ponton megismétli, illetve kiegészíti a Lanzarote Egyezmény, azaz az Európa Tanácsnak a gyermekek szexuális kizsákmányolás és

szexuális zaklatás elleni védelméről szóló egyezménye. A nők elleni erőszak online formái (pl. az interneten megvalósuló pszichológiai erőszak, fenyegető zaklatás) esetében pedig az Isztambuli Egyezmény, azaz az Európa Tanács Egyezménye a nők elleni és a családon belüli erőszak megelőzéséről és felszámolásáról nyújt kiegészítő védelmet.

Az Európai Unió tagállamaiban a Budapesti Egyezmény elfogadását követően számos olyan dokumentum született, amely a számítógépes bűncselekmények elleni fellépést mozdítja elő, ezek:

- az Európai Parlament és a Tanács 2011/92/EU irányelve a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről, valamint a 2004/68/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról;
- Az Európai Parlament és a Tanács 2013/40/EU irányelve az információs rendszerek elleni támadásokról és a 2005/222/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról; valamint
- Az Európai Parlament és a Tanács 2019/713/EU irányelve a készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel elkövetett csalás és a készpénz-helyettesítő fizetési eszközök hamisítása elleni küzdelemről, valamint a 2001/413/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról.

A felsorolt normákon felül folyamatban van a büntetőügybeli elektronikus bizonyítékokra vonatkozó közös európai szabályok kidolgozása is, amelyek várhatóan rendeleti formát fognak ölteni.

Az egyezmény a kiegészítő védelmet biztosító nemzetközi szerződések ellenére is több ponton elavultnak számít. Az informatika területén azonban nem számít kirívónak a technológiák gyors avulása, amely annak ellenére is hatással van az egyezményre, hogy azt a megalkotói törekedtek a technológiasemlegesség nevében megfogalmazni. Az információtechnológia fejlődésének irányát és tempóját vélhetően az egyezmény szövegezői el sem tudták képzelni. Néhány évvel azután, hogy az egyezményt elfogadták, a web2.0 berobbant a köztudatba, az internetalapú szolgáltatások korábban elképzelhetetlen



sokaságát kínálva. Míg 2000-ben pusztán 361 millió internet felhasználó volt, ma már 4,66 milliárd ember használja a világhálót. A kétezres években kezdtük el tömegesen használni a kamerával is felszerelt okostelefonokat, a legnépszerűbb közösségi oldalakat szintén az évezred első felében hozták létre (a Facebookot 2004-ben, a YouTube-ot 2005-ben, a Twitteret 2006-ban). A felhasználók és szolgáltatások számának bővülésével természetesen együtt járt, hogy olyan jogsértések is megjelentek az online környezetben, amelyek korábban csak a fizikai térben valósulhattak meg.

Noha vitathatatlan az egyezmény jelentősége a kiberbűncselekmények nemzetközi harmonizációjának előmozdításában, számos kritika megfogalmazható az egyes rendelkezések kapcsán. Jelen rész egyfelől a terminológiai következetlenségekre helyezi a hangsúlyt, az egyes terminusokon keresztül bemutatva a problémás területeket, másfelől felhívja a figyelmet az egyezmény szerkezetével kapcsolatos következetlenségekre, valamint utal azokra a büntetőjog határára elhelyezkedő ártalmas magatartásokra, amelyeket a dokumentum jelenleg nem kezel.

Kiberbűncselekmény fogalma

Annak ellenére, hogy az egyezmény eredeti, angol nyelvű címében megjelenik a kiberbűncselekmény kifejezés, a normaszöveg nem definiálja és nem is használja magát a fogalmat. A címadás dacára tehát a kiberbűncselekmény nem számít jogi fogalomnak, helyette az egyezmény a számítógépes rendszer és adatok elleni bűncselekmény, a számítógéppel kapcsolatos bűncselekmény, valamint a tartalommal kapcsolatos bűncselekmény fogalmakat nevesíti. Bár ez pusztán dogmatikai kérdésnek tűnhet, az egyes fogalmak pontos tisztázása nagyon fontos lenne a nemzeti szabályok közelítése érdekében. Egyes álláspontok szerint a kiberbűncselekmény fogalom kizárólag azokat a deliktumokat foglalja magában, amelyek esetében az elkövetés számítógépes hálózaton valósul meg (Commission of the European Communities, 2007), más szerzők szerint azonban minden olyan cselekmény kiberbűncselekmény, amelynek számítógépes vonzata van (Gercke, 2012).

A gyermekpornográfia fogalma

Nagyon sok más nemzetközi jogi instrumentumhoz hasonlóan a gyermekek szexuális kizsákmányolását bemutató tartalmakhoz kapcsolódó bűncselekményeket a Budapesti Egyezmény is a gyermekpornográfia kifejezéssel illeti. Ez a meghatározás azonban sokak szerint elbaggatellizál egy komoly bűncselekményt (Gillespie, 2018), mivel ahogyan az EPCAT luxemburgi terminológiai iránymutatása írja, a pornográfia szót az olyan kereskedelmi céllal gyártott felvételekre használjuk, amelyekben felnőttek közös beleegyezés alapján végeznek szexuális cselekményeket (Greijer és Doek, 2016). A gyakorlatban szélesebb körben elterjedt a gyermekek szexuális bántalmazását ábrázoló tartalom (angolul: child sexual abuse material), valamint a gyermekek szexuális kizsákmányolását ábrázoló tartalom (angolul: child sexual exploitation material) kifejezések használata, amely jobban kifejezi azt, hogy itt valójában nem közös beleegyezéssel készül, aktust ábrázoló felvételekről, hanem szexuális erőszakról és bántalmazásról van szó.²

Az anyagi büntetőjogi rész struktúrája

Az egyezmény kriminalizálandó cselekményeket felsoroló 1. része összesen négy csoportba sorolja a részes államok által büntetendővé nyilvánítandó cselekményeket. A négy csoport a következő:

- a számítástechnikai rendszer és számítástechnikai adat hozzáférhetősége, sértetlensége és titkossága elleni bűncselekmények;
- számítógéppel kapcsolatos bűncselekmények;
- tartalom-bűncselekmények;
- szerzői vagy szomszédos jogok megsértésével kapcsolatos bűncselekmények.

2 Előbbi kifejezést az nemzetközi szervezetek, civil szervezetek pl. az INHOPE használják (<https://www.inhope.org/EN>), utóbbit pedig az Europol használja szakmai dokumentumokban (<https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/crime-areas/child-sexual-exploitation>).



Az egyezmény által meghatározott kategóriák között jelentős átfedések vannak, hiszen ahogy az ITU által kibocsátott jelentés is kiemeli, három kategória a védelem tárgya alapján csoportosít (számítástechnikai rendszer és adat elleni bűncselekmények, tartalom-bűncselekmények, szerzői vagy szomszédos jogok megsértésével kapcsolatos cselekmények), egy pedig az elkövetés módjára (számítógéppel kapcsolatos bűncselekmények) helyezi a fókusz (Gercke, 2012).

A büntetőjog határterületei és a Budapesti Egyezmény

Az egyezmény jelenleg a tartalommal kapcsolatos bűncselekmények között egyedül a gyermekpornográfiát szabályozza. Az egyezményhez 2006-ban kiegészítő jegyzőkönyvet fűztek, amely a rasszizmussal és az idegengyűlölettel kapcsolatos deliktumokat hivatott szabályozni. Napjainkban azonban számos olyan tartalommal kapcsolatos bűncselekmény van, amelyeket mind nemzetközi, mind nemzeti szinten elkezdtek szabályozni a jogalkotók. Ilyen cselekmény a hozzájárulás nélkül hozzáférhetővé tett szexuális felvételek (köznyelvi nevén a bosszúpornó) közzététele (Sorbán, 2020), a kibertérben elkövetett zaklatás (cyberharassment), illetve a cyberbullying (Monori, 2016).

Adatvédelmi aggályok az eljárásjogi rendelkezésekkel összefüggésben

Az adatvédelem (*privacy*) már az egyezmény megszövegezésekor is olyan alapvető jognak számított, amelyre jelentős figyelem fordult a korszerű számítógépes technológiák által lehetővé tett nagymértékű adatfeldolgozással összefüggésben. A Budapesti Egyezmény számos olyan eljárásjogi rendelkezést tartalmaz, amelyek biztosítják a nyomozó hatóságok számára, hogy adatmegőrzésre, adatok szolgáltatására, illetve együttműködésre kötelezzenek magánszemélyeket, illetve piaci szereplőket (pl. internetszolgáltatókat) is (Sorbán, 2019). Az egyezmény 16. 17. és 18. cikkei szólnak az adatmegőrzésről,

míg a 19–20. cikkek az adatok lefoglalásáról, a házkutatásról, illetve a lehallgatásról. Az egyezmény ezen rendelkezései Magyarországon már a régi Be.-ben is helyet kaptak (Sorbán, 2016) és (Máté, 2014), annak ellenére, hogy kritikus hangok világszerte arra figyelmeztettek, hogy veszélyeket rejthet magában, ha a nyomozó hatóságoknak tág körben van lehetőségük a magánszféra megsértésére a büntetőeljárás keretei között, anélkül, hogy pontos iránymutatások állnának rendelkezésre arról, hogy meddig terjedhet a nemzeti hatóságok jogköre (Baron, 2002).

A Budapesti Egyezmény jövője

Mivel az egyezmény a mai napig a számítógépes bűncselekményekkel kapcsolatos nemzetközi szabályozás egyik kiindulópontja, folyamatos fejlesztés alatt áll. Az évek során az Európa Tanács számos útmutatót adott ki az egyes szakaszok értelmezésével kapcsolatban, ezeken felül pedig egy jelentősebb módosítás is folyamatban van. 2017-ben született döntés arról, hogy az egyezményhez egy második kiegészítő jegyzőkönyvet fűznek, amely a bizonyítékok határokon átvitelő összegyűjtésének, az egyes internetes közvetítő szolgáltatók szerepének, a jogsegélynek, valamint az adatvédelemnek a kérdéseit fogja rendezni a 21. századi elvárásoknak megfelelően. A 2. kiegészítő jegyzőkönyv tervezett szövegét várhatóan a 2021. év folyamán hozzák nyilvánosságra.

Minden kritikája ellenére tehát a Budapesti Egyezmény egy élő, folyamatosan fejlődő jogi aktus, melyet világszerte széles körben elfogadnak. Éppen ezért teremthet nehéz helyzetet a kiberbűnözés elleni harcban egy olyan kezdeményezés, melyet Oroszország indítványozására egyre több ENSZ-tagállam támogat, és melynek célja a jelenlegi globális megközelítés helyett egy, a nemzeti szuverenitást jobban kiemelő egyezmény megalkotása. Az internet nem ismer határokat, így nehezen elképzelhető, hogy egy, az egyezményhez hasonló, határokon átnyúló megegyezés nélkül érdemben üldözhető



lesznek például az internethasználók milliárdjait érintő internetes csalások vagy a gyermekeket érintő szexuális visszaéléseket megjelenítő internetes tartalmak.

