



De iurisprudencia et iure publico

JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT

www.dieip.hu | www.dieip.com

II. évfolyam

2008/1. szám

Kiadja:

Szegedi Tudományegyetem

Állam- és Jogtudományi Kar

Politológiai Tanszék

dieip@dieip.hu

Cím:

6722

Szeged

Rákóczi tér 1.

Tel. / fax: 62/544-386

Főszerkesztő: Paczolay Péter

Társszerkesztők:

Tóth J. Zoltán

Fejes Zsuzsanna

Kovács Endre Miklós

Technikai szerkesztők:

Bunda Péter

Tördelés:

Hollósi-Simon Dóra

HU ISSN: 1789-0446



Tartalomjegyzék

Egerszegi Béla	
Személyes adataink határon át – Kezelés, vagy védelem?.....	2
Fábián György	
Az európai parlamenti választások.....	10
Fejes Zsuzsanna	
(Euro)régiók Európája.....	21
Király Andrea	
Gulliver és Lilliput a XXI.században: Ciprus és Málta európai uniós ügyei.....	31
Mezei Péter – Regina Henning	
A bizalmi kérdés a magyar és a német alkotmányjogban	74
Révész Béla	
A magyar politikai vezetés és a Közös Piac korai időszaka	93
<i>Mellékletek</i>	108
Rixer Ádám	
Isteni jog és emberi törvény Káin és Ábel történetében.....	120
Sallai János	
Államhatárok a Kárpát-medencében.....	140
<i>Mellékletek</i>	145
Trócsányi László	
Közösségi intézmények és nemzeti érdek.....	146

*Egerszegi Béla adatvédelmi szakértő,
Adatvédelmi Biztos Hivatala*

Személyes adataink határon át Kezelés, vagy védelem?¹

2007. december 21-én Magyarország is a schengeni övezet teljes jogú tagjává válik, ami azt jelenti, hogy a többi schengeni tagállammal nem közös magyar országhatár jelenti az övezet külső határát.

Mint ismeretes a schengeni határon való átjutás az állampolgárok számára különböző okmányok meglétének ellenőrzéséből áll. Az eljárás attól függ, hogy a határon átlépni kívánó állampolgár a schengeni tagállam-, Európai Unió tagállamának-, vagy harmadik ország állampolgára –e. A schengeni övezeten belül már nincs határellenőrzés, de az un. mélységi ellenőrzésre számítani lehet. Ennek keretében az adott tagállam rendvédelmi hatóságai ellenőrizhetik személyazonosságunkat.

Európa egyre nagyobb területén légiessülő határok kialakulását az un. Schengeni Megállapodás tette lehetővé. Ennek főbb állomásai a következők:

1985. június 14-én öt ország BENELUX, Németo. és Francia O. Schengenben aláírták azt a megállapodást, melynek célja a belső határon történő átlépés szabad mozgás akadályainak eltávolítása, áruk szabad mozgásának biztosítása. A megállapodás végrehajtásának egyik feltétele: a belső határok megszüntetése ne veszélyeztesse a nemzetbiztonságot.

1990. június 19-én az alapító országok aláírták a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezményt.

1990. novembere és 1996. decembere között ehhez az egyezményhez még tíz ország csatlakozott. A tagállamok nem mindegyike EU tagállam, (Norvégia, Izland) és nem minden tagállam csatlakozott (Anglia, Írország).

1999. május 12-i EU Tanácsi Határozattal illesztették be a Schengeni vívmányokat az EU jogi keretébe.

¹ A „Kárpát-medencei Fiatal Politológusok Konferenciája - 50 éves az Európai Unió - Többszintű kormányzás az Európai Unióban” című konferencián elhangzott előadás írott változata (Szeged, 2007. november 30. - december 1.)

Az EGYEZMÉNY IV. fejezete rendelkezik a Schengeni Információs Rendszer (SIS) kialakításáról.

Ennek célja:

- automatizált lekérdezési eljárás révén hozzáférjenek a személyekre és tárgyakra vonatkozó figyelmeztető jelzésekhez a nemzeti jognak megfelelően végzett határellenőrzések, és más, az országon belül végzett rendőrségi és vámellenőrzések céljából,
- a 96. cikk szerinti figyelmeztetőjelzés-kategória esetében vízumok és tartózkodási engedélyek kiadása, valamint
- az idegenrendészeti jogszabályok alkalmazása céljából a személyek mozgására vonatkozó rendelkezéseinek végrehajtása.

A rendszer két részből áll: egy nemzeti és egy központi részből. A strasbourgi központi rész a technikai támogató egység segítségével a nemzeti részekből kialakítja a központi adatbázist. A technikai támogatóegység adatállományai személyekre és tárgyakra vonatkozó figyelmeztető jelzéseket tartalmaznak, amennyiben ezek valamennyi Szerződő Felet érintik. A technikai támogató egység adatállománya személyekre és tárgyakra vonatkozó figyelmeztető jelzéseket, valamint a korábban törölt adatokat tartalmazza. A törölt adatokat a technikai támogatóegységben egy évig még tárolják. Ezen időszak alatt csak pontosságuk és bevitelük jogszerűségének utólagos ellenőrzése érdekében használhatók fel. Ezt követően az adatokat meg kell semmisíteni.

A Schengeni Információs Rendszer csak azokat az adatkategóriákat tartalmazza, amelyeket az egyes Szerződő Felek szolgáltatnak, és amelyek a 95-100. cikkben megállapított célok érdekében szükségesek. A figyelmeztető jelzést kiadó Szerződő Fél megvizsgálja, hogy az ügy jelentősége indokolja-e figyelmeztető jelzés bevitelét a Schengeni Információs Rendszerbe.

A SIS által kezelt személyes adatok:

Személyek vonatkozásában legfeljebb a következő adatokat vihetik be:

- a) vezetéknév és utónév, adott esetben a felvett nevet külön rögzítik;
- b) különleges, objektív és nem változtatható testi ismertetőjelek;
- c) második utónév első betűje;
- d) születés helye és ideje;
- e) nem;
- f) állampolgárság;

- g) jelzés arról, hogy az érintett személyeknél van-e fegyver;
- h) jelzés arról, hogy az érintett személyek erőszaktól sem riadnak-e vissza;
- i) a figyelmeztető jelzés oka;
- j) a foganatosítandó intézkedés.

Egyéb információk - különösen az Európa Tanács 1981. január 28-án kelt, az egyéneknek a személyes adatok gépi feldolgozása során való védelméről szóló egyezményének 6. cikke első mondatában felsorolt adatok - nem engedélyezettek.

Ha a Szerződő Fél úgy véli, hogy a figyelmeztető jelzés nem egyeztethető össze nemzeti jogszabályaival, nemzetközi kötelezettségeivel vagy alapvető nemzeti érdekeivel, a Schengeni Információs Rendszer nemzeti részének adatállományában található figyelmeztető jelzéshez a későbbiekben olyan értelmű megjelölést csatolhat, hogy a figyelmeztető jelzés alapján végrehajtandó intézkedést a területén nem hajtják végre. Ezzel összefüggésben konzultálni kell a többi Szerződő Féllel. Ha a figyelmeztető jelzést kiadó Szerződő Fél nem vonja vissza a figyelmeztető jelzést, azt a többi Szerződő Fél tekintetében továbbra is teljes mértékben alkalmazni kell.

Azt, hogy mely esetekben kell a különböző intézkedést megtenni, azaz a figyelmeztető jelzést kiadni, azt a 95. – 100. cikkek tartalmazzák.

95. cikk: Az olyan személyekre vonatkozó adatokat, akiknek a **letartóztatását kiadatás céljából kérik**, a megkereső Szerződő Fél igazságügyi hatóságának kérésére be kell vinni.

96. cikk: A beléptetési tilalmat elrendelő **figyelmeztető jelzés hatálya alatt álló külföldiekkel kapcsolatos adatokat** a hatáskörrel rendelkező közigazgatási hatóságok vagy bíróságok által - a nemzeti jogszabályokban megállapított eljárási szabályoknak megfelelően - hozott határozatban elrendelt nemzeti figyelmeztető jelzés alapján viszik be

97. cikk: Az **eltűnt személyekkel vagy az olyan személyekkel kapcsolatos adatokat, akiket saját védelmük vagy fenyegető veszély elhárítása érdekében átmenetileg rendőri védelem alá kell helyezni**, a figyelmeztető jelzést kiadó fél hatáskörrel rendelkező hatósága vagy bírósága megkeresésére viszik be, hogy a rendőrhatóságok ily módon közölhessék tartózkodási helyüket a figyelmeztető jelzést kiadó Féllel, illetve hogy útjuk továbbfolytatásának megakadályozása érdekében biztonságos helyre vihessék őket, amennyiben a nemzeti jogszabályok erre lehetőséget biztosítanak. Ez a rendelkezés

98. cikk: A hatáskörrel rendelkező igazságügyi hatóságok megkeresésére a tartózkodási hely vagy lakóhely közlése céljából be kell vinni a tanúkra, továbbá azokra a személyekre vonatkozó adatokat, akiket az igazságügyi hatóságok előtti megjelenésre büntetőeljárás keretében azért idéztek, hogy számot adjanak azokról a cselekményekről, amelyek miatt büntetőeljárás folyik ellenük, illetve akiknek büntetőítéletet vagy szabadságvesztés-büntetés letöltése céljából megjelenésre felhívó idézést kell kézbesíteni.

(2) A kért információkat a nemzeti jogszabályoknak és a kölcsönös **bűnügyi jogsegélyről** szóló hatályos egyezményeknek megfelelően kell a megkereső féllel közölni.

99. cikk: A személyekre és járművekre vonatkozó adatokat leplezett figyelés vagy célzott ellenőrzés céljából - a figyelmeztető jelzést kiadó Szerződő Fél nemzeti jogszabályainak betartásával - az (5) bekezdésnek megfelelően kell bevinni. (...Célzott ellenőrzés során a célok megvalósítása érdekében személyeket, járműveket és szállított tárgyakat lehet a nemzeti jogszabályoknak megfelelően átvizsgálni. Ha a különleges ellenőrzésre a Szerződő Fél jogszabályai alapján nincs törvényes lehetőség, helyette az illető Szerződő Félnak automatikusan leplezett figyelést kell alkalmaznia.)

100. cikk: A Schengeni Információs Rendszerbe be kell vinni az olyan tárgyakra vonatkozó adatokat, amelyeket lefoglalás vagy büntetőeljárásban bizonyítékként való felhasználás céljából keresnek. Ide tartozik többek között ellopott, jogellenesen használt vagy elveszett **kitöltetlen hivatalos okmányok**, ellopott, jogellenesen felhasznált, elveszett, vagy *érvénytelenített kiállított személyazonosító iratok olyan mint útlevelék, személyazonosító igazolványok, vezetői engedélyek tartózkodási engedélyek és úti okmányok.*

Az egyezmény tartalmazza, hogy kik tekinthetnek be az adatállományba. Ez a kör a kezdeti állapothoz, a nemzeti hatóságokhoz képest bővült néhány nemzetközi hatósággal (EUROPOL, EUROJUST /The European Union's Judicial Cooperation Unit/)

A személyes **adatok védelméről és az adatok biztonságáról** szól a SIS rendszer meghatározásának 3. fejezete.

Alapelv, hogy a 95-100. cikkben szabályozott adatokat csak az azokban a cikkekben említett egyes figyelmeztetőjelzés-kategóriákra megállapított célokra használhatják fel.

A felhasználás célhoz kötöttségét jelenti az, hogy az adatokat **csak technikai célból lehet átmásolni**, amennyiben az átmásolásra azért van szükség, hogy a 101. cikkben említett **hatóságok közvetlen lekérdezést végezhesenek**. A más Szerződő Felek által kiadott

figyelmeztető jelzéseket **nem lehet átmásolni a Schengeni Információs Rendszer nemzeti részéből egy másik nemzeti adatállományba.**

Minden tagállam biztosítja, hogy az **adatállományt kezelő hatóság** a személyes adatok **minden továbbítását rögzíti** a Schengeni Információs Rendszer nemzeti szekciójában annak ellenőrzése céljából, hogy a lekérdezés engedélyezett-e vagy sem. A rögzítést csak erre a célra lehet felhasználni, és *legkorábban egy év, legkésőbb három év elteltével törölni kell.*

A figyelmeztető jelzést kiadó Szerződő Fél felel az adatok pontosságáért, naprakésziségéért, valamint a Schengeni Információs Rendszerbe történő adatbevitel jogszerűségéért.

Csak a figyelmeztető jelzést kiadó Szerződő Fél jogosult arra, hogy **az általa bevitt adatokat módosítsa, kiegészítse, javítsa, vagy törölje.**

A SIS nemzeti egység létesítésének alapelvei:

- **Minden Szerződő Fél kijelöl egy szervet, amely a Schengeni Információs Rendszer nemzeti része tekintetében központi hatáskörrel rendelkezik.**
- Minden Szerződő Fél **ezen a szerven keresztül** adja ki a figyelmeztető jelzéseket.
- Az említett szerv **felelős** a Schengeni Információs Rendszer **nemzeti részének zökkenőmentes működéséért, és meghozza azokat az intézkedéseket, melyek az ebben az egyezményben foglalt rendelkezések betartása céljából szükségesek.**
- A Szerződő Felek a letéteményesen keresztül tájékoztatják egymást az (1) bekezdésben említett szervről.

A szóban forgó szervezet a "Sirene" nevet kapta, amely az angol meghatározás – Supplementary Information REquest at the National Entries [kiegészítő információkra vonatkozó kérelem a nemzeti bemeneti helyeken] – összevont alakja.

A személyeknek azt a jogát, hogy hozzáférhessenek a Schengeni Információs Rendszerbe bevitt rájuk vonatkozó adatokhoz, annak a Szerződő Félnek a jogszabályaival összhangban lehet gyakorolni, amely előtt erre a jogra hivatkoznak. Ha a nemzeti jogszabályok így rendelkeznek, a **nemzeti ellenőrző hatóság határoz arról, hogy kell-e az információt közölni, és ha igen, milyen módon.** A figyelmeztető jelzést kiadóval nem azonos Szerződő Fél csak akkor közölhet ilyen adatokkal kapcsolatos információkat, ha korábban a figyelmeztető jelzést kiadó Szerződő Fél számára lehetőséget biztosított álláspontja ismertetésére.

Az érintett személytől megtagadják az információk közlését, ha ez a figyelmeztető jelzéssel kapcsolatos jogszerű feladatok végrehajtása vagy harmadik személyek jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges. A leplezett figyelés céljából történő figyelmeztető jelzés érvényességének időtartama alatt az adatok közlését minden esetben meg kell tagadni.

Mindenkinek jogában áll a személyére vonatkozó téves ténybeli adatokat kijavíttatni, illetve a személyére vonatkozó, jogellenesen tárolt adatokat töröltetni.

Intézkedik a rendszer leírása arról, hogy mennyi ideig kell tárolni az adatokat, a rendszer milyen módon figyelmeztet a törlés idejének közeledtére

Az előírás tartalmazza az ellenőrző hatóságok feladatát. A nemzeti részt ellenőrzését az egyes Szerződő Felek által kijelölt nemzeti ellenőrző hatóság –Magyarországon az Adatvédelmi Biztos Irodája – végzi, amely a nemzeti jogszabályoknak megfelelően felelős a Schengeni Információs Rendszer nemzeti része adatállományának független felügyeletéért, valamint annak ellenőrzéséért, hogy a Schengeni Információs Rendszerbe bevitt adatok feldolgozása és felhasználása nem sérti-e az adatok alanyának jogait. Az ellenőrző hatóság e célból hozzáférhet a Schengeni Információs Rendszer nemzeti részének adatállományához.

Mindenkinek jogában áll felkérni az ellenőrző hatóságokat, hogy ellenőrizzék a Schengeni Információs Rendszerbe bevitt, a saját személyére vonatkozó adatokat és ezeknek az adatoknak a felhasználását. Erre a jogra annak a Szerződő Félnek a jogszabályai vonatkoznak, amelyhez a kérést intézik. Ha az adatokat egy másik Szerződő Fél vitte be, az ellenőrzést e Szerződő Fél ellenőrző hatóságával szorosan össze kell hangolni.

A nemzetközi rész ellenőrzésére egy közös ellenőrző hatóságot neveznek ki (JSB Schengen [Joint Supervisory Body Schengen]), amelynek feladata a Schengeni Információs Rendszer technikai támogatóegységének ellenőrzése. Ez a hatóság az egyes nemzeti ellenőrző hatóságok két-két képviselőjéből áll. A Schengeni Információs Rendszer technikai támogatóegysége tekintetében a közös ellenőrző hatóságnak az a feladata, hogy ellenőrizze az egyezmény rendelkezéseinek szabályszerű végrehajtását. E célból hozzáférhet a technikai támogatóegység adatállományához. A közös ellenőrző hatóság hatásköre kiterjed arra is, hogy vizsgálja a Schengeni Információs Rendszer működése során esetleg felmerülő alkalmazási vagy értelmezési nehézségeket, tanulmányozza a Szerződő Felek nemzeti ellenőrző hatóságai által végzett független ellenőrzés gyakorlása vagy a rendszerbe való betekintés jogának gyakorlása kapcsán felmerülő problémákat, és harmonizált javaslatokat dolgozzon ki a meglévő problémák közös megoldására.

Magyarország schengeni csatlakozásával összefüggésben megalkották a Schengeni Információs Rendszer hazai alkalmazásával összefüggő jogszabályokat. Az Országgyűlés 2007. június 25-én elfogadta a Schengeni Végrehajtási Egyezmény keretében történő együttműködésről és információcseréről szóló **2007. évi CV. törvényt**. E törvényben megfogalmazottak végrehajtásáról intézkedik az N.SIS informatikai központ feladatait ellátó szerv kijelöléséről, a SIS-be történő adatbevitel elrendelésének és végrehajtásának, valamint az N.SIS Hivatal és a SIRENE Iroda technikai és adminisztratív feladatai ellátásának részletes szabályairól szóló **242/2007. (IX. 21.) Korm. rendelet**, és a SIS-be történő adatbevitel elrendeléséhez felhasználandó iratmintákról, valamint a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 35/2000. (XI. 30.) BM rendelet módosításáról intézkedő **45/2007. (IX. 21.) IRM rendelet**.

A fenti törvény rögzíti az adatvédelmi biztos ellenőrzésre és tájékoztatásra vonatkozó jogát és feladatát. A SIS-be történő adatbevitelről, a SIS-ben történő adatmódosításról, valamint adattörlésről az adatkezelés és az adatfeldolgozás jogszerűsége és jogszerűségének ellenőrizhetősége céljából a SIRENE Iroda, és az N.SIS Hivatal által vezetett nyilvántartásba, valamint az N.SIS Hivatal, illetőleg a SIRENE Iroda az általuk továbbított személyes adatokról adattovábbítási nyilvántartást köteles vezetni, melyekbe az érintett szervezetek mellett az adatvédelmi biztos tekinthet be.

Ugyancsak ebben a törvényben foglalt felhatalmazás alapján a SIS-sel összefüggésben végzett adatkezelés jogszerűségét, illetőleg az adatkezelés jogszerűségét kifogásoló bejelentéseket a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvényben foglaltak alapján az adatvédelmi biztos ellenőrzi, illetőleg vizsgálja ki. Ha a bejelentéssel érintett adatokat más, SIS-t alkalmazó állam illetékes hatósága helyezte el a SIS-be, az adatvédelmi biztos a bejelentést az érintett tagország ellenőrző hatóságának bevonásával vizsgálja ki.

Az állampolgárnak lehetősége van tájékoztatást kérni arról, hogy a SIS-ben, valamint a kiegészítő információk között róla milyen adatot kezel, kinek és milyen célból továbbított adatot. Az állampolgár vonatkozó előírások alapján tájékoztatását kérhet a SIRENE Irodától, és az adatvédelmi biztostól. Amennyiben a SIRENE Irodától kapott tájékoztatással szemben kifogással él, azt az adatvédelmi biztoshoz benyújtott kérelemmel teheti meg.

A schengeni határnyitással összefüggően megállapítható, hogy személyes adataink kezelése hazai és nemzetközi törvényekben szabályozott módon történik, ugyanakkor a hazai törvényi szabályozás egyes elemeit célszerűnek tartjuk továbbfejleszteni, pontosan definiálva

az „adatkezelő” feladatát ellátó szervezetet. Ennek a munkának az elvégzését az adatvédelmi biztos kezdeményezte, az igazságügyi és rendészeti miniszter úr visszaigazolta a felvetett probléma jogosságát, és jelezte a megoldás munkálatainak megkezdését. Ez a törvényi finomítás azonban nem befolyásolja az állampolgárok személyes adatai kezelésének adatvédelmi szempontból történő teljes körű ellenőrzésének lehetőségét, mellyel az adatvédelmi biztos a jövőben is élni fog, biztosítva az állampolgárok adatai kezelése során a törvényi előírások betartását.

*Fábián György egyetemi docens,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Politológiai Tanszék*

Az európai parlamenti választások¹

Az európai integráció elmúlt ötven évének kétségtelenül az Európai Parlament emancipálódási folyamata az egyik sikertörténete. Paradox viszont, hogy a parlamentbe történő választásokat egyáltalán nem lehet sikertörténetnek nevezni, sőt inkább ennek ellenkezője az igaz: az 1979-es első közvetlen választás eufóriája után jelentőségének, szerepének csökkenése következett be. 1979-ben az első közvetlen választás aktusának jelentősége, legitimációs hatása az Európai Közösség szempontjából nagyobb, mint azé az intézményé, amelybe választanak. Ez a helyzet fokozatosan megváltozik, az Európai Parlament szerepe nő, míg a választásé, mint legitimációs alapé egyre sorvad, mert a választói aktivitás minden egyes választással csökken. Az euroválasztás a népképviselési, az állampolgárok képviselését biztosító szerepet erősen hézagosan tudja csak betölteni, közhely hogy távol van az emberektől, az állampolgároktól, és ez kétségbe vonhatóvá teszi, hogy az Európai Parlament valóban az állampolgárokat reprezentáló intézmény, valódi „Voice of People”.

Az európai választás legmeghatározóbb jellemzője, hogy szupranacionális, nemzetközi intézmény, melybe különböző országok állampolgárai közvetlenül, de különböző választási rendszerekkel választanak. Ez joggal veti fel a kérdést a választás jellegéről, hogy valóban európai választásról van-e szó, vagy csak 27 nemzeti választásról egy európai intézménybe. Vannak vélemények, melyek ezért kétségbe vonják a választás európai jellegét, sőt egyesek a valódi választás jellegét is.

Egy választás jellegét a választáson felmerülő alternatívák, választási lehetőségek, a szereplők és a választók magatartása alapján lehet meghatározni. Kétségtelen tény, hogy a hat eddigi választáson jórészt nem az integrációval kapcsolatos alternatívák jelennek meg, tehát a választóknak ezekben a kérdésekben alig van módjuk alternatívák között választani.

¹ A „Kárpát-medencei Fiatal Politológusok Konferenciája - 50 éves az Európai Unió - Többszintű kormányzás az Európai Unióban” című konferencián elhangzott előadás írott változata (Szeged, 2007. november 30. - december 1.)

Választani hazai szereplők, pártok között lehet, melyeknek Európa képük, elképzelésük is van, és ha ezek között eltérés is van, nem az határozza meg a választói preferenciákat. A transznacionális, európai elemek, szereplők alig vannak jelen, bár ez országspecifikus, és az egyes választásokat tekintve is vannak eltérések, különbségek, a kép korántsem egységes.

1. Az európai parlamenti választási rendszerek

Az első megoldandó kérdés az volt, hogy az Európai Parlamentbe, ebbe a különleges intézménybe történő különleges választás rendszere milyen legyen? Milyen választási szisztémával, hogyan történjen a választás? A fő probléma az volt, hogy egységes rendszerben vagy eltérő rendszerekkel történjen-e a voksolás. A Római Szerződés egységes (uniform) választási rendszert határozott meg a képviselők közvetlen megválasztására, és a parlamentre bízta ennek kidolgozását. A parlament azonnal hozzáfogott elképzelések kidolgozásához, elkészült a Dehousse tervezet, mellyel több menetben foglalkozott a parlament, de – elsősorban a francia magatartás miatt - egészen az 1974-es párizsi csúcsig a Tanács (a tagállamok) számára egy egységes választási szabályozás nem volt elfogadható. Ez a csúcsértekezlet a közvetlen választások bevezetéséről, és a parlamentet felkérték egy új tervezet elkészítésére. Ez volt a Patijn jelentés, amely kompromisszumként az első választást a tagállamok hazai rendszerével javasolta megtartani, és ezt követően alakították volna ki az egységes európai választási rendszert, legkésőbb 1980-ig. A parlament 1975 januárjában elfogadta a jelentést. A Tanács ennek alapján, néhány változtatással 1976. szeptember 20-án fogadta el az európai parlamenti képviselők közvetlen választásáról szóló határozatot, mely szabályozta az 1979-es első választást. 1979 után minden parlamenti ciklusnak foglalkoznia kellett az egységes választási eljárás kérdésével, így született meg a Seitlinger-, a Bocklet-, a de Gucht- és az Anastassopoulos jelentés. Ez utóbbi már az amszterdami szerződés aláírása után keletkezett, ami lényeges változást hajtott végre a római szerződés vonatkozó cikkelyén. Eszerint az európai választás rendszerének nem uniformizálnak kell lennie, hanem közös alapelveken (common principles) kell nyugodnia. Már ezen az új megközelítésen alapult az Anastassopoulos jelentés, melyet 1998 július 15-én fogadott el a parlament. Hosszas egyeztetések és viták után a hozzájárulási eljárás keretében a Tanács 2002. június 25-én illetve szeptember 23-án hozta meg határozatát, módosítva az 1976-os dokumentumot, lényegében a parlamenti jelentésben megfogalmazott közös alapelvek szellemében.

Egységes választási rendszer hiányában a tagállamok alakították ki maguk számára a választási szabályokat. A sajátos helyzet, hogy egy szupranacionális intézménybe nemzeti keretek között kellett választani, felvetette a kérdést: a szisztémát ugyanolyan szempontok alapján hozzák létre, ugyanolyan legyen, mint a hazai. Mi lenne jobb, ha a két rendszer eltér egymástól, vagy ha ugyanolyan vagy hasonló. A kérdések eldöntése országoként, külön-külön történt, és eltérő válaszok születtek. Két szélsőséges megoldással találkozunk: az egyik a brit, ahol hosszú vita után több alternatíva felmerülése ellenére az egyéni kerületi, egymandátumos, relatív többségi rendszer, tehát a nemzeti választásokon alkalmazott szisztéma mellett döntöttek és csak 1999-től kezdve tartják az euroválasztásokat listás rendszerrel. A másik véglet a francia, ahol otthon kétfordulós többségi a rendszer otthon, Európában viszont kezdettől listás, arányos rendszerben választanak. (A választási részvételt nem befolyásolta a rendszer különbsége, a brit részvétel nagyon alacsony a két szisztéma azonossága mellett is, míg a francia részvétel magasabb, a rendszerek különbözősége ellenére.) További vitatott és eltérően eldöntött kérdések: országos vagy területi legyen-e a lista, legyen-e választási küszöb vagy nem, ha igen mennyi, milyen legyen a választási formula, a lista zárt, nyitott vagy flexibilis legyen, melyik napon legyen a választás.

2. A választás jellege

Alapvető konszenzus van abban, hogy az euroválasztások a second-order, tehát másodlagos választások közé tartoznak. Az elsődleges választásokkal szemben azok a voksolások tartoznak ide, melyeken nem a kormányzati hatalom a tét, tehát melyek nem a kormány-ellenzék, a politika bináris kódja mentén jelenik meg. Ebbe a körbe a regionális, helyi és európai, tehát a szubnacionális és szupranacionális választások tartoznak. Néhányan még a lokális választásoknál is jelentéktelenebbnek, harmadlagosnak tartják az európai választásokat. A választások second-order jellege azonban semmiképpen sem jelenti azt, hogy ezeknek a választásoknak nincs politikai szerepe, relevanciája. Ezek ugyanis beilleszkednek a politikai és választási folyamatokba. Hogy hogyan, abban nagy szerepe van az időtényezőnek, annak, hogy időben hol helyezkedik el a választási ciklusban. Ebből a szempontból az európai választások három csoportba sorolhatók: amikor 1-12 hónap telik el az előző választás óta (a „mézeshetek”), amikor 13-36 hónap telik el (félidős választások), és amikor több mint 36 hónapot telik el, amikor már közeleg a következő hazai választás (késői választások). A

három csoportot eltérő vonások jellemzik.. Ezen túlmenően még az is szerepet játszik, hogy a megelőző vagy a követő hazai választás van-e közelebb az európai választás időpontjához.

Az 1979-es választás utáni első értékelések máig meghatározták a mainstream irányvonalat az európai választások elemzésében: ezek a választások „second-order jellegű nemzeti választások”, nemzeti választások sorozatának összesítéséről van szó. Ezen belül persze vannak különbségek abban, hogy milyen politikai jelentőséget tulajdonítanak neki a hazai politikai folyamatban, vagy abban, hogy hogyan értékelik a nemzeti és európai témák, jelleg arányát. Az 1999-es és 2004-es választások után néhány szerző a „second-order” modell elavulásáról beszél. Az 1999-es választás után a másodlagos jelleggel szembeni alternatívaként a választás, a választói részvétel európai jellegének erősödése, a nemzeti politikai folyamatoknak való alárendelődés megszűnése, igazi európai választásként való megjelenés is megfogalmazódik (Frognier 2000; Studlar et al. 2003). A 2004-es választás után pedig a bővüléssel összekapcsolva kérdőjeleződik meg a másodlagos jelleg egyik fontos összetevője, a nagy és kormányzó pártok gyengébb szereplése, mondván, hogy a proteszt szavazatok általában a politika és pártok ellen és nem a kormányon lévő és a nagy pártok ellen születtek az új tagállamokban (Koepke-Ringe 2006).

Ezek az elemzések arra hívják fel a figyelmet, hogy újabb ellenőrzésnek vessük alá a konvencionális bölcsességeket a másodlagos jellegről. Az eddigi hat választás szisztematikus feldolgozása alapján az mindenképpen megállapítható, hogy az európai választások jellege, az euróválasztási magatartás valóban eltérő a hazaitól. A másodlagos jelző igazoltnak látszik, és az is, hogy döntően a hazai- és nem az európai politika strukturálja a politikai mezőt az európai választáson is. De fontos leszögezni azt is, hogy nem azonos mértékben, országoként és választásonként eltérően. Van ahol erősebb a másodlagos és nemzeti jelleg, van ahol és amikor gyengébb. Például az Egységes Európai Akta (SEA) elfogadása után az 1989-es választáson a pártversengés természete változott, erősödött az európai jelleg. Az 1994-es választásokat két - a választások európaizálása felé mutató - lépés tette sajátossá. Egyrészt Maastricht - ami az Unió létrehozásával felerősítette a törésvonalakat az európai integráció ügyében - , másrészt az 1993-as tanácsi határozat arról, hogy az uniós polgárok bármelyik tagállamban voksolhatnak. A választás jellegén nem történt változás ebben az esetben sem, de a kampány, a részvétel, az európai elem szerepében 1994 is speciális vonásokat mutatott fel. Pártkonföderációból ebben az időben alakultak párttá a transznacionális alakulatok, erősebbé téve a transznacionális elemet. A kampányban is jobban megjelentek az európai témák. Luxemburgban például korábban nem tapasztalt Európa

ellenes tendencia jelent meg, azzal összefüggésben, hogy a szavazati jog kiterjesztése az uniós állampolgárság alapján a sok ott tartózkodó, dolgozó külföldi miatt érzékenyen érintette az országot. Az Európa kérdés megosztóbbá vált. De kampánytémává csak azok az európai témák váltak, melyek érintették az országot. „A kutya, amelyik nem harapott” állapította meg egy tanulmány erről a választásról, vagyis az Unió és az európai polgárság létrejötte ellenére az euroválasztás továbbra is másodlagos jellegű maradt. A másodlagos jelleg 1979-ben, 1984-ben, 1999-ben, 2004-ben erősebb, mint 1989-ben és 1994-ben.

3. Az európai „second-order” választási modell jellemzői

A szakirodalom 4 tényezőt azonosít a az európai választások másodlagos jellegének igazolására. A részvétel különbsége az elsődleges választásoktól, azaz a lényegesen alacsonyabb választási részvétel. Másodszor az újonnan létrejött és a kis pártok jobb szereplése, a nemzeti parlament közelébe sem kerülő pártok bekerülése az Európai Parlamentbe. Ez a szélsőséges pártok jobb szereplését is jelenti a konszolidált nagy pártok rovására. Harmadszor a nemzeti témák, nemzeti keretek, hazai politikai attitűdök elsőbbsége az európai szempontokkal szemben. Végül szembetűnő vonás a kormányzó pártokkal szembeni proteszt szavazat leadása, az elégedetlenség figyelmeztető kinyilvánítása a kormányzó pártokkal szemben. Az első négy választáson átlagosan 5.5 százalékponttal kaptak kevesebb szavazatot a kormánypártok Európában, mint otthon. A 2004-es választáson mindössze hat tagállamban nem mutatható ki a kormánypártok elleni proteszt szavazás, mindegyikben különböző okok miatt.

Az európai választások elemzési szempontjai lényegében nem térnek el a nemzeti választásokétól. Ezek a kampány, a pártversengés természete, a politikai kontextus, a jelölési folyamat, a jelöltek összetétele, a részvétel, az eredmények, a következmények, az eredmények arányossága és a kialakult párterőviszonyok. Egy szempontot kell ehhez még hozzá tenni, a transznacionális dimenzió szerepét. Ezúttal csak három kérdésre térnek ki: a részvételre, a kampányra és a transznacionális dimenzió szerepére.

Az Európai Parlament legitimációs bázisát, alapját elsősorban a közvetlen választás adja. A hiányzó legitimáció, a „demokratikus deficit” szempontjából fontos a választáson való minél nagyobb arányú részvétel. A részvétel szerepe így más, jelentősebb, mint a hazai választásokon. Ezért súlyos probléma, hogy 1979 óta minden választáson csökkent a

részvétel. 1979-ben 63%, 1984-ben 61%, 1989-ben 59%, 1994-ben 57%, 1999-ben 50% és 2004-ben 46%. 25 év alatt tehát 17%-kal csökkent a választói aktivitás.

Az alacsony részvételnek számos oka lehet és van is. Ezek: a voksolás másodlagos jellege, tétnélkülisége, az Európai Unió választóktól való távolsága, a pártok gyengébb érdekeltsége, lanyha kampánya, az adott tagállam integrációhoz való viszonya, mennyire egységes vagy megosztott a politikai elit illetve a társdalom az európai integráció ügyében, a belpolitikai szituáció, a választásnak a nemzeti politikai folyamatokhoz való kapcsolódása, az euroválasztás választási cikluson belüli elhelyezkedése, időrendi elhelyezkedése ciklusban, a választások sűrűsége, a pártok és vezetők magatartása, viszonya az európai ügyekhez, az Európai Parlament alacsony presztízse, szerepének nem ismerete.

Az európai választási magatartást illetően egy empirikus vizsgálat az európai szavazó öt kategóriáját állította fel: az eurosavazó, a körülmények miatt az európai választástól távolmaradó, a körülmények miatt az európai és hazai választástól is távolmaradó, a saját akaratából az euroválasztástól távolmaradó és saját akaratából mindkét választástól távolmaradó.

A kampány is másként jelenik meg, mint a hazai választáson, mert más a szerepe, és fontosabb is, mint otthon. A kampánynak ugyanis sokkal erőteljesebben kell informatívnak lenni, a részvételben való érdekeltséget felismertetni, hangsúlyozni. Ez ugyanis sokkal kevésbé egyértelmű a távollévő, ismeretlen európai parlament vonatkozásában. Ezért az ismereteket, információkat kell jobban hangoztatni, kevésbé szükséges az érzelmekre, pártelkötelezettségekre apellálni, mint a hazai választási kampányokban. Ennek viszont pont az ellenkezőjét tapasztalhatjuk, színtelen, gyenge európai kampányokat. Hollandiában például az 1989-es kampányt láthatatlan kampánynak nevezik, annyira gyenge volt..

Különleges eleme az euroválasztásoknak a transznacionális dimenzió. Ez veti fel a legélesebben a már többször érintett kérdést, hogy európai voksolásról van szó hazai dimenzióval, vagy hazai választás európai dimenzióval? Erre csak azt lehet válaszolni, hogy is-is. Ugyanis választásonként és országonként eltérő módon és mértékben a két dimenzió az első pillanattól kezdve összekapcsolódik. 1989-ben például a zöldek erőteljes megjelenése megnövelte a transznacionális elemek szerepét, mivel a környezetvédelem határokat túllépő problémaként jelentkezett.

Az európai választásokon a választó nemzeti választ ad az európai kérdésekre, de nem ugyanaz a nemzeti válasz, mint nemzeti választáson. Ezért az európai elem bizonyos önálló szerephez jut. Ennek másik oldala viszont: vannak-e az európai választásnak belpolitikai

következményei és melyek azok. Ebben döntő tényező az időfaktor, hol helyezkedik el a ciklusban? Ha közeledik a következő hazai választás, tehát túl van az időpont a mézesheteken (mézeshónapokon) és a 12-36 hónap közötti (félidős) periódus első felén, a periódus második felében, és főleg ha 36 hónapnál több telt el az előző hazai választás óta (késői), a hazai politikai életre ható következményei egyre erősebbek. A mézeshetek esetében a győzteshez húzás a jellemző, tehát megismétlődik a hazai választási eredmény, bár van példa arra is, hogy a választók őszinte szavazatot adnak le, mert még messze van a következő hazai voksolás, és eltérő eredményeket hoz a választás. A félidős választásokon a legnagyobb a kormánypártok és a nagy pártok visszaesése, míg késői választásokon a legkisebb. (Ez az általános kép, de vannak kivételek, ez nem törvényszerűség, hanem tendencia). Megjegyzem például, hogy Luxemburgban mindig egy időben tartják a két választást, és mégis vannak eltérések az eredmények között, ha ezek nem is szignifikánsak. Ez a példa aláhúzza a két típusú választáson tanúsított eltérő választói viselkedést. Ahogy távolodunk az előző választástól, úgy erősödik a másodlagos jelleg, válik félidőssé a választás, és ahogy közeledünk a következőhöz, csökken ismét a másodlagos jelleg, és jön elő a választó igazi preferenciája, amely majd a hazai választáson is megmutatkozik. Az európai választás hazai választási ciklusban történő elhelyezkedése és attól való időbeli távolsága tehát döntő tényező.

4. A másodlagos jelleg és a 2004-es bővülés

A 2004-es bővítéssel 10 új ország csatlakozott az Európai Unióhoz. A kérdés az volt, hogy ez a korábban soha nem látott mértékű bővülés változtatott-e a másodlagos jellegen. Ha szemügyre vesszük a second-order jelenség felsorolt jellemzőit, valamint a kampány, a részvétel és a transznacionális elemek szerepét, azt kell megállapítanunk, hogy ezekben az országokban is másodlagos nemzeti választásoknak voltunk tanúi 2004-ben. ezeket a választásokat is a hazai politika uralta. Sőt ebben a tekintetben még fokozottabban jelentkezett a másodlagos nemzeti jelleg, mint a régi tagállamokban.

A bővítés hatása a parlamentre először a parlamenti létszám tagállamok közötti újraelosztásában jelentkezett. A régi tagállamok 570, az újak 162 helyet kaptak, majd 2007-ben Bulgária és Románia is 53 főt (35+18) küldhetett az europarlamentbe. Ez azt jelentette, hogy Németország és Luxemburg kivételével mindegyik ország kevesebb képviselőt küldhetett a parlamentbe, mint korábban. A nagy államok 9-10-, a közepes és a kis országok 1-4 helyet veszítettek, a legtöbbet Spanyolország (10-et)

Ami az új tagállamok európai választási rendszereit illeti, nincs eltérés, az arányos rendszerlistás illetve STV változata van érvényben, és a többi tekintetben is a közös alapelveknek megfelelően, de egyedi mandátumelosztási, listaállítási szabályokkal, különböző választókerületi elrendezéssel találkozunk, ugyanúgy, mint a 15-ök Európájában.

A részvételt illetően óriási volt a várakozás és az optimizmus, hogy az Európa-hoz csatlakozás eufóriája segít az egész közösség gyenge választási részvételének növelésében. Ez illúzióknak bizonyult, mert az ellenkezője következett be. A tízek 44,2%-os részvételi aránya a huszonötök összesített részvételi arányát is 50% alá vitték, először a közvetlen választások történetében 1979 óta. Mind a tíz új tagállamban kisebb volt a részvétel, mint a nemzeti választásokon. Szlovákiában több mint 50%-kal kevesebben mentek el szavazni, de átlagosan is 40%-kal kisebb volt a részvétel, mint az otthoni szavazáson. Az alacsony részvétel okai hasonlóak a nyugat-európai tagállamokéhoz, mettetézve a belpolitikai konstelláció, a pártpolitika még nagyobb negatív hatásával, ami a "bizonytalankodó demokráciák" („fledging democracies”) jellegből következik.

A kampányok még inkább nemzeti és még kevésbé európaiak voltak, mint a régi tagállamokban, a transznacionális elemek még kevésbé voltak jelen, mint Nyugat-Európában. A populista jellegű nemzeti elemek megjelenése és szerepe a kampányban még erőteljesebb. A tízek az európai politikai színteret, az Európai Parlament összetételét összességében lényegesen nem változtatták meg, a zöldek teljes hiánya és az euroszeptikus, populista csoportok jelentősebb szerepe azonban megjegyzendő.

Az ellenzéki pártok jobb szereplése ezekben az országokban is tetten érhető. Szlovákia kivételével mindenütt jobban szerepeltek az ellenzéki pártok, mint a hazai választásokon az előző alkalommal, aminek egyik oka a rendkívül alacsony részvétel, és a távolmaradás egy része is a proteszt megnyilvánulása. A kisebb pártok jobb szereplése, főleg a szélsőséges, populista pártoké, például Lengyelországban, Litvániában megfigyelhető.

Összességében az új tagállamokban lezajló választások nem a választás európai, hanem inkább annak másodlagos, nemzeti jellegét erősítették.

Az európai választás iránti nagy várakozás nem igazolódott sem az első, sem az azóta lebonyolított választásokon. A választás tényét nem lehet kétségbe vonni, és európai vonásait sem. Ugyanakkor tényleges európai választássá válásához még nagyon sok tényező szükséges. A társadalmi, politikai és tudati tényezőkön túl az intézményi oldalon is van tennivaló. Az európai választási rendszert illetően például a képviselők egy részének közös európai listán való megválasztása (az Anastassapoulos jelentés 10%-ot javasolt), a választás

tétjének növelése azzal, hogy az Európai Bizottság és az Európai Tanács leendő elnökének kiléte a választás eredménye legyen. Az igazi transznacionális pártok jelenléte, és ami ezzel összefügg, az Európai Parlament és a képviselők közelebb hozása a választókhöz, és persze annak tudatosítása, hogy a bennünket érintő döntések nagy része ma már uniós szinten születik, hatásosabb felvilágosító kampány, a közösségi, európai identitás erősítése. Ezek a választás jelleget és az európai jelleget is növelik, hogy tényleges választás és európai legyen, ne másodlagos vagy harmadlagos nemzeti választás.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Integráció Alapszerződése*. Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft, 2001.
- Blondel, Jean–Sinott, Richard–Svensson, Palle*: People and Parliament in the European Union. Oxford, Clarendon Press, 1998.
- Brug, Wouter van der - Eijk, Cees van der (eds.)*: European Elections and Domestic Politics. Lessons from the Past and Scenarios for the Future. Indiana, University of Notre Dame Press, 2006.
- Eijk, Cees van der–Franklin, Mark*: Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1996.
- Deloye Yves-Bruter, Michael*: Encyclopaedia of European Elections. Palgrave Macmillan, 2007.
- Freire, André*: Second Order Elections and Electoral Cycles in Democratic Portugal 1975-2002. Universidade de Lisboa, Institut de Clencias Sociais. WP 3-2003, October 2003. www.ics.ul.pt
- Frogner, A. P.*: Identité et participation: pour une approche européenne des elections européennes. In: Grunberg, G.-Perrineau, P.- Ysmal, C. (eds.): Le vote des Quinze: Les Élections européennes du 13 juin 1999. Paris, Presses de Science Po, 2000. 75-94.
- Horváth Zoltán - Tar Gábor*: Az Európai Parlament. Budapest, 2004.
- Koepke, Jason R. – Ringe, Nils*: The Second-order Election Model in an Enlarged Europe. European Union Politics, 2006, vol. 7. 321-346.
- Laczkóné Tuka Ágnes*: A „Kis Európától” a tizenkettek közösségéig. Pécs, Studia Europea 4, 1999.
- Lijphart, Arend*: Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990. Oxford, Oxford University Press, 1994.
- Lodge, Juliet (ed.)*: The 2004 Elections to the European Parliament. London, Palgrave Macmillan, 2005.
- Marsh, Michael*: Testing the Second-Order Election Model after Four European Elections. British Journal of Political Science, 1998, vol. 28. 591-607.
- Notes of the 1994 elections to the European Parliament*. Electoral Studies, vol. 13. (December 1994) no. 4. 331-367.

- Norris, Pippa*: Nomination: Second-order Elections Revisited. *European Journal of Political Research*, 1997, vol. 31 (February 1997) nos. 1-2. 109-114.
- Political Representation in the European Union*. *European Journal of Political Research*, Special Issue. vol. 32 (December 1997) no. 2.
- Reif, Karlheinz*: Ten European Elections. Aldershot, 1985, Gower.
- Reif, Karlheinz*: Reflections: European Elections as Member State Second-order Elections Revisited. *European Journal of Political Research*, 1997, vol. 31 (February 1997) nos 1-2. 115-124.
- Reif, Karlheinz*: National Electoral Cycles and European Elections. *Electoral Studies*, 1984, vol. 3. no. 3. 244-245.
- Reif, Karlheinz-Schmitt*: Nine Second-order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results. *European Journal of Political Research*, 1980, vol. 8, no.1. 3-44.
- Report on a Proposal for an Electoral Procedure Incorporating Common Principles for the Election of Members of the European Parliament*.
<http://www.2.europarl.eu.int/omk/OM-Europarl?>
- Smith, Julie*: Citizens' Europe: the European Elections and the Role of the European Parliament. London, Royal Institute of International Affairs, 1994.
- Smith, Julie*: How European are European Elections? In John Gaffney (ed.): *Political Parties and the European Union*. London, New York, Routledge, 1996, 275-290.
- Studlar, D.- Flickinger, R. S. – Bennett, S.*: Turnout in European Elections: Towards an European –Centred Model. *British Elections & Parties Review*, 2003, vol.13, 195-225.
- Tindemans, L.*: European Union. *Bulletin of the European Communities*, Supplement 1, No.1. Bull. EC 1-1976 Suppl. 1/76. Brussels: European Commission.
- Tóka Gábor-Báthory Ágnes*: A 2004. évi európai parlamenti választások. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja-Századvég-Corvinus Egyetem. 2006.

Fejes Zsuzsanna egyetemi adjunktus,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Politológiai Tanszék

(Euro)régiók Európája¹

1. Bevezetés

Az európai integrációban már hosszabb ideje elindult az a folyamat, melynek során a korábbi nemzetállami szuverenitásra épülő kormányzati rendszer átalakul, miközben a régiók megerősödnek politikai és döntéshozói értelemben egyaránt. Az elmúlt évtizedekben felerősödött egy új irányzat, amely új regionalizmus² elnevezéssel indult meg, és nemcsak az Európai Unió tagállamaiban, hanem a közép-és kelet európai országokban is meghatározóvá vált, s egyben a csatlakozásra való felkészülés eszköze lett.

Tanulmányom célja a regionális politika új szemléletű megközelítése, amelynek középpontjában a bottom-up típusú folyamatok – az alulról építkező határon átnyúló együttműködések – állnak, amelyek napjainkra már a gazdasági és szociális kohézió közvetlen céljai között szerepelnek. Ezek a folyamatok az azonos érdekeltségű határ menti területek együttműködése révén a „bővülő” és a decentralizáció által egyre inkább „mélyülő” Európában a határon átnyúló „(euro)régiók Európájának” a megteremtését segítik elő.

Ilyen típusú regionális együttműködések főként ott alakultak ki, ahol a politikailag meghúzott mesterséges államhatárok nem estek egybe a természetes, régi hagyományokkal rendelkező, nyelvi, etnikai, kulturális, illetve gazdasági egységet képező közösségek határaival. Az európai egységeszme és az integráció terjedése szükségszerűen együtt járt a határok lebontására irányuló folyamatokkal. Ennek következtében átértékelődött a határok szerepe, már nem az elválasztó, hanem inkább a nemzeteket összekötő funkció vált dominánssá.

¹ A „Kárpát-medencei Fiatal Politológusok Konferenciája - 50 éves az Európai Unió - Többszintű kormányzás az Európai Unióban” című konferencián elhangzott előadás írott változata (Szeged, 2007. november 30. - december 1.)

² Ld. bővebben: Keating, Michael: The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change. Edward Elgar. Cheltenham, 1998. 72-111. p. ; Loughlin, John and B. Guy Peters: State Traditions, Administrative Reform and Regionalization, in: Keating, Michael and Loughlin, John (eds.): The Political Economy of Regionalism. Frank Cass. London, 1997. 41-62. p.

Az első határon átnyúló együttműködések létrehozására Nyugat-Európában már az 1950-es évek végén lehetőség volt. Később a már működő gyakorlatra épültek rá az együttműködést átható alapelvek, a megfelelő struktúrák és támogatási rendszerek. Idővel az ilyen típusú határon átnyúló együttműködések kezdeményezése és létrehozása az egyes tagállamok középszintjén elhelyezkedő területi egységek alapvető jogává vált, s napjainkra már a határ menti együttműködéseknek számos típusa alakult ki. A határ menti kapcsolatok elmélyülése előbb-utóbb szükségszerűen azok intézményeinek kialakulásához vezetett. Ez a folyamat önmagában nem jelentett veszélyt a meglévő központi államigazgatás rendszerére, hiszen a cél nem egy új, önálló igazgatási szint létrehozása volt, hanem a már meglévő szintek összekapcsolása, a társadalmi és gazdasági kohézió elősegítése, a határok nélküli Európa koncepció erősítése.³

Közép- és Kelet-Európában ez a folyamat éppen fordítva zajlott le, ugyanis a térség országai mentén rendkívül zárt határok húzódtak, amelyek az 1990-es évekig szinte teljesen átjárhatatlanok voltak, így kizárták az együttműködés minden lehetőségét és gyakorlatát. A határok megnyitásával nem csupán a kooperáció lehetősége, de a nyugati minták, a vonatkozó szabályok és támogatási politikák is megnyíltak a térség együttműködési előtt. Ennek hatására egyre nagyobb számban alakultak meg ebben a térségben is határon átívelő együttműködések, amelyek valójában nélkülöztek minden szervezettséget és belső tartalmat, a magasztos célok megfogalmazásán túl, csupán külsőleg hasonlítottak a spontán felépülő nyugat-európai formációkra, tartalmilag azonban üresek, gyakran működésképtelenek maradtak, és egyetlen célként az európai uniós támogatások lehívását tudták felmutatni.

Az (euro)régiók Európájának megteremtését számos egyéb tényező is nehezíti: az egymással szomszédos államok esetenként jelentős mértékben különböző jogi-közigazgatási berendezkedése, a határterületek eltérő kompetenciáiból adódó nehézségek, a partnerség elvének hiánya, valamint intézményi sokszínűségből adódó feszültségek. További probléma a schengeni határok kiterjesztése, amely az EU külső határain tovább akadályozhatja az együttműködések intenzitását. Ezért számolni lehet azzal, hogy a schengeni határok miatt átmenetileg újból megerősödik a határok „elválasztó” szerepe, ami kihatással lesz az uniós külső határok mentén fekvő keleti és déli országokkal fennálló szomszédosági kapcsolatok alakulására.

³ Gyakorlati Útmutató a Határon Átnyúló Együttműködésekhez. AEBR. Gronau, 1997. B1. 7. p.

2. A határon átnyúló együttműködések szervezeti formái

A határon átnyúló szerveződések megerősödésében a legnagyobb nehézség abból adódik, hogy országonként eltérő jogi- és közigazgatási rendszerek működnek, gyakran nem azonosak az érintkező NUTS egységek döntési kompetenciái, erőforrásai és jogkörei, aminek hatására sokféle határon átnyúló kooperációs forma alakult ki, nincs egységesen elfogadott szervezeti- és intézményrendszer. A határ menti együttműködések igen változatos szervezeti formákban jelenhetnek meg, ez jelentős mértékben függ az együttműködő országok gazdasági, társadalmi és politikai rendszerétől, valamint jogi és közigazgatási berendezkedésétől.

Az együttműködések egyes típusai esetében nem kritérium a területi érintkezés, az egymással nem határos területek között is létrejöhetnek multilaterális összefonódások. Az ilyen szerveződések tagjai legtöbbször valamilyen szempontból hasonló helyzetben vannak. Fő céljuk, hogy hallassák a hangjukat mind a nemzeti hatóságok, mind pedig különösen az európai integráció intézményei előtt, ezek a szervezeti formák egyfajta lobbitevékenységet töltenek be. E tekintetben lényegesen nagyobb területek tartozhatnak egy-egy csoportba, ezek a szerveződések jellemzően több országot is átfognak. Ilyen szervezet például az Európai Határ menti Térségek Szövetsége (Association of European Border Regions, AEBR), amelynek tagjai az Európai Unió tagországainak határ menti területei. Ez volt az első uniós szintű ernyőszervezet, érdekszövetség, amelynek célja a határ menti térségekben kialakult együttműködések támogatása, igényeik közvetítése az EU különböző fórumai felé.

Az együttműködések más típusai lehetnek két vagy több ország egymással földrajzi értelemben érintkező területi egységeinek kooperációi. Az első együttműködések a 60-as években német, holland, dán, francia, belga határokon indultak meg azzal a céllal, hogy felkeltsék a nemzeti kormányok érdeklődését a határ mentiségből adódó speciális helyzetükre.⁴ Fontos kiemelni két olyan szempontot, amely meghatározó ezekre a formációkra nézve: egyrészt a kapcsolatok nem nemzeti szintűek, tehát a központi szerveknél alacsonyabb szinten szerveződnek és működnek, ami nem zárja ki kormányzati szereplők részvételét a munkában, de szerepük nem elsődleges a szervezésben. Másrészt a kapcsolatok résztvevőinek működési területe határ menti területként írható le, tehát az adott

⁴ Rechnitzer János: Határ menti együttműködések Európában és Magyarországon, in: Nárai Márta–Rechnitzer János (szerk.): *Elválaszt és összeköt – a határ*. MTA RKK. Győr–Pécs, 1999. 16. p.

területi egység érintkezik valamilyen nemzetközi határral, illetve működését befolyásoló hatással van rá valamely államhatár.⁵

Az előrehaladó és fokozatosan mélyülő határon átnyúló együttműködési formák egyre inkább igénylik a folyamatosan fennálló, kötelező érvényű határon átnyúló szervezeteket. Ennek alapján jelenleg három szervezeti modell mutatható ki az európai határok mentén:

- országos részvétellel működő nagyregionális, inkább munkaközösség formát öltő kooperációkra jellemző struktúrák,
- a regionális (megye NUTS III vagy régió NUTS II) részvétellel működő kapcsolatok, amelyek a legjobban megközelítik az európai határon átnyúló valódi eurorégiók státuszát és szervezeti felépítését, ezek lehetnek alkalmasak a későbbiekben az EU által preferált EGTC szervezeti forma kialakítására,
- a lokális (kistérség NUTS IV, település NUTS V) szintű euroregionális együttműködések, melyek háttérében jól működő önkormányzati, testvérvárosi kapcsolatok, települések közötti és kistérségi együttműködések vannak.

A szervezeti forma megválasztása a kooperáció szintjét és mélységét jól mutatja, a határon átnyúló együttműködések intézményesülése a hatékonyabb érdekképviselet, a közös fellépés, és a támogatási programok eredményesebb lebonyolítása érdekében minden együttműködésben szükségessé válik.

Ugyan az eurorégió és munkaközösség⁶, mint intézmény és szervezet jó keretet ad az együttműködéshez, azonban a nagy területi kiterjedés, a szomszédos országok résztvevőinek eltérő érdekeinek érvényesítése, illetve az eltérő politikai és közigazgatási szintek következtében sokszor nem képes régiókat behálózni, és összefogni a létező és potenciális érdekeket. Egyes vélemények szerint célszerű kisebb szervezeti rendszereket is működtetni a partnerkapcsolat ápolására, így a kistérségi, vagy település-település típusú kapcsolatokat,

⁵ Hardi Tamás: Az államhatárokon átnyúló régiók formálódása. Magyar Tudomány. 9. szám. 2004. 56. p.

⁶ A földrajzilag érintkező, határon átnyúló együttműködéseknek két legáltalánosabb típusát lehet elhatárolni: az eurorégiókat és a munkaközösségeket. Az eurorégiók a legmagasabb szintű és legfejlettebb, hosszú távú integrált határon átnyúló struktúrák. Ez az együttműködési forma évtizedek alatt fejlődik ki és az integráció legmagasabb fokát mutatja, szervezetét tekintve regionális és helyi képviseletek alkotják. A munkaközösségek az eurorégiókhoz hasonlóan hosszú távú együttműködésre szervezett érdekközösségek, de szervezeti felépítésük az előzőnél egyszerűbb, kevésbé integrált, és a kompetencia szintjeik is kisebbek.

vagy éppen városszövetségeket. A két vagy éppen több típusú együttműködési formát egymás mellett kell és szükséges működtetni, így azok kiegészíthetik egymást, egymásra épülhetnek.⁷

A legtöbb együttműködő szervezet túlnyomórészt helyi kezdeményezésekből, hagyományokból nőtt ki, és megtalálta a helyét a nemzetközi kapcsolatok alakításában. Mégis a három szervezeti modell közül a legelőnyösebbnek és leghatékonyabbnak a területi szintek részvételével működő kooperációk bizonyulnak, ahol a területi önkormányzatok koordinációs tevékenysége révén önálló belső szervezeti egységet hoztak létre a nemzetközi kapcsolatok igazgatására, és ezzel szakmailag, szervezetileg stabilabb hátteret képesek biztosítani a határon átívelő együttműködésekhez, mint a települési önkormányzatok. Hosszabb távon ezek a struktúrák lehetnek alkalmasak az EU által támogatott európai területi együttműködési csoportosulások kialakítására.