Köszönetnyilvánítás

A tanulmány megírásában jelentős segítséget nyújtottak, és ezért köszönet illeti a Nemzeti Közsolgálati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Kiberbiztonsági Kutatóintézetének kutatóit, dr. Gyaraki Rékát, dr. Mezei Kittit, dr. Nyáry Gábort és dr. Sorbán Kingát.

Irodalom

Baron, Ryan MF. (2002). A critique of the international cybercrime treaty, *10 CommLaw Conspectus* 263 (2002), 277. o.

Commission of the European Communities (2007). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Committee of the Regions - Towards a general policy on the fight against cyber crime COM (2007) 267 final A letöltés ideje: 2021. március 8. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0267:FIN:EN:PDF>

Council of Europe (2001). Explanatory Report to the Convention on Cybercrime. European Treaty Series – No. 185. A letöltés ideje: 2021. március 5. <https://rm.coe.int/16800cce5b>

Council of Europe (2009). Project on Cybercrime. Final Report (September 2006 - February 2009). A letöltés ideje: 2021. március 4. <https://rm.coe.int/16802fa0b7>

Council of Europe (2019). Cybercrime and Cybersecurity Strategies in the Eastern Partnership region. A letöltés ideje: 2021. március 4. <https://rm.coe.int/eap-cybercrime-and-cybersecurity-strategies/168093b89c>

- Council of Europe (2020a). 2020 Meeting of the 24/7 Network of Contact Points of the Budapest Convention on Cybercrime. A letöltés ideje: 2021. március 4. <https://rm.coe.int/24-7-november-2020-meeting-report/1680a1271d>
- Council of Europe (2020b). C-PROC Activity Report for the Period of October 2019 – September 2020. A letöltés ideje: 2021. március 4. <https://rm.coe.int/sginf-2020-32-c-proc-activity-report-oct-2019-sept-2020/1680a05aea>
- Gercke, Marco (2012). Understanding cybercrime: phenomena, challenges and legal response. A letöltés ideje: 2021. március 8. http://www.itu.int/ITU-D/cyb/cybersecurity/docs/Cybercrime%20legislation%20EV6.pdf?utm_source=Contextly&utm_medium=RelatedLinks&utm_campaign=AroundWeb
- Gillespie, Alisdair A. (2018). Child pornography. *Information & Communications Technology Law*, 27 (2018), 1., 30–54. 31. o.
- Greijer, Susanna, Doek, Jaap (2016). Terminology Guidelines for the Protection of Children from Sexual Exploitation and Sexual Abuse. A letöltés ideje: 2021. március 8. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Children/SR/TerminologyGuidelines_en.pdf
- Gyaraki Réka (2012). A számítógépes környezetben elkövetett gazdasági bűncselekmények. A PIN-kód megadása sikeres vagy biztonságos az internet?! *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*. XIII. 237–238.
- Máté István Zsolt (2014). A digitális bizonyíték. In: Törő Csaba – Cservák Csaba – Rixer Ádám – Fábíán Ferenc – Miskolezi Bodnár Péter – Deres Petronella – Trencsényiné Domokos Andrea (szerk.): *IX. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója 2013*, Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, pp. 86–94.
- Mezei Kitti (2018a). Az informatikai bűnözés elleni nemzetközi fellépés – különös tekintettel az Európai Unió és az Egyesült Államok szabályozására. *JURA* 24, 1 pp. 349–360.
- Mezei Kitti (2018b). A DDoS-támadások büntetőjogi szabályozása az Egyesült Államokban, Európában és Magyarországon. *Pro Futuro*, 2018/1.
- Mezei Kitti (2019a). A kiberbűnözés szabályozási kihívásai a büntetőjogban. *Ügyészek Lapja*, 4–5.



- Mezei Kitti (2019b). A szervezett bűnözés az interneten. In Mezei Kitti (szerk.): *A bűnügyi tudományok és az informatika*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont–PTE ÁJK, Budapest–Pécs, 2019.
- Monori Zsuzsanna (2016). Zaklatás-e a cyberbullying? Az internetes zaklató magatartások büntetőjogi szankcionálásának dilemmái. *In Medias Res*, V. (2016) 2., 246–261.
- Papp Péter (2002). Etikus hacking. *Belügyi Szemle*, 2002/II–12.
- Sorbán Kinga (2016). A digitális bizonyíték a büntetőeljárásban. *Belügyi Szemle* 64 (2016) II., 81–96.
- Sorbán Kinga (2018). Vírusok és zombik a büntetőjogban – Az információs rendszer és adatok megsértésének büntető anyagi és eljárásjogi kérdései. *In Medias Res*, 2018/2.
- Sorbán Kinga (2019). Az internetes közvetítő szolgáltatók kettős szerepe a kiberbűncselekmények nyomozásában: Felelősség és kötelezettségek. *In Medias Res*, VIII (2019), 1 pp. 84–101.
- Sorbán Kinga (2020). A bosszúpornó és deepfake pornográfia büntetőjogi fenyegetettségének szükségességéről. *Belügyi Szemle* 68 (2020) 10. 81–104.
- Szathmáry Zoltán (2020). Etikus és nem etikus hacking – a kéréstlen sérülékenységvizsgálat büntetőjogi kérdései. *Magyar Jog*, 2020/6.

Rövid európai kitekintés: személyenyek a fogyatékossgal élő személyek jogairól az EU tagállamaiban a nemzetközi fórumok kritikáinak tükrében

Dr. Lovászy László Gábor

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.2.010

2021. március 3-án adta ki az Európai Bizottság a következő tíz évre szóló, 2021–2030-as stratégiáját a fogyatékossgal élők jogairól (*Union of Equality: Strategy for the Rights of Persons with Disabilities 2021–2030*).¹ Ennek kapcsán az alábbiakban visszatekintünk az elmúlt fél évtizedre: milyen jogesetek fordultak elő a fogyatékossgal élő európai polgárok vonatkozásában, milyen joggyakorlatot alakított ki az Európai Unió luxemburgi bírósága valamint az Európa Tanács égisze alatt működő, strasbourggi emberi jogi bíróság. Elemzésünk – indokolt esetben – röviden kitér még az USA Külügyminisztériuma által rendszeresen kiadott emberi jogi jelentések fogyatékossgal összefüggő, releváns megállapításaira, mint ahogy az ENSZ emberi jogi főbiztosának idevágó jelentéseire is, amikor a viszonyok és a körülmények részletesebb ismeretéhez ez szükséges a jelen írás gondolatmenetében.

A különböző emberi jogi bírói fórumok ítéletei, illetve az ENSZ és az USA által kiadott országjelentések által megfogalmazott kritikák áttekintésének a célja – főszabályként – az elmúlt öt évben, de legfeljebb az előző fogyatékossgügyi stratégia (*European Disability Strategy 2010–2020: A Renewed Commitment to a Barrier-Free Europe*)² kezdőévéig (2010) visszamenőleg hozott, legfrissebb, legfontosabb és legrelevánsabb ítéletek és megállapítások számbavétele az

1 <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langld=en&catld=1137&furtherNews=ves&newsld=9938>

2 <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0636:FIN:en:PDF>



egyes tagállamok vonatkozásában, méghozzá tagállamonként, abc-sorrendben haladva. Néhány tagállam esetében – az ügyek súlyosságára figyelemmel – még ettől az időbeli korláttól is eltekin-tünk. Nem szándékunk az ismertetett ítéletek és kritikák minősítése, rendszerezése, mint ahogy az sem, hogy azokból akár jogi, akár jogalkalmazói következtetéseket vonjunk le.

Néhány tagállam (pl. Hollandia, Ciprus, Észtország, Olaszor-szág) a jelentősebb „hiányzó” jogi precedensek, valamint az embe-ri jogi elmarasztalások hiánya miatt nem került külön kiemelésre, mint ahogy Magyarország sem került feldolgozásra, mert egyrészt az elemzés kitekintő jellege miatt nem volt szándék a magyar hely-zet bemutatására, illetve a szerző mint az ENSZ fogyatékosággal élő személyek jogaival foglalkozó emberi jogi bizottság (*UNCRPD Committee*, továbbiakban: CRPD) 2013 és 2021 között mandátum-mal rendelkező, az ENSZ Közgyűlése által kétszer is titkosan, ma-gas szavazatarányban megválasztott szakértője – az érvényes ösz-szeférhetetlenségi szabályoknak megfelelően – nem vehetett részt a magyar esetek és következtetések (*concluding observations*) meg-vitatásban és elfogadásában sem.

Az EU-tagállamokban történt jogesetek rövid, mintegy kézi-könyvszerű ismertetése tanulságul, a konkrét esetek pedig referen-ciaként szolgálhatnak kifejezetten a hazai jogászok és kutatók szá-mára a tágabb európai uniós és emberi jogi bírászkodás gyakorlatának szélesebb körű áttekintése során.

Belgium esetében az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: EJEB) ítéletei szerint a mentális sérüléssel küzdők a fogva tartás alatt nem részesülnek a betegségüknek megfelelő ellátásban.³ Az ítélet meghozatalát követően két évvel, 2015-ben az ENSZ emberi jogi főbiztosa aggályosnak tartotta, hogy a testi fenyeítés alkalmazását nem tiltották be teljeskörűen, és Belgiumban a leg-fejlettebb országok körében az egyik legmagasabb volt az intézetek-ben elhelyezett fogyatékos gyermekek aránya. (Erre a problémára

3 L.B.-ügy, kérelemszám: /22831/8/; ítélet: 02.01.2013.

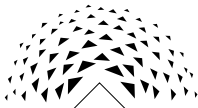
Hollandia esetében is felhívta a figyelmet az ENSZ emberi jogi főbiztosának Hollandiával foglalkozó jelentése,⁴ megemlítve azt is, hogy az örökbefogadás intézménye nem elterjedt, és a nevelőszülők száma is alacsony Hollandiában.) Ami pedig a szélesebb körű akadálymentesítést illeti, az USA 2018-as Emberi Jogi Jelentése szóvá teszi, hogy a belga kormány csak az 1970 után épült épületek esetében indított akadálymentesítési programot. Az amerikai jelentés azt is hozzáteszi, hogy a fogyatékkal élő személyek akadálymentes elhelyezésének biztosítása a börtönökben nem mindenhol biztosított.

Bulgária tekintetében az intézetben elhelyezett gyermekek sorsa szintén kiemelt téma volt az ENSZ emberi jogi főbiztosánál, aki szerint súlyos kihívások adódtak 2000 és 2010 között, mert a beszámolók szerint 238, intézetben elhelyezett gyermek hunyt el ezen időszak alatt, és ezeknek a haláleseteknek nem volt semmilyen büntetőjogi vagy más következménye.⁵ A balkáni ország esetében precedenst teremtett ugyanakkor az Európai Unió Bíróságának a Milkova-ügyben⁶ hozott ítélete, amely szerint a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló, 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelv, valamint a fogyatékkal élő személyek jogairól szóló ENSZegyezmény (továbbiakban: CRPD-egyezmény) és az Unió Alapjogi Chartája alapján nem ellentétes az uniós joggal egy olyan nemzeti előírás, amely bár bizonyos fogyatékkal élő munkavállalók számára elbocsátás esetén különleges előzetes védelmet biztosít általában, de nem biztosít ilyen védelmet

4 Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (A/HRC/WG.6/27/NLD/2), 24/12/2017

5 Compilation prepared by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 15 (b) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1 and paragraph 5 of the annex to Council resolution 16/21 (A/HRC/WG.6/22/BGR/2), 23/02/2015.