Ugyanakkor az euroregionális szintű kapcsolatok attól is nagyban függenek, hogy milyen mértékű a decentralizáció szintje az adott országban, hiszen a decentralizált politikai rendszer és többszintű kormányzás esetén intenzívebb a határokon átnyúló együttműködés.

3. Az (euro)régiók Európájának jogi alapjai

Az együttműködések intézményesülését és működését tovább nehezíti, hogy tagállamok és azok helyi és regionális hatóságai között lényeges különbségek tapasztalhatók a határ menti kooperációk menedzselése és működtetése során, valamint az eltérő nemzeti jogi szabályozás és eljárások következtében. A konkrét szabályozás hiánya abban is megmutatkozik, hogy egészen a tavalyi évig nem létezett olyan társasági jogi eszköz, amely egész Európában érvényes és alkalmas lenne az országhatárokon átívelő együttműködésekben való alkalmazásra. Ezért az együttműködések nagyobb részben többoldalú, főként európai szintű konvenciók, illetve két- és háromoldalú megállapodások határozzák meg többnyire a partnerek politikai szándékától függően.⁸

A határon átívelő együttműködések számának növekedése és az intézményesült kapcsolatok megjelenése a 70-es évek végére egyre inkább szükségessé tették a helyi és regionális önkormányzatok szerepének elismerését a nemzetközi kapcsolatokban, s ez az európai szintű jogszabályokban is megjelent. A regionális nemzetközi együttműködés korlátainak felszámolásában és a központi hatalom decentralizálása érdekében a határ menti

⁷ Rechnitzer János: Határrégiók és nemzetstratégia. MTA RKK. NYUTI. Győr, 2001. 48. p.

⁸ Gyakorlati Útmutató a Határon Átnyúló Együttműködésekhez. AEBR. Gronau, 1997. A3. 2-3. p.

együttműködések megerősítésében az Európa Tanács játszott kiemelkedő szerepet. Az Európa Tanács égisze alatt született meg a Madridi Keretegyezmény (1980)⁹, amely a határ menti együttműködések olyan szervezeti formáit ajánlja, amelyek a helyi és területi közösségek szükségleteihez igazodnak, ugyanakkor megnöveli a helyi és területi önkormányzatok szerepét és jogkörét a határ menti kapcsolatok alakításában, és járulékos jogi alapot teremt ezek bármely megegyezése számára.¹⁰ Azonban a helyi és területi önkormányzatok szerződéskötési jogát csak a Madridi Keretegyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyveit¹¹ aláíró államok ismerik el.

Az új kihívásoknak való megfelelésre a jövőben a megfelelő jogkörökkel és kompetenciával rendelkező, az intézményesülést vállalni tudó regionális típusú együttműködések lesznek alkalmasak. Az ilyen típusú együttműködések jogi státuszának rendezése, az együttműködések jogi alapjait megteremtő közösségi szintű jogszabály az Európai Unió jogalkotásában sokáig hiányzott. Mivel a határ menti együttműködések főként a periférián elhelyezkedő, hátrányos helyzetű régiókban éreztetik legerőteljesebben a hatásukat, európai integráció bővítése egyre inkább szükségessé tette, hogy magasabb fórumok, uniós intézmények is foglalkozzanak ezzel a kérdéssel. Ennek eredményeként született meg az Európai Parlament és Tanács 1082/2006/EK rendelete az európai területi együttműködési csoportosulásról (továbbiakban EGTC rendelet), amely 2007. augusztus 1-től közvetlenül alkalmazandó az EU tagállamaiban.¹²

A rendelet jogi szempontból rendkívüli jelentőséggel bír, hiszen ebben már egy olyan határon átnyúló együttműködési forma kialakítására tesz javaslatot, amely jogi személyiséggel rendelkezik, és európai területi együttműködési csoportosulás (továbbiakban EGTC) néven jelenik meg. Ez azt jelenti, hogy a szervezet minden tagállamban a nemzeti jogszabályok által a jogi személyek esetében elismert legkiterjedtebb jogképességgel

⁹ 1980. május 21-én Madridban kelt Európai Keretegyezmény a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ menti Együttműködéséről.

¹⁰ A Keretegyezmény a Mellékletében a megállapodások szintje szerint az alábbi kategóriákat mutatja be:
- a területi és helyi szinten megvalósuló határ menti együttműködésre vonatkozó államok közötti mintamegállapodások (öt modell);
- a helyi önkormányzatok közötti határ menti együttműködéshez alapot nyújtó keretmegállapodások, szabályzatok és szerződések (hat modell).

¹¹ Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ menti Együttműködéséről szóló Európai Keretegyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyve, aláírásra megnyílt: 1995. november 9-én Strasbourgban a jogi személyiséggel rendelkező határon átnyúló együttműködési szervezet alapításának ösztönzéséről szól, valamint a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ menti Együttműködéséről szóló Európai Keretegyezmény Kiegészítő 2. sz. Jegyzőkönyve, aláírásra megnyílt: 1998. május 5-én Strasbourgban előíranyozza a Keretegyezmény kiterjesztését a határon átnyúló területközi együttműködésekre.

¹² Hivatalos Lap L 210. 2006. július 31.

rendelkezik.¹³ Az EGTC-t felruházzák azzal a képességgel, hogy tagjai – vagyis a tagállamok, regionális, vagy helyi hatóságok – nevében eljárjon.

Amennyiben a közösségi jog vagy a nemzetközi magánjog értelmében szükséges a csoportosulás aktusaira vonatkozó jogot választani, a csoportosulást annak a tagállamnak a jogalanyaként kell kezelni, amelyben a létesítő okirat szerinti székhelye található.¹⁴ A csoportosulás tagjai lehetnek tagállamok, regionális hatóságok, helyi hatóságok, valamint bizonyos közjogi intézmények, illetve ezek egyikébe vagy közülük többbe tartozó szervezetekből álló társulások, ha azok legalább két tagállam területén helyezkednek el.¹⁵

A rendelet opcióként jelöli meg ezt a szervezeti formát, vagyis az EGTC létrehozása fakultatív kell, hogy legyen.¹⁶ Ez az eszköz kiegészíti a már meglévő, hasonló nemzeti szintű és az Európa Tanács égisze alatt létrejött kezdeményezéseket, tehát megmarad az eurorégiós és munkaközösségi forma is. Problémás ugyanakkor, hogy azon a tagállamok esetében, amelyek nem EU tagállamokkal határosak, de azokkal folytatnak együttműködést, a rendelet nem alkalmazható. Hiszen rájuk közvetlenül nem vonatkoznak az EU jogi eszközei, így továbbra is az Európa Tanács Madridi Keretegyezménye lesz az irányadó jogszabály. A rendeletben szabályozott jogi eszköz csak a belső határok mentén jelent önálló jogi személyiséggel rendelkező formát, így gondot okoz a megfelelő intézményesült struktúra kialakítása az együttműködések számára a külső határokon. Az EKSZ 159. cikk (3) bekezdése nem teszi lehetővé harmadik országok jogalanyainak bevonását az említett rendelkezésen alapuló jogi aktusba, a csoportosulás létrehozását lehetővé tevő rendelet elfogadása azonban nem zárja ki annak lehetőségét, hogy harmadik országok jogalanyai részt vegyenek az e rendeletnek megfelelően létrehozott csoportosulásban, amennyiben a harmadik ország jogszabályai vagy a tagállamok és harmadik országok közötti megállapodások azt lehetővé teszik.¹⁷

¹³ 1082/2006/EK az Európai Parlament és a Tanács rendelete az európai területi együttműködési csoport (EGTC) létrehozásáról. 1. cikk (3) bek.

¹⁴ 1082/2006/EK az Európai Parlament és a Tanács rendelete az európai területi együttműködési csoport (EGTC) létrehozásáról. 2. cikk (1) bek.

¹⁵ 1082/2006/EK az Európai Parlament és a Tanács rendelete az európai területi együttműködési csoport (EGTC) létrehozásáról. 3. cikk

¹⁶ Az Európai Bizottság COM 2006/0094 2006. március 7-i módosított javaslata a 2004/0168 (COD) egy európai területi együttműködési csoport (EGTC) létrehozásáról. Preambulum (7) (8) bek.

¹⁷ 1082/2006/EK az Európai Parlament és a Tanács rendelete az európai területi együttműködési csoport (EGTC) létrehozásáról. Preambulum (16) bek.

4. Az EU külső határain átnyúló együttműködések nehézségei: Schengen hatása az együttműködésekre

Az EU felelőssége a szomszédos országok irányába jelentősen megnövekszik a schengeni határok bevezetésével, hiszen kettős szerepet kell betölteni: egyrészt megfelelni a schengeni szabályoknak és működtetni a szigorú határőrizeti rendszert, ugyanakkor olyan megoldásokat kell kialakítani, amelyek képesek enyhíteni a schengeni határok által okozott hátrányokat, és lehetőséget biztosítanak a már működő határon átnyúló együttműködések további mélyülésére és bekapcsolására az európai folyamatokba.

A szervezett bűnözés, illegális bevándorlás, szomszédos országokban kialakult konfliktusok megelőzése érdekében a schengeni övezet kiterjesztése hozzájárul a szabadságon, biztonságon és igazságosságon alapuló térség kiteljesedéséhez, egyúttal a külső határok hatékony védelméhez. A schengeni határok bevezetése azonban a külső határok esetében tovább akadályozhatja az együttműködések intenzitását. Ugyanakkor a megváltozott külső körülmények, a schengeni határok okozta akadályok legyőzése, az (euro)regionális fejlődés alakítása, a földrajzi, geopolitikai helyzetből adódó egyedi lehetőségek kihasználása új kihívást, egyúttal új tartalmat jelenthet az együttműködések számára.

Az EU külső határai mentén elhelyezkedő határrégiókat a korábbi elszigetelt helyzetükből kapcsolataik élénkítésével lehet kimozdítani. Az eurorégiók hálózatának létrejötté az EU keleti és déli határai mentén az együttműködni kívánó szomszédos országok és a határon átnyúló kapcsolatok építésében érdekelt helyi és területi önkormányzatok kapcsolatainak fejlesztésével tovább erősíthetők.

Az euroregionális együttműködések szubnacionális keretet jelentenek a schengeni határok kedvezőtlen hatásainak leküzdésére azzal, hogy a határon átnyúló régiók a politikai, gazdasági, valamint a társadalmi és kulturális együttműködés új formáit jelentik a határok mentén. Az eurorégiók újabb lehetőségeket kínálhatnak a szomszédosági kapcsolatok javítására a már meglévő határ menti kisebbségpolitikák hatékonyabbá tételével, a párbeszéd széles társadalmi alapokra helyezésével. Lehetővé teszik a korábban összetartozó régiók, megyék természetes vonzáskörzetének megteremtését, a perifériális helyzetben levő határrégiók felzárkóztatását, a különböző szintű és formájú határon átnyúló és határ menti fejlesztési és együttműködési kapcsolatok megerősítését.

5. Következtetések

A határon átnyúló együttműködések szempontjából elemezve az EU tagállamok területi szintjeinek struktúráját, világossá válik az alapvető probléma, hogy az együttműködő szervezeteknek egy rendkívül heterogén közigazgatási környezetben kell megfelelő kapcsolatokat kiépíteniük. Az intézmények operatív szintű kapcsolatainak fejlődéséhez elengedhetetlen, hogy a felek hasonló jogkörökkel és legitimitással legyenek felruházva. Az egyes szomszédos országbeli szintek azonban felépítésüket, kompetenciáikat, lehetőségeiket tekintve nem kompatibilisek a határ menti megfelelőikkel. Főként az új tagállamok közigazgatási rendszerére jellemző, hogy a középszint vagy hiányzik, vagy ha létezik is, kevés kompetenciával rendelkezik, inkább dekoncentrált jellegű, semmint önkormányzati.

Problémát jelent az eurorégiós együttműködések kompetenciáinak hiánya, az együttműködő partnerek eltérő hatásköre, szervezettsége. Az eurorégiók és munkaközösségek mellett megjelenő új szervezeti forma, az EGTC önkéntes jellegéből következően azonban az egységesülő Európában még a belső határok mentén sem garantált a területi együttműködési csoportosulás alkalmazásával a határ menti (euro)régiók Európájának létrejötte. A kérdés továbbra is nyitott marad, hogy az EGTC mennyire bizonyul megfelelő és hatékony együttműködési formának az EU belső és külső határszakaszain. Felváltja-e az euroregionális státuszt ez a szervezeti forma, és ha igen, akkor hogyan alkalmazható és működtethető, mely határszakaszokon alakítják ki ezt a formációt.

A nemzetállamok központi kormányai már nem ellenőrizhetik teljességgel a tagállamok szubnacionális szintű együttműködéseit, azok működési alapelve a horizontális partnerségre épülő autonómia. Ennek ellenére ma még a központi kormányok sokszor nem tekintik partnernek a szubnacionális szintű euroregionális szerveződéseket. A kormányok szerepe ezért nélkülözhetetlen egy sor területen: a kormányzás európai modelljének megfelelő új hatalmi rendszer kialakításában, a helyi önkormányzás megerősítésében és a decentralizált kormányzás mélyítésében, a civil társadalom jogainak megerősítésében a kormányzás valamennyi területén. A decentralizált párbeszéd keretei között létrejövő helyi és regionális partnerségek elősegíthetik a békés egymás mellett élés, a gazdasági, társadalmi fejlődés és a demokratikus átalakulás sikerét, a határ menti területek biztonságának megteremtését.

A határrégiók valamennyi közigazgatási szintjének aktívan részt kell vennie a regionális együttműködési fórumok és szervezések tevékenységében, minél szélesebb vertikális és horizontális partneri együttműködések keretében. Ennek során kiemelt figyelmet

kell fordítani az alulról építkezés elvére, hiszen a partneri kapcsolatok alakításában és az euroregionális identitás formálásában a legnagyobb szerepet a civil és szakmai szervezetek és csoportosulások tölthetik be. Ahhoz, hogy a regionális és helyi közösség részt vegyen saját környezetének alakulásában, befolyásolni tudja a helyi társadalomra is kihatással levő folyamatokat, elengedhetetlen a határ menti együttműködéseket előmozdító civil kezdeményezések, a civil társadalom szereplőivel folytatandó párbeszéd. Ők képesek az együttműködések célrendszerét az állampolgárokhoz közelebb hozni a szubszidiaritás elvének megfelelően, ami elősegítheti az együttműködések továbbfejlesztését, tartalommal való megtöltését.

A szubnacionális szintű euroregionális együttműködések ezért hozzáadott értéket jelentenek a nemzeti szintű intézkedésekhez, keretet jelentenek a határ menti kapcsolatok szorosabbra fűzésére, a helyi szinteken megfogalmazódó kezdeményezések, együttműködési célok megvalósítására. A határ menti területek többségét történelmi, kulturális, nyelvi, tényezőkből eredő megosztott identitás jellemzi, ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy az együttműködési szándék sok esetben képes felülmúlni a rendelkezésre álló lehetőségeket. Az euroregionális együttműködések célrendszere a külső határok mentén hozzájárulhat a jószomszédi kapcsolatok térségi feltételeinek a megalapozásához, elősegíti egymás jobb megértését.

Regionális szinten az együttműködések során sem a társadalmi, sem a kulturális szempontok nem elsődlegesek, a regionális szint alapvetően a területfejlesztés eszköze, azonban itt válik fontossá az alacsonyabb szintek bevonása az együttműködésekbe, a szélesebb társadalmi bázisra épülő, polgárközeli kooperációk kialakítása. A kulturális elemek erősítése elengedhetetlen lesz a jövőben azon külső határok mentén is, ahol eddig nem tulajdonítottak ennek jelentőséget. A társadalmi-kulturális kapcsolatok nélkül fennáll a veszélye annak, hogy kiüresedik, életképtelenné válik az együttműködés.

*Király Andrea, PhD egyéni tanrendes,
Szegedi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar
Politológiai Tanszék*

Gulliver és Lilliput a XXI. században: Ciprus és Málta európai uniós ügyei

1. Bevezetés

A tanulmány célja annak bemutatása, hogy az Európai Unió legutóbbi kibővülései során Málta és Ciprus, mint a legkisebb tagállamok, s mint a „központtól” legtávolabb fekvő, tengerekkel körülölelt, ugyanakkor gazdag harmadik országbeli kapcsolatokkal rendelkező „határállamok” kis méretükből és távolságukból hogyan tudnak előnyt kovácsolni, hogyan kompenzálják méretükből fakadó „hátrányukat”, s hogyan válik például Málta példaértékűvé az európai ügyekkel foglalkozó bizottsági munkáját illetően. A tanulmányban megvizsgálom, mire koncentrálnak ezek az európai uniós mini államok, melyek az erősségeik, amelyek akár a többi tagállam fölé emelhetik őket, hogyan védik ki sebezhetőségüket? Kérdésként tevődik fel az is, hogy ezen mediterrán államok, egyúttal szigetállamok részére milyen kapcsolatok kialakítása válik lehetővé, számíthatnak-e szövetségesekre az európai uniós tárgyalások folyamán, s melyek a legérzékenyebb pontjaik. Valamint kitérek a scrutiny megvalósulására e két tagállamban: hogyan dolgoznak az európai uniós ügyekkel törvényhozó és végrehajtó szinten, hogyan alakulnak a kapcsolatok a kormányok és a parlamentek között, s egyáltalán, mennyire erős a kormány európai uniós tevékenysége felett megvalósuló parlamenti kontroll.

2. Kicsi, mini vagy mikro államok?

Gazdag szakirodalom rendelkezik arról, vajon mekkora is számít kis államnak és milyen paraméterekkel kell rendelkeznie egy államnak ahhoz, hogy azt mininek, vagy mikro nagyságúnak nevezzük. S ha több szemszögből vizsgáljuk ezeket az államokat, több különböző eredményre is juthatunk. A kapcsolódó szakirodalom teljes áttekintésének igénye nélkül megkísérlem néhány irányvonal meghatározását az általános nézetektől a konkrét, európai uniós adatokig.

Robert O. Keohane volt egyike az elsőknek, aki részletezte annak a meghatározásnak a bonyolultságát, vajon mi értendő a kis állam terminus alatt.¹ Hans Vogel véleménye szerint a kis méret és a gyengeség minden bizonnyal nem bír azonos jelentéssel, továbbá úgy véli, hogy a szerzők két csoportra oszthatók, miszerint többségük az úgynevezett „kapacitás koncepció” alapján egy állam méretét a gazdasági és katonai teljesítménye alapján határozzák meg, míg kevesebben vannak azok, akik a méretet csupán „fizikai fogalomként” értelmezik.² Raimo Väyrynen úgy véli, rendszerint a nagy és a közepes méretű hatalmaknak jobb lehetőségeik vannak a politikai és gazdasági alternatívák tekintetében, mint kisebb társaiknak, és döntéseikkel is nagyobb eséllyel fosztják meg a kisebb nemzeteket számos választási lehetőségtől, ami egyéb esetben hozzáférhető lenne a számukra.³ Továbbá, a kicsi államoknak nagyobb a függőségük: a nemzetközi gazdasági és politikai kapcsolatokban beálló változások sokkal erősebben hatnak a belső politikai rendszerükre, és számukra sokkal költségesebb a függőségi viszony elutasítása.⁴ Ugyanakkor a kis állam – a szigorú szankcióktól való félelem nélkül – külügyeit, illetőleg külgazdasági politikáit illetően több kockázatot vállalhat a nagyobb hatalmaknál.⁵ Egy államhatalom megerősödése feltételez bizonyos gazdasági erőfokot is, ami voltaképpen előfeltétele annak, hogy egy állam emelkedő tendenciát mutasson a nemzetközi hierarchiában.⁶

A tizenkilencedik század Európájában egy állam sikerességét a védelmi kapacitásában valamint a területi expanziójában látták, előtérbe helyezve ezzel a katonai potenciált. A külterületi hódítások a huszadik század közepéig fontossággal bírtak és ez a szemlélet megőrizte súlyát a hidegháború idején is. A lakosságszám is inkább katonai, valamint a gazdasági prosperitás biztosítása szempontjából – egy életképes katonai kapacitás kiépítése céljára – volt fontos. Az 1960-as és 1970-es évek idején, főleg a dekolonizációs folyamatok során a tudósok a kis államok sebezhetőségével és erejével voltak elfoglalva, de kérdésként szerepelt ugyanakkor a kis államok nemzetközi függetlensége is, mivel politikai és gazdasági

¹ Wilhelm Christmas – Møller: Some Thoughts on the Scientific Applicability of the Small State Concept: a Research History and a Discussion. In: Otmar Höll (Ed.): Small States in Europe and Dependence. Wien, 1983. p.37.

² Hans Vogel: Small states' efforts in international relations enlarging the scope. In: Otmar Höll (Ed.): Small States in Europe and Dependence. Wien, 1983. p.55-56.

³ Raimo Väyrynen: Small states in different theoretical traditions of international relations research. In: : Otmar Höll (Ed.): Small States in Europe and Dependence. Wien, 1983. p.95.

⁴ Raimo Väyrynen: Small states in different theoretical traditions of international relations research. In: : Otmar Höll (Ed.): Small States in Europe and Dependence. Wien, 1983. p.94.

⁵ Hans Vogel: Small states' efforts in international relations enlarging the scope. In: Otmar Höll (Ed.): Small States in Europe and Dependence. Wien, 1983. p.67.

⁶ Raimo Väyrynen: Small states in different theoretical traditions of international relations research. In: : Otmar Höll (Ed.): Small States in Europe and Dependence. Wien, 1983. p.91.

nyomás általi sebezhetőségüket vélték. A kis államokat mint korlátozott diplomáciai hatalommal és szintén limitált katonai erővel felruházott entitásként említették azzal a meglátással, hogy képtelenek megvédeni magukat a nagyobb szomszédjaiktól. Az elmúlt évek kutatásaiban is a tudósok⁷ arra az eredményre jutottak, hogy a kis államok a mai napig is sebezhetőek a „kis gazdaságuk” miatt.⁸

A rövid elméleti bevezetőt tekintve melyek lehetnek azok a tényezők, amelyek meghatározhatják vagy behatárolhatják egy-egy állam valamely csoportba sorolását? Milyen mért és nem mérhető tulajdonságok szükségesek ahhoz, hogy egy államot „nagy” vagy „kicsinek” tulajdonítsunk? A „nagy” és „erős” nem feltétlenül egybefüggő fogalmak, ugyanis ha csak az Európai Unió tagállamait nézzük, az sem mindegy, hogy az állam mennyire rendelkezik erős tárgyalási pozícióval, mennyiben tudja befolyásolni a döntéshozatali folyamatokat, milyen „szövetségeseket” sikerül megnyernie ahhoz, hogy a döntések az ő javát szolgálják, s nem utolsósorban: mennyire felkészült az Európai Unió aktuális napi ügyeit illetően. Napjaink szakirodalmából válogatva Baldur Thorhallsson szerint hat kategória alapján állapítható meg egy állam „nagysága”, ezek pedig: a rögzített méret (lakosság és terület); a szuverenitás-kiterjedés (az állam területén gyakorolt tényleges szuverenitás); politikai méret (katonai és adminisztrációs adottság); gazdasági méret (GDP, piaci méret, fejlődési sikerek); „érték-méret” (a hazai és külső szereplők hogyan tekintenek az államra); preferencia-méret (a kormányzó elit ambíciói, prioritásai, nemzetközi rendszerrel kapcsolatos tervei). Az utóbbi kettő kétségtelenül elméleti megközelítést igényel, viszont nem elhanyagolandó egy állam európai uniós magatartása szempontjából. Ha a négy alapvető szempontot – a terület nagyságát, a lakosságot, GDP-t, katonai kiadásokat – vesszük górcső alá, általánossággal kijelenthető, hogy azok az államok bizonyulnak kicsiknek, amelyeknek GDP-je kevesebb, mint 30,000 000 000 EUR, továbbá, azok az államok, amelyeknek amerikai dollárban számított katonai kiadása – mint a katonai kapacitás indikátora – sokkal kevesebb (kevesebb, mint 400 millió USA dollár), mint a többieké, nem elégséges arra, hogy magukat megvédjék. Ha a lakosságot nézzük, akkor azok a kicsik, amelyeknek lélekszáma 11 milliónál kevesebb, viszont amelyeknek a lélekszáma 0,4 és 2 millió között van, mikro

⁷ Mint például: Alesina, Neumann, Gstöhl, Archer, Nugent, Griffiths

⁸ Bővebben lásd: Baldur Thorhallsson: The Size of States in the European Union: Theoretical and Conceptual Perspectives. European Integration, 2006/1, p.8-9.

⁹ Baldur Thorhallsson: The Size of States in the European Union: Theoretical and Conceptual Perspectives. European Integration, 2006/1, p.8.

államoknak is nevezhetők.¹⁰ Amennyiben ez a feltételezés megállja a helyét, akkor ennek a kritériumnak olyan államok tesznek eleget, mint Szlovénia, Észtország, Ciprus, Luxemburg, és Málta az európai uniós tagállamokat tekintve. Mindazonáltal ha Európában gondolkodunk, akkor olyan államok felelnek meg a fenti szempontnak, mint Izland, de sokkal inkább lényeges ebből a megközelítésből San Marino, Vatikán, Monaco, Liechtenstein és Andorra, amelyek inkább nevezhetők mikro államoknak, mint Ciprus vagy Málta. Viszont ha leszűkítjük a kört csak az Európai Unió tagállamaira, akkor az EU-27-ek sorát mindenképpen Ciprus, Luxemburg és Málta zárja. Ezért a tagállamok között mikro nagyságúaknak is nevezhetők, de ha ezt a jelzőt a fenti „ötösfogat” sajátítja ki, akkor a mini vagy a nagyon kicsi államok elnevezést kaphatják. Kelstrup, a mérhető jellemzők alapján, mint a lakosság szám, terület, GDP alapján azokat az államokat nevezi kicsiknek, amelyek nagyon korlátozott erőforrásbázissal rendelkeznek.¹¹ A kvalitatív megközelítés pedig számokkal nem mérhető adatokkal dolgozik, ebből következőleg kevésbé objektív és inkább impressziókon nyugszik. Baechler viszont éppen ebből a nézőpontból állapítja meg, hogy a kis állam fogalma specifikus állampozíciót jellemez, bizonyos befolyásból fakadó hiánnyal és relatív autonómiával a nagy hatalmakkal szemben.¹²

3. Ciprus és Málta

A tanulmány folytatásában a két, Európai Unió déli-, dél-keleti határán elhelyezkedő szigetállam tulajdonságait, társadalmi, gazdasági, politikai és védelmi jellemzőit vizsgálom, valamint az ezekből a tulajdonságokból fakadó sebezhetőségüket és/vagy erősségüket, különös tekintettel az európai uniós csatlakozásukra. Először is, ha biztonsági szempontból közelítjük meg őket, Málta és Ciprus nem tagja a NATO-nak. Továbbá, Málta semlegességét az alkotmányában is rögzítette, Ciprus pedig az EU nem kötelezettek mozgalmát választotta. Mindkettő fenyegetett a közel-keleti konfliktusok okozta instabilitástól, valamint periferikusságuk miatt fokozottan veszélyeztetve vannak az illegális bevándorlótól, mi több, Ciprus a megsztottságból eredő problémával is küzd.

¹⁰ Roderick Pace: Malta and EU Membership: Overcoming 'Vulnerabilities', Strengthening 'Resilience'. European Integration, 2006/1, p.35.

¹¹ Neill Nugent: Cyprus and the European Union: The Significance of its Smallness, Both as an Applicant and a Member. European Integration, 2006/1, p.53.

¹² Neill Nugent: Cyprus and the European Union: The Significance of its Smallness, Both as an Applicant and a Member. European Integration, 2006/1, p.53.

Következésképpen mi szolt a két mediterrán szigetállam európai uniós csatlakozása mellett? Elsősorban gazdasági, biztonsági és politikai okok. Ami Ciprust illeti, a többi között a következők miatt döntött tagfelvételi kérelme mellett: gazdaság terén része lehet egy nagy piacnak, részese lehet az európai uniós alapoknak; továbbá, a csatlakozás politikai okai: befolyásolni tudja az európai uniós döntéseket, része lehet egy európai „szuperhatalomnak”, segíteni tudja az Európai Unió a világ többi részére irányuló kapcsolatainak alakulását; végül pedig ugyancsak fontos volt a biztonsági szál: a harc nélküli védelem és a biztonságérzet. A csatlakozási tárgyalások folyamatában, majd pedig a 2004. május 1-jével kezdődő tagsággal további akadályok leküzdésére volt/van/lesz szüksége mind Ciprusnak, mind Máltának, ez pedig valamilyen szinten a lakosságszámból is fakad. Luxemburggal együtt ez a három állam sorakozik népességszám tekintetében az Európai Unió tagállamai listájának legvégén. Ebből következik, hogy nagyon ügyesen meg kell oldani az emberi és anyagi erőforrást odahaza is és az európai uniós intézményekben történő szolgálatokra, mivel nincs akkora költségvetési vagy személyi forrásuk, amivel velük ellentétben a nagy államok rendelkeznek.

A kis méretű államoknak nincs akkora erőforrásuk, hogy lefedjenek minden egyes európai uniós témakört, emiatt prioritásokat kell felállítaniuk, mégpedig sokkal szigorúbb módon, mint ahogyan azt a nagy méretű tagállamok teszik. Sokszor lehetetlen a tanácsi munkacsoportokban való aktív részvétel is, mivel az fizikailag nem kivitelezhető, különösen azokban az esetekben, amikor az állandó képviselő tagjainak más üléseken kell megjeleníteniük. A legjobb esetben is egy ciprusi képviselő van jelen a tanácsi munkacsoportok tárgyalásain, míg a nagyobb tagállamok három-négy taggal is képviseltethetik magukat. Továbbá, a fizikai jelenlét ellenére a képviselő minősége nem a legerősebb, aminek három oka lehet: a ciprusi kis létszámú adminisztrációból kell biztosítani a megfelelő személyeket; a legtöbb ciprusi tisztviselőnek, aki részt vesz a munkacsoportok munkájában, sokkal szélesebb körben kell foglalkoznia az európai uniós politikai aktivitással, mint nagyobb méretű tagállambeli kollégájának; végül pedig azon ciprusi tisztviselők, akik európai uniós vonatkozású gyakorlattal és tudással rendelkeznek, inkább az Európai Unió intézményei kínálta állásokhoz vonzódnak. Akadályt jelent még az effektív európai uniós tevékenységben, az, hogy a nicosiai minisztériumok nincsenek olyan mértékben erőforrásilag ellátva, hogy gyors és hatékony visszacsatolást tudjanak biztosítani. A legtöbb minisztériumban mostanra sikerült kijelölni legalább egy tisztviselőt, aki tartja a kapcsolatot a brüsszeli állandó képvisellel. Az időbeli eltérések is megnehezítik a Brüsszellel való hatékony együttműködést, ugyanis Nicosiában helyi idő szerint a munkaidő 7 óra 30-tól 15 óra 30-ig

tart a minisztériumokban, ami brüsszeli idő szerint a 6 óra 30 és 14 óra 30 közötti időintervallumot jelenti – ami szintén gátolja a gyors és eredményes kommunikációt a főváros és a brüsszeli képviselő között. Végül, Nicosia a Brüsszeltől legtávolabb fekvő főváros az Európai Unióban, ami azt jelenti, hogy egy út az EU „fővárosába” legalább hét óra hosszút vesz igénybe, és amellet igen költséges – mind az időt mind pedig a költségvetési forrásokat tekintve egy másfél órás tanácsi, bizottsági, vagy más tanácsadó és/vagy szakértői munkacsoportbeli tárgyalásra történő kiutazás szempontjából – kivételt képeznek ez alól azok az ülések, amelyek Ciprus szempontjából különös fontossággal bírnak. Nicosiának éppen ezért fel kell térképeznie Ciprus specifikus jellemzőit, amelyekkel erősítheti Ciprus pozícióját az Európai Unióban, s e tekintetben prioritási sorrendet kell meghatározni a tekintetben, hogy melyek azok a politikai területek, amelyekben a ciprusi részvétel elengedhetetlen. Ciprus földrajzi elhelyezkedése (Kelet-Mediterráneum) és politikai pozíciója (Törökországgal való kapcsolata) révén a hídfő szerepét töltheti be a szomszédos Közel-Kelettel, illetve Észak-Afrika országaival történő kapcsolattartásban. Ami az Európai Unió intézményeiben és döntéshozatali eljárásában való jelenlétet illeti, Ciprus ott tud „némi előnyre” szert tenni, ahol tagállamonként egy képviselő van jelen, az Európai Parlamentben pedig az arányosságot tekintve a kis tagállamoknak több képviselői hely jut, mint a nagy méretű társaiknak.

Ciprusnak hat képviselője van az Európai Parlamentben, mint ahogyan Észtországnak és Luxemburnak is¹³, Málta pedig öt képviselői helyet foglal el¹⁴, a Tanácsban Ciprus négy szavazattal rendelkezik, csakúgy, mint Észtország, Lettország, Luxemburg és Szlovénia; Máltának pedig három szavazata van. A ciprusi kormány két fő vonalon igyekezett eddig maximalizálni hatékonyságát az európai uniós politikaformáló fórumokon: az állandó képviselő feltöltésével és a politikáknak prioritások felállítása alapján történő rendezésével. Jelenleg Ciprusnak 50 képviselője dolgozik a brüsszeli állandó képviselő kötelékében,¹⁵ Málta 35 tagot számlál.¹⁶ Ciprus kompenzálható a „kicsiségéből” fakadó hátrányokat, azokra az európai uniós ügyekre koncentrál, amelyek különösen az érdeklődési körébe tartoznak.

¹³ Lásd az Európai Parlament honlapján:

<http://www.europarl.europa.eu/members/public/geoSearch/search.do?country=CY&language=HU>

¹⁴ Lásd az Európai Parlament honlapján:

<http://www.europarl.europa.eu/members/public/geoSearch/search.do?country=MT&language=HU>

¹⁵ Lásd az Európai Unió hivatalos honlapján:

<http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=173464&lang=en>

¹⁶ Lásd az Európai Unió hivatalos honlapján:

<http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=172686>

4. Milyen lehetőségeik vannak ezeknek az államoknak az Európai Unió „nagyüzemében”?

Valamennyi tagállam számára fontos – elsősorban a közös érdekeket érintő tárgyalások miatti, de akár minden jövőbeni tárgyalás céljára – a „szövetségesek” megtalálása, megkeresése, de a kis államok szempontjából nagy jelentősége van akár a formális, akár az informális stratégiai partnerségek kialakításának, amire a 2004. évi kibővülést követően még nagyobb hangsúly helyeződik, és motiváló ereje a többi tagállam számára is megnövekedett. Ezek az együttműködések különbözőek lehetnek időbeli hosszúságuk (ad hoc vagy hosszú távú), mélységük (formális keretek közötti vagy informális) valamint kiterjedésük (ügy-specifikus vagy széleskörű) szerint. Az Európai Unióban öt meghatározó „szövetség” működik: Benelux államok, Visegrád Csoport, Északi Együttműködés, Balti Együttműködés, Regionális Partnerség.¹⁷

Mivel egy egyszerű kis állam gyengébb pozícióban van, mint egy nagy állam, és nem csak a minősített többségi szavazás miatt, hanem figyelembe véve az adminisztrációs és más erőforrásbeli kapacitást is, kevesebb lehetősége adódik a tárgyalásoknak és tárgyalási álláspontoknak a maga javára történő fordítására, s így gyakran sokkal jobban függ az európai uniós döntésektől: inkább „politika-fogadó”, mint „politika-adó” egy tárgyalás folyamán. Ennélfogva a kis államok hajlamosak bizonyos koalíciók kialakítására, mivel egymagukban nem képesek a javaslatok blokkolására és elfogadására sem. Viszont egy jól szervezett kis államok alkotta „érdekcsoport” megnövelheti a nagy államok általi, ám számukra kedvezőtlen kezdeményezések blokkolását, sőt esélyük lehet arra is, hogy megragadják a kezdeményezés lehetőségét is. Fontosakká válnak az informális megbeszélések, az úgynevezett folyosói eszmecserék, munkaebédek, és mivel ezek az informális találkozók nem esnek a nyilvános scrutiny intézménye alá, két kimenetük lehet: egyfelől a szereplők jobban hajlanak a kompromisszumra, másfelől az alkudozások keményebbek is lehetnek, mivel nincs nyílt kontroll. Ezek a kapcsolatok koalíciós együttműködéseké alakulhatnak, ha egy bizonyos tárgyalás alkalmával megfelelőek és kölcsönösen egymás hasznára válnak – mivel az ügyek és a döntéshozatali folyamatok komplexitása megnehezíti egy egyedüli kormány dolgát abban, hogy döntsön saját lépéseiről megfelelő megoldásokat találva a szóban forgó problémákra.

¹⁷ Manja Klemenčič: Strategic relationships of small states in the European Union. Elhangzott: Conference on Small States, Section: Small States in the European Union. University of Birmingham, 4-5 April, 2007.

Az Európai Unióban kétoldalú és multilaterális együttműködési formációkról beszélhetünk. Ami a formális stratégiai kapcsolatokat illeti, közös, formalizált intézményeket alkotnak, és a kormányhivatalnokok közötti rendszeres egyeztetések jellemzik. A kormányok döntenek a megalakulásukról, amennyiben számos politikai területen és ügyben együtt szeretnének működni egymással. A formális együttműködési struktúrák költségesek – ami az adminisztrációs erőforrásokat illeti – és kockázatosak – a más államokkal történő esetleges együttműködés lehetőségének elvesztése miatt. Az informális stratégiai kapcsolatokat nem kötik a formális megállapodások vagy struktúrák, ellenben több vagy kevesebb szabályozott interakciók tartják életben. Több ilyen stratégiai kapcsolat informális regionális csoportban ölt testet, amelyek rendszeresen találkoznak és megbeszéléseket folytatnak az ügyek széles skálájáról, viszont nem adnak formális struktúrát az együttműködésüknek. Inkább stratégiai multilaterális kapcsolatokat részesítenek előnyben, aminek oka általában a tagok méretbeli, gazdasági erejének vagy európai uniós tagsága idejének eltéréséből ered. Ami az Európai Unió kis államainak választási lehetőségét illeti, az adminisztrációs, diplomáciai kapacitás, a földrajzi elhelyezkedés és kapcsolódó történelmi és kulturális kötelek, a hazai politikai körülmények, aspirációk, érdeklődési körök határozzák meg az Európai Unión belül kialakítandó stratégiai kapcsolatokat. Ezeket az íratlan kritériumokat szem előtt tartva Ciprus és Görögország esetében kölcsönös informális bilaterális kapcsolatról beszélhetünk, Málta pedig az Egyesült Királysággal gyakorol ilyen együttműködési formációt. Ciprus számára a legfontosabb politikai területek a következők:

- a ciprusi problémához közvetlenül kapcsolódó ügyek
- szomszédsági ügyek
- 2006. évet követő pénzügyi perspektíva
- közösségi jog és adózás
- szolgáltatóipar
- tengeri közlekedés.¹⁸

Málta érzékeny pontjait már a csatlakozási tárgyalások folyamán hangsúlyozta, s ezekre azóta is komolyan figyel, erős identitás-érzékenységet mutatva:

- máltai nyelv elismerése hivatalos EU- nyelvként
- a domináns katolikus identitás elismerése
- az abortusz tilalomban megvalósítandó abszolút állami szuverenitás.¹⁹

¹⁸ Neill Nugent: Cyprus and the European Union: The Significance of its Smallness, Both as an Applicant a Member. European Integration, 2006/1, p.64-65.

Voltaképpen – akár szövetségesekkel, akár szövetségesek nélkül – amikor olyan európai uniós jogszabálytervezetről van szó, amely érdemben foglalkozik a fent említett prioritásokkal, ezen kis államoknak a döntéshozatali folyamat lehetőség szerinti legelső lépcsőjén kell belépniük (tervezési, fogalmazási szakasz), ugyanis érdemben itt még tudnak változtatni, módosítani a tárgyalások tartalmában. A tárgyalási folyamatba bevonandó munkacsoportok nagy száma miatt viszont előfordulhat, hogy ezen kis államoknak egyszerűen nincs elég emberi erőforrásuk arra, hogy mindenütt jelen legyenek. Ugyanakkor elmondható, hogy 2004. május 1-jét követően a tagállamok közötti ilyen irányú „játékok” megváltoztak avagy változóban vannak: az új szereplők új koalíciók megjelenését is jelentik, más egyensúlyokat és a speciális érdeklődési területek megjelenésének teljesen új körét, mint európai arányosságot befolyásoló tényezők. A várakozásokkal ellentétben a tíz újonnan csatlakozott állam nem egy összefüggő blokként jelent meg, nem is a német pozíciókat erősítőkként – amitől többen tartottak.²⁰ Innentől kezdve természetesen ezek a mediterrán államok egymással is és a tapasztaltabb, „öreg róka” tagállamokkal is kialakíthatnak ad hoc stratégiai kapcsolatokat, szövetségeket az őket különösen érintő, speciális regionális érdekeket és ügyeket illetően.

A továbbiakban a két mediterrán tagállamot külön-külön vizsgálom meg abból a szempontból, hogyan öltönek testet politikai rendszerükben az európai ügyek, nemzeti parlamentjük miként valósítja meg a kontroll intézményét, valamint mennyire hatékony a végrehajtó és a törvényhozó hatalom közötti együttműködés az európai uniós ügyeket illetően.

5. Ciprus

Ciprus az 1960. évi alkotmány értelmében amerikai típusú elnöki rendszerű köztársaság, az 1985-ös alkotmánymódosítás értelmében a törvényhozó hatalom letéteményese az egykamarás képviselőház.²¹

A Ciprusi Köztársaság – az egyik utolsó európai gyarmati jogállású területként – 1960. augusztus 16-án nyerte el függetlenségét. Az ENSZ BT 1960. augusztus 24-i, 155-ös

¹⁹ Roderick Pace: Malta and EU Membership: Overcoming 'Vulnerabilities', Strengthening 'Resilience'. European Integration, 2006/1, p.42.

²⁰ Josef Janning: Leadership coalitions and change: the role of states in the European Union. International Affairs, 2005/4., p.830.

²¹ Forgács András: Ciprusi Köztársaság. In: Kardos József – Simándi Irén szerk.: Európai politikai rendszerek. Budapest: Osiris, 2004. p.151.

határozatával az ENSZ, és 1961-től a Brit Nemzetközösség tagjává vált, nemzetközi jogi státusa több, Nagy-Britannia, Görögország és Törökország közötti szerződésen alapszik.²² Az 1960. évi alapító, szuverenitásról és annak korlátozásáról szóló szerződésben Nagy-Britannia, Görögország és Törökország megállapodott két brit katonai támaszpont megőrzésében (Akrotiri, Dhekelia), azzal, hogy azok területén az Egyesült Királyság felségjogot gyakorol. Az ország belső közjogi rendjét az 1960. évi alkotmányban határozták meg, amit a négy fél által aláírt Garanciaszerződés a Ciprusi Köztársaság, valamint az Egyesült Királyság, Görögország és Törökország című dokumentum egészített ki.²³ Az alkotmány legfőbb tartalmi elemeit a három külső állam döntötte el, s bizonyos vonatkozásban meg is őrizték alkotmányozó hatalmukat – ennél fogva a ciprusiak csak az ezeket nem érintő cikkelyeket módosíthatták, szigorú feltételek mellett: mindkét népcsoport kétharmados támogatásával. A hatalommegosztáson alapuló, kétnemzetiségi, paritásos kormányzást illetően az alkotmány értelmében a végrehajtó hatalom feje az államfő. A köztársasági elnököt és a török alelnököt az alkotmányban rögzítettek szerint ötévenként a két népközösség általános közvetlen és titkos szavazás útján, két fordulóban választja meg – viszont 1963 óta a török népközösség nem vesz részt a választásokon, képviselői kivonultak a központi szervekből.²⁴ Az 1960-as alkotmányt hivatalosan is megszűntnek nyilvánították, a köztársasági elnök (Makariosz érsek) egyoldalúan hatályba léptette az alkotmány módosítására előterjesztett 1963-as és 1964-es javaslatait. Az 1967-ben Görögországban hatalomra került szélsőjobboldali junta 1974 júniusában fegyveres puccsal megbuktatta Makariosz érsek kormányát, július 20-án a török ciprióták védelmére hivatkozva török csapatok elfoglalták a sziget 36 százalékát, a török etnikum arányát meghaladó részét, majd augusztus 13-án második inváziót hajtottak végre. Az 1974 óta gyakorlatilag is megosztott szigeten a török közösség 1976-tól saját törvényei szerint rendezte el a közhatalom gyakorlását, 1983. november 15-én kikiáltották az Észak-Ciprusi Török Köztársaságot, majd 1985-ben külön alkotmányt fogadtak el, amit nagy

²² Az önállóság hosszú küzdelmek és az 1954-1959 közötti fegyveres felkelés nyomán jött létre. 1959. február 11-én Zürichben két anyaország a (Görögország – Ciprus lakosságának legnagyobb része, csaknem 80 százalékáa görög; és Törökország – a sziget lakosságának nem egészen 20 százalékáa török nemzetiségű), megegyezett a rendezés tervzetéről, majd 19-én Londonban – Nagy-Britannia és Ciprus képviselőivel kiegészülve – aláírták a végleges megállapodást.

²³ A Garanciaszerződésre az Enosis (a ciprusi görög többség törekvése az anyaországgal, Görögországgal való egyesülés célja volt, amelyben a Ciprusi Harcosok Nemzetközi Szervezete – EOKA – nevű illegális szervezet is tevékeny volt: fegyveres harcot hirdetett a brit gyarmatosítók ellen a Görögországgal való egyesülés érdekében), illetve a Taksim (a sziget északi részén élő török kisebbség célkitűzése a kiválás, az önállósodás volt) miatt volt szükség: ezekkel a törekvésekkel szemben kívánt biztosítékot adni Ciprus közös és demokratikus kormányzása érdekében.

²⁴ Szente Zoltán: Európai alkotmány-és parlamentarizmustörténet 1945-2005. Budapest: Osiris, 2006. p.377.

részben az 1960-as közös ciprusi, valamint az 1982. évi török alkotmány alapján fogalmaztak.²⁵ A Ciprusi Köztársaság kormányának területi fennhatósága csak a főleg görögök lakta déli részre terjedt ki.²⁶ Ez azt is jelenti, hogy a kettészakadás óta nincs török alelnöke Ciprusnak, mely tényt az európai uniós csatlakozási folyamat során külön meg kellett vizsgálni az alkotmányban foglaltak alapján.

5.1. Ciprus útja az Európai Unióba

Ciprus társult tagságra vonatkozó kérelmét gazdasági okokból adta be 1962. december 10-én. Ciprus és az Európai Közösségek/Európai Unió kapcsolata a hetvenes évektől folyamatosan fejlődött: a közösségekhez való tartozás szándéka első lépéseként 1972-ben létrejött az EGK és Ciprus közötti társulási egyezmény, mely 1973. február elsején lépett életbe. Az ország képviselője 1990. július 4-én, a soros elnökséget betöltő Olaszország külügyminiszterének nyújtotta át csatlakozási kérelmét. Az Európai Bizottság 1993. június 30-án kiadott véleményében pozitív véleményt alkotott és alkalmasnak ítélte a Ciprusi Köztársaság csatlakozását az Európai Unióhoz. Az 1994. júniusi korfui, majd a decemberi esseni Európai Tanácson elhatározták, hogy Ciprus és Málta a következő bővítés csatlakozó államai között lesz. Az EU – Ciprus Csatlakozási Tanács 1995. június 12-én határozatot fogadott el egy strukturált párbeszéd kialakítása céljából az Európai Unió és Ciprus között, valamint felvázolta a csatlakozás előkészítése stratégiájának néhány elemét. 1995. júliusától kezdődően hosszú tárgyalássorozat vette kezdetét az egyes politikai – gazdasági – társadalmi területeken. 1998. március 12-én Clerides elnök az Európai Tanács elnöksége számára egy formális javaslatot tett arra, hogy a török ciprióták képviselői is teljes jogú tagjai legyenek a Ciprusnak az Európai Unióhoz történő csatlakozási tárgyalásainak folyamatában. A csatlakozási tárgyalások 1998. március 31-én kezdődtek, az „acquis screening” 1999. júniusában fejeződött be és a kemény tárgyalásokat követően 2002. decemberében Koppenhágában véget értek a csatlakozási tárgyalások is a fejezetek lezárásával.²⁷

A 2004. év nyomatékosan bekerül a ciprusi történelembe, de nem csak azért, mert május 1-jén megtörtént a többi kilenc közép-keleti állammal együtt az európai uniós csatlakozás. Az Egyesült Nemzetek hosszú és fáradtságos és elnyúlt tárgyalásai a célból, hogy

²⁵ Az Észak-Ciprusi Török Köztársaságot Törökországon kívül a diplomáciában egyik állam sem ismerte el.

²⁶ A ciprusi problémáról lásd tovább Torma Tamás: Ciprus az EU-ban: a megalakulástól a csatlakozásig. Külügyi Szemle, 2004/1-2, p.157-188.

²⁷ Forrás: Republic of Cyprus, Office of the coordinator for harmonisation: <http://www.parliament.cy/parliamenteng/index.htm>, letöltés ideje: 2007. június 27.

a sziget minden részletre kiterjedő elrendezését elérje, és pontot tegyen a „ciprusi probléma” végére, az Annan Tervet (amely a két oldal egyesülését egy szövetségi államban, az Egyesült Ciprusi Köztársaságban képzelte el – így az egész Ciprus csatlakozna az Európai Unióhoz) mindkét fél, a görög ciprióták és a török ciprióták is külön-külön referendum tárgyává tették: a 2004. április 24-i népszavazás eredményeként a török ciprióták 64,9 %-a elfogadta, a görög ciprióták 75,8 %-a elutasította az Annan Tervet, ami azt jelentette, hogy 2004. május elsején Ciprusnak csak a görög része csatlakozott az Európai Unióhoz Ciprusi Köztársaság néven.²⁸

5.2. A ciprusi alkotmány és a nemzetközi szerződések/Európai Unió

A Ciprusi Köztársaság európai uniós csatlakozása kapcsán az alkotmány megfelelő cikkelyeit és az 1960. augusztus 16-án megkötött Garanciaszerződés a Ciprusi Köztársaság, valamint az Egyesült Királyság, Görögország és Törökország között (továbbiakban: Garanciaszerződés) megfelelő cikkelyeit vizsgálom. Az alkotmány 169. cikkelye²⁹ adja az alapját Ciprus európai uniós csatlakozásának. A cikkely értelmében a Ciprusi Köztársaság nemzetközi szerződéseket köthet más államokkal és nemzetközi szervezetekkel, azzal, hogy a cikkely kétféle nemzetközi szerződést különböztet meg: a 169. cikk (1) bekezdés értelmében a kereskedelmi, gazdasági együttműködési (ideértve a kifizetéseket és a hiteleket) és kérdést ideiglenesen rendező egyezmények megkötéséhez a Minisztertanács határozata szükséges. A nemzetközi szerződések fent említett típusainak megkötése és hatályba léptetése nem von maga után további átültetési formalitásokat. A nemzetközi szerződések másik típusát alkotja az alkotmány 169. cikk (2) bekezdés szerinti minden más nemzetközi szerződés és egyezmény, amelynek tárgyalásához és aláírásához a Minisztertanács határozata szükséges, és a Köztársaságra csak akkor kötelező és akkor alkalmazható, ha azt a Képviselőház törvénnyel megerősíti. Ez utóbbihoz tartozik a 2003. április 16-án Athénban aláírt Csatlakozási Szerződés, amelyet a Képviselőház, az alkotmány 169. cikk (2) bekezdése értelmében 2003. július 14-én ratifikált, aminek eredményeként megszületett a 35(III)/2003. törvény.³⁰

Annak megvizsgálása céljából, hogy vajon jogilag Ciprus sajátos helyzetében alkalmas volt-e az európai uniós tagságra, mindenek előtt két jogszabály három cikkelye

²⁸ Kudret Özersay: Separate Simultaneous Referenda in Cyprus: Was it a “Fact” or an “Illusion”? Turkish Studies, 2005/3, p. 379. (-399.)

²⁹ Lásd: Trócsányi László – Badó Attila szerk.: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban, Budapest: KJK-KERSZÖV, 2005. p. 201.

³⁰ Christos G. Patsalides: Accomodating the Principle of Supremacy of Community Law to the Cypriot Legal Order – The Necessity for a Constitutional Amendment. European Public Law, 2006/3. p.365.

értelmezésére van szükségünk, mégpedig a Garanciaszerződés 1. cikkelyére, valamint az Alkotmány 50. és 170. cikkelyére. A Garanciaszerződés 1. cikkelyének³¹ értelmezése alapjául az 1969-es Nemzetközi szerződések jogáról szóló bécsi konvenció 31-33. cikkelye szolgál.

A Garanciaszerződés 1. cikkelye nem tiltja, hogy Ciprus tagja legyen olyan regionális szervezetnek, mint az Európai Unió, az európai uniós tagság pedig nem jelenti más állammal való politikai vagy gazdasági célból való egyesülésében való részvételt, mint ahogyan az 1. cikkely rendelkezik. Ami az alaptörvény 50. cikkelyét³² illeti, az nyilvánvaló, hogy az alelnök személye nem létezik.³³ Tehát, még ha feltételezhető is, hogy a török közösség ellenszenvébe is ütközne Ciprusnak az európai Unióhoz történő csatlakozása, az 50. cikkelyben deklarált vétójog nem kifejezhető, mivel nincs alelnök, így az 50. cikkely egyszerűséggel nem alkalmazható, amiből az következik, hogy Ciprus alkalmas az európai uniós csatlakozásra.³⁴ Az Alkotmány 170. cikkelyében³⁵ szereplő legnagyobb kedvezmény szerződés megkötése a három garantáló állammal nem akadályozza meg Ciprus abban, hogy csatlakozzon olyan

³¹ Garanciaszerződés,
„1. cikk

A Ciprusi Köztársaság vállalja függetlensége, területi épsége és biztonsága fenntartásának biztosítását és az Alkotmány tiszteletben tartását. Vállalja, hogy nem egyesül – részben vagy egészben – semmilyen politikai vagy gazdasági célból más állammal. Ebből kifolyólag megtilt minden olyan tevékenységet, amely közvetve vagy közvetlenül a sziget egyesítését vagy részekre szakadását célozza.”

³² Alkotmány,

„50. cikk (1) Az elnököt és az alelnököt, külön-külön vagy együttesen, megilleti a végleges vétó joga a Képviselőház törvényeivel vagy azok egy részével kapcsolatban, a következő esetekben:

- a) a külügyek, kivéve az olyan nemzetközi szervezetekben és szövetségi szerződésben való részvétel, amelynek mind Görögország, mind Törökország tagja. Jelen bekezdés értelmében a külügyek magukban foglalják:
 - i) az állam elismerését, a más államokkal való diplomáciai és konzuli kapcsolatok létesítését és azok megszakítását; a diplomáciai és konzuli képviselők elismerését; a már hivatalban lévő diplomáciai és konzuli képviselők kijelölését és a különleges követek diplomáciai szolgálatra való megbízását; a még hivatalban nem lévő személyek diplomáciai és konzuli szolgálattal való megbízását és a különleges követek kijelölését;
 - ii) a nemzetközi szerződések és más egyezmények megkötését;
 - iii) a hadiállapot kinyilvánítását és a békekötést,
 - iv) a Köztársaság állampolgárainak és azok érdekeinek védelmét külföldön;
 - v) a külföldiek jogállásának és érdekeinek védelmét a Köztársaság területén;
 - vi) a Köztársaság állampolgárainak külföldi állampolgárságszerzését és a külföldi állam kormányának általi közzszolgálati viszonyt.”

³³ A Köztársaság első és egyben egyetlen alelnökét Kutchuk személyében választották meg az alkotmány 39. cikkelyének értelmében 1959. decemberében. Azt követően nem történt több alelnök-választás.

³⁴ Amennyiben megállná a helyét az 50. cikkelyben foglalt jogalap, ez azt jelentené, hogy a Ciprusi Köztársaság által 1963 óta aláírt szerződések nem lennének érvényesek. Viszont az említett dátum óta Ciprus több szerződés aláírója volt, és azok érvényét soha sem kérdőjelezték meg annak ellenére, hogy az alaptörvény 50. cikkelyét gyakorlatilag lehetetlen alkalmazni.

³⁵ Alkotmány,

„170. cikk (1) A Köztársaság, meghatározott feltételek mellett legnagyobb kedvezmény szerződést köthet Görögországgal, Törökországgal és az Egyesült Királysággal.