6 C-406/15. számú ügy: Petya Milkova kontra Izpalnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol, ECLI:EU:C:2017:198.



az ugyanazon fogyatékossgal élő köztisztviselők számára, kivéve ha megállapítható az egyenlő bánásmód elvének sérelme, amelynek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

Bár **Csehország** esetében az elmúlt fél évtized vonatkozásában nem emelhető ki jelentősebb jogeset a témában, azonban a D.H. és mások ügyében⁷ az EJEB még 2006-ban hozott egy olyan ítéletet, amely esetében azóta sem sikerült maradéktalanul felszámolni a benne említett és elmarasztalt gyakorlatot. Az ENSZ emberi jogi főbiztosának 2017-es összefoglalója⁸ szerint súlyosan jogsértő az, hogy a roma gyermekeket gyakran sajátos nevelési igényűnek minősítik az oktatásban. Az emberi jogi biztos szerint 2017-ben úgy látta, hogy jelentős problémát jelent az is, hogy gyakorlat a pszichiátriai betegek ágyhoz kötözése egyes intézményekben, illetve a mechanikus és kémiai kényszerítő eszközök használata is tetten érhető értelmi sérült személyek kezelésekor.

Dánia esetében az Európai Unió Bírósága a Kaltoft-ügyben⁹ megállapította, hogy bár az uniós jog nem mondja ki általános elvként önmagában véve az elhízás alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmát a foglalkoztatás és munkavégzés során, ugyanakkor lehetséges olyan körülmény, amely esetben már a CRPD-egyezménybe ütközik az ilyen megkülönböztetés. Amennyiben a munkavállaló elhízása „fogyatékossgnak” tekinthető, és ez az állapot olyan korlátozottsággal jár, amely különösen valamilyen hosszan tartó testi, szellemi vagy lelki ártalmon alapul, akkor korlátozhatja az adott személy teljes, hatékony és más munkavállalókkal egyenlő szerepvállalását a munkahelyén, és ezt a szempontot már figyelembe kell venni. Az ENSZ emberi jogi főbiztosa szerint 2015-ig Dánia nem fogadott

⁷ Kérelemszám: 57325/00, ítélet: 06/02/2006.

⁸ Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (A/HRC/WG.6/28/CZE/2), 4/09/2017.

⁹ C-354/13. számú ügy: Fag og Arbejde (FOA) kontra Kommunernes Landsforening (KL), ECLI:EU:C:2014:2463.

el átfogó antidiszkriminációs jogszabályt.¹⁰ Ennek kapcsán érdemes feleleveníteni, hogy az Európa Tanács mellett működő Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság (ECRI) 2017-ben kiadott dán országjelentése azért kritizálta az országot, mert az folyamatosan elutasította a csatlakozást az Emberi Jogok Európai Egyezménye (továbbiakban: EJE) 12. jegyzőkönyvéhez.¹¹ A hivatalos dán álláspont szerint a jegyzőkönyv elfogadása megkérdőjelezné a dán törvényhozás szuverenitását, és ezért nem csökkentené, hanem növelné a diszkrimináció veszélyét.¹² Ezt megelőzően az ENSZ emberi jogi főbiztosának előbb idézett jelentése azt állapította meg, hogy a nemzetközi szerződéseknek nincs közvetlen hatálya a dán jogban, és ezt az Emberi Jogi Bizottság is aggályosnak tartotta, annak ellenére, hogy a dán Legfelső Bíróság is osztotta a dán állam álláspontját. Dánia esetében is kihívás az intézetben elhelyezett gyermekek magas száma, és a gyermekek egy jelentős része a létminimum alatti szinten él. Az emberi jogi főbiztos szerint az is aggályos, hogy nőtt a pszichostimuláns szerek alkalmazása a hiperaktív és figyelemzavaros gyermekek esetében. Ehhez kapcsolódva Dániát az ENSZ felszólította a fizikai, kémiai és egyéb kényszerített gyógyszeres kezelések beszüntetésére az intézményekben lakó fogyatékossgal élő emberek esetében. (Ennek előzményeként megemlíthető, hogy a gyermekmunka és annak legrosszabb formája, a gyermekprostitúció elleni fokozott küzdelemre már a Nemzetközi Munkügyi Szervezet (ILO) 2012-ben kiadott országjelentése is felhívta Dánia figyelmét.¹³)

10 Patrick Thornberry: The international convention on the elimination of all forms of racial discrimination. Oxford, Oxford University Press, 2016. IIO; Compilation prepared by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 15 (b) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1 and paragraph 5 of the annex to Council resolution 16/21. www.refworld.org.ru/pdfid/595f9c924.pdf

11 <https://rm.coe.int/fifth-report-on-denmark/16808b56a4>

12 <https://rm.coe.int/government-comments-on-the-fifth-report-on-denmark/16808b56ad>

13 www.ilo.org/dvn/normlex/en/?p=NORMLEXPUB:13100:0:NO:PI3100_COMMENT_ID:2700551



Finnország példája is érdekes esettel gazdagította az uniós tagállamok emberi jogi joggyakorlatát. Az EJEB 2017-ben nem támogatta, hanem elutasította egy értelmi sérült személy szabad mozgással kapcsolatos beadványát az A.-M.V.-ügyben,¹⁴ amikor a panaszos sérelmezte, hogy a finn bíróság nem engedélyezte gondnokának a leváltását, aki nem támogatta, hogy a gondnokolt egy kis, távoli faluba költözzön, távol a mostohaszüleitől. Az EJEB úgy látta, hogy a nemzeti bíróság az elutasító ítéletével nem sértette meg a panaszos jogait, mert az a panaszos érdekeit is figyelembe véve nem adott helyet a belátási képességében egyébként korlátozott ügyfél kérvényének.

Franciaország az autizmussal élő gyermekek és személyek vonatkozásában került a figyelem középpontjába az emberi jogi diskurzus során. Az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának 2016-os jelentése szerint az autista gyermekek Franciaországban „széles körű jogsértéseknek vannak kitéve”. Jelentős részük nem jut hozzá az általános oktatáshoz és sokaknál, állítja a jelentés, „nem hatékony pszichoanalitikus terápiákat, túlgyógyszerezést és elhelyezést alkalmaznak a pszichiátriai kórházakban és intézményekben.”¹⁵ Ilyen előzmények után az EJEB 2018-ban úgy döntött a Dupin-ügyben,¹⁶ hogy önmagában az autizmussal élő gyermeknek állami iskolákba történő felvételének elutasítása nem keletkeztet diszkriminációt, mert a gyermek állapota is befolyásolja az iskoláztatás körülményeit. (Az ügy egyik leglényegesebb vonása az volt, hogy az érintett szülők közt is vita állt fenn, ugyanis az apa támogatta gyermekének speciális intézményben történő iskoláztatását, míg az anya elvetette azt.) Szintén a jogvédők ellenében hozott ítéletet az EJEB, amikor 2018-ban úgy határozott, hogy nem sértette meg Franciaország az EJE-t azzal, hogy nem biztosította (gondnoksági bíró által) a gondnokság alatt álló személy számára a korlátozásmentes jogot a

14 Kérelemszám: 53251/13, ítélet: 23/03/2017.

15 Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (A/HRC/WG.6/29/FRA/2), 13/II/2017 és lásd különösen: CRC/C/FRA/CO/5, para. 57 (b) és 59. pontok.

16 Kérelemszám: 2282/17, ítélet: 18/12/2018.

házasságkötésre a Delecolle-ügyben¹⁷ született döntés alapján. Ugyanakkor a belátási képességükben nem korlátozott fogyatékos személyek esetében az EJEB még korábban, 2015 februárjában elmarasztalta az országot a Helhal-ügyben¹⁸ amiatt, hogy megsértette egy olyan fogyatékossgal élő elítélt személy méltóságát, akinek megfelelő személyzet hiányában a rabtársa volt kénytelen segíteni tisztálkodni. Az ENSZ – egyebek mellett – felhívta Franciaországot arra is, hogy támogassa valamennyi fogyatékossgban szenvedő személy országos érdekvédelmét, mint ahogy a bentlakásos intézmények kiváltásának folyamatát is, valamint az előbb említett célcsoport, az autizmussal élők helyzetének javítását is.

Görögország szintén a fogyatékkal élő gyermekek kapcsán került az érdeklődés homlokterébe: az ENSZ emberi jogi főbiztosa azt állapította meg 2016-ban, hogy a lechainai gyermekotthonban embertelen körülmények közt éltek a fogyatékossgal élő gyermekek, akiket ráadásul gyógyszeresen szádaltalak, illetve az ágyakhoz szíjaztak. (A jelenség kapcsán két évvel később az USA 2018. évi Emberi Jogi Jelentése is súlyos problémának tartotta a gyermekekkel szembeni erőszakot.¹⁹) Az ENSZ emberi jogi főbiztosa azt is hozzátette, hogy a fogyatékossgal élő gyermekek mindössze 15%-a járhat iskolába a beszámolók szerint.²⁰

Horvátország esetében szintén előfordult egy fontos, a cselekvőképességgel összefüggő jogügy az EJEB-nél. A Krušković-ügyben²¹ egy cselekvőképtelen személy saját gyermeke apjaként történő

17 Kérelemszám: 37646/13, ítélet: 25/10/2018.

18 Kérelemszám: 10401/12, ítélet: 19/2/2015.

19 <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/03/GREECE-2018-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf>

20 Compilation prepared by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 15 (b) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1 and paragraph 5 of the annex to Council resolution 16/21 (A/HRC/WG.6/25/GRC/2), 07/03/2016.

21 Kérelemszám: 46185/08, ítélet: 21/09/2011.



elismerésének, illetve nyilvántartásba vételének megtagadása volt a kérdés. Az EJEB egy másik, hasonló vonatkozású témában is elmarasztalta Horvátországot a Guberina-ügyben,²² mert a horvát hatóságok nem vették figyelembe egy fogyatékossgal élő gyermek apjának adókedvezményre vonatkozó kérelmét súlyosan fogyatékos gyermekének szükségleteihez – az észszerű alkalmazkodás követelményére is figyelemmel – igazodó ingatlanvásárlása kapcsán. A fogyatékos gyermekeknél maradvány, több európai uniós tagállamhoz hasonlóan, az ENSZ emberi jogi főbiztosa szerint Horvátországban is aggályos volt, hogy a fogyatékossgal élő személyek körében túl magas az intézményben élő gyermekek száma (2016), és nem volt látható csökkenő tendencia ezen a téren. A főbiztos szerint az egyértelmű szabályozási környezet is hiányzott a fogyatékossgal élő gyermekek elhelyezése kapcsán. Ennek közvetlen előzményeként az ENSZ Kínzás Elleni Bizottsága 2015-ben aggályait fejezte ki a pszichiátriai intézményekben alkalmazott fizikai erőszak **különböző formáit illetően**.²³

Írország is az intézetben elhelyezett személyek kapcsán került górcső alá, ugyanis az ENSZ emberi jogi főbiztosa szerint Írországnak be kellene tiltania az erőszakos (nem beleegyezésen alapuló) gyógyszeres kezeléseket, az elektrosokk és más kényszerítő eszközök használatát.²⁴ Egy 2018-ban megjelent, a Trinity College által publikált tanulmány szerint Írországnak évente félszáz embert kezelnek

22 Kérelemszám: 23682/13, ítélet: 22/03/2016.

23 Compilation prepared by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 15 (b) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1 and paragraph 5 of the annex to Council resolution 16/21 (A/HRC/WG.6/22/HRV/2), 23/02/2015.