(2) Az (1) bekezdés rendelkezése nem alkalmazható a Ciprusi Köztársaság létrehozásáról szóló, a Köztársaság, Görögország, Törökország és az Egyesült Királyság által megkötött szerződés brit katonai csapatok és felszerelések állomásoztatására vonatkozó rendelkezésére.”

szerveződésekhez, amelyek harmadik országok javát is szolgálja. Csak azt írja elő, hogy a legnagyobb kedvezmény szerződést ki kell terjeszteni a három garantáló államra is. Így a 170. cikkely voltaképpen nem akadályozza meg Ciprust abban, hogy más szerződésekhez is csatlakozzék. Görögország és az Egyesült Királyság már az Európai Unió tagja, Törökország pedig egyfelől soha nem tartott igényt a 170. cikkely „előnyeire”, másrészt maga is tagjelölt állam, GATT szerződő fél és WTO tag, harmadszorban a Ciprus és Törökország közötti, 1963-ban megkötött kereskedelmi egyezmény előrelátja azt, hogy Ciprus csatlakozzék gazdasági közösséghez, mint amilyen az Európai Gazdasági Közösség. A 170. cikkely nem szabja meg Ciprus számára, hogy bármilyen további, európai uniós tagságból eredő kedvezményt terjesszen ki Törökország számára.³⁶

A fentiek alapján tehát alkotmányosan szabad volt az út a Ciprusi Köztársaság európai uniós csatlakozása előtt.

Az alaptörvény 169. cikk (3) bekezdése értelmében a Ciprus által megkötött nemzetközi szerződések és nemzetközi egyezmények a hivatalos lapban való kihirdetésüket követően elsőbbséget élveznek minden belső törvénnyel szemben. A belső törvény terminus voltaképpen azokra a törvényekre vonatkozik, amelyek törvényhozás által keletkeztek, és nem foglalja magában az Alkotmányt, azzal szemben nem rendelkezhet elsőbbséggel.³⁷ A 169. cikk alapján tehát megvizsgálandó, vajon a Csatlakozási Szerződés a 35(III)/2003. törvénnyel egyetemben rendelkezik-e a közösségi jognak a ciprusi jogrendszerbe történő sikeres átültetésével. A módosított törvény³⁸ 4. cikkelye szabályozza a közösségi jog közvetlen hatályát és elsőbbségét: a Szerződésből eredő jogok és kötelezettségek közvetlen hatállyal bírnak a Köztársaságban és elsőbbséget élveznek minden törvénnyel és rendelettel szemben. Ugyanakkor a 4. cikkely megtartja azt a szabályt, ami megakadályozhatja a 169. cikkelyben foglaltak felülírását, azaz azt hogy az alkotmány a legfőbb törvény. Ezzel elérkeztünk a szuverenitás kérdésköréhez. Ahhoz, hogy a ciprusi alkotmány teljesen konform lehessen az elsőbbség és a közvetlen hatály elvével, alkotmánymódosításra van szükség. Mindazonáltal a képviselőház nem döntött még a szükséges alkotmánymódosításról³⁹, amit ellenben meg kell

³⁶ James Crawford – Gerhard Hafner – Alain Pellet: Opinion: Republic of Cyprus: Eligibility for EU Membership. Forrás: The Republic of Cyprus Press and Information Office.

³⁷ G. Patsalides: Accomodating the Principle of Supremacy of Community Law to the Cypriot Legal Order – The Necessity for a Constitutional Amendment. European Public Law, 2006/3. p.365.

³⁸ 4(III)/2004. törvény, mely egy jegyzőkönyvvel egészítette ki a törvényt.

³⁹ Az alkotmánymódosítást lehetővé tevő „szükségesség” doktrínáját a legfelsőbb bíróság vezette be a ciprusi jogrendszerbe, amikor a török ciprióták megtagadták a végrehajtó és a törvényhozó hatalmon belüli feladataikat. A képviselőház az alaptörvény első módosításával (95/1989) módosította az alkotmány 111.

tennie oly módon, hogy az lehetővé tegye a közösségi jog szükséges elsőbbségét a ciprusi alkotmányos rend felett. Amint az látható, a jövőbeni alkotmánymódosítás hasonlóképpen fogalmazna, mint a magyar alaptörvény „szükséges mértékig” terminus technikusa. A ciprusi alkotmánymódosítás értelmében szuverenitás szükséges mértékig történő átruházásáról lenne szó, ami magában foglalná azt a megfelelést, miszerint azok a közösségi jogszabályok élveznének elsőbbséget az alkotmányos előírások felett, amelyek közvetlen hatállyal bírnak. Vagyis a politikai nyilatkozatok, és más nem kötelező erővel bíró döntések vagy jogszabályok nem élveznének alkotmányos elsőbbséget. Ez a megoldás megnyugtatná azon nézeteket, melyek ellenzik az afféle alkotmánymódosítást, amely közvetetten módosítaná a ciprusi alkotmányos jellemzőket bizonyos, a ciprusi probléma megoldásával kapcsolatos európai uniós politikai döntések és nyilatkozatok által. Viszont a Ciprusi Köztársaság további, zökkenőmentes európai uniós tagsága céljából az alkotmánymódosítás elkerülhetetlen, a „szükségesség” kérdéséről pedig a ciprusi bíróságok döntenek.⁴⁰

5.3. A parlament hatáskörének kérdésköre

A Zürich és London közötti megállapodások, valamint a Ciprusi Köztársaság alkotmánya előrelátja a két (görög és török), választott népkamarát, amelyek az összes, a két közösséget érintő oktatási, kulturális és egyházi ügyekkel foglalkoznak. Az első parlamenti (a két népkamarai) választások 1960. július 31-én és augusztus 7-én voltak, a képviselők száma ötven volt és a „kolóniai” jogszabály szerinti többségi elvnek megfelelően 35 választott képviselője (70%) volt a görög és 15 választott képviselője a török közösségnek. Az 1963. decemberében történt közösségek közötti viszályt követően a török képviselők kivonultak a képviselőházból, azóta a helyük üres. A parlament tovább működött, mivel az alkotmányos előírásoknak megfelelően a tárgyalások folytatásához a képviselők egyharmadának kell jelen lennie. A következő parlamenti választásokra nem 1965-ben került sor, hanem 1970. július 5-én. Az 1974-es események miatt a soron következő parlamenti választások ismét elmaradtak. A Ciprusi Köztársaság 1976. szeptember 5-én tartotta meg a parlamenti választásokat. A Képviselőház 1985. július 20-i határozata értelmében döntött a képviselők számának 80 főre történő növeléséről. Közülük 56 képviselőt választana a görög közösség, és 24-et a török

cikkelyét a legfelsőbb bíróságra hivatkozva annak lehetőségével, hogy a török ciprióta képviselők szavazata nélkül lehessen módosítani az alkotmányt.

⁴⁰ G. Patsalides: Accomodating the Principle of Supremacy of Community Law to the Cypriot Legal Order – The Necessity for a Constitutional Amendment. *European Public Law*, 2006/3. p.370.

közösség annak érdekében, hogy megőrizze az alkotmányban rögzített 70:30 százalékos arányt. A képviselők számának megnövelését a parlament megsokszorozódott munkája, valamint a különböző nemzetközi parlamentáris szervezetekben történő részvétele indokolta, amit az ötven választott képviselő már nem tudott ellátni.⁴¹

A Ciprusi Köztársaság parlamentje tehát egykamarás (Képviselőház), jelenleg 56 képviselő foglal helyet benne; további 24 hely a török közösség képviselői számára van fenntartva, az alkotmány értelmében a Képviselőház megbízatása öt évre szól.

A 2004. május 1-jei csatlakozást követően az európai jogszabályalkotás és a kormánynak a Tanácsi részvételt illető parlamenti kontrollját illetően három lehetséges opciót vázolt fel a parlament:

- a meglévő Európai Ügyek Bizottságát bízza meg ezekkel a feladatokkal
- az állandó parlamenti bizottságok saját hatáskörükben látják el a fenti feladatokat, az Európai Ügyek Bizottsága pedig koordinációs szerepet tölt be
- egy új bizottságot állít fel és bíz meg európai uniós ügyekkel.

Elméletileg az 1999-ben megalakított Európai Ügyek Szolgálat látná el a szükséges segítséget az európai jogszabályalkotás és a kormánynak az európai uniós döntéshozatalban való részvétele parlamenti kontrollja során történő véghezvitelének politikai eljárásában.

A Képviselőházat az Alkotmány hatalmazza fel a végrehajtó hatalom tevékenységeinek kontrolljára vonatkozó hatáskörrel. A scrutiny két módon valósulhat meg: közvetlenül – amikor a parlamentnek jogában áll a kormány által előterjesztett törvénytervezetek módosítása vagy visszautasítása; illetve közvetetten – amikor a parlament kérdéseket intézhet a minisztériumoknak, javaslatot tehet a jogszabályalkotás módosítására, tárgyalhatja és elfogadhatja a költségvetést. A parlament bizottságainak kérésére a miniszterek vagy a minisztériumok alkalmazottai további tájékoztatást adnak a releváns parlamenti bizottság ülésén szereplő megvizsgálandó ügyeket illetően.

A Házsabály 42. cikk (4) bekezdése értelmében a vita tárgyát képező bármely törvényjavaslat vagy egyéb ügyben a bizottságnak jogában áll bármely érdekelt fél megidézése tájékoztatás, információkérés vagy vélemény kialakítása céljából. A Házsabály 42. cikk (3) bekezdése szerint pedig a miniszterek jelen lehetnek a bizottsági üléseken és kifejezhetik véleményüket. Amennyiben a bizottsági ülés napirendjén a kormány által előterjesztett törvényjavaslat megvitatása szerepel, a kompetens bizottság egy notifikációt

⁴¹ Forrás: Ciprusi Köztársaság Képviselőháza:

<http://www.parliament.cy/parliamenteng/index.htm>, letöltés ideje: 2007. november 14.

küld annak a miniszternek, aki az előterjesztést megtette, vagy amely miniszternek a hatáskörébe tartozik az ügy (Házaszabály, 42. cikk (2) bekezdés). Amennyiben a bizottság megidézte valamely minisztériumot – vagy mást a kormányból, más szervezetet –, a bizottsági ülésen történő képviselőjük szintjét az illetékes minisztérium – vagy a kormány, vagy a meghívott szervezet – dönti el. Ez nem jelenti azt, hogy ez a szabály megfosztaná a bizottságot attól a jogától, hogy ha fontosnak ítéli meg, akkor meghallgatásra megidézzen bizonyos kormánytagokat vagy a civil szolgálat tagjait. A bizottság a Házaszabály értelmében a minisztérium véleményével egyeztetve, a vita tárgyát képező ügyben kérheti memorandum előterjesztését: ezekben az esetekben a meghívott személyek írásban is megerősíthetik véleményüket a bizottság előtt – ezt a dokumentumot a bizottságnak is kézhez kell kapnia a vonatkozó ülés határozatához. A bizottságban a döntések meghozatalához többségi szavazás szükséges, a határozatképességhez pedig a bizottság teljes taglétszáma felének jelen kell lennie. A bizottság ülései nyitottak, kivéve, ha a bizottság másképpen nem dönt – mindazonáltal a végső döntés és állásfoglalás elfogadása zárt ajtók mögött történik. A bizottság dönthet úgy, hogy megbíz egy vagy több albizottságot azzal, hogy valamely ügyet tanulmányozza át – az albizottságok tagjai a bizottság tagjai közül kerülnek ki. Munkájuk végeztével az albizottságok a vizsgálatuk eredményét a kérdéses tárgyban hozandó döntés céljára összehívandó ülés előtt átadják a bizottság tagjainak. A bizottság üléseinek jegyzőkönyvei összefoglaló jellegűek és a bizottság minden tagja megkapja, továbbá a bizottság jelentést küld meg a plenáris számára, amit a bizottság tagjai előzetesen elfogadtak.

5.4. Az európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottság

Mivel külön jogszabály nem rendelkezik a parlament és a kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről, a házaszabály rendelkezései az irányadóak a parlament munkáját illetően.

Az európai ügyekkel kapcsolatos parlamenti kontrollt elsősorban az Európai Ügyek Bizottsága valósítja meg. Mindazonáltal felkérheti valamely parlamenti állandó bizottságot valamely speciális ügy megvizsgálására, amely terület a bizottság hatáskörébe tartozik.

A plenáris ülés döntése értelmében 1999. február 25-én a Külügyek Bizottsága tagjainak létszámát megnövelték, és felruházták azzal a felelősséggel, hogy megvizsgálja a jogszabályokat a jogharmonizáció szempontjából, valamint az európai uniós ügyeket is. Ezt a bizottságot nevezték át Külügyi és Európai Ügyek Bizottságának. 2001. június 14-i plenárison

a parlament arról döntött, hogy a Külügyi és Európai Ügyek Bizottsága szétválik Európai Ügyek Bizottságára és Külügyek Bizottságára.

5.4.1. A bizottság felépítése

Az Európai Ügyek Bizottsága az elnökkel együtt a jelen parlamenti ciklusban⁴² 10 tagból áll, átlagosan négy ülést tartanak egy hónapban, és a bizottság részt vesz a hagyományos törvényhozási munkában is. A bizottság titkárságát az Európai Ügyek Szolgálat képezi.

5.4.2. A bizottság hatásköre, funkciói

Az Európai Ügyek Bizottsága elvégzi a kormány európai uniós ügyekkel kapcsolatos tevékenységének parlamenti kontrollját. Üléseire meghívhatja az illetékes minisztert, aki válaszol a bizottság tagjai által feltett kérdésekre az egyes európai ügyekre vonatkozóan. A bizottság tagjai javaslatokat tehetnek a jogharmonizációs feladatokból eredő hazai jogszabályok módosítására is.

A bizottság ülései általában nyitottak, az Európai Ügyek Bizottsága megítélése szerint meghívhat érdekelt feleket is az üléseire, vagy véleményük szóbeli kinyilvánítása vagy pedig írásban nyújtják be azt a célból, hogy megkönnyítsék egy-egy releváns, a parlament hatáskörébe tartozó jogszabály, európai uniós javaslat vagy bármely más európai ügy megvizsgálásának folyamatát. A szakbizottságok tagjai javaslatokat tehetnek a parlamentnek elfogadásra előterjesztett jogszabályok vagy rendeletek módosítására vonatkozóan a jogharmonizációt érintő, lehetséges hiányosságok kijavítása érdekében.

5.5. A ciprusi kormány és a parlament együttműködése európai uniós ügyekben

5.5.1. Jogszabálytervezetek köre és megküldésük határideje

Az Európai Ügyek Bizottsága által megvizsgálandó dokumentumok, valamint a szakbizottságokhoz eljuttatott dokumentumok a 2006-ban kialakított elektronikus rendszeradatbázisba kerülnek. A kormány – mielőtt az Európai Bizottság bevezette volna a

⁴² 2006-2011. A 2006. május 21-i választási eredmények megtekinthetők:

<http://www.vouleftikes2006.gov.cy/index.aspx> illetve:

[http://www.moi.gov.cy/moi/pio/pio.nsf/6645bc8e70e73e2cc2257076004d01c1/93b46a8b04e9d352c22571760023ceb6/\\$FILE/ISLAND-WIDE%20\(Votes\).doc](http://www.moi.gov.cy/moi/pio/pio.nsf/6645bc8e70e73e2cc2257076004d01c1/93b46a8b04e9d352c22571760023ceb6/$FILE/ISLAND-WIDE%20(Votes).doc) oldalakon, letöltés ideje: 2007. november 25.

dokumentumoknak a parlamentekhez való közvetlen megküldését – nem küldött át időben az Európai Ügyek Bizottsága számára minden fontos dokumentumot, így a parlamentnek nem volt lehetősége ezen dokumentumok megvizsgálására és mindegyik ügyre vonatkozó állásfoglalás kialakítására.

5.5.2. A ciprusi nemzeti pozíció kialakításának folyamata

Az Európai Ügyek Bizottsága elsősorban az európai uniós intézményekből származó dokumentumokat vizsgálja meg mélységükben, amelyekkel kapcsolatosan üléseikre meghívják a kompetens minisztériumokat, melyeknek az illető európai uniós ügygel foglalkozó alkalmazottai ismertetik a kormánynak az adott ügyben kialakított, indoklással ellátott álláspontját. Az Európai Bizottságtól származó dokumentumok esetében az Európai Ügyek Bizottsága először megvizsgálja a dokumentumokat, majd meghívja a kompetens minisztériumokat, hogy fejtsék ki véleményüket az adott tárgyban. Ezekben az esetekben a parlamenti kontroll tárgya maga a dokumentum, valamint a kormánynak az ügygel kapcsolatos álláspontja. Az Európai Ügyek Bizottsága kiválogathat bizonyos dokumentumokat még a jogszabályalkotás előtti fázisban, illetőleg azok tanácsi munkacsoportokban történő tárgyalási folyamata során – alapos és részletes megtárgyalás céljából a parlamenti kontroll gyakorlásának hatáskörében. Ami azokat az ügyeket illeti, melyeket a jogszabályalkotás előtt tárgyal a bizottság, a bizottság ülésére meghívhatja a kormány képviselőit tájékoztatás céljából, milyen álláspontot határozott meg EU szinten. Továbbá, amikor az európai bizottsági javaslat jogszabállyá kulminálódik, amikor a releváns átültető jogszabály a képviselőház elé kerül elfogadásra, a bizottság elvégezheti a scrutiny intézményét a kormány döntéseit és az Európai Unió szintjén képviselt álláspontját illetően, amely európai az uniós intézkedést eredményezte. A ciprusi parlament úgy véli, a jogszabálytervezetekkel kapcsolatos nézetei befolyásolni tudják az Európai Unió döntéshozatali eljárását, amennyiben a kérdéses jogszabálytervezeteket megvizsgálás céljára a parlament haladéktalanul megkapja. Mindazonáltal a ciprusi hatalmi ágak világos szétválasztásának folyományként a parlament nem adhat mandátumot a kormánynak az európai uniós döntéshozatalban képviselendő nemzeti pozíciót illetően, ily módon garantálva befolyását az Európai Unió szintjén elfogadott döntésekre. A ciprusi képviselőház a kormányra nézve politikai befolyást gyakorolhat annak biztosítékául, hogy véleményét

figyelembe veszik a ciprusi kormány által formálandó politikában. Valamint nincs parlamenti fenntartás sem.

A képviselőház jelenleg nem veszi kontroll alá a közös kül-és biztonságpolitika, a közös védelmi politika terén keletkező dokumentumokat. Mindazonáltal a parlament kompetens bizottságai, mint Külügyi Bizottság és a Védelmi Bizottság a parlamenti kontroll gyakorlása során üléseire megidézheti a minisztereket és más tisztviselőket, hogy tájékoztatást adjanak a közös kül-és biztonsági-, valamint védelmi politikával kapcsolatos ügyekben.

A képviselőház ezen túlmenően, a scrutiny intézményének keretében megvizsgálja az Európai Bizottság által közreadott hatásvizsgálatokat is, amelyeket kielégítőknak tart, és amelyekkel kapcsolatosan az a véleménye, hogy az Európai Bizottság még a jogszabálytervezet megszövegezése előtt kezdjen bele kialakításukba, s a továbbiakban pedig vizsgálja felül, amennyiben a javaslat lényegi voltában módosul vagy változik. Az Európai Ügyek Bizottsága megvitatja még az Európai Bizottság éves jogalkotási programját is és tervei között szerepel az éves politikai stratégia megvizsgálása is, valamint érdekelt annak interparlamentáris megtárgyalásában is.

5.5.3. A ciprusi nemzeti pozíció képviselőinek parlamenti ellenőrzése

Az Európai Tanács üléséről utólag számol be a kormány, tájékoztatja az Európai Ügyek Bizottságát a csúcstalálkozón elfogadott konklúzióról és a kormány által képviselt álláspontról.

5.6. A közösségi jog és a nemzeti jog viszonya

Ami a jogszabályok közelítését illeti, a ciprusi politikai pártok vezetőinek döntése értelmében, a jogharmonizációs eljárás alá tartozó jogszabályokat a plenáris már nem az Európai Ügyek Bizottságának, hanem a jogszabály szerint illetékes szakbizottságoknak küldi meg átvizsgálás céljára. A szakbizottságok jogharmonizációs tevékenységének segítése céljából az Európai Ügyek Bizottsága információval látja el azokat a jogharmonizációt igénylő jogszabályok átültetésének határidejére, valamint a kormánynak az Európai Unió felé vállalt kötelezettségeire vonatkozóan. Az átvizsgálást követően a szakbizottság jelentést

fogalmaz meg, amelyet megküld a plenáris részére a végső döntés (elfogadás, módosítás, visszautasítás) meghozatala céljából.⁴³

5.7. Ciprus kapcsolatai az európai uniós intézményekkel

5.7.1. Az Európai Bizottság

Az Európai Bizottságtól származó dokumentumok közvetlen megküldése a ciprusi képviselőház szerint nagyon pozitív fejlődést jelent: növeli a transzparenciát és megerősíti a parlamentek szerepét az európai uniós döntéshozatali eljárásban. És mivel Ciprus prezidenciális köztársaság, a hatalmi ágak teljes körű szétválasztásával, a dokumentumoknak a parlamenthez való közvetlen megküldésük lényegesen hozzájárul az időszerű és megbízható információhoz való hozzájutáshoz. Az Európai Ügyek Bizottsága eddig nem küldött meg az Európai Bizottságnak véleményeket, megjegyzéseket, észrevételeit a COSAC Titkársága részére juttatta el. Az Európai Bizottságtól közvetlenül érkező anyagok megnövelték a dokumentumok számát, viszont a Képviselőház nem tervezi új adatbázis bevezetését specifikusan az Európai Bizottság dokumentumai számára.

5.7.2. Az Európai Parlament, interparlamentáris találkozók

A ciprusi képviselőház véleménye szerint a különböző együttes ülések nagy jelentőséggel bírnak a nemzeti parlamentek közötti együttműködés további megerősítését illetően. Az, hogy ezek a találkozók szabályozott formában léteznek a nemzeti parlamentek között, lehetőséget teremt egy értékes véleménycserére a nemzeti parlamentek tagjai között, csakúgy mint egy lehetőséget kínál akciók és intézkedések programozására a különböző, vita tárgyát képező ügyekre vonatkozóan. A képviselőház javasolta, hogy az Európai Parlament bizottságai rendszeresebben tegyenek látogatást a nemzeti parlamentekben. Továbbá, a

⁴³ Elhangzott Nicos Cleanthous Európai Ügyek Bizottsága elnökének előadásában az Országgyűlés által szervezett Egyeztetési eljárás a tíz új európai uniós tagállamban című konferencián, 2005. június 3-án (írásos változatát lásd az Országgyűlés honlapján: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=182&p_fomenu=11&p_almenu=9&p_ckl=&p_rec=I&p_nyelv=HU, letöltés ideje: 2007. november 11.

A ciprusi parlament kontrollmodelljének ismertetéséhez a következő dokumentumok nyújtottak még segítséget:

a ciprusi Európai Ügyek Szolgálat összefoglalója Note ont he Cyprus House of Representatives and the European Union (2004. december 15-i dátummal); valamint Tasos Georgiou, a ciprusi képviselőház tagjának kérdéseimre megküldött válaszai.

nemzeti parlamentek közötti kapcsolatok elősegítése céljából hasonló találkozókra van szükség a tagállamok nemzeti parlamentjeiben. Ciprus európai uniós csatlakozásával a Képviselőház egyébként is folytatja szoros kapcsolatainak alakítását az Európai Parlamenttel, különösen az alábbi tevékenységek által, amelyekben mind a plenáris, mind a szakbizottságok illetékesek:

- a parlamenti elnökök és az Európai Parlament konferenciái
- a COSAC ülései
- a parlamentek Külügyi Bizottságai elnökeinek és az Európai Parlament közös konferenciái
- a parlamentek védelmi bizottságai elnökeinek és az Európai Parlament közös konferenciái
- az Európai Parlament különböző bizottságainak ülése a nemzeti parlamentek képviselőinek részvételével. A Képviselőház tagjai továbbá részt vesznek a TAIEX⁴⁴ különböző tematikus szemináriumain, valamint aktívan kiveszi a részét a nemzetközi parlamentáris tevékenységekből hangsúlyt helyezve a mediterrán régióra és az Euro-Mediterrán együttműködés megerősítésére. A Képviselőház ezért a következő nemzetközi parlamentáris szervezetekben és/vagy mechanizmusokban érdekelt:
 - Euro-mediterrán Parlamentáris gyűlés
 - Euro-Mediterrán parlamentek elnökeinek konferenciája
 - Női parlamenti képviselők Euro-mediterrán fóruma
 - A Dél-Mediterrán régió fiatal parlamenti képviselőinek találkozói
- NATO Mediterrán speciális csoportjának Mediterrán dialógus szemináriumai.

A ciprusi Képviselőház nem utolsósorban résztvevője a dél-kelet európai stabilitási paktumban közreműködő államok parlamenti konferenciájának.⁴⁵

⁴⁴ Technical Assistance and Information Exchange Office, <http://www.taix.ccc.eu.int>. Magyarul: Technikai segítségnyújtási iroda.

⁴⁵ Forrás: Ciprusi Köztársaság Képviselőháza: <http://www.parliament.cy/parliamenteng/index.htm>, letöltés ideje: 2007. november 14.

6. Málta

Málta államformája köztársaság, kormányformája parlamentáris demokrácia. A függetlenség elnyerése után⁴⁶ alkotmányos monarchia lett: 1800 és 1964 közötti alkotmánytörténetét a brit fennhatóság határozta meg – 1814 óta Málta koronagyarmatként kapcsolódott Nagy-Britanniához, és 1945-ben kapott ideiglenes, majd 1947-ben rendes alkotmányt az ország, amely bevezette az általános választójogot és egykamarás parlament jött létre. Az 1956-os népszavazás, melynek kérdése az Egyesült Királyságba való integrálódás volt, megkérdőjelezhető eredményeket mutatott, ugyanis a kérdés megosztotta a máltai belpolitikát és a csatlakozás ellenzői híveiket a referendum bojkottjára szólították fel, melynek következményeként a választásra jogosultak mintegy fele nem is vett részt. A belpolitikai krízis miatt – amely eredetileg a katolikus egyház jövőbeli jogállása miatt alakult ki – 1958-ban felfüggesztették az alkotmányt. Viszont a korszak dekolonizációs tendenciának megfelelően Máltán valamennyi párt a függetlenség mellett kötelezte el magát, aminek eredményeként 1961-ben önálló máltai alkotmányt hirdettek ki, amely a kül-és védelmi ügyek kivételével minden közhatalmat a máltai kormányra ruházott. 1964-ben az ország formailag is függetlenné vált és az 1974-es alkotmánymódosítással vált önálló demokratikus köztársasággá: az államfő a köztársasági elnök lett, akit a parlament választ öt évre.⁴⁷ A végrehajtó hatalom a miniszterelnök és a kabinet kezében van, Westminster-modell szerint⁴⁸; a minisztereket pedig a miniszterelnök nevezi ki a parlament tagjai közül. A törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom egymástól független, és 1995-től működik az ombudsmani hivatal is. Az 1987. évi alkotmánymódosítással Málta katonai értelemben deklarálta semlegességét.

Máltán két meghatározó párt létezik, a Nemzeti Párt (kereszténydemokrata jellegű) és a Munkáspárt (mérsékelt baloldal), 1966-tól voltaképpen kettejük közül kerül ki a kormányzó párt Máltán. A harmadik, Demokratikus Alternatíva elnevezésű tömörülés jellemzően zöld párt. A máltai identitás az arab és a maghrebi gyökerek miatt nem egyértelműen európai, ami megmutatkozik az arab szomszédokkal kialakított szoros kapcsolatokban is, különösen Líbiával, amely országgal jószomszédosági egyezményeket kötött, és részt vesz a rajta kívül

⁴⁶ 1964. szeptember 21.

⁴⁷ Szente Zoltán: Európai alkotmány-és parlamentarizmus-történet 1945-2005. Budapest: Osiris, 2006. p.340-341.

⁴⁸ Málta máig a brit Nemzetközösség tagja, hivatalos nyelve is kettő van: a máltai és az angol. A máltai kormányrendszer átvette a westminsteri modell legtöbb elemét a miniszterelnök parlamentfelosztatási jogától a kormánytagok kötelező parlamenti tagságáig.

még négy európai államot és a Maghreb Unió öt afrikai országát tömörítő gazdasági együttműködésben is. A líbiai, illetve keleti orientáció felváltása nyugatira az 1987-es alkotmánymódosítással, a semlegesség kinyilvánításával jutott kifejezésre, amikor is a munkáspárti vezetést a Nemzeti Párt kormányzása váltotta fel.

6.1. Málta útja az Európai Unióba⁴⁹

Málta már 1962-ben, a brit tróntól való függetlenedése tárgyalásainak „előestéjén” érdeklődést mutatott az európai közösségi tagság iránt. A máltai Nemzeti Párt vezette kormány miniszterelnöke, Borg Olivier 1970-ben társulási egyezményt írt alá az Európai Közösségekkel és 1979-től egyértelműen Málta európai uniós tagságát támogatta, a másik politikai erő, a Munkáspárt vezetői igyekeztek el nem kötelezett külpolitikát folytatni. Az 1987-től 1992-ig tartó kormányzó időszakában a Nemzeti Párt elkötelezetten haladt az európai integráció fel vezető úton: 1990-ben kérte felvételét az Európai Közösségekbe, majd 1996-tól a Munkáspárt kormányzása alatt távolodni kezdett az integrációs szervezetektől és semlegességét hangsúlyozta. 1998-tól, az előrehozott választásokon győztes Nemzeti Párttal újra napirendre került az európai uniós csatlakozás.⁵⁰ A tárgyalások 2000. február 15-én kezdődtek és a csatlakozási tárgyalások lezárására 2002. december 13-án került sor. A szigetországban erős kormányzati túlsúly érvényesült végig a tárgyalások során. Úgynevezett Málta-EU Irányító és Végrehajtó Bizottságot hoztak létre a csatlakozási tárgyalások feletti társadalmi kontroll érdekében, ez lett a nemzeti érdekegyeztetés fő fóruma, valamint a tárgyalások alatt – európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság hiányában – a külügyi bizottság folytatott rendszeres eszmecserét a külügyminiszterrel és a Málta-EU Irányító és Végrehajtó Bizottság tagjaival. A csatlakozási kérelem beadásáról a miniszterelnök csak tájékoztatta a parlament plenáris ülését, tehát nem kért parlamenti felhatalmazást. A mandátumadás, mandátum-jóváhagyás a parlament részéről fel sem merült, a tárgyalások állásáról a kormány időközönként informálta a plenáris ülést – a tárgyalások tehát gyenge parlamenti kontroll mellett folytak.

A Málta-EU tárgyalássorozat meghatározó pontjai mutatják meg, hogy hogyan tud egy mikro állam felülkerekedni azon a tárgyalási aszimmetrián, amivel kénytelen szembesülni

⁴⁹ Részletesen lásd: Györi Enikő: A megosztottság nem akadály a sikerességnek – Málta EU-csatlakozása. Külügyi Szemle, 2004/3-4. p.41-79.

⁵⁰ Pap Norbert: Málta. In: Kardos József, Simándi Irén: Európai politikai rendszerek. Budapest, Osiris, 2004. p.509-511.

a tagság elnyerése után is, amennyiben érvényre akarja juttatni saját nemzeti érdekeit. Az, hogy kis méretből hogyan lesz nagy tárgyalópartner, megköveteli mind az európai uniós politikák precíz ismeretét, mind az aktuálisan tárgyalás alatt levő nemzeti szektorban való erős jártasságot, amihez elengedhetetlen egy erős nemzeti hálózat (Malta – EU Information Centre) kiépítése, amelynek tagjai a nem kormányzati szervezetek, civilek, szektorok képviselői is. Málta szemszögéből a tárgyalások néhány fontosabb eredménye a következőkben jegyezhető⁵¹:

- Máltának nem kellett lemondania az alkotmányban rögzített semlegességéről⁵². A csatlakozási szerződéshez csatolt nyilatkozatban megerősítette elkötelezettségét a Közös Kül-és Biztonságpolitika felé, nyomatékosítva, hogy a közös védelemre vonatkozó bármely döntést a Tanács egyhangú szavazatával fogadjanak el.
- a máltai nyelv az Európai Unió egyik hivatalos nyelve lett
- mivel a túlnyomórészt katolikus vallású Máltán tilos az abortusz, a csatlakozási szerződéshez⁵³ csatolt 7. számú jegyzőkönyv értelmében sem az Európai Közösségek/Európai Unió alapítószerződesei, sem azok módosításai nem érinthetik a máltai nemzeti jogszabályalkotást az abortusz kérdéskörében
- a csatlakozási szerződéshez csatolt 6. számú jegyzőkönyv értelmében Málta szabályozhatja és fenntarthat bizonyos korlátozásokat a tulajdonhoz, mint második lakhelyhez való hozzájutás szabadságában a nem máltaiak tekintetében, kivéve, ha öt éve legálisan tartózkodnak a szigetországban – Málta köteles ennek a szabályozásnak egy transzparens, diszkriminációmentes módjának a kidolgozására – mindezt azért, mert Málta a második a világon a népsűrűség tekintetében (316 km² területén 1,9 fő/km²)
- a csatlakozást követően a máltai állampolgárok teljes mozgásszabadsággal rendelkezhetnek az Európai Unió többi tagállamában, Málta viszont hétéves átmeneti megállapodásban biztosította be magát azért, mert az európai uniós tagországokból érkező kis számú munkavállalók is komoly problémát jelenthetnek Málta amúgy is kicsi munkaerőpiacának

⁵¹ Roderick Pace: Malta's EU Membership: Chapter 1 Concluded, Chapter 2 Just Started. In: Mediterranean Politics, 2004/1, p. 119-121.

⁵² Málta alkotmánya: 1. cikk (3) bekezdés.

⁵³ A Csatlakozási Szerződés olvasható az Európai Unió Hivatalos Lapjában: HL L 236, 2003. szeptember 23.

- Málta átmeneti időt kapott a hozzáadott értékadóra vonatkozóan 2010. január elsejéig, továbbá nyilatkozat szól a Gozo szigetre vonatkozó gazdasági és társadalmi helyzetről és a nehézségek megoldásáról, valamint a halászati zónák és mezőgazdasági témák vonatkozásában.

A csatlakozási tárgyalások lezárása után, 2003. január 18-án a kormánytöbbség szavazataival, az ellenzék egységes nemje mellett elfogadott parlamenti határozat rögzítette, hogy az európai uniós csatlakozásról márciusban népszavazást tartanak.⁵⁴ Az európai uniós tagságról 2003. március 8-án döntött a máltai lakosság, április 12-én pedig általános választásokat is tartottak Máltán. A népszavazáson a 297,881 választópolgár 90,85%-a (270,650 polgár) tette le voksát az igen vagy a nem mellett: az urnához járuló választópolgárok 52,87 százaléka a csatlakozás mellett, 45,67 százaléka pedig ellene szavazott, 1,45 százalék megsemmisítette a szavazócéduláját. A Munkáspárt erőteljes tagság ellenes kampányában az Európai Unióval való szabadkereskedelmi megállapodás híve volt, nem ismerte el a szavazás eredményét és az általános választásoktól várta az „ügy” eldöntését. A szavazópolgárok úgy döntöttek (52%), hogy a Nemzeti Pártot hívják kormányra, s néhány nappal a szavazás eredményének hivatalos bejelentése után a máltai miniszterelnök, Edward Fenech-Adami 2003. április 16-án Athénban aláírta a csatlakozási szerződést,⁵⁵ és Málta a többi kilenc tagjelölt állammal együtt 2004. május elsején az Európai Unió tagjává vált, 2005. május 2-a óta tagja az Európai Árfolyam-mechanizmusnak (ERM II) és a 2007. június 21-22-i EU csúcstalálkozó első napirendi pontjaként az EU-27-ek állam-és kormányfői áldásukat adták arra, hogy Málta 2008. január elsejétől Ciprussal együtt csatlakozzon az eurozónához.⁵⁶

6.2. A máltai alkotmány és a nemzetközi szerződések/Európai Unió

Az európai uniós csatlakozásra való tekintettel és annak való megfelelés céljára Málta 2003-ban módosította az alkotmányt. Továbbá, külön aktussal rendelkezett az Európai

⁵⁴ Győri Enikő: A megosztottság nem akadálya a sikerességnek – Málta EU-csatlakozása. *Külgügyi Szemle*, 2004/3-4. p. 58-59.

⁵⁵ Roderick Pace: Roderick Pace: Malta's EU Membership: Chapter 1 Concluded, Chapter 2 Just Started. In: *Mediterranean Politics*, 2004/1, p.114-115.

⁵⁶ Az uniós vezetők megállapították, hogy a két földközi-tengeri új tagállam az euró bevezetésének valamennyi konvergencia kritériumának és jogi követelményének megfelel, ezért felkérték a pénzügyminisztereket, hogy július 10-i tanácsülésükön hozzák meg a döntést az eurózóna kibővítéséről. A két ország csatlakozásával az eurózónának már 15 tagja lesz, közülük három új tagállam (Szlovénia 2007. január elsejétől). Bővebben lásd: Ciprus és Málta beléphet az eurozónába. *Bruxinfo*, 2007. június 21.

Unióról⁵⁷, melyet 2006-ban módosított. Még a máltai jogszabályok közül érdemes kiemelni az értelmező aktust és a szerződések ratifikációjáról szóló aktust.⁵⁸

A következőkben, a máltai jogszabályok közül először az alkotmányt vizsgálom európai uniós vonatkozásban. A 2003. évi alkotmánymódosítás a parlament hatásköreire és eljárására vonatkozó rész, 65. cikk (1) bekezdését a következőképpen deklarálja:

„Jelen Alkotmány rendelkezései alapján a Parlament Málta békéje, rendje és jó kormányzata érdekében törvényeket alkothat összhangban az emberi jogok teljes mértékű tiszteletben tartásával, általánosan elfogadva a nemzetközi jog elveit és Málta nemzetközi és regionális kötelezettségeit, különösen azokat, amelyeket a 2003. április 16-án Athénban aláírt, Európai Unióhoz történő Csatlakozási Szerződésben vállalt.”

Az alaptörvény vonatkozó cikkelye teszi tehát alkotmányosan is lehetővé Málta csatlakozását az Európai Unióhoz, mindazonáltal alkotmányos szinten nem rendelkezik bővebben a „vállalt kötelezettségek” terén, a „nemzetköziség” mellett azonban kiolvasható az Európai Unióhoz való tartozás szándéka is. Utóbbiról rendelkezik részletesen a 2003. július 16-i (2004. május 1-jétől hatályos) Európai Uniós aktus, tulajdonképpen, ha sarkítva fogalmaznánk, az aktusban fogalmazódik meg maga az „Európa-klauzula” azzal, hogy Málta is azon új tagállamok közé tartozik, amely külön törvényben részletezi az európai uniós tagságból eredő feladatait. Málta kifejezetten a szuverenitásának európai uniós szintre történő átruházásáról, átadásáról, limitálásáról nem szól, viszont az aktus 3. cikk (1)-(2) bekezdésében konkrétan megfogalmazódik a közösségi jog elsőbbsége, kötelező jellege, közvetlen hatálya:

„3. (1) 2004. májusának első napjától a Szerződés⁵⁹, az Európai Unió által elfogadott meglévő és jövőbeni aktusok⁶⁰ Máltára nézve kötelezők és a nemzeti jog részét képezik a Szerződésben foglalt feltételek szerint. (2) Bármely törvény bármely rendelkezése, amely a nevezett dátumtól kezdődően összeférhetetlen Málta Szerződésben foglalt kötelezettségeivel, vagy amely csorbítja bármely személy bármely adott, vagy a Szerződés szerinti jogát, annak a

⁵⁷ Chapter 460: European Union Act – To provide for Malta’s accession to the European Union and to make provision consequent and ancillary thereto.

⁵⁸ Chapter 249: Interpretation Act; Chapter 304: Ratification of Treaties Act

⁵⁹ A „Szerződés” kifejezés a törvény 2. cikk (1) bekezdésében részletezett értelmezése szerint jelenti a Csatlakozási Szerződést és magában foglalja bármely más szerződést, megállapodást vagy jegyzőkönyvet, amelynek Málta részese, vagy amelyek a magukból származó erejüknél fogva Máltán alkalmazhatók.

⁶⁰ Az aktus 2006. évi módosítása [2. cikk (1) bekezdés]] értelmében magában foglalja a rendeleteket, irányelveket és más aktusokat, amelyek Máltára nézve európai uniós tagságából fakadóan kötelezőek, továbbá ide tartoznak szerződések és nemzetközi konvenciók, amelyekhez Málta európai uniós tagságából fakadóan hozzájárulhat, valamint olyan szerződések és nemzetközi konvenciók, amelyeket Málta, mint az Európai Unió tagja, saját nevében, vagy az Európai Közösségek nevében kötelező jelleggel ratifikál.

törvénynek a terjedelméig kötelezettségeivel együtt vagy a jogok csorbításának mértékéig, összeegyeztethetetlen, hatályon kívül kerül és ki nem kényszeríthető.”

6.3. A parlament hatáskörének kérdésköre

Az Európai Unió aktus 1. cikk (2) bekezdésében rendelkezik a parlament szerepvállalásáról az európai uniós ügyeket illetően. Eszerint: amennyiben a miniszterelnök rendelet formájában kinyilvánítja, hogy a rendeletben szereplő szerződés, amelyet 2003. április 16-a után Málta hatályba léptetett, és úgy tartja, hogy az a korábban meghatározott Szerződés részét képezi, a rendeletet döntőnek kell tekinteni: semmilyen rendelet nem alkotható addig, ameddig annak tervezetét a Ház határozat formájában el nem fogadja, továbbá bármely tervezetről szóló elfogadandó határozatot megvizsgálás céljából meg kell küldeni a Külügyi Bizottsághoz (vagy bármely olyan állandó bizottsághoz, amely időközönként helyébe lép), amely a javaslatot annak benyújtásától számított tizenöt napon belül összeül és bizottság elnöke a javaslatról és a bizottságban lefolytatott vitáról jelentést készít a Ház részére, amely a bizottsági jelentés előterjesztése révén azonnali, vita nélküli szavazást folytat le.

6.4. Az európai uniós ügyekkel foglalkozó parlamenti állandó bizottság⁶¹

A Kül – és Európai Ügyek Állandó Bizottsága (The Standing Committee on Foreign and European Affairs – SCFEA, máltaiul: *Kumitat Permanenti dwar l-Affarijiet Barranin u Ewropej*) összetétele: az elnökön kívül nyolc tagja van, a tagság összetétele pedig biztosítja a máltai parlament két legnagyobb politikai csoportjának (kormány és ellenzék) arányos képviseletét: a kormány részéről öt tagot, az ellenzék részéről négy tagot számlál. A máltai parlament a házszabály 120F⁶² pontjában, 2003. október 8-i, 67. számú parlamenti határozatával állította fel a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottságát, ami felváltotta az addig működő, 1995-ben felállított Külügyi Bizottságot. A házszabály értelmében a bizottságnak nem lehet kilencnél több tagja, akik közül öt jelenlevő szükséges a

⁶¹ Elérhető a máltai parlament honlapján:
<http://parliament.gov.mt/information/Committee%20-%20Foreign%20and%20European%20Affairs%20Committee/Foreign%20and%20European%20Affairs%20Committee.asp>, letöltés ideje: 2007. június 11.

⁶² Olvasható a máltai parlament honlapján:
http://parliament.gov.mt/information/sta_ord_eng.htm#a120f, letöltés ideje: 2007. június 11.

határozatképességhez. A külügyminiszter szavazati joggal bíró tagja a bizottságnak, máltai európai parlamenti képviselők (Máltának öt képviselője van az Európai Parlamentben: ketten az Európai Néppárt, hárman a Szocialista képviselőcsoport tagjai a 2004-2009-es, 6. parlamenti ciklusban⁶³) szavazati jog nélkül vehetnek részt a bizottsági üléseken, nem nyújthatnak be sem önálló, sem módosító javaslatokat.

6.4.1. A bizottság felépítése

A házszabály 120F. (3) bekezdése értelmében a bizottság vizsgáló-albizottságokat jelölhet ki, és hatáskörökkel ruházhatja fel azokat. A Kül- és Európai Ügyek Állandó Bizottságának három munkacsoportja van: az úgynevezett 1., 2., és 3. Munkacsoport; továbbá a munkába a Szociális Ügyek Állandó Bizottságát is bevonja. A bizottságot egy ötfős titkárság segíti, aminek tagjai közül négy tudományos szakértő és egy titkár. A tudományos szakértők fő feladata a „pipeline acquis”, vagyis a közösségi jogot alkotó, a scrutiny folyamatban részt vevő európai bizottsági és más dokumentumokkal kapcsolatos tevékenységek, úgymint az egyes jogszabálytervezetekhez/dokumentumokhoz csatolandó rövid elemzések készítése; a bizottsági titkár pedig a bizottság által meghatározott feladatokat és kéréseket koordinálja.

6.4.2. A bizottság hatásköre, funkciói

A házszabály 120F. (5) bekezdése értelmében a bizottság a következő hatáskörökkel bír:

- foglalkozik azon kül-és európai uniós ügyekkel, amelyeket maga a Ház, vagy a gazdasági bizottság küld meg a számára
- saját kezdeményezésére elvégezheti a scrutinyt azon az európai uniós ügyekben, melyekkel kapcsolatosan az Európai Unió Tanácsában döntés várható, és ennek értelmében hat pontban vizsgálódhat, mégpedig: a közösségi jogszabályalkotásba tartozó bármely olyan javaslatról, melyben a Tanács dönt, vagy az Európai Parlamenttel közösen; azon európai uniós ügyekben, melyek az Európai Tanács, a Tanács vagy az Európai Központi

⁶³ Lásd az Európai Parlament honlapján:

<http://www.europarl.europa.eu/members/public/geoSearch/search.do?country=MT&language=HU>, letöltés ideje: 2007. június 19.

Bank elé kerülnek előterjesztésre; bármely, az Európai Unióról szóló Szerződés V. címében foglaltak szerinti, közös stratégiát, közös akciót vagy közös álláspontot érintő javaslatokról, amely a Tanács vagy az Európai Tanács ülésén kerülnek előterjesztésre; bármely, a Maastrichti Szerződés VI. címében foglaltakban szereplő javaslatról; bármely olyan dokumentumról, amelyet valamely európai uniós intézmény kibocsátott, és amely nem kifejezetten kapcsolódik a jogszabályalkotásba tartozó jogszabálytervezetek közé; bármely más, Európai Unióhoz kapcsolódó ügyről, amelyet valamely miniszter a plenáris ülés napirendjére tűz.

- Mindezen kívül a házszabály 120F. (5) iii) pontja értelmében a bizottság képviseli a máltai parlamentet a COSAC ülésein is.

A Kül – és Európai Ügyek Állandó Bizottsága plenáris üléseinek hatáskörébe tartoznak a következő európai uniós ügyek: alkotmányügyek, bővítés, fejlesztés, külkapcsolatok, kereskedelem, vállalkozáspolitikai, információs társadalom, versenypolitika.

6.5. A máltai nemzeti pozíció kialakításának folyamata⁶⁴

A scrutiny eljárás fő célja az, hogy az európai uniós jogszabálytervezetekre vonatkozó részletes elemzéssel hozzájáruljon a jogszabályalkotáshoz és megvizsgálja a kormánynak az európai uniós jogszabályalkotásban betöltött szerepét. A parlamenthez érkező európai uniós dokumentumokat jogi és politikai jelentőségük szerint kerülnek elemzésre. Továbbá döntés születik arról, hogy vajon a konkrét dokumentummal kapcsolatban szükséges-e részletes vita lefolytatása, vagy közvetlen átvizsgálásra kerül.

⁶⁴ A máltai parlament kontrollmodelljének ismertetéséhez a következő dokumentumok nyújtottak segítséget: Jason Azzopardi, a máltai parlament Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága elnökének az Országgyűlés által szervezett Egyeztetési eljárás a tíz új európai uniós tagállamban című konferencián, 2005. június 3-án elhangzott előadása (írásos változatát lásd az Országgyűlés honlapján: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz_keret_frissit?p_szerv=182&p_fomenu=11&p_almenu=9&p_ckl=&p_rec=1&p_nyelv=HU, letöltés ideje: 2007. június 13.), továbbá a máltai parlament, a máltai kormány honlapján található dokumentumok, ismertetések és információk, valamint azok a dokumentumok, amelyeket a bizottság munkatársától kaptam meg, továbbá a COSAC féléves jelentéseknek Málta által beküldött adatai. A vonatkozó forrásokat lásd a lábjegyzetekben.

6.6. A máltai kormány Európai Unióval kapcsolatos koordinációs tevékenysége

6.6.1. Az Európai Unióval foglalkozó főszereplők a máltai kormányon belül

Az európai uniós ügyek a máltai kormányon belül a miniszterelnöki hivatalban központosulnak.

Az EU Titkárság⁶⁵ koordinálja az előkészítő munkákat az EU Ügyek Kabinet Bizottsága és az EU Ügyek Minisztériumközi Bizottsága számára. A Titkárság felelős annak biztosítására, hogy ezek a bizottságok felkészült és jól időzített döntést hozzanak bármely Európai Unióval kapcsolatos dokumentumról. A Titkárság felelős továbbá Málta hatékony és aktív részvételéért a Miniszterek Tanácsa, a bizottságok, munkacsoportok szintjén, különösen ezen ülésekre kialakítandó álláspontok elkészítésének koordinációjáért. Általánosságban, az EU Titkárság felelős a máltai állandó képviselő és a konkrét politikai területek szerinti első- vagy második helyen kiemelt felelős minisztériumok közötti információáramlás biztosításáért, továbbá az EU Titkárság közvetítő szerepet tölt be különösen olyan ügyek megoldásában, amelyek a különböző minisztériumokon vagy osztályokon mennek keresztül. Végül, az EU Titkárság felelősségi körébe tartozik az európai uniós jogszabályok átültetésének monitoringja a meghatározott időintervallumok függvényében. Így, azzal a céllal, hogy megkönnyítse és megerősítse Máltának, mint európai uniós tagállamnak az új szerepkörét, a máltai kormány mindegyik minisztériumban kijelölte az európai uniós ügyekkel foglalkozó igazgatót, tehát minden minisztériumban működik egy Európai Ügyek Igazgatósága, meghatározott feladatkörrel, felelősséggel: az európai uniós jogszabálytervezetek monitoringjáért és ezen javaslatokra vonatkozó máltai nemzeti pozíció elkészítéséért. Az európai ügyekért felelős igazgatók tagjai az Interminiszteriális Bizottságnak, amelyet Málta brüsszeli állandó képviselője elnököl. Az Interminiszteriális Bizottság megvizsgál minden, az európai uniós jogszabálytervezetekre fogalmazott máltai nemzeti pozíciót, mielőtt azt továbbítja az illetékes miniszternek és a miniszteri kabinetnek.⁶⁶

⁶⁵ Az EU Titkárság a máltai kormány honlapján:

http://www.gov.mt/frame.asp?l=2&url=http://www.doi.gov.mt/en/ministries_and_departments/default.asp,
letöltés ideje: 2007. június 11.

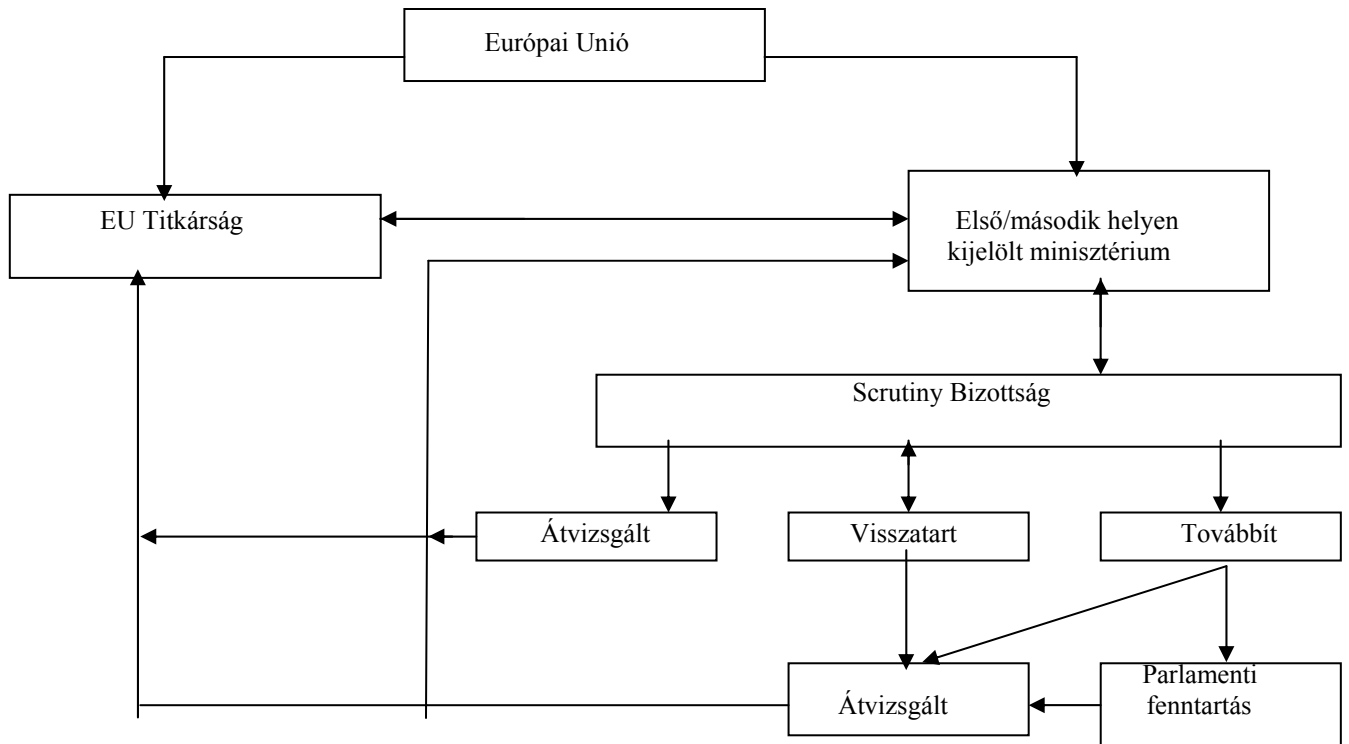
⁶⁶ Directory on Malta in the European Union – 2006. p.25. Angol nyelven olvasható a Malta EU Information Centre honlapján:
http://www.forummalta.gov.mt/Portals/FME/Documents/Malta-EU_Directory_E.pdf, letöltés ideje: 2007. június 21.

Az Igazságügyi-és Belügyminisztérium, Általános Titkárság, Európai Ügyek Igazgatósága⁶⁷ legfontosabb funkciói például a következők:

- biztosítja figyelmes nyomon követését azoknak a Tanácsban tárgyalásra váró jogalkotási és nem jogalkotási javaslatoknak, amelyek lehetséges hatással bírnak a minisztérium és osztályai részére
- kezkesedik afelől, hogy a minisztérium ezen javaslatokkal való tevékenységei megegyeznek a minisztérium politikáival és hogy Máltára nézve semmilyen negatív hatással nem bírnak
- továbbítja az Európai Unióban történő előrelépésekről szóló információkat
- ellátja a számos, szabadsággal, biztonsággal és igazságszolgáltatással foglalkozó munkacsoportban való részvételt abból a célból, hogy Málta megfelelően képviselve legyen ezekben a csoportokban
- irányít és tájékoztató jegyzeteket dolgoz ki ezekre az ülésekre, ide értve az állandó képviselők ülését és a bel-és igazságügyekkel foglalkozó miniszterek ülését
- ellátja az Interminiszteriális Bizottság, a Kabinet és a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága számára kidolgozandó magyarázó memorandum koordinációját szem előtt tartva Málta nemzeti pozíciójának összeállítását a vonatkozó jogszabálytervezettel kapcsolatosan
- biztosítja az Európai Unió támogatási alapjainak megfelelő felhasználását
- a bel-és igazságügyeket érintő ügyekkel kapcsolatosan ellátja a közvetítő szerepét az Európai Unió intézményei és a máltai kompetens hatóságok között.
- ellenőrzi az Európai Unió intézményeitől beérkező kérdőívekre adott válaszok kidolgozását.

⁶⁷ A máltai kormány honlapján:
http://www.gov.mt/frame.asp?l=2&url=http://www.doi.gov.mt/en/ministries_and_departments/default.asp,
letöltés ideje: 2007. június 14.

6.7. Máltai kapcsolatok európai uniós ügyekben



6.8. A máltai kormány és a Kamra tad-deputati együttműködése európai uniós ügyekben

6.8.1. Jogszabálytervezetek köre és megküldésük határídeje

A máltai parlament európai uniós ügyekkel kapcsolatos kontrollmodellje az Egyesült Királyság House of Commons (Képviselőház) scrutiny modelljének alapulvételével került kialakításra. A dokumentum-alapú modell magában foglalja az Európai Bizottság által kibocsátott minden jogszabálytervezetet vagy javaslatot, amellyel kapcsolatosan a Tanácsban döntés várható, rendelet-és irányelv-javaslatot, költségvetési dokumentumokat, illetőleg bármely más dokumentumot, amelyet az európai uniós intézmények egymásnak megküldenek, így az Európai Bizottság Zöld-és Fehér Könyvei, jelentések, Európai Parlament módosító javaslatai, tanácsi döntéseket és ajánlásokat. A scrutiny eljárásba tartoznak még azok a dokumentumok, melyek a jogszabályalkotás későbbi fázisában keletkeznek, mint a módosított javaslatok, elnökségi dokumentumok, az Európai Parlament módosítási javaslatai, a nem kötelező erővel bíró dokumentumok. Továbbá, a Maastrichti Szerződés V., és VI.

címében foglaltak értelmében magában foglalja az Európai Unió második⁶⁸ és harmadik pillérébe tartozó dokumentumokat is. A Számvevőszék jelentéseit, valamint bármely miniszter által a bizottsághoz eljuttatott európai uniós ügyet is megvizsgálja a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága, utóbbi függ a kormány megítélésétől és olyan dokumentumokat tartalmaz, amelyek nem képezték volna a scrutiny eljárás tárgyát.