24 Compilation prepared by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 15 (b) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1 and paragraph 5 of the annex to Council resolution 16/21 (A/HRC/WG.6/25/IRL/2), 07/03/2016.

elektrosokkal akaratum ellenére.²⁵ Ugyanebben az évben jogszabály által létrehozott hivatalos szerv, a *Mental Health Commission* által lefolytatott hivatalos vizsgálat azt **állapította** meg, hogy az érintettek egyötödének az emberi méltóságát sem tartották tiszteletben az ilyen intézményekben, mert a vizsgált intézményekben élők 43%-a számára nem biztosított az egyágyas szoba, valamint a megosztott szobákban élők 90%-ának nem volt semmilyen privát szférája, olyanira, hogy még függöny sem választotta el az ágyaikat.²⁶

Lengyelország egy érdekes esettel hívta fel magára a figyelmet: a Kacper Nowakowski-ügy²⁷ során az EJEB 2017 januárjában úgy döntött, hogy az érintett siketnéma apának megvan a joga ahhoz, hogy a hallássérült fiúgyermekével jelnnyelven tarthasson kapcsolatot, és a nemzeti bíróságnak nem csupán az érintett fogyatékoságának fiziológiai tényére, hanem a lehetséges akadálymentesítési megoldásokra is figyelemmel kellett volna lennie.

Lettországot – Írországhoz hasonlóan – az állami fenntartású szociális intézményekben élő felnőtt értelmi sérültekkel szembeni bánásmód miatt marasztalták el. Az ENSZ Kínzás Elleni Bizottsága aggályait fejezte ki azon lett gyakorlat miatt, amikor felnőtt **értelmi sérülteket erőszakkal** szádaltak erős gyógyszerekkel, és hiányoztak a megfelelő garanciális szabályok a visszaélések megakadályozására, valamint a panaszok kivizsgálására.²⁸

25 <https://www.independent.ie/irish-news/health/electric-shock-therapy-positive-37062418.html>

26 <https://static.rasset.ie/documents/news/2019/07/8592-mhc-2018-inspection-24hr-3.pdf>

27 Kérelemszám: 32407/13. ítélet: 17/01/2017.

28 CAT/C/LVA/CO/3–5. <https://undocs.org/CAT/C/LVA/CO/3-5> és lásd még: Compilation prepared by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 15 (b) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1 and paragraph 5 of the annex to Council resolution 16/21 (A/HRC/WG.6/24/LVA/2), 18/11/2015



Litvánia is a belátási képességükben korlátozott személyek kapcsán került az EJEK elé. Az A.N.-ügyben²⁹ 2016-ban hozott döntés szerint a litván gondnoksági rendszer kapcsán a taláros testület jogsértőnek találta azt a szabályozást és gyakorlatot, miszerint az érintett, súlyos mentális sérüléssel rendelkező személy nem kérvényezheti szabadon a saját cselekvőképtelenségének felülvizsgálatát, megsértve az EJEK 6. cikkét. Ráadásul az ENSZ fogyatékkal élő személyek jogaival foglalkozó bizottsága (CRPD) szerint³⁰ Litvániának biztosítani kell a hozzáférhető és akadálymentesített jogi képviseletet a fogyatékkal élő személyek számára a szabadságot korlátozó intézményekben is, különös tekintettel a börtönökre. Egy másik témában – de nem egyedülálló módon – 2016-ban az ENSZ emberi jogi főbiztosa egy kellő költségvetési támogatásra támaszkodó, átfogó intézménykiváltási program elindítását is javasolta, méghozzá egy megfelelő monitoringrendszer kiépítésével együtt. A főbiztos ugyanis aggályosnak látta a fogyatékkal élő gyermekek, különösen az értelmi sérült gyermekek elhelyezését a bentlakásos, illetve nappali intézményekben, különösen a ventai intézményben. A főbiztos hozzátette azt is, hogy a beleegyezésen nem alapuló gyógykezelés alkalmazása kapcsán is hiányoznak a megfelelő jogi garanciák.³¹

Luxemburg – Belgiumhoz és Hollandiához hasonlóan – kritikák kereszttüzeben áll az intézményekben elhelyezett fogyatékkal élő személyek kapcsán. Az emberi jogi főbiztos 2017-es jelentésében megjegyezte, hogy folyamatosan nőtt a sérült emberek intézményi formában történő elhelyezésének kockázata. Ráadásul a főbiztos szerint a fogyatékossgal élő személyek jogainak érvényesülését monitorozó intézmények (*Consultative Council of Human Rights* és

29 Kérelemszám: 17280/08, ítélet: 31/05/2016.

30 Lásd különösen: CRPD/C/LTU/CO/1 28. pont.

31 Compilation prepared by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 15 (b) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1 and paragraph 5 of the annex to Council resolution 16/21 (A/HRC/WG.6/26/LTU/2), 22/08/2016.

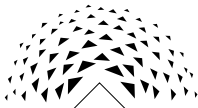
Center for Equal Treatment) vonatkozásában hiányzik a hatékony és megfelelő hatáskör a diszkriminációs panaszok **érdemi kezelésére**. Ezen túlmenően a **főbiztos** kifejezetten szegregációként azonosította az oktatás területén a fogyatékossgal élő gyermekek esetében, különösen az értelmi sérült gyermekek esetében követett luxemburgi gyakorlatot. Az ENSZ emberi jogi főbiztosa aggályosnak tartotta azt a luxemburgi gyakorlatot is, miszerint a pszichiátriai intézményben élő, értelmileg sérült fogyatékos emberek esetében fizikai erőszakot alkalmaznak, ami kínzásnak minősülhet.³²

Málta esetében általános jelleggel 2018-ban az ENSZ emberi jogi főbiztosa arra mutatott rá jelentésében, hogy Málta még nem hozott létre egyértelmű és széles körű mandátummal rendelkező nemzeti emberi jogi intézményt az emberi jogok monitorozása érdekében. Ami pedig a politikai jogokat illeti, Málta esetében a főbiztos előbb idézett jelentésében azt is kiemelte, hogy néhány esetben vak és látássérült szavazóknak a választási bizottság politikai pártok által delegált tagjai előtt szóban kellett kifejezniük választói akaratukat, ami a választójog titkosságát sértette meg.³³

Németország egy speciális esettel, a Surjit Singh Bedi-üggyel hívta fel magára a figyelmet a munkajog világában. Az uniós jogorvoslati fórumon a fogyatékossgal élő munkavállalók helyzetét érintően született európai bírósági ítélet, amely a 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelvvel ellentétesnek találta az olyan, kollektív szerződésben szereplő rendelkezéseket, amelyek előírják, hogy a munkahelyét elvesztett munkavállalónak, megfelelő megélhetése biztosításának céljából, a kötelező nyugdíjbiztosítási rendszer szerinti öregségi nyugdíjra való jogosultsága eléréséig

32 Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (A/HRC/WG.6/29/LUX/2), 13/11/2017.

33 Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (A/HRC/WG.6/31/MLT/2), 27/08/2018.



járó átmeneti kiegészítő támogatás folyósítása megszűnik, amikor a munkavállaló teljesíti a súlyos fogyatékossgal élő személyek előrehozott öregségi nyugdíjhoz szükséges feltételeket.³⁴

Ausztria esetében az osztrák rendvédelmi szervek munkájával kapcsolatban az ENSZ emberi jogi főbiztosa azt fogalmazta meg, hogy a börtönben fogvatartottakkal, illetve a pszichiátriai, fogyatékossgal élő betegekkel szemben túlzott, jogellenes erőszakot alkalmaznak.³⁵ Az EU Alapjogi Ügynökségének (FRA) 2019-es tematikus jelentése (*Criminal detention conditions in the European Union: rules and reality*)³⁶ a fogvatartás körülményeinek vizsgálatáról azt emeli ki, hogy bár Ausztriában létezik egy úgynevezett *Code of Conduct for Detention*, azonban a szaniterhelyiségekben a magánszférához való jog megfelelő biztosításával kapcsolatban problémák állnak fenn. Nemcsak Ausztria, hanem **Portugália** esetében is aggasztónak tartja a helyi börtönviszonyokat az Európa Tanács Kínzás Elleni Bizottsága (CPT). Ezt az ENSZ emberi jogi főbiztosa is megemlítette 2014-es jelentésében.³⁷ Nemcsak a 120% körüli túlszűfoaltság, hanem a pszichiátriai kezelésre szoruló fogvatartottak nem megfelelő orvosi ellátása is aggályos volt a CPT szerint. Erre a FRA 2019-es tematikus, fentebb idézett jelentésében hivatkozott, miszerint 2016-ban a portugál adatok alapján a 48 börtönnek több mint fele, 28 küzdött túlszűfoaltsággal. Az ENSZ emberi jogi főbiztos összefoglaló jelentése szerint továbbá aggályos az is,

34 C-312/17. számú. ügy: Surjit Singh Bedi kontra Bundesrepublik Deutschland és Bundesrepublik. ECLI:EU:C:2018:734.

35 Compilation prepared by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 15 (b) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1 and paragraph 5 of the annex to Council resolution 16/21 (A/HRC/WG.6/23/AUT/2), 23/08/2015.

36 https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-criminal-detention-conditions-in-the-eu_en.pdf

37 Compilation prepared by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 15 (b) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1 and paragraph 5 of the annex to Council resolution 16/21 (A/HRC/WG.6/19/PRT/2), 13/02/2014.

hogy nem minden esetben vizsgálhatja meg, illetve kérdezheti ki az orvos a sérült elítéltet a sérüléseiről a börtönszemélyzet jelenléte nélkül. Ezzel kapcsolatban különösen nagy probléma a börtönökben elkövetett öngyilkosságok magas száma, valamint az is, hogy a 16 és 18 év közöttiekre már kiszabható akár 30 napos átmeneti magánzárka is.

Az EJEB által hozott ítéletek kapcsán **Románia** rendszeresen, több alkalommal is felhívta magára a nemzetközi szakmai és emberi jogi közösség figyelmét.³⁸ Az ENSZ szerint 2011 januárja és 2014 augusztusa között Romániában közel 2000 fogyatékos személy veszthette életét a rossz ápolási körülmények miatt. Civilek által eljuttatott jelentések, beszámolók szerint³⁹ korábban, csak 2003–2004-ben a Poiana Mare nevű pszichiátriai kórházban közel száz személy veszthette életét. Az EJEB 2016 májusában elmarasztalta Romániát az I.C.-ügyben⁴⁰ egy 14 éves, fogyatékkal élő lány megerőszkolása ügyében, mert a bíróság szerint a hatóságok nem kellő mértékben vették figyelembe az áldozat beszámolóját, és ezzel az eljárással, vagyis az embertelen, megalázó bánásmód alapján megsértették az EJEE 3. cikkét. 2020-ban egy újabb, a Cinta-ügyben⁴¹ született döntés a fogyatékkal élő személyek témájában: az EJEB egy értelmi sérült apa gyermeke láthatási jogának korlátozása miatt marasztalta el az országot, mert a román bíróság nem vizsgálta érdemben az apa sérülését gyermeke láthatósága kapcsán.