6.8.2. A nemzeti pozíció kialakításának folyamata

A Brüsszelből érkező dokumentumokat a máltai kormányon belül a miniszterelnöki hivatal EU Titkársága fogadja, majd megküldi a releváns minisztériumoknak dokumentumonként külön-külön magyarázó memorandum elkészítése céljára. Az első helyen kijelölt minisztériumnak két hét (tíz munkanap) áll rendelkezésére a memorandum elkészítésére, és a többi között tartalmazza a jogszabálytervezetre vonatkozó háttérinformációkat, a jogszabálytervezet jogi hátterét, Málta álláspontját a dokumentummal kapcsolatosan, a gazdasági és pénzügyi hatásait, nemzeti jogban várható változásokat, valamint a minisztérium által vezetett belső és külső konzultációkat. A memorandumat közvetlenül az eredeti európai uniós dokumentummal együtt továbbítja a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága részére. A bizottság tudományos szakértői a beérkezett dokumentumokról azok jogi vagy politikai fontosságuktól függetlenül jelentést készítenek, gyakran az arra vonatkozó ajánlást is tartalmazva, hogy a dokumentumot javasolja megvizsgáltnak, vagy vita tárgyát képezze.

Az Európai Unió jogszabályalkotásának parlamenti kontrollja az 1. Munkacsoport (Scrutiny Committee, a továbbiakban: Scrutiny Bizottság) feladata. A scrutiny eljárás első lépcsőfoka a Scrutiny Bizottság azon feladata, hogy politikai és jogi fontossága szerint megvizsgáljon minden európai uniós jogszabálytervezetet, majd minden dokumentummal kapcsolatosan jelentés formájában számoljon be a dokumentumok jogi és politikai fontosságáról. Véleményében a Scrutiny Bizottság (melynek elnöke a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottságának elnöke) a következőkről dönthet:

- nincs szükség további tevékenységre a dokumentummal kapcsolatosan, és ezáltal a vizsgálat lezárható

⁶⁸ A Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága 2004., 2005., 2006. évi éves jelentése szerint még nem fordult elő a Kül-és Biztonságpolitikához tartozó javaslatok részletes megvitatása a bizottság keretei között.

- az európai uniós dokumentumot további vitára bocsátja a téma illetékessége szerinti 2., vagy 3. Munkacsoportban (mindkét munkacsoport 4-4 tagot számlál, akik közül a tárgyban felelős miniszter is tag), vagy a Szociális Ügyek Állandó Bizottságában (tagjainak létszáma: hét fő)
- Scrutiny Bizottság szintjén visszatartja a dokumentumot további információk kérése szempontjából
- javasolja a dokumentum Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága plenáris ülésén való megvitatását. Ugyanakkor a parlament elé is kerülhet, amennyiben elegendő ok mutatkozik a dokumentum nemzeti fontosságára.

Amennyiben a Scrutiny Bizottság amellett dönt, hogy tovább küldi a dokumentumot, a Scrutiny Bizottság a dokumentumot vagy a 2. Munkacsoport (felelős területei: gazdasági és monetáris ügyek, adózás, kutatás, foglalkoztatás, oktatás és kultúra, közlekedés és energia, költségvetés, regionális politika, belső piac, vámunió), 3. Munkacsoport (felelős területei: egészségügy, fogyasztóvédelem, fejlesztés, humanitárius segélyek, vidékfejlesztés, halászat, bel-és igazságügyek, környezetvédelem) részére vagy a Szociális Ügyek Állandó Bizottsága (elsősorban a szociálpolitikába tartozó ügyekkel foglalkozik, beleértve a szociális segélyeket és a családjárgyeket) részére küldi meg, illetve a parlament napirendjére javasolja. Abban az esetben, ha a két munkacsoporthoz vagy a Szociális ügyek bizottságához kerül a dokumentum, a munkacsoport/bizottság elnöke ülést hív össze, amelyen a dokumentumért felelős miniszter válaszol a munkacsoport/bizottság tagjai által feltett kérdésekre. Az illetékes miniszter a bizottság ülésére a felügyelete alá tartozó minisztériumból szakértőket vonhat be. A bizottsági ülésen a dokumentumért felelős miniszter és az ellenzéknek a vonatkozó ügyben eljáró raportőre tagként vesz részt.

A releváns munkacsoport ülését követően a munkacsoport elnöke alapul véve az ülésen elhangzottakat, az alábbiakat állapíthatja meg:

- a dokumentum megvizsgálása megtörtént, ami azt jelenti, hogy a munkacsoport tagjai azon a véleményen vannak, hogy a kérdések/bizonytalanságok kielégítő megválaszolást kaptak, elégedettek a vita kimenetével és nincs szükség további konzultációk vagy tárgyalások megtartására a napirenden levő jogszabálytervezettel kapcsolatban.
- a dokumentumot visszatartja, amíg nem érkeznek kiegészítő információk
- él a parlamenti fenntartás intézményével, melynek során az illetékes minisztertől a parlament a következőket várja:

- kiegészítő magyarázó memorandum elkészítése,
- a bizottság folyamatos informálását bármely fejleményről,
- valamint a vizsgálat alatt tartott dokumentummal kapcsolatos bármely felmerülő kérdés megválaszolását.

Szavazásra akkor kerül sor, ha a tagok nem jutnak konszenzusra.

Amennyiben a dokumentum vizsgálata megtörténtnek minősül, a tudományos szakértő egy végső, rövid összefoglalót (notifikációt) állít össze a dokumentum scrutinyjéről.

Minden ülés után – ide értendő mindhárom munkacsoport, valamint a Szociális Ügyek Állandó Bizottsága ülése is – a megvizsgált dokumentumokkal kapcsolatosan a dokumentumban illetékes testület notifikációban tájékoztatja az első helyen kijelölt minisztert az állásfoglalásáról. Ez a tájékoztatás akkor is megtörténik, amikor valamelyik munkacsoport él a parlamenti fenntartás intézményével. A megvizsgálatnak minősített dokumentumokról szóló notifikációt megkapja a Miniszterelnöki Hivatal EU Titkársága is.

A Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága feljegyzései eljárások és lépések sorozatának eredménye, aminek során a dokumentum kormány-és ellenzéki tagokat számláló bizottságban és tudományos munkatársai által került parlamenti kontroll alá, ami következésképpen megerősítheti a miniszter alku-álláspontját a tanácsi tárgyalások során.

Amint megtörtént a dokumentumok megvizsgálása, a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottságának elnöke valamennyi fontos dokumentumot megküldi a parlamentnek. Következésképpen minden dokumentum (beleértve a kormánynak az álláspontját is tartalmazó magyarázó memorandumát és a szakértői elemzést is) nyilvánosan elérhető a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottságának honlapján megerősítve ezzel is a bizottság munkájának transzparenciáját.⁶⁹

⁶⁹ A Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága 2006. évi jelentésében foglaltak szerint (Lásd: a máltai parlament honlapján, <http://www.parliament.gov.mt/information/Committee%20-%20Foreign%20and%20European%20Affairs%20Committee/SCFEA%20annual%20report%202006.pdf>, letöltés ideje: 2007. június 14.) 2006-ban a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága 370 új a parlamenthez eljuttatott európai uniós jogszabálytervezetet tárgyalt meg. Az Scrutiny Bizottság 10 alkalommal ülésezett és 357 európai uniós dokumentum scrutinyjét végezte el, míg 2005-ben ez a szám 311 új dokumentum volt. A 2., és 3. Munkacsoportot három alkalommal hívták össze és kétszer külön-külön. A Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága egy ízben ült össze, míg a Szociális Ügyek Állandó Bizottsága hét alkalommal tanácskozott.

6.8.3. A máltai nemzeti pozíció képviselőinek parlamenti ellenőrzése

A parlamenti fenntartás egy informális megegyezés a kormány és a parlament között és elméletileg megakadályozza a miniszterek számára a javasolt jogszabállyal kapcsolatosan beleegyezését adja a Tanács és az Európai Tanács ülésein és mivel Máltán a parlamenti fenntartás intézménye jogilag nem köti a minisztert, mindazonáltal egy erős ajánlás a miniszterek felé a bizottság vonatkozó dokumentummal kapcsolatos véleményének figyelembe vétele céljából a Tanács bármely formációjában történő tárgyalások során.⁷⁰ Ez alatt értendő, hogy a parlamenti fenntartás korlátozza a minisztereket abban, hogy beleegyezésüket adják az európai uniós jogszabályalkotásba tartozó javaslatokat, ajánlásokat illetően, továbbá a közös kül-és biztonságpolitika területén hozandó fontosabb döntések, valamint a bel-és igazsági ügyek terén történő kormányközi együttműködés vonatkozásában abban az esetben, ha a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága még nem fejezte be vizsgálódásait, kivételt képeznek ez alól az úgynevezett speciális körülmények, amelyekről a miniszter köteles beszámolni a Scrutiny Bizottságban a dokumentumra vonatkozó döntéseket követő első adandó alkalommal.

6.8.4. A kormány utólagos és egyéb tájékoztatási kötelezettségei

A Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága bevezette a Tanács üléseit követő üléseinek megtartását, amelyeken a Tanács tárgyalásán részt vevő miniszter beszámol a tanácsi ülés eredményéről. Ezek a post-tanácsi üléseken a bizottság kontrollmechanizmusához kapcsolódóan ellenőrizték a bizottság konkrét magyarázó dokumentummal kapcsolatosan kialakított állásfoglalásának hatékonyságát és érvényesülését. Ezeken az üléseken azokat az ügyeket tárgyalják meg, amelyek közvetlen hatással bírnak a helyi politikákra, így a többi között: tengerészeti és környezetvédelmi szektor, az európai szomszédságpolitika, az igazságügyek és belügyek, beleértve a legális és illegális migrációt.

⁷⁰ A Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottságának egyik tagja, Jose Herrera, viszont még a máltai európai uniós tagság első hónapját követően azon a véleményen volt, hogy mind a máltai demokrácia, mind pedig a parlamenti szuverenitás megőrzése érdekében olyan mechanizmus elfogadására van szükség, amelyben a miniszterek tanácsi szavazata függ a bizottság szavazatától. Lásd: Jose Herrera: Various approaches to scrutinising EU legislation. Malta Today, 2004. május 30.

6.9. A közösségi jog és a nemzeti jog viszonya

Az Európai Unió törvény rendelkezik a közösségi jognak a máltai nemzeti jogba történő általános átültetési szabályairól is. A törvény 4. cikkének (2) bekezdése értelmében minden olyan jog, hatáskör, felelősség, kötelezettség és korlátozás, ami időről időre a Szerződés értelmében kerül megalkotásra vagy abból ered, és minden olyan jogorvoslat és eljárás, ami időről időre a Szerződés értelmében elrendelésre kerül, amivel kapcsolatban a Szerződés szerint további jogalkotásra nincs szükség ahhoz, hogy Máltán használatba kerüljön vagy hatályba lépjen, törvény formájában kell elismerni és hatályba léptetni, annak megfelelően kell engedélyezni és követni. Továbbá, a cikkely (2) bekezdése a 2006. évi törvénymódosítással kiegészült azzal a rendelkezéssel, miszerint: a szerződések és nemzetközi konvenciók értelmében, amelyeket Málta, mint az Európai Unió tagja teljesít, és a szerződések és nemzetközi konvenciók, amelyek ratifikálása Máltára nézve saját nevében vagy a közösségi tagságból eredően kötelezőek, azoknak a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottságának megtárgyalás céljára való megküldésétől számított egy hónapos határidővel lépnek hatályba.

7. Málta kapcsolatai az európai uniós intézményekkel

7.1. Az Európai Bizottság

Az Európai Bizottság általi kezdeményezés, miszerint 2006. szeptemberétől közvetlenül a nemzeti parlamenteknek küldi meg a jogszabálytervezeteket és egyéb más dokumentumokat, a máltai parlament számára is információ-többséget jelent. Mindazonáltal a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága hasonló eljárási rend keretében kívánja megvizsgálni ezen dokumentumok mindegyikét, beleértve a jogszabálytervezeteket és egyéb más dokumentumokat, viszont figyelembe veszi azt, hogy a jogszabálytervezetet önmagában vizsgálja meg – a kormány hivatalos álláspontja hiányában. Az Európai Bizottsághoz az észrevételeket a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottságának elnöke küldi meg. Az Európai Bizottság éves politikai stratégiáját pedig interparlamentáris (például COSAC) formában is megtárgyalná. A komitológiával a jövőben sem kíván foglalkozni a máltai parlament európai uniós ügyeivel foglalkozó bizottsága, eddig sem vizsgálta meg a komitológia eljárása keretében született döntéseket. Az Európai Bizottság által megküldött hatásvizsgálattal sem foglalkozik, a parlament bizonyos abban, hogy a máltai kormány által összeállított

hatásvizsgálat minden aspektust mérlegre tesz, úgymint a politikai, jogi, gazdasági, társadalmi, környezeti stb. hatásokat, mindazonáltal úgy véli, hogy az Európai Bizottság által a jogalkotás folyamán folyamatosan összeállított hatásvizsgálatok megbeszélések kezdőpontját jelentik, azonban nem mindig tükrözik a máltai valóságot.

7.2. Az Európai Parlament

A nemzeti parlamentek és az Európai Parlament közötti együttműködéssel kapcsolatosan a máltai parlament azon a véleményen van, hogy az együttes ülések a döntő fontosságú tárgyakról való tárgyalás értékes fórumainak bizonyulnak és elősegítik a tagállamok parlamentjei és az Európai Parlament közötti együttműködést.

8. Összegzés

A két kontrollmechanizmus áttekintését követően, mint az a fentiekből kitűnik, Ciprus inkább előzetes kontrollt gyakorol, mivel nincs mandátumadás, nincs parlamenti fenntartás, a kormány saját belátása szerint képviseli a nemzeti pozíciót a tanácsi döntések alkalmával. Jelenleg elsősorban az Európai Ügyek Bizottsága a jogszabálytervezetek és a konzultációs dokumentumok scrutinyjét végzi el, mindazonáltal az Európai Bizottság munkaanyagait megtárgyalás céljára rendszeresen megkapja a bizottság és a többi szakbizottság is. Az Európai Ügyek Bizottsága fogadja el a végső határozatot az európai uniós jogszabálytervezetekről, de bevonhatja a szakbizottságokat is, amelyek a hatáskörükbe tartozó európai uniós ügyekben fogadhatnak el határozatot. A plenáris ülés is hozhat határozatot figyelembe véve az Európai Ügyek Bizottsága, illetőleg az illetékes szakbizottságok állásfoglalását. Az előzetes kontroll erőssége abban mutatkozik meg, hogy így lehetőség nyílik a szelekcióra, ezáltal is azokra az európai uniós ügyekre helyezve a hangsúlyt, amelyekkel kapcsolatosan Ciprus prioritási sorrendet határozott meg a tárgyalások folyamatában. A meglehetősen behatárolt humán erőforrás-kapacitást így azokra az ügyekre lehet koncentrálni, amelyek különös fontossággal bírnak a Ciprusi Köztársaság számára. Sajátossága, hogy az Európai Ügyek Bizottsága akkor is elvégezheti a scrutiny intézményét a kormánynak az Európai Unió szintjén képviselt álláspontjával és döntésével kapcsolatosan, amikor a releváns átültető jogszabály a képviselőház elé kerül elfogadásra.

A máltai kontrollmechanizmus legfontosabb erőssége az, hogy a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága honlapján bárki megismerheti a kormány és a parlament álláspontját az európai uniós dokumentumokkal kapcsolatosan, továbbá a bizottság kimerítő információkat tartalmazó éves jelentéseinek köszönhetően a bizottság egész éves munkája is olvasható a honlapon. A munka orozslánrészét a Scrutiny Bizottság végzi el, amit az éves „statisztikai” adatok is kimutatnak. Mivel dokumentum alapú modellről van szó, a tagság első évében a Scrutiny Bizottság részére a nagy mennyiségű dokumentum jelentett kihívást. A prioritások egyike a dokumentumok eredete és parlamenthez való megérkezése közötti időintervallum rövidítése, további kihívást jelentett az is, hogy mivel a dokumentumok nem közvetlenül a parlamenthez érkeznek, a bizottság nem tudja ellenőrizni, hogy az egyes minisztériumokhoz beérkezett európai uniós dokumentumok mindegyike eljutott-e a Scrutiny Bizottsághoz. A parlament kérdéseire adott minisztériumi válaszok változóak voltak az egyes minisztériumok európai ügyek igazgatóságainak munkatársaitól. Mindazonáltal a bizottság arról a tapasztalatáról számolt be, hogy scrutiny eljárás életbe lépésével jelentős változásokat eredményezett a minisztériumok munkamoráljában és a parlamenthez fűződő viszonyukban. A bizottság az európai uniós dokumentumokhoz különböző adatbázisokból, mint például a leggyakrabban használt hivatalos európai uniós adatbázisok (EUR-LEX, PRE-LEX, Tanács regisztere), valamint más online szolgáltatások. Az IPEX megújításával pedig a máltai parlament rendszeresen részt vesz a hálózat munkájában a többi nemzeti parlamenttel való kapcsolattartás és együttműködés elsődleges célzatával.

Málta európai uniós tagságától, 2004 májusától számítva a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága összesen 782 jogszabálytervezetet és más európai uniós dokumentumot vizsgált meg, ez átlagosan 260/év. A három éves tagságot tekintve, az éves jelentések alapján a leghatékonyabb 2006-ben volt a bizottság: a Scrutiny Bizottság 332 dokumentumot nyilvánított átvizsgáltnak, 2005-ben ez a szám 244, 2004-ben pedig 46 volt. A 2. Munkacsoport 2006-ban 12, 2005-ben 34, 2004-ben 8 dokumentumot tekintett megvizsgáltnak, a 3. Munkacsoport 2006-ban 4, 2005-ben 12, 2004-ben pedig 7 európai dokumentumot világított át véglegesen. A Szociális Ügyek Állandó Bizottsága 2006-ban 11, 2005-ben 10, a csatlakozás évében 4 dokumentumot nyilvánított megvizsgáltnak, 2006-ban és 2005-ben is mindössze egy dokumentumról kellett döntenie a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága plenáris ülésén, 2004-ben pedig egyáltalán nem is hívták össze a plenárist.

A Munkacsoportok/Szociális Ügyek Állandó Bizottsága összesen 40 dokumentumot tartott vissza további vizsgálódás céljából, de a parlamenti fenntartás intézményét egyetlen

dokumentumra sem kellett alkalmazni. Valamennyi döntést konszenzussal fogadták el, szavazásra nem került sor.

A Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága nem végzi el az Európai Unió második pillérébe tartozó dokumentumok scrutinyjét. A bizottság erőssége közé sorolható még a kormánnyal való jó kapcsolat, amely a miniszterelnöki hivatal EU Titkárságával való rendszeres találkozók formájában öltött testet, továbbá az írásos és szóbeli kérdésekre is kimerítő válaszok érkeztek a kormány felől. A bizottság a továbbiakban célul tűzte ki a belső elektronikus infrastruktúra kidolgozását az Európai Bizottságtól közvetlenül érkező konzultációs dokumentumok fogadására. A bizottság szeretne arról is meggyőződni, hogy a felelős minisztériumok az Európai Bizottságtól közvetlenül érkező, Málta szempontjából különleges fontossággal bíró dokumentumokkal kapcsolatos magyarázó memoranduma a kormány álláspontját is tartalmazva ésszerű határidőn belül érkezzen meg a parlamenthez, továbbá Tanács ülése előtti jelentés és scrutiny javítása – ez lehetőséget adna a bizottság számára, hogy informálódjon azokról a témákról és a hozzájuk kapcsolódó máltai álláspontokról, amelyeknek rövid megtárgyalására kerül sor a Tanács ülésén. Az pre-tanácsi ülések lehetővé teszik a bizottság számára, hogy megállapítsa a napirendre kerülő javaslatok jogi és politikai jelentőségét és további szóbeli kiegészítést kérjen a felelős minisztertől, végül pedig elfogadjon egy végső döntést mielőtt a miniszter a Tanács ülésén megjelenik. A bizottság tervei között szerepel az EU Titkársággal való rendszeres találkozó acélból, hogy napi szinten értesüljön a fejleményekről akár európai uniós, akár kormány szinten, javítson a kommunikáción és az európai uniós dokumentumok megküldésén, a máltai állandó képvisellel történő féléves találkozók szervezése a soron következő bizottsági és elnökségi munkaprogramokról. A parlamenthez eljuttatott európai uniós dokumentumok növekvő mennyisége arra enged következtetni, hogy a máltai kormány számára is fontossággal bír a parlament szerepvállalása az európai uniós döntéshozatalban. A kormány 2006. évi jelentése⁷¹ értelmében erősödött a kapcsolat a civil partnerekkel is egy úgynevezett EU ügyekkel kapcsolatos konzultációs találkozók (Consultative Meeting on EU Affairs – COMEU) formájában, amelyeken a külügyminiszter elnököl.

⁷¹ Directory on Malta in the European Union – 2006. p.25. Angol nyelven olvasható a Malta EU Information Centre honlapján:
http://www.forummalta.gov.mt/Portals/FME/Documents/Malta-EU_Directory_E.pdf, letöltés ideje: 2007. június 21.

Válogatott felhasznált irodalom

- Archer, Clive – Nugent, Neill: Introduction: Does the Size of Member States Matter in the European Union? European Integration, 2006/1.*
- Christmas - Møller, Wilhelm: Some Thoughts on the Scientific Applicability of the Small State Concept: a Research History and a Discussion. In: Höll, Otmar (Ed.): Small States in Europe and Dependence. Wien: Braumüller, 1983. p.35-53.*
- Crawford, James et al: Opinion: Republic of Cyprus: Eligibility for EU Membership. Forrás: The Republic of Cyprus Press and Information Office.*
- Euriviades, Euripides L.: Cyprus in the European Union: Prospects for Reunification, Peace with Turkey, and Regional Stability. Mediterranean Quarterly, Summer 2005*
- Forgács András: Ciprusi Köztársaság. In: Kardos József, Simándi Irén: Európai politikai rendszerek. Budapest: Osiris, 2004.*
- Győri Enikő: A megosztottság nem akadálya a sikerességnek – Málta EU-csatlakozása. Külügyi Szemle, 2004/3-4.*
- Herrera, Jose: Various approaches to scrutinising EU legislation. Malta Today, 2004. május 30.*
- Janning, Josef: Leadership coalitions and change: the role of states in the European Union. International Affairs, 2005/4., p.821-833.*
- Juhász-Tóth Angéla: A nemzeti parlamentek és a kormányok együttműködése európai uniós ügyekben Magyarországon és az Európai Unió több új tagállamában. Budapest: MKOGY, Országgyűlés Európai Ügyek Bizottsága, 2005. p.69-71.*
- Ker-Lindsay, James: Presidential Power and Authority in the Republic of Cyprus. Mediterranean Politics, 2006/1.*
- Klemenčič, Manja: Strategic relationships of small states in the European Union. Elhangzott: Conference on Small States, Section: Small States in the European Union. University of Birmingham, 4-5 April, 2007.*
- Krajczár Gyula: Akasszunk mindennap tengelyt. A ciprusi megosztottság történetében mindenkinek igaza van. Népszabadság, 2007. augusztus 25.*
- Nugent, Neill: Cyprus and the European Union: The Significance of its Smallness, Both as an Applicant and a Member. European Integration, 2006/1.*
- Özersay, Kudret: Separate Simultaneous Referenda in Cyprus: Was it a “Fact” or an “Illusion”? Turkish Studies, 2005/3.*

- Pace, Roderick*: Malta and EU Membership: Overcoming 'Vulnerabilities', Strengthening 'Resilience'. *European Integration*, 2006/1.
- Pace, Roderick*: Malta's EU Membership: Chapter 1 Concluded, Chapter 2 Just Started. In: *Mediterranean Politics*, 2004/1.
- Pap Norbert*: Málta. In: Kardos József, Simándi Irén: *Európai politikai rendszerek*. Budapest: Osiris, 2004.
- Patsalides, Christos G.*: Accomodating the Principle of Supremacy of Community Law to the Cypriot Legal Order – The Necessity for a Constitutional Amendment. *European Public Law*, 2006/3.
- Sepos, Angelos*: The Europeanisation of the Cyprus central government administration: the impact of EU membership negotiations. *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 2005/3.
- Szente Zoltán*: *Európai alkotmány-és parlamentarizmus-történet 1945-2005*. Budapest: Osiris, 2006.
- Thorhallsson, Baldur*: The Size of States in the European Union: Theoretical and Conceptual Perspectives. *European Integration*, 2006/1.
- Torma András*: Ciprus az EU-ban: a megalakulástól a csatlakozásig. *Külügyi Szemle*, 2004/1-2.
- Väyrynen, Raimo*: Small states in different theoretical traditions of international relations research. In: Höll, Otmar (Ed.): *Small States in Europe and Dependence*. Wien: Braumüller, 1983. p.83-104.
- Vogel, Hans*: Small states' efforts in international relations: enlarging the scope. In: Höll, Otmar (Ed.): *Small States in Europe and Dependence*. Wien: Braumüller, 1983. p.54-68.

Mezei Péter egyetemi tanársegéd,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Összehasonlító Jogi Intézet
Regina Henning LL.M. (Dresden), idegennyelvi lektor,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Összehasonlító Jogi Intézet

A bizalmi kérdés a magyar és a német alkotmányjogban

1. Bevezetés

2006 őszét követően gyakran lehetett olvasni a hazai és a nemzetközi sajtóban Gyurcsány Ferenc kormányfőről, aki a 2006-os választási győzelmét – saját „elmondása” szerint – a gyenge kormányzati tevékenység ellenére ügyes taktikázásának köszönhette.¹ A zárt frakcióülésen készült hangfelvétel 2006 szeptemberében, röviddel az önkormányzati választások előtt, a sajtó kezébe került, mely az egész országban a kormányfő lemondását követelő demonstrációkhoz vezetett. Habár Gyurcsány ettől elzárkózott, 2006. október 6-án bizalmi szavazást kezdeményezett magával szemben, melyet 207–165 szavazati arány mellett megnyert, s így továbbra is hivatalban maradhatott.

Le kellett volna mondania a miniszterelnöknek? Lett volna esélye az ellenzéknek eltávolítani a kormányfőt? Tulajdonképpen milyen lehetőség kínálkozik a végrehajtó hatalom kontrolljára? E kérdések adták az alapot ahhoz, hogy megvizsgáljuk a kormányzat parlamentáris kontrolljának rendszerét, azon belül kifejezetten a bizalmi kérdést.

2. Alapfogalmak

A modern parlamentarizmus működését a hatalmi ágak elválasztásának elmélete és gyakorlata hatja át a nyugati demokráciákban. A checks and balances elve képes biztosítani a demokratikus alapokon nyugvó államok jogrendszerének stabilitását. A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága is rámutatott erre: „a hatalommegosztás elve elsősorban nem az államhatalmi ágak merev elválasztását jelenti, hanem az alkotmányos szervek működésének,

¹ Az ún. „őszödi beszédet” lásd például: http://hu.wikiquote.org/wiki/Gyurcs%C3%A1ny_Ferenc

a hatalomgyakorlásnak kölcsönös ellenőrzését, kiegyensúlyozását“.² Ezért a hatalmi ágak hatásköreinek éles elhatárolása nemcsak feltétele a demokráciának, de egyben garanciája is annak, hogy saját hatáskörében senki se járjon el úgy, hogy ezáltal az egész alkotmányos rendszert veszélyeztesse. Ennek legegyszerűbb módja az, hogy minden hatalmi ágot egy másik ág ellenőriz. Így jelentős jogosítványai vannak a bíróságoknak a végrehajtó hatalom aktusainak felülvizsgálata során, és ugyanígy befolyást gyakorol a törvényhozás az igazságszolgáltatásra.³

A jelen cikk a végrehajtó hatalom fékeinek egy részével, a végrehajtó hatalom felelősségére fókuszál. Ebből a szempontból különbséget kell tennünk jogi és politikai eszközök között. Az első csoportba sorolható, hogy a kormánytagok – mentelmi joguk elvesztése esetén – felelősséggel tartoznak a jogrendszerrel ellentétes cselekményeikért. A kormány politikai felelőssége pedig a parlament és a választópolgárok elvárásainak történő megfelelésben nyilvánul meg. Ez a felelősség mindenekelőtt politikai célszerűségi és szükségszerűségi alapokon nyugszik. A kormány felelősségének alapját egyértelműen az adja, hogy annak kinevezése a parlament bizalmához kötött. A kormány munkája tehát az állandó bizalom meglétét feltételezi.⁴

A kormány felelősségre vonására szolgáló eszközök palettája sokszínű. Az interpelláció, a kérdés, a politikai vitanapok vagy az azonnali kérdések és válaszok órája, bár gyakran eltérő tartalommal, egyaránt megtalálhatóak a különböző jogrendszerekben. Ezen – a leggyakrabban az ellenzék által használt – eszközök mellett az állandó parlamentáris kontrollnak olyan fegyverei is vannak, amelyeket abban az esetben szoktak bevetni, amikor a célszeméllyel/szervvel szemben a bizalom megrendül. Ezek a bizalmi szavazás, az (egyszerű vagy destruktív) bizalmatlansági indítvány, illetve a konstruktív bizalmatlansági indítvány.