Spanyolország esetében is úgy látja a CRPD Bizottsága 2019-ben,⁴² hogy a spanyol polgári eljárási törvény (763. cikkely) és gyakorlat lehetővé teszi a fizikai, mechanikus, gyógyszeres, elektrosokkos

38 Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (A/HRC/WG.6/29/ROU/2), 9/11/2017

39 https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2160-mental-health-study-2009-RO.pdf.

40 Kérelemszám: 36934/08, ítélet: 24/5/2016.

41 Kérelemszám: 3891/19, ítélet: 18/2/2020.

42 Lásd különösen: CRPD/C/ESP/CO/2-3 29. pont.



kényszerítő eszközök és terápiák alkalmazását, akár az érintett személy beleegyezése nélkül is. Az emberi jogi főbiztos szerint mind a spanyol médiában, mind pedig a gyógyszeripar részéről folytatódik a pszichoszociális fogyatékossgal élő emberek megbélyegzése. A főbiztos szerint sürgősen intézkedéseket kell hozni Spanyolországban a fogyatékos gyermekek intézményekben történő elhelyezésének megakadályozása érdekében, megfelelő, közösségi alapú és a családokat támogató szolgáltatások fejlesztésével, illetve egy intézménykiváltási program biztosításával.⁴³ Speciális jogesetként értelmezhető a Daouidi-ügy,⁴⁴ amelyben az uniós taláros testület a munkahelyi balesetek témájában foglalkozott a fogyatékossgal összefüggésben a „hosszan tartó” jelleg meghatározásával. Ennek során CRPD rendelkezéseivel együtt értelmezte a bíróság ezt a kérdést. Itt említendő meg a Ruiz Conejero-ügy is,⁴⁵ amelynek alapján az uniós joggal ellentétesnek bizonyult az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi azt, hogy a munkáltató felmondhatja a munkavállaló munkaszerződését annak akár igazolt, de rendszeresen ismétlődő távollétei miatt olyan esetben is, amikor e távollétekre a munkavállaló fogyatékossgának betudható betegségek miatt kerül sor, kivéve, ha e szabályok – amelyek a munkahelyi hiányzás elleni küzdelem törvényes célját szolgálják – nem lépik túl a szükséges mértéket. Ez utóbbi megítélése az adott bíróság feladata. Egy még frissebb döntésében az uniós bíróság a Nobel Plastiques Ibérica SA-ügyben⁴⁶ a fogyatékossgal kapcsolatosan azt nyilvánította ki, hogy az egy olyan egészségi állapot, amely különösen valamilyen tartósan fennálló testi, értelmi vagy lelki károsodáson alapuló korlátozottságot

43 Compilation prepared by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 15 (b) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1 and paragraph 5 of the annex to Council resolution 16/21 (A/HRC/WG.6/21/ESP/2), 11/11/2014.

44 C-395/15 számú ügy: Mohamed Daouidi kontra Bootes Plus SL és társai. ECLI:EU:C:2016:917.

45 C-270/16 számú ügy: Carlos Enrique Ruiz Conejero kontra Ferroservicios Auxiliares SA és Ministerio Fiscal. ECLI:EU:C:2018:17.

46 C-397/18 számú ügy: DW kontra Nobel Plastiques Ibérica SA. ECLI:EU:C:2019:703.

eredményez, és amely más egyéb akadállyal együtt korlátozhatja az érintett személy szakmai életben való teljes, hatékony és más munkavállalókkal egyenlő részvételét. (Az ítélet érinti az úgynevezett észszerű alkalmazkodás (*reasonable accommodation*) követelményét is, amit a munkáltatónak biztosítania kell.)

Svédország esetében az ENSZ emberi jogi főbiztosa 2014-es jelentésében szintén az önvészélyes, pszichoszociális állapotuk miatt akaratuk ellenére zárt intézményekbe kerülő személyek elektrosokkterápiájának kötelező alkalmazására hívta fel a figyelmet, különös tekintettel a nők esetében, valamint a fogyatékosággal élő személyek körében kiugró arányban mutatkozó öngyilkosságokra.⁴⁷ Az ENSZ emberi jogi főbiztosa már 2014-ben arra mutatott rá, hogy az értelmi fogyatékos gyermekekkel erőszakosan bánnak a részükre fenntartott egészségügyi intézményekben, bizonyos esetekben ágyhoz kötözve és magánzárkákban tartva őket.

Szlovákia is hasonló témában kapott 2018-ban elmarasztalást az ENSZ emberi jogi főbiztostól: a fogyatékosággal élő személyek esetében az a gyakorlat, hogy a gondnok jellemzően a gondnokolt megfelelő tájékoztatása nélkül adja meg az orvosi kezelésekre való hozzájárulást, valamint a fizikai, kémiai és egyéb kényszerített gyógyszeres kezelések az intézményekben lakó fogyatékosággal élő emberek esetében még mindig létező gyakorlat.⁴⁸

Végezetül **Szlovénia** esetében az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának (CRC) korábbi, 2013-as értékelése szerint a szlovéniai gyermekek pszichikai egészsége és mentális állapota aggodalomra adott

47 Compilation prepared by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 15 (b) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1 and paragraph 5 of the annex to Council resolution 16/21 (A/HRC/WG.6/21/SWE/2), 12/11/2014.

48 Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (A/HRC/WG.6/32/SVK/2), 6/11/2018



okot.⁴⁹ A CRC Bizottság jelentésében azt állította, hogy a 10–14 éves korosztály körében az öngyilkosság a második leggyakoribb halálok az országban. Az emberi jogi főbiztos 2019. évi jelentésében azt is szükségesnek tartotta, hogy a pszichiátriai intézetekben elhelyezett személyek helyzetének bírósági monitoringját is biztosítsák, méghozzá megfelelő jogi garanciák biztosításával.⁵⁰

A legfontosabb esetjog és kritikák rövid áttekintése után kijelenthető, hogy már önmagában ezeknek az eseteknek a rövid felsorolása is megmutatja azt, hogy bár nincs két egyforma tagállam, nincs két azonos életviszony és gyakorlat az uniós tagállamokban, ami egyúttal azok sokszínűségét és fejlettségbeli eltéréseit mutatja, néhány „ügytípus” tekintetében azonban igenis vannak hasonló problémák és kihívások (gondokság, börtönviszonyok, bentlakásos intézmények, gyógykezelés). Mindazonáltal ezen esetek szélesebb körű értelmezéséhez egy tágabb összefüggésrendszer is szükségeltetik, hiszen ezeknek az eseteknek van egy tágabb társadalmi, szociális kontextusa is, ami nem nélkülözhető a tisztább és pontosabb kép kialakítása érdekében.

A teljesebb kép, vagyis a még több „ügytípus”, mint például a foglalkoztatás, munkanélküliség, akadálymentesítés vagy éppen a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés stb. érdekében ajánlható – a Külgazdasági és Külügyminisztérium szakmai segítségével is készült – *Európai körkép – Európai értékek és megvalósulásuk az Európai Unió tagállamaiban az adatok és számok tükrében* című, Trócsányi László és Lovász László Gábor szerkesztésében megjelent kötet, amelyet a Ludovika kiadó gondozott és jelentetett meg 2020 végén. Jelen írás is ezen kiadványon alapul, így további jogesetokről és helyzetértékelésekről az *Európai körkép*ből tudhat meg többet a tisztelt Olvasó.

49 https://undocs.org/CRC/C/SVN/CO/3_4.

50 Compilation prepared by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 15 (b) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1 and paragraph 5 of the annex to Council resolution 16/21 (A/HRC/WG.6/20/SVN/2), 18/08/2014.

„7-es cikk” a horizonton? – egy új típusú monitoring eljárás evolúciója

Dr. Mayer Balázs

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.2.011

Összefoglalás: Az Európa Tanács (a továbbiakban: ET) tagországai által vállalt kötelezettségek és vállalások (obligations and commitments) betartásának ellenőrzésére különböző mechanizmusok alakultak ki a szervezet fennállásának eddigi bő hét évtizede során. Ilyen, ún. monitoring jellegű vizsgálódások és eljárások – különböző formában és megnevezéssel – mindhárom fő ET-intézményen (Miniszteri Bizottság, Parlamenti Közgyűlés, Főtitkár) belül polgárjogot nyertek és kodifikálódtak az ET felépítését és működését meghatározó alapidokumentumokban. Az elmúlt két-három évben azonban – a szervezetet hatékonyabbá tenni szándékozó reformtörekvések szellemében – a tagállami kötelezettség-vállalásokat ellenőrző eljárások terén is innovatív megoldások kristályosodtak ki. Jelen elemzés ezek egyikének, az ún. „kiegészítő közös eljárásnak” (complementary joint procedure) a fejlődéstörténetét tekinti át röviden.

Kulcsszavak: Európa Tanács, ET-intézmények, Miniszteri Bizottság, Parlamenti Közgyűlés, Főtitkár

Abstract: The present study intends to deliver an overview of the evolution of a novel monitoring procedure in the context of the Council of Europe. In the preliminary sections, following a brief introduction, one can find an overall illustration of the ‘follow-up scheme’

1 Különböző ET-dokumentumokban találkozhatunk eltérő megnevezésekkel is, úgy-mint „joint response procedure”, „joint procedure” stb. Tekintve, hogy az új típusú eljárást rögzítő végleges határozatokban a „complementary joint procedur” megnevezés rögzült, így a magunk részéről ezt és ennek magyar ekvivalensét tekintjük irányadónak.



of the pan-European organisation of 47 Member States currently in force aimed at ensuring the implementation of obligations and commitments by Member States. Thereafter the author endeavors to draw up a historic background that led to the notion of inventing a more coordinated and effective, though complementary, monitoring system which could reflect to challenging developments in Member States rapidly. In the final subchapters the characteristics, major features and procedural steps are made visible followed by the future prospect of such an institutional reform.

Keywords: *Council of Europe, 47 Member States, monitoring system, procedural steps*

A jelenlegi intézményi keret

Az ET monitoring jellegű funkcióit szolgáló eljárások – az azt megteremtő jogforrástípus, még inkább az alkalmazására jogosult intézmény függvényében – alapvetően kétféleképpen csoportosíthatók: az első csoportba az ún. *alapokmányi* megalapozottságú (*statutory*) intézmények és az általuk lefolytatható eljárások tartoznak. A második fogalomkörbe az ET keretében megalkotott *nemzetközi megállapodások*, vagy ET-testületek döntései nyomán életre hívott testületek (*convention-based*) részére biztosított felülvizsgálati jogkörök és mechanizmusok (Jagland, 2019b, 43. o.) sorolhatók. Az egyszerűbb és kezelhetőbb distinkció és tipológia érdekében, e tanulmány koordinátarendszerében az alapokmányi típust *általános*, míg a nemzetközi megállapodások által kodifikált, illetőleg ET-grémiumok révén életre hívott változatot *specifikusként* interpretálok.

Általános típusú monitoring eljárásokat leginkább a Parlamenti Közgyűlés és a Miniszteri Bizottság terejében tűnik célszerűnek azonosítani, bár a Főtitkár jogosítványai is ebbe a körbe sorolhatók.

Általános eljárások

Parlamenti Közgyűlés

A Parlamenti Közgyűlés (a továbbiakban: PKgy) monitoring feladatait és eljárását első ízben az 1993. június 29-én elfogadott ún. **488-as utasítás**² [Order 488 (1993)] szabályozta. Ennek értelmében a PKgy felkérte a Politikai Ügyek Bizottságát, valamint a Jogi Ügyek és Emberi Jogok Bizottságát, hogy az *új tagállamok* által vállalt kötelezettségek és vállalások végrehajtását kövesse figyelemmel, és arról félévente számoljon be a PKgy részére mindaddig, amíg valamennyi kötelezettséget nem teljesíti az adott tagország. Ez a jogi eszköz azonban egyrésztől csak a közép- és kelet-európai rendszerváltásokat követően az ET-be felvett új tagállamokat célozta, másrészt a vállalások nem teljesítése esetére *hátrányos jogkövetkezményeket sem irányzott elő*. [Érdekes egybeesés, hogy ugyanebben az időszakban, 1993. júniusi koppenhágai csúcstalálkozójukon fogalmazták meg az akkori uniós tagállamok is a kelet-európai bővítés gazdasági, politikai és intézményi feltételeit, mely szempontrendszer „koppenhágai kritériumok” (Horváth, 2007, 84. o.) néven vált meghatározóvá az európai integráció történetében.]

Az eljárás alá vonható országok körét *valamennyi tagra* kibővítő és *szankciórendszer*t intézményesítő jogi norma a 488-as utasítást hatályon kívül helyező, 1995. április 26-án elfogadott **508-as utasítás**³ lett (Mezei, 1999, 61. o.). Az 508-as utasítás által bevezetett szankciók közé tartozott első körben a nemzeti delegáció PKgy-mandátuma hitelesítésének az üléskezdetén történő megtagadása, illetve – amennyiben ez nem vezetne

2 Utasításokat 2004-ig fogadott el a PKgy plenáris ülése: ezek a jogi eszközök a parlamenti bizottságok részére megfogalmazott instrukciókat tartalmazták. Lásd: Mezei Géza (1999). Az Európa Tanács intézményei és működése – belülről nézve. In Gazdag Ferenc és Kovács Péter (szerk.), Az Európa Tanács 1949–1999 (58. o.).

3 Honouring of obligations and commitments by member states of the Council of Europe, Order 508 (1995). <https://pace.coe.int/en/files/1371/html> A letöltés ideje: 2021. március 28.



eredményre – a PKgy a Miniszteri Bizottsághoz fordulhatott, hogy a testület tegye meg a szükséges intézkedéseket az ET Alapokmányának 8. cikke értelmében, ami gyakorlatilag az adott ország ET-tagságának felfüggesztését, illetve akár megszűnését is implikálhatta.

A Parlamenti Közgyűlés (a továbbiakban: PKgy) szerepe és jelentősége a tagállami kötelezettségek és vállalások utókövetése terén 1997. január 29-én kapott újabb lendületet, amikor a PKgy plenáris ülése elfogadta a **III5 (1997) sz. határozatot**,⁴ s ezzel megalkotta a grémium önálló feladatkörrel rendelkező *Monitoring Bizottságát*.⁵ A külön e célra létesített testület életre hívásának indokát a III5-ös határozat 3. pontja rögzíti, miszerint az egyes plenáris bizottságok között számos átfedés és párhuzamosság alakult ki, s a kötelezettségek nyomon követése és ellenőrzése jelentős munkaterhet rótt a bizottságokra.⁶ A külön Monitoring Bizottság felállításával alapvetően négyféle ellenőrzési eljárástípus rögzült:

- i) **teljeskörű eljárás** (*full monitoring procedure*) – két jelentősétevő rendszeres látogatást tesz a vizsgált országban, intenzív párbeszédet folytat annak hatóságaival és a PKgy plenáris ülésein is eseti jelleggel napirendi pontként szerepel az adott tagország vizsgálata;
- ii) **posztmonitoring eljárás** (*post-monitoring dialogue*) – kevésbé intenzív vizsgálódás azon országok esetében, amelyek előrehaladást értek el a teljeskörű eljárásban;

4 Honouring of obligations and commitments by member states of the Council of Europe. Resolution III5 (1997). http://assembly.coe.int/nw/xml/RoP/RoP-XML2HTML-EN.asp?id=EN_CEGGJDI#Format-It A letöltés ideje: 2021. március 28.

5 Teljes nevén: az Európa Tanács tagállamai által vállalt kötelezettségek és vállalások tiszteletben tartásával foglalkozó bizottság.

6 Lásd a 2. sz. lábjegyzetben hivatkozott linket.

- iii) **időszakos felülvizsgálat**⁷ („*periodic review*”) – az előző két vizsgálat alatt nem álló tagállamok esetében alkalmazható folyamat, lefolytatásáról, ütemtervéről, a vizsgáladás szempontjairól a Monitoring Bizottság határoz; valamint
- iv) a **demokratikus intézmények működéséről készített külön jelentés** („*specific report on the functioning of democratic institutions*”) – a Monitoring Bizottság döntése alapján, eseti jelleggel lefolytatott eljárás, ha a körülmények egy adott ország esetében indokoltá teszik.

Miniszteri Bizottság

Az ET másik jelentős, kormányközi alapon működő szervének a tagállami kötelezettségvállalások nyomon követésére vonatkozó jogkörét és alapját a testület **1994.** november 10-én elfogadott **nyilatkozata**⁸ teremtette meg, ennek **végrehajtását**, eljárási lépéseit és jellemzőit pedig az **1995.** április 20-án elfogadott **döntésben**⁹ fektették le. A dokumentum alapelvi szinten rögzítette, hogy a folyamat során konstruktív párbeszédre törekednek, melynek a diszkrimináció tilalmán és az együttműködés alapelvein kell nyugodniuk, I. pontjának második mondata pedig – utalva ezen újszerű eljárások tkp. „*sui generis*” jellegére – hangsúlyozta, hogy a Miniszteri Bizottság (a továbbiakban: MB) által 1994-ben felállított ***szisztéma nem érinti a már működő (általános és specifikus) kontrollmechanizmusokat.***

7 Magyarország a tanulmány írásakor (2021. március vége) – Málta és Románia „társaságában” – ilyen eljárás alatt áll.

8 Declaration on compliance with commitments accepted by member states of the Council of Europe (Adopted by the Committee of Ministers on 10 November 1994 at its 95th Session). https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168053661f A letöltés ideje: 2021. március 30.

9 Lásd a 8. lábjegyzetet: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168062e57a A letöltés ideje: 2021. március 30.



Némi eltérést mutat a PKgy és a MB által létesített monitoring eljárások között, hogy a PKgy ellenőrzési rendszerét megteremtő 488-as utasítás nem fejt ki a tagállami kötelezettségek és vállalások „mibenlétét” – **az azt felváltó 508-as már némileg „bőbeszédűbb” ezen a területen** –, míg ezzel szemben a **MB 1994-es nyilatkozata** preambulumának második bekezdése konkrétan *nevesíti*, milyen *vállalásokat*¹⁰ kell az új tagországoknak teljesíteniük. A MB keretében lefolytatott monitoring eljárások 2004-ben,¹¹ majd 2007-ben¹² **végrehajtott reformja**¹³ eredményeképpen a grémium ellenőrzési mechanizmusai tematikai fókuszba helyeződtek, ad hoc alapon és kizárólag a MB által választott ügyekben zajlanak le.

A tagországi vállalások közvetlen nyomon követésén túlmenően a MB-nak az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) ítéletei végrehajtásának ellenőrzésében is van szerepe, melynek jogalapját az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: EJEE) 46. cikk 2. bekezdése¹⁴ teremti meg.

-
- 10 Az ET Alapszabályában, az Emberi Jogok Európai Egyezményében és más kapcsolódó nemzetközi jogi eszközökben foglalt demokrácia, emberi jogok és jogállamiság alapelveit. Lásd a 8. lábjegyzetet.
- 11 Committee of Ministers' thematic monitoring procedure: new modalities. (Adopted by the Committee of Ministers on 13 July 2004 at the 893th meeting of the Ministers' Deputies). https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805dc6ff A letöltés ideje: 2021. március 31.
- 12 Committee of Ministers' thematic monitoring procedure: New modalities (Adopted by the Committee of Ministers on 5 July 2007 at the 999th meeting (in camera) of the Ministers' Deputies). https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d559c A letöltés ideje: 2021. március 31.
- 13 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168058d922#_ftn23 Lásd a hivatkozott link 22. lábjegyzetét, a letöltés ideje: 2021. március 31.
- 14 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680063765> A letöltés ideje: 2021. március 31.

Főtitkár

Mint fentebb említettük, az ET főtitkárának szerepe a tagállami kötelezettségek teljesítésében az **általános**, alapokmányi megalapozottságú körbe sorolható. Ennek jogalapját az EJEE 52. cikke (*Főtitkári tudakozódás*)¹⁵ biztosítja, amelynek értelmében a Főtitkár megkeresésére minden tagország **tájékoztatást ad arról, hogy saját nemzeti jogában miként biztosítja az EJEE rendelkezéseinek hatékony végrehajtását**. Ezen túlmenően azonban a MB által lefolytatott (tematikus) monitoring eljárásokban is közreműködhet, egyrésztől témajavaslatokat tehet a MB részére a vizsgálandó területeket illetően, illetőleg a tematikus monitoringjelentések előkészítésében is részt vehet.¹⁶

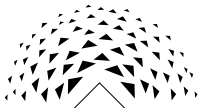
Specifikus eljárások

A specifikus nyomonkövetési mechanizmusokat csak érintőlegesen kategorizáljuk, mivel jelen elemzés vizsgálódásának origójába alapvetően nem ezek a folyamatok helyeződnek. Ezek közül azonban legfontosabbnak az **ET Emberi Jogi Biztosának** funkciója érdemel kiemelés. Az emberi jogi biztos – és egyidejűleg valamennyi, a PKgy és a MB égisze alatt zajló monitoring eljárás – ET-beli tevékenységének jogalapját általános jelleggel az ET Alapokmányának I. fejezete, azon belül is az I. cikk b) pontja¹⁷ **rögzíti**, amely célul tűzi ki az ET rendszerén belül az emberi jogok és alapvető szabadságok fenntartását és fejlesztését. Ezen célok tartalommal való megtöltésére és

¹⁵ Lásd a 14. lábjegyzetet.

¹⁶ Committee of Ministers' thematic monitoring procedure: New modalities [Adopted by the Committee of Ministers on 5 July 2007 at the 999th meeting (in camera) of the Ministers' Deputies] https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d559c 8. pont, ii. és iv. alpont. A letöltés ideje: 2021. március 31.

¹⁷ Statute of the Council of Europe, London, 5.V.1949. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680935bd0> A letöltés ideje: 2021. március 31.



megvalósítására szolgált a MB által 1999. május 7-én elfogadott Res (99) 50. sz. határozat,¹⁸ amely felállította az emberi jogi biztos intézményét. Az új tisztségviselő tagállamok emberi jogi sztenderdeknek való megfelelését monitoringozó tevékenységének jogalapját a Res (99) 50. sz. határozat 3. cikk e) pontja tartalmazza, amely kimondja, hogy az emberi jogi biztos azonosítja a tagországok jogrendszerében és gyakorlatában megmutatkozó hiányosságokat, elősegíti az emberi jogi normák hatékony végrehajtását, illetve – a tagországokkal egyetértésben – támogatja a hiányosságok leküzdését.

További specifikus ellenőrzési mechanizmusok (Jagland, 2019, 44–45. o.) működnek az alábbi ET-intézményekben és testületekben (példálózó felsorolás):

- Joggal a Demokráciáért Európai Bizottsága (Velencei Bizottság);
- Európai Kínzásellenes Bizottság (CPT);
- a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának Szakértői Bizottsága;
- a Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság (ECRI);
- Emberkereskedelem Elleni Szakértői Csoport (GRETA);
- Nők Elleni és Családon Belüli Erőszak Elleni Szakértői Csoport (GREVIO);
- Antikorrupciós és Pénzmosás Elleni Szakértői Csoport, ill. Szervezet (GRECO, MONEYVAL).

A reformfolyamat

Szélesebb perspektívából vizsgálva a kötelezettségvállalások betartása ellenőrzésének reformjával kapcsolatos folyamatokat, indokoltnak tűnhet visszamenni időben az ET állam- és kormányfőinek

18 Resolution Res(99)50 on the Council of Europe Commissioner for Human Rights. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805e305a
A letöltés ideje: 2021. március 31.

1997 őszén Strasbourgban tartott második esüestlalálkozójáig. Ezen a kongresszuson a tagállamok úgy határoztak, hogy figyelemmel az ET tagságának felduzzadására, valamint a megszorodó kihívásokra és feladatokra, szükségessé vált a szervezet megújítása. A reformfolyamattal kapcsolatos javaslatok kidolgozásával egy öttagú grémiumot (ún. *Bölcsék Tanácsa*) bíztak meg, melynek tagjai között foglalt helyet Kovács László akkori magyar külügyminiszter is (Gazdag és Kovács, 1999. 179. o.). A testület egyéves munkát követően, 1998 novemberében elkészített, nagyívű elemzésében¹⁹ részletesen kidolgozott javaslatokat vázolt fel az ET új alapokra helyezése és működésének hatékonyabbá tétele érdekében. A látletet egy egész fejezetet (II. 3.) szentelt a tagállamok által vállalt kötelezettségek teljesítése felügyeletének. E fejezet 70. pontja kiemelendő, ugyanis a jelentés rámutat, hogy a PKgy által folytatott monitoring eljárás, azok eredményei (határozatok és ajánlások, illetve azok plenáris és bizottsági vitái) jelentős hatást gyakorolnak a MB ebbéli tevékenységére, a két szerv között így kölcsönhatás alakul ki, amit érdemes megőrizni és továbbfejleszteni. Ezen túlmenően az elemzés javaslatot fogalmazott meg a (fentiekben specifikus ellenőrzési testületekként definiált) grémiumok és szakértői bizottságok (pl. CPT, ECRI stb.) jelentéseinek, illetve ténymegállapításainak a felülvizsgálati mechanizmusok során való felhasználására, de intenzívebb kooperációra is az EU-val és az EBESZ intézményeivel (Gazdag és Kovács, 1999. 204. o.). Ugyancsak releváns a fejezet 74–75. pontja, ahol az alfejezet címe (*A monitoring megerősítése*) is rámutat a felülvizsgálati eljárások hatékonyságának növelésére irányuló igényre; a 74. pont maga fogalmaz úgy, hogy „*nagyobb figyelmet kell fordítani a »Tagállamok Nyilatkozata Kötelezettségei Teljesítéséről« végrehajtására*” (Gazdag és Kovács, 1999. 205. o.).

19 Committee of Wise Persons – Final Report to the Committee of Ministers, 1998. október 20., CM (98)178. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805e328c A letöltés ideje: 2021. március 31.



A demokrácia, emberi jogok és jogállamiság helyzetéről szóló *2014. májusi jelentésében*²⁰ is foglalkozott a *Főtákar* a monitoring eljárások rendszerének problémáival, és két alapvető hiányosságot azonosított: egyrészt vannak olyan szakpolitikai területek, amelyek felülvizsgálatára nem létezik hatékony ellenőrzési szisztéma, másrészt pedig a létező mechanizmusok esetén is számos esetben átfe-
déses, duplikációk mutathatók ki, ezek pedig nyilvánvalóan az intéz-
ményesedett eljárások hatékonyságára nézvést is diszfunkcionális
hatással bírnak. Ezekon túlmenően maguk a vizsgálódási eljárások is
időben hosszadalmasak, illetve adott esetben reakcióképességük is
erősen megkérdőjelezhető. Ehhez Thorbjørn Jagland még hozzátet-
te, hogy jobb koordinációra is szükség volna a PKgy és a MB között.

Jöhet az ET „7. cikk szerinti” eljárása? – Az „orosz válság”

Az ET monitoringmechanizmus-reformja mozgatórugóinak meg-
értését illetően ismét történeti visszatekintésre van szükség, 2017–
2018-tól kezdődően ugyanis az ET intézményi válságba került.
Ennek előzménye 2014-től kezdődően Kelet-Ukrajnában az orosz–
ukrán konfliktus eszkalálódása, illetve a Krím félsziget Oroszország-
hoz való csatolása volt, melyet az ET illegálisnak minősített. A fej-
lemények hatására válaszul a PKgy elsőként 2014 áprilisában²¹ – a
2014. évi ülés végéig –, majd ezt követően 2015. január végén
ismét felfüggesztette²² az orosz parlamenti delegáció jogait a 2015.
évi ülés idejére. Utóbbi esetben a döntés indoka a kelet-ukrajnai
orosz katonai akciókon túl a Malaysian Airlines légitársaság MH17 sz.

20 State of democracy, human rights and the rule of law in Europe (2014) – Report by the Secretary General of the Council of Europe [SG(2014)I final]. <https://edoc.coe.int/en/fundamental-freedoms/5949-state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-in-europe.html> A letöltés ideje: 2021. április 1.

21 A Parlamenti Közgyűlés 2014. április 10-i határozata: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=20882&lang=en> A letöltése ideje: 2021. április 1.

22 A Parlamenti Közgyűlés 2015. január 28-i határozata: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=21538&lang=en> A letöltése ideje: 2021. április 1.

járatának lelvétele volt. 2016 októberében *Leonyid Szluckij*, az orosz parlament (Állami Duma) Nemzetközi Ügyek Bizottságának elnöke úgy nyilatkozott,²³ Oroszország csak akkor tér vissza a PKgy keretébe, ha az orosz delegáció parlamenti jogait helyreállítja. Strasbourg és Moszkva viszonya ezt követően sem javult, sőt, a helyzet tovább éleződött, amikor Oroszország 2017 nyarán felfüggesztette az ET működéséhez való pénzügyi hozzájárulásának (2021-ben mintegy 34 millió euró²⁴) befizetését.²⁵ 2018 októberében a helyzet odáig fajult, hogy Moszkva felvetette a szervezet önként való elhagyásának lehetőségét is, amennyiben Oroszországot ki akarnák zárni az ET-ből.²⁶ Végül 2019 nyarára a helyzet konszolidálódott, a PKgy ugyanis 2019 júniusában elfogadott határozatában²⁷ gyakorlatilag ismét megnyitotta az utat az orosz delegáció számára a PKgy-ba való visszatérésre.

Az ET „7. cikk szerinti” eljárásának megszületése

A 2019. áprilisában készült *főtitkári jelentés*²⁸ – nyilván nem függetlenül az orosz fejleményektől – ismét napirendre vette a monitoring rendszer problémáit és áttekintette a jelenleg működő gyakorlatot.

23 Leonyid Szluckij interjúja az Izvesztyija napilapnak: <https://iz.ru/news/637182>
A letöltés napja: 2021. április 1.

24 <https://www.coe.int/en/web/portal/russian-federation>

25 Az Orosz Föderáció Külügyminisztériumának közleménye a pénzügyi hozzájárulás befizetésének felfüggesztéséről: https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2805051?p_p_id=101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw&_101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw_languageId=ru_RU A letöltés ideje: 2021. április 1.

26 Szergej Lavrov külügyminiszter interjúja az Euronews-nak, 2018. október 16. https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3374833?p_p_id=101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw&_101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw_languageId=ru_RU A letöltés ideje: 2021. április 1.

27 Strengthening the decision-making process of the Parliamentary Assembly concerning credentials and voting, 25 June 2019. <https://pace.coe.int/en/files/27980/html>
A letöltés ideje: 2021. április 1.

28 Ready for future challenges - Reinforcing the Council of Europe - Report by the Secretary General for the Ministerial Session in Helsinki, 16-17 May 2019 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168093af03 A letöltés ideje: 2021. április 1.



A beszámolóban a Főtitkár rámutatott, hogy noha széles eszköztár áll rendelkezésre az ET számára a tagországok által vállalt kötelezettségek nyomkövetésére, azonban a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy ezek a mechanizmusok jelentősen fragmentáltak, széttagoltak, hiányzik a megfelelő koordináció, ezáltal pedig hatékonyságuk csorbát szenved. Ezért a PKgy és a MB monitoringtevékenységét sokkal összehangoltabb módon kellene lefolytatni, ugyanis ennek révén lehetne biztosítani, hogy a tagállamok tiszteletben tartsák az Alapszabály 3. cikkében foglalt alapelveket és értékeket, azaz a jogállamiság, az emberi jogok és az alapvető szabadságok katalógusát (Jagland, 2019b, 47. o.). Thorbojrn Jagland ezt az új típusú megközelítést „megerősített párbeszédként” (*enhanced dialogue procedure*) aposztrofálta (Jagland, 2019b, 48. o.). Az eljárás újdonsága abban rejlik, hogy amennyiben a megerősített párbeszéd keretében a felülvizsgálattal érintett tagállam részéről „tudatos gondatlanság” mutatkozik az együttműködés iránt, vagyis nem hajlandó kooperálni az ET szerveivel, a Főtitkár – vagy a PKgy – indítványozhatja a MB részére az Alapszabály 7. vagy 8. cikkében foglalt jogkörök alkalmazását. A 7. cikk egy tagállam önkéntes távozásának módozatait szabályozza, a 8. cikk pedig – amelyet európai uniós analógiával az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz) 7. cikkével²⁹ rokoníthatunk – az ET-tagság felfüggesztését, illetve megszünetését rögzíti. Már itt érdemes azonban hangsúlyozni, hogy az uniós 7. cikk szerinti eljáráshoz képest, amely a legextrémebb esetben „csupán” a tagállam egyes – köztük a Tanácsban öt megillető szavazati – jogainak felfüggesztését involválja, az ET Alapszabálya 8. cikkének alkalmazása akár a tagság megszünetetését is eredményezheti. Jagland szerint ez az új megközelítés kritikus időszakokban erősítené az ET kohézióját és hatékonyságát, megerősítené az ET pozícióját az intézményi válságot követően, és az Alapszabály módosítását sem igényli.

29 Az Európai Unióról szóló szerződés, 7. cikk <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A12016M007> A letöltés ideje: 2021. április 1.

2019. április 10-én a **PKgy elfogadta a Res 2277 (2019) sz. határozatát**,³⁰ amellyel utat nyitott egy „közös reakciós eljárás” bevezetésének. Ebben az állásfoglalásban a grémium rámutatott, hogy indokolt a PKgy és a MB közötti politikai dialógus fokozása és a szinergiák kialakítása azzal, hogy tiszteletben kell tartani mindkét testület saját jogköreit. (A határozat 15.2. pontjában hivatkozik a Bölcsek Tanácsa 1998. novemberi megállapításaira is.) A döntés rögzíti, hogy az új típusú monitoring eljárás végső soron elvezethet az Alapszabály 7., 8. és 9. cikkének³¹ alkalmazásához is. Ugyanezen a napon szintén elfogadásra került a **Rec 2153 (2019) sz. ajánlás**,³² amelyben a testület felhívja a MB-ot, hogy fontolja meg egy „közös reakciós eljárás” életre hívását, amelyet mind a MB, mind a PKgy, mind pedig a Főtitkár megindíthatna, de amelyben mindhárom intézmény együttesen venne részt. Az elképzelés szerint egy szigorú időbeli ütemezéssel rendelkező, lépésről lépésre meghatározott, világos folyamatra van szükség, amely megerősített legitimitációt, hitelességet, relevanciát, kihatást és szinergiát biztosítana az alkalmazandó eszközöknek, végső soron pedig – adott esetben – elvezethet az Alapokmány 7., 8. vagy 9. cikkének alkalmazásáig.

Az ET kormányközi szervezetének reakciója nem késlekedett soká, 2019. májusában ugyanis a MB a helsinki ülésén elfogadott határozatában³³ elismerte, hogy nyomós indok mutatkozik a két fő ET-intézmény, a PKgy és a MB közötti szoros együttműködés és koordinált fellépés kialakítására azokban az esetekben, amikor egy tagország megsérti a tagságból fakadó kötelezettségeit, vagy nem tartja tiszteletben a szervezet alapvető értékeit és alapelveit. Ezért a testület

30 Role and mission of the Parliamentary Assembly: main challenges for the future. Resolution 2277 (2019). <https://pace.coe.int/en/files/27662/html> A letöltés ideje 2021. április 1.

31 Az Európa Tanács Alapokmánya. <https://www.njt.hu/jogszabaly/1991-71-00-00> A letöltés ideje 2021. április 1.

32 Role and mission of the Parliamentary Assembly: main challenges for the future. Recommendation 2153 (2019). <https://pace.coe.int/en/files/27663/html> A letöltés ideje 2021. április 1.

33 A shared responsibility for democratic security in Europe – Ensuring respect for rights and obligations, principles, standards and values. Helsinki, 2019. május 17.



utasította az állandó képviselőket, hogy a PKgy-val szoros együttműködésben alakítsanak ki egy „kiegészítő eljárást”, amely – párbeszéd és együttműködés révén – arra sarkallná az érintett tagországot, hogy tegyen meg mindent annak érdekében, hogy megfeleljen az ET Alapokmányában foglaltaknak. Követelményként gyakorlatilag ugyanazon feltételeket szabták, amelyeket a 2153-as PKgy-ajánlás is tartalmazott.

2020. január 29-én a **PKgy elfogadta a Res 2319 (2020) sz. határozatot**,³⁴ amellyel megerősítette elkötelezettségét az új eljárás iránt, és lefektette a kiegészítő közös eljárás alapelveit, az eljárás PKgy általi kezdeményezésének konkrét lépéseit, ütemtervét, az egyes eljárási határidőket, illetve azokat a kondíciókat, amelyek végső soron az ET Alapszabálya 8. cikkének alkalmazásához, azaz a tagság felfüggesztéséhez, vagy akár megszüntetéséhez vezethetnek. A kezdeményezés sikerességéhez a PKgy-ben a képviselők ötödének támogatása szükséges, akik legalább három politikai csoporthoz és tizenöt nemzeti delegációhoz tartoznak. Az eljárás megindításához egy ún. „dupla többségre” volna szükség, vagyis a leadott szavazatok kétharmadának támogatására, akik egyben a PKgy összes szavazásra jogosult tagjának legalább egyharmadát képezik.

2020. február 5-én végül hosszú vitát követően, szavazás útján a **Miniszteri Bizottság elfogadta** az MB, a PKgy és a Főtitkár – egy tagállam súlyos kötelezettségzegése esetén alkalmazandó – **közös reakciós eljárásáról szóló határozatát**.³⁵ A döntés meghozatalát az ET 47 tagállama közül 40 támogatta, 1 ország (Ukrajna) ellene szavazott, 6 tagország (Oroszország, Litvánia, Lettország, Észtország, Azerbajdzsán, Szerbia) pedig tartózkodott. A MB döntését megvizsgálva szembevetendő, hogy a végleges határozat „kiegészítő eljárásról” szól, a „közös” szó kimaradt a szövegből, jöllehet korábban

34 Complementary joint procedure between the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly in response to a serious violation by a member State of its statutory obligations, 2020. január 29. <https://pace.coe.int/en/files/28568/html>
A letöltés ideje 2021. április 1.

35 Complementary procedure between the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly in response to a serious violation by a member State of its statutory obligations, CM/Del/Dec(2020)1366/1.7, 2020. február 5.

több ízben hangsúlyt kapott, hogy az ET szerveinek szorosan együtt kell működniük a folyamat során, nem csupán egymással, de az érintett tagállammal és más szereplőkkel is. Az új eljárás kapcsán elfogadott határozat mellélete tartalmazza a folyamat gyakorlati lépéseit.

- Első lépésben a **kezdeményezést** kétharmados többséggel kell elfogadni a MB-ban; amennyiben pedig az eljárást a PKgy vagy a Főtitkár kezdeményezi, a legközelebbi MB-ülésem napirendre kell venni az indítványt. Ezt követően a MB elnöke, a PKgy elnöke és a Főtitkár **magasszintű találkozón** vesz részt az **érintett országban**, áttekintik a vitás kérdéseket és megkísérik a nézeteltérések tisztázását, melynek eredményéről jelentést terjesztenek elő a MB és a PKgy részére. A jelentés tartalmától függően kerülhet sor az eljárás következő lépésére. Ezzel lezárul az eljárás első szakasza, melynek indikatív időkerete négy hét.
- A második szakaszban – amennyiben sor kerül rá – **ütemterv (road map) kidolgozása** (12 hetes időkeretben) történik meg. Az ütemterv kialakítása a Főtitkár feladata, aki ebben a dokumentumban konkrét, a tagország által végrehajtandó intézkedéseket vázol fel, amelyekhez szigorú időkereteket rendel. Az ütemterv előterjesztését követően azt mind a PKgy, mind pedig a MB saját eljárásuk szerint elfogadja.
- A harmadik fázis az **ütemterv végrehajtásáról** szól (12 hónapos időkeretben). Ennek során a Főtitkár koordinációjában és a tagállam aktív közreműködésével konstruktív dialógus zajlik a felek között. A tárgyalások eredményétől függően, amennyiben pozitív eredmények mutatkoznak, a MB haladéktalanul dönthet az eljárás felfüggesztéséről vagy megszüntetéséről.
- Az eljárás utolsó eleme tartalmazza azt a mozzanatot, amelyben a **tagország képviseleti joga** a PKgy-ben és/vagy a MB-ban **felfüggeszthető**, illetve **felkérhető**, hogy **lépjön ki** a



szervezetből. Amennyiben a MB – a PKgy-val és a Főtitkárral folytatott egyeztetést követően – kétharmados többséggel úgy dönt, hogy nem következett be pozitív irányú elmozdulás, és az érintett tagállam továbbra is megsérti az Alapokmány 3. cikkét, a MB döntést hozhat az Alapokmány 8. cikkének megfelelően. Amennyiben a tagállam időközben orvosolja a hiányosságokat és döntéseit, jogszabályait összhangba hozza az Alapokmánnyal, a MB – a PKgy-val és a Főtitkárral folytatott egyeztetést követően – visszavonhatja fenti döntését.

Értékelés

Az ET ambiciózus vállalást tett, amikor megkísérelte meghonosítani ezt az új típusú szankciós mechanizmust, eddig ugyanis a szervezet nem rendelkezett eszközökkel arra, hogy „renitens” tagjait megrendszabályozza. Mivel az ET tagságát működési ciklusának első négy évtizedében többségében szilárd parlamentáris demokráciák alkották – s ezáltal huzamosabb ideig „nyugati elitklubnak” volt tekinthető –, a II. világháború utáni évtizedekben, a világégés tragikus tapasztalatai következtében nem merült fel, hogy szükség lehetne a tagállamokkal szemben a tagsági feltételek nem teljesítése miatt hátrányos jogkövetkezmények bevezetésére. Bár még nagyon új maga a „kiegészítő közös eljárás” intézménye, s még nem került sor gyakorlati alkalmazására, mindazonáltal kérdéses az új mechanizmus hatékonysága, figyelemmel arra, hogy eddig is már több mód kínálkozott a tagállami kötelezettségek és vállalások utókövetésére, noha érdemi szankciók nélkül. Nyitott kérdés az is, hogy az eljárás mennyire lesz képes **pártatlan és objektív, érdemi** és konstruktív egyeztetések szintérvé fejlődni, nem válik-e a szubjektív és elfogult politikai érdekérvényesítés és nyomásgyakorlás eszközévé, annak ellenére is, hogy több ponton hangsúlyozásra kerül az inkluzívitás és a strukturált párbeszéd fontossága. Az Európa Tanács mint patinás európai szervezet hitelessége és tekintélye is múlhat ezen.

Irodalom

Könyvek, tanulmányok

Gazdag, Ferenc és Kovács, Péter (szerk.) (1999). *Az Európa Tanács 1949–1999. Tanulmányok – dokumentumok*. Budapest: Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet.

Horváth, Zoltán (2007). *Kézikönyv az Európai Unióról*. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó.

Internetes oldalak

Az Európa Tanács (ET) honlapja: <https://www.coe.int/en/web/portal/home>

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (MB) honlapja: <https://www.coe.int/en/web/cm>

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének (PKgy) honlapja: <https://pace.coe.int/en/>

Az Európa Tanács emberi jogi biztosának honlapja: <https://www.coe.int/en/web/commissioner>

Az Európa Tanács korábbi főtitkárának (Thorbjorn Jagland) honlapja: <https://www.coe.int/en/web/secretary-general/reports-thorbjorn-jagland>

Az európai uniós jogszabályok honlapja: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=hu>

Nemzeti Jogszabálytár: <https://www.njt.hu/>

Az Izvesztyija orosz napilap honlapja: <https://iz.ru/>

Az Orosz Föderáció Külügyminisztériumának honlapja: <https://www.mid.ru/ru/home>