Az elsőként említett eszközök eredménytelensége, így például ha az interpellációra adott választ a képviselők többsége nem fogadta el, nem feltétlenül jár súlyos következményekkel. Persze, ha ez egy miniszter esetén fordul elő, a miniszterelnök számára ez jelzésül szolgálhat arra, hogy az illetőt felmentse hivatalából. Egy, a kormány számára

² A Magyar Alkotmánybíróság 2/2002 (I. 25.) határozata.

³ Természetesen a törvényhozás és a bíróságok jogosítványai mellett ugyanilyen jelentősek a végrehajtó hatalom számára biztosított eszközök is. A XX. századtól pedig egyre több országban jelentek meg az olyan kontroll funkcióval bíró szervek, mint az alkotmánybíróság vagy az ombudsman. Más vélemények szerint a média is önálló hatalmi ágga nőtte ki magát.

⁴ Habár lényeges különbség tehető a különféle jogrendszerek között tekintetben, hogy a kormányfő miként nyeri el tisztségét, erre a pozícióra általában a választásokon legsikeresebben szereplő – kormányt legvalószínűbb keretek között alakítani tudó – párt jelöltjét kéri fel az államfő. Ettől eltekintve azonban a kormány és különösen a kormányfő a törvényhozó hatalomnak tartozik felelősséggel. Eltekintve a kinevezés vagy a választás körülményétől, ez indokolja tehát, hogy a miniszterelnök megszerezze a parlament bizalmát.

kedvezőtlen, bizalmi szavazás, illetve bizalmatlansági indítvány azonban együtt jár a miniszteri vagy a miniszterelnöki mandátum megszűnésével (lemondás vagy felmentés révén). Érthető tehát, hogy ezeket az eszközöket csak szigorú feltételek mellett és – összehasonlítva a többivel – ritkán használják.⁵ Így például Magyarországon 1990 óta még egyszer sem terjesztettek elő konstruktív bizalmatlansági indítványt, s az alábbiakban röviden vizsgált Németországban is csak két alkalommal került sor erre a bonni alkotmány elfogadása óta.

2.1 A bizalmi szavazás

A kormánnyal szembeni bizalmatlanság kifejezésének a legegyszerűbb és ezért a leggyakrabban használt formája a bizalmi szavazás. Így gyakran már a kormányprogramról való döntés is bizalmi szavazással párosul, s annak sikere a kormányzati munka feltétele és garanciája is egyben. Ilyen létezik például Szlovákiában, Lengyelországban, illetve Portugáliában.⁶ Arra is található példa, hogy a kormány munkájának megkezdése nem függ ugyan a kormányprogram elfogadásától, de a miniszterelnök a munka megkezdését megelőzően köteles megszerezni a parlament bizalmát. Példa erre Csehország és Görögország.⁷

A kormányok nagyon gyakran hivatali működésük ideje alatt kezdeményezik a bizalmi szavazást, hogy ezáltal ellenőrizzék a munkájukba (vagy csupán a beléjük) vetett bizalmat. Így az egyszerű bizalmi szavazás pusztán a kormány támogatottságának fokát méri,⁸ de a kormányfő a parlamentnek egy konkrét kérdésre (törvénytervezetre, előterjesztésre, politikai nyilatkozatra vagy valamely, az egész országot illető, kérdésre) adott válaszát

⁵ Ezért nevezi Barabás Gergely a konstruktív bizalmatlansági indítványt Janus arcú jogintézménynek. Lásd: Barabás Gergely: A konstruktív bizalmatlansági indítvány a magyar Alkotmányban, Parlamenti Ösztöndíjasok, 2005: p. 62

⁶ A Szlovák Alkotmány 113. cikke; a Lengyel Alkotmány 154. cikk (2) bekezdése; a Portugál Alkotmány 192. cikk (3) bekezdése.

⁷ A Cseh Alkotmány 68. cikk (3) bekezdése szerint: „A Kormány a kinevezéstől számított harminc napon belül megjelenik a Képviselői Kamara előtt, és bizalmi szavazást kér”. A Görög Alkotmány 84. cikk (1) bekezdése alapján „a kormány a miniszterelnök esküvétele utáni tizenöt napon belül köteles, és mindenkor jogosult bizalmi szavazást kérni”. A jelen lábjegyzetben szereplő, valamint a későbbiekben is idézett külföldi alkotmányok szövegének forrása: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, Szerk.: Trócsányi László – Badó Attila, KJK-Kerszöv, Budapest, 2005.

⁸ A Magyar Alkotmány 39/A. cikk (4) bekezdése; a Lengyel Alkotmány 160. cikke.

bizalmi szavazásnak is nyilváníthatja.⁹ A Finn Alkotmány értelmében az is elképzelhető, hogy egy interpellációt kötnek össze bizalmi szavazással.¹⁰

Bizalmi szavazásra több példa is hozható európai viszonylatban. A későbbiekben említésre kerülő német és magyar eseteken felül például 2004-ben a szociáldemokrata koalíciós kormány kérte a cseh parlamentet bizalma kinyilvánítására, Lengyelországban pedig 2005-ben próbálta így bebizonyítani az akkori kisebbségben lévő kormány, hogy elegendő külső támogatással rendelkezik az ország irányításához.

Az „elvesztett” bizalmi szavazás következménye államról államra változik. Az olyan országokban, ahol az államfő erős jogosítványokkal bír, a kormányfőt az államfő menti fel vagy hívja vissza, amelyet követően új személyt kér fel a kormányalakításra.¹¹ Amennyiben az államfő nem rendelkezik túlzottan erős alkotmányos pozíciókkal, akkor szerepe „csak” a kormányfő kötelezően benyújtandó lemondásának elfogadására korlátozódik, melyet hagyományosan új kormányfő jelölése követ.¹² Létezik olyan megoldás is, amikor az egyszerű bizalmi szavazás elbukása a törvényhozás feloszlatásához vezethet. Így Németországban a szövetségi elnök a szövetségi kancellár előterjesztésére a Szövetségi Gyűlést huszonegy napon belül feloszlathatja.¹³

2.2. A bizalmatlansági indítvány

A bizalmatlansági indítvány alapvetően abban különbözik a bizalmi szavazástól, hogy míg utóbbit a kormány szokta kezdeményezni magával szemben, addig a bizalmatlansági indítvány már az ellenzék fegyvere.

Az egyes alkotmányos megoldások technikai részletei között jelentős szóródás figyelhető meg. Így például eltérések tapasztalhatóak tekintetben, hogy az indítvány kezdeményezéséhez milyen mértékű támogatottság szükséges (vagyis hány képviselőnek kell

⁹ A Magyar Alkotmány 39/A. cikk (5) bekezdése; a Szlovák Alkotmány 114. cikk (3) bekezdése; a Portugál Alkotmány 193. cikke; a Francia Alkotmány 49. cikk (1) és (3) bekezdése.

¹⁰ A Finn Alkotmány 43. cikk (2) bekezdése szerint „az interpelláció eredményeképp a Parlament bizalmi szavazást tart, amennyiben a vita során bizalmatlansági indítványt terjesztettek elő a kormánnyal vagy a miniszterrel szemben”.

¹¹ Így például a Görög Alkotmány 37. és 38. cikke, avagy a Szlovák Alkotmány 115-116. cikke.

¹² Például a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban KFTv.) 9.§-a, avagy az azt hatályon kívül helyező, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény (a továbbiakban új KFTv.) 17.§-a, s ugyanígy a Cseh Alkotmány 73. cikke.

¹³ Német Alkotmány, 68. cikk. Ennek részletes vizsgálatát lásd a II. fejezetben.

azt aláírnia);¹⁴ az előterjesztés és a szavazás lefolytatása között minimálisan, avagy maximálisan mennyi időnek kell eltelnie;¹⁵ ha az indítvány sikertelennek bizonyulna, mennyi időn belül nem lehet újat kezdeményezni, avagy egy meghatározott időszakon belül legfeljebb hány indítvány kezdeményezhető.¹⁶ A bizalmatlansági indítvány hagyományosan bármilyen okból benyújtható, azonban például a Portugál Alkotmány csak a kormány programjának végrehajtásával vagy valamely országos jelentőségű ügygel összefüggésben teszi lehetővé ezt.¹⁷

Abból a szempontból, hogy az indítvány kivel szemben nyújtható be, a variációs lehetőségek – logikusan – korlátozottak: az egyes miniszterek, illetve – tipikusan – a kormány egésze jöhet csak szóba.¹⁸ Így például Portugáliában, illetve Franciaországban kizárólag a kormány egészével szemben nyújtható be az indítvány,¹⁹ míg Ausztriában, illetve Görögországban a kormány mellett az egyes miniszterek önállóan is elszámoltathatók.²⁰ Érdekes módon, Izlandon kizárólag a miniszterekkel szemben terjeszthető elő bizalmatlansági indítvány.²¹

A bizalmatlanság kinyilvánítása esetére természetesen valamennyi megoldás ugyanazt a jogkövetkezményt rendeli: a kormány, illetve az adott miniszter megbízatásának megszűnését. Ennek megfelelően az érintett általában köteles lemondani, de az is

¹⁴ A Görög Alkotmány értelmében a képviselők egyhatodának [84. cikk (2) bekezdés], a Cseh Alkotmány szerint legalább ötven képviselőnek [72. cikk (2) bekezdés], a Francia Alkotmány szerint a nemzetgyűlési képviselők egytizedének [49. cikk (2) bekezdés], a Portugál Alkotmány értelmében pedig a szavazati joggal rendelkező képviselők egynegyedének, vagy valamely parlamenti csoportnak (frakciónak) a támogatása szükséges ehhez [194. cikk (1) bekezdés].

¹⁵ A Portugál Alkotmány 194. cikk (2) bekezdése alapján minimum 48 óra elteltével lehet megkezdeni az indítvány feletti vitát, és az legfeljebb 3 napig tarthat. A Görög Alkotmány 84. cikkének (4) és (5) bekezdése alapján ugyanez a főszabály, azonban a kormány kérheti az indítvány azonnali megtárgyalását, illetve kivételesen azt is indítványozhatja, hogy a vita után kötelezően megtartandó szavazást 48 órára halasszák el. A Francia Alkotmány viszont csak annyit ír, hogy legkorábban 48 óra múlva lehet lefolytatni a vitát, annak maximális időtartamáról nem szól [49. cikk].

¹⁶ A Görög Alkotmány 84. cikkének (2) bekezdése értelmében az indítvány benyújtásától számított hat hónapon belül újabb indítvány nem nyújtható be, kivéve, ha az összes képviselő többsége aláírta azt [84. cikk (2)-(3) bekezdés]. A Francia Alkotmány úgy rendelkezik, hogy egy rendes ülészakon belül legfeljebb háromszor, egy rendkívüli időszakon belül pedig legfeljebb egyszer terjeszthető elő ilyen indítvány [49. cikk (2) bekezdés]. A Portugál Alkotmány értelmében, ha az indítvány nem vezetett eredményre, az érintett előterjesztők ugyanazon törvényhozási ülészak alatt nem kezdeményezhetnek újabbat [194. cikk (3) bekezdés].

¹⁷ Portugál Alkotmány, 194. cikk (1) bekezdés.

¹⁸ Az ilyen passzusoknál nem szükséges a kormányfőt külön megjelölni, hiszen függetlenül attól, hogy „kancellári demokrácia” működik-e egy adott országban, a kormányt annak vezetője testesíti meg. Így fogalmilag kizárt, hogy az ellenzék a kormányfőt eltávolítsa, azonban a kormány tagjait helyükön hagyja.

¹⁹ Portugál Alkotmány, 194. cikk (1) bekezdés; Francia Alkotmány, 49. cikk.

²⁰ Osztrák Alkotmány, 74. cikk (1) bekezdés; Görög Alkotmány, 84. cikk (2) bekezdés.

²¹ Izlandi Alkotmány, 14. cikk.

elképzeltető, hogy lemondó nyilatkozat hiányában is (általában államfői felmentésre) elveszíti hivatalát, amelyet minden esetben új választások kiírása követ.²²

2.3. A konstruktív bizalmatlansági indítvány

A bizalmi kérdés és a bizalmatlansági indítvány szabályozására – ahogy azt fentebb láthattuk – rengeteg példa hozható. Az ún. konstruktív bizalmatlansági indítvány ehhez képest szűkebb körben érvényesül. Az alábbiakban a német és a magyar mellett a spanyol és a lengyel alkotmányos szabályozást vesszük vizsgálatunk alapjául, melyet az első két ország tapasztalatainak és „gyakorlatának” részletezése követ.

A konstruktív bizalmatlansági indítvány lényege, hogy az előterjesztők egyetlen szavazással döntsenek a regnáló és az őt felváltó kormányfő személyéről. Ennek megfelelően amennyiben a jelenlegi kormányfőtől, illetve kormányától a parlament megvonja a bizalmat, ezt csak akkor teheti meg, amennyiben új jelölt állításával gondoskodik az „utánpótlásról”. Ez elvileg kizárja, hogy a kormányválság a parlamenti munkát veszélyeztesse, mivel a korábbi kormány és kormányfő helyét azonnal egy új kormányfő veszi át, aki a szavazáson kapott többség tudatában stabilan kormányozhat a jövőben.²³ Így nincs szükség lebonyolítani a hosszadalmas és költséges országos választási procedúrát, mely hónapokkal megnyújtaná a bizalmat elvesztő kormány működését, s indokolatlan terheket róna az adófizetőkre. Sokan ezért tartják jobbnak ezt a módszert az „egyszerű vagy destruktív” bizalmatlansági indítványnál, ahol az új választások rengeteg pénzébe és idejébe kerül az országnak, és még így sem jár feltétlenül a politikai instabilitást felszámolásával.

Az eddigiekből kitűnik, hogy az indítvány kizárólag a kormányfővel – az egész testület vezetőjével – szemben nyújtható be, amiből logikusan következik, hogy kizárt, hogy az ellenzék csak egy miniszterét „ültesse be a kormányba”.

Hasonlóan az egyszerű bizalmatlansági indítványhoz, a technikai részletek itt is országonként változnak. Így a lengyel és a spanyol megoldás szerint az összes képviselő

²² A kormányfő köteles lemondani a Francia Alkotmány 50. cikke szerint, ha a Nemzetgyűlés megvonja tőle a bizalmat, míg az Osztrák Alkotmány 74. cikke szerint a bizalmat elvesztő személy „felmentendő hivatalából”. A Portugál Alkotmány 195. cikke szerint a kormány felmentése bekövetkezik, ha a bizalmatlansági indítványt az összes képviselő többsége elfogadja.

²³ Természetesen azt sosem szabad elfelejteni, hogy a napi pártpolitika alakulása ezt az elméletet bármikor felboríthatja, így gyorsan kötött „koalíciók” könnyen felbomolhatnak, s az indítvány után győztes kormányfő maga is bármikor áldozattá válhat. (Nem is véletlen, hogy maga a jogintézmény is a tartós együttműködés reményében teszi lehetővé a váltást, erre, vagyis az építő jellegre, kíván utalni a „konstruktív” szó is). Helmuth Kohl ettől való félelmével indokolta, hogy a sikeres konstruktív bizalmatlansági indítványt követő alig két hónapon belül már bizalmi szavazást kért maga ellen (előrehozott választások kiírása érdekében).

együtizedének az előterjesztésére veheti kezdetét az eljárás.²⁴ Magyarországon ez a szám húsz százalék,²⁵ Németországban pedig a képviselők negyedének, vagy egy olyan frakciónak az előterjesztése szükséges, amely a képviselői helyek legalább negyedével rendelkezik.²⁶

Az előterjesztés benyújtása és az afelett tartott szavazás között valamennyi országban létezik egy bizonyos türelmi idő, egy „lehülési időszak”.²⁷ Ez Magyarországon három nap, Németországban negyvennyolc óra.²⁸ A Spanyol, illetve a Lengyel Alkotmány úgy fogalmaz, hogy a szavazásra az előterjesztéstől számított öt, illetve hét napon belül kerül sor.²⁹

Végül az újbóli előterjesztés kérdése tekintetében is komoly eltérések tapasztalhatók. A Német Alkotmány nem tartalmaz ezzel kapcsolatban semmit, a Lengyel Alkotmány értelmében pedig három hónapon belül csak akkor lehet ismét ilyen indítvány előterjeszteni, ha azt a képviselők egynegyede (115 fő) aláírta.³⁰ A Spanyol Alkotmány nem korlátozza az újbóli betérjesztés lehetőségét, mindössze azt köti ki, hogy azok a személyek, akik az eredeti indítványt aláírták, ugyanazon ülészak alatt másikat nem kezdeményezhetnek.³¹ A Magyar Alkotmány ebből a szempontból sajátosan fogalmaz: „A köztársasági elnök a választások kitűzésével egyidejűleg feloszlathatja az Országgyűlést, ha az Országgyűlés – ugyanazon Országgyűlés megbízatásának idején – tizenkét hónapon belül legalább négy esetben megvonja a bizalmat a Kormánytól.”³² Ennek a rendelkezésnek az elsődleges célja, hogy a gyorsan ismétlődő kormányváltások nemkívánatos jelenségét megelőzze, azonban arra is lehet következtetni belőle, hogy az indítványok számát tekintve különösebb megkötés nincs.

A jogkövetkezmény mindenhol megegyezik (ez a jogintézmény egészének a lényege): a kormányfőt egy másik váltja, új választások vagy államfői jelölés nélkül. Fel kell hívni a figyelmet azonban arra, hogy a Spanyol és a Lengyel Alkotmány egyaránt előírja, hogy sikeres konstruktív bizalmatlansági indítvány esetén a kormányfőnek be kell nyújtania lemondását.³³

Az indítvány vonatkozásában külön meg kell említeni egy érdekességet. Spanyolországban és Magyarországon a kormány megalakulásának elengedhetetlen feltétele a kormányprogram. A Spanyol Alkotmány kifejezetten arról beszél, hogy a kormány működése

²⁴ Lengyel Alkotmány, 158. cikk (1) bekezdés; Spanyol Alkotmány, 113. cikk (2) bekezdés.

²⁵ Magyar Alkotmány, 39/A.§ (1) bekezdés.

²⁶ A Szövetségi Gyűlés Hárszabálya, 49. és 97.§§

²⁷ Barabás: i.m., p. 66.

²⁸ Magyar Alkotmány, 39/A.§ (2) bekezdés; Német Alkotmány, 67. cikk (2) bekezdés.

²⁹ Spanyol Alkotmány, 113. cikk (3) bekezdés; Lengyel Alkotmány, 158. cikk (2) bekezdés.

³⁰ Lengyel Alkotmány, 158. cikk (2) bekezdés.

³¹ Spanyol Alkotmány, 113. cikk (4) bekezdés.

³² Magyar Alkotmány, 28.§ (3) bekezdés a) pontja.

³³ Spanyol Alkotmány, 114. cikk (2) bekezdés; Lengyel Alkotmány, 158. cikk (1) bekezdés.

a kormányfőről és programjáról tartott bizalmi szavazáshoz kötött, s bár a „bizalmi szavazás” kifejezés hiányzik a Magyar Alkotmányból, valójában e parlamenti szavazás Magyarországon is „bizalmi” jellegű. A konstruktív bizalmatlansági indítvány spanyol és magyar szabályai viszont csak arról rendelkeznek, hogy meg kell jelölni az új kormányfő személyét, annak kormányprogramjáról már nem esik szó. Ezért megítélésünk szerint egy fontos hiányosságnak lehetünk a szemtanúi: a sikeres indítvány esetén olyan személy is kormányt alakíthat, aki kész programmal nem rendelkezik.³⁴

Lengyelország és Németország vonatkozásában ilyen probléma nem merülhet fel, mivel Németországban a kancellár szövetségi gyűlési megválasztása alkotmányosan nem feltételezi a kormányprogramot (habár ennek hiányában nehezen képzelhető el, hogy valaki választást nyerjen). A Lengyel Alkotmány pedig úgy rendelkezik, hogy a minisztertanács Képviselőház által megszavazott elnöke csak 124 napon belül köteles előterjeszteni programját, és afölött bizalmi szavazást kérni.³⁵ Vagyis ha már a rendes választások után sem feltétel a kormányprogram megszavazása, akkor nem lehet az „konstruktív váltás” esetén sem ezen országokban.

3. A konstruktív bizalmatlansági indítvány és a bizalmi szavazás gyakorlata a német alkotmányos rendben

3.1. A konstruktív bizalmatlansági indítvány

A Weimari Köztársaság idején (1919-1933) a kancellárral és a miniszterekkel szemben anélkül lehetett benyújtani a („destruktív”)bizalmatlansági indítványt, hogy az utódot meg kellett volna jelölni. Az akkori politikai helyzetben (a sok kis párt miatt a törvényhozás felaprózott volt) nem jelentett különösebb gondot megszerezni a szükséges többséget a kancellár elmozdítására, az utód megtalálása azonban már komoly nehézséget jelentett. A Weimari Köztársaság instabil politikai rendszerében ezért a kancellárok gyorsan váltották egymást.³⁶

Az ezt követő, jól ismert történelmi események hatására a Német Szövetségi Köztársaság 1949-es Alkotmányának (a továbbiakban: GG) 67. cikke már úgy rendelkezett, hogy a kancellárt – a minisztereket többé már nem – kizárólag abban az esetben lehet a

³⁴ Épp ezért nehéz megmondani, hogy egy ország számára egy diszfunkcionálisan, vagy egy program nélküli működő kormány hasznosabb-e rövidtávon?

³⁵ Lengyel Alkotmány, 154. cikk (2) bekezdés.

³⁶ Dieter Hesselberger: *Das Grundgesetz*, Luchterhand, München/Unterschleißheim, 2003, 13. Auflage, Art. 67, Nr. 1.

hivatalából elmozdítani, ha egyidejűleg az új kormányfőt is megválasztja a törvényhozás. Az indítványnak nem célja, hogy a kancellárt valamely kötelezettségének az elmulasztásával vádolja (tehát semmiféle „konkrét okot” nem kell tartalmaznia), ezért mindössze arra kell utalni benne, hogy az előterjesztők a továbbiakban nem kívánják támogatni a kancellárt vagy annak programját.³⁷

A Szövetségi Gyűlés képviselőinek egynegyede (vagy a képviselők negyedét kitevő frakció) által aláírt indítvány és az arról tartott szavazás között, ahogy az fentebb már elhangzott, egy 48 órás „lehülési időszaknak” kell eltelnie, ami arra ad lehetőséget, hogy az indítványt esetleg visszavonják az előterjesztők. Ha erre nem kerül sor, akkor a képviselők titkos szavazás keretei között adják le voksukat. A megjelölt utód csak akkor tekinthető megválasztottnak, ha a Szövetségi Gyűlés képviselőinek az abszolút többségű támogatását megszerzi. Ebben az esetben a Szövetségi Elnök – mérlegelési jog hiányában – kinevezi a megválasztott jelöltet, ami a korábbi kancellár automatikus felmentését eredményezi. Az új kormány megalakulásának az utolsó lépcsője a miniszterek kinevezése.

Konstruktív bizalmatlansági indítványt mindmáig kétszer nyújtottak be a Bundestagban. 1972. áprilisában az első még sikertelenül zárult, mert a Willy Brandt (Német Szociáldemokrata Párt, SPD) felváltani igyekvő Rainer Barzel két vokssal elmaradt a szükséges 249-től. A Kereszténydemokrata Unió (CDU) azért terjesztette elő az indítványát, mert elégedetlen volt – a korábban nyugat-berlini polgármester – Brandt-nak a szocialista országok (köztük Kelet-Németország) irányában folytatott politikájával. A helyzet mégis inkább akkor vált pikánssá, amikor később kiderült, hogy a CDU két képviselőjét lefizették, nehogy Brandt ellen szavazzanak.³⁸ Ehhez képest 1982. októberében Helmut Kohl (CDU) 256 szavazatot gyűjtve sikerrel váltotta Helmut Schmidet (SPD) a kancellári pozícióban.

³⁷ Hartmut Maurer: *Staatsrecht I.*, Verlag C. H. Beck, München, 2003, 3., überarbeitete und ergänzte Auflage, § 48, Nr. 38.

³⁸ Maurer: i.m., § 14, Nr. 39.

3.2. A bizalmi szavazás

A GG a fentiek mellett egy másik olyan eszközt is tartalmaz, amely a parlamenti krízisek megakadályozására szolgál. Tekintettel arra, hogy a német politikai és jogéletben a bizalmi szavazás ún. „negatív vagy hamis” típusa rengeteg vitára adott okot, érdemes ezt az előzőnél is részletesebben áttekinteni.³⁹

A 68. cikk értelmében a Szövetségi Kancellár bizalmi szavazást kezdeményezhet magával szemben annak kiderítésére, hogy bírja-e a Szövetségi Gyűlés támogatását. A bizalmi szavazásra irányuló kezdeményezés és a fölötte tartott szavazás között ez esetben is el kell telnie 48 órának. Ha ezen időszak alatt nem sikerül „lehűteni a kedélyeket”, akkor – a képviselők nevét viselő szavazókártyák használatával – nyilvános szavazás következik. Ha a Szövetségi Gyűlés tagjainak többsége nem fejezi ki bizalmát a kancellárral szemben, akkor „a szövetségi elnök a szövetségi kancellár előterjesztésére a Szövetségi Gyűlést huszonegy napon belül feloszlathatja. A feloszlataásra vonatkozó jog hatályát veszti, amennyiben a Szövetségi Gyűlés tagjainak többségével másik szövetségi kancellárt választ”. [GG 68. cikk (1) bekezdés] Amennyiben a szövetségi elnök kiadja az alsóházat feloszlató rendeletet, akkor azt a GG 58. cikke értelmében a kancellárnak ellenjegyeznie kell.

A Bonni Alkotmány történetében mindeztáig ötször kezdeményezték a kancellárok a bizalmi szavazást. Valós bizalmi szavazásra került sor 1982. februárjában, amikor Helmut Schmidtet 269-224-es aránnyal biztosította bizalmáról a Bundestag,⁴⁰ illetve 2001-ben, amikor Gerhard Schröder a német csapatok afganisztáni bevetéséről tartott szavazást nyilvánította bizalminak.

A másik három esetet azonban a német alkotmányjog tudománya negatívnak tekinti. 1972. szeptemberében Willy Brandt tette fel magával szemben a bizalmi kérdést, vagyis nem sokkal a számára szerencsés végkimenetelű konstruktív bizalmatlansági indítvány betérjesztését követően, mivel a kormánykoalíció elveszítette többségét annak eredményeként, hogy több kormánypárti képviselő is átült az ellenzéki padosorokba. A

³⁹ Ez a – hangsúlyozottan politikai és nem alkotmányjogi – kifejezés arra a megkülönböztetésre vezethető vissza, mely szerint ha kancellár alapos indokkal kezdeményezi a bizalmi szavazást (tehát egy konkrét kérdéshez köti a bizalom meglétét, vagy a parlamenti mandátumok alakulására tekintettel indokolt a bizalom ellenőrzése), „valós bizalmi szavazásról” beszélhetünk. Ha azonban a kancellár kizárólag azzal a céllal kezdeményezi a szavazást, hogy azt elbukva a Bundestag feloszlataását, majd előrehozott választások kiírását elérje, e cselekedetét „negatívnak vagy hamisnak” nevezik. Ezzel összefüggésben lásd: Ulrike Heckötter & Christoph Spielmann: Schröder’s Dissolution of the Bundestag Approved – An Expression of Faith in the German Public, *European Constitutional Law Review*, 2006: p. 7.

⁴⁰ Más kérdés, hogy az ugyanezen év októberében benyújtott konstruktív bizalmatlansági indítvány eredménye folytán át kellett adnia a kancellári széket Helmuth Kohlnak.

kancellár a bizalmi kérdést ugyan elveszítette, azonban a Bundestag Gustav Heinemann szövetségi elnök általi felosztatását követően kiírt választásokat pártja minden addigit felülmúló teljesítménnyel nyerte meg. Az 1972-es események nem eredményeztek különösebb alkotmányos konfliktust, mivel Brandt ténylegesen nem rendelkezett többséggel a Bundestagban a szavazáskor. Negatívnak is csak később, az 1982-es események hatására nevezték el ezt az eljárást, elsősorban azért, mert a kancellár célja kifejezetten a Bundestag felosztatására irányult. Ezt erősítette az a tény is, hogy Brandt miniszterei szándékosan távolmaradtak a szavazástól.

Mikor azonban 1982. december 13-án Helmut Kohl kezdeményezte a bizalmi szavazást,⁴¹ számszerűleg többség állt mögötte az alsóházban. A bizalmi szavazást ő is „elbukta”, s a Bundestagot a szövetségi elnök (Karl Carstens) 1983. január 7-én feloszlatta, azonban a választásokat az addighoz képest nagyobb támogatottságot szerevezve megnyerte. Mindezek után négy képviselő kezdeményezte a kérdés alkotmánybíróági megtárgyalását.⁴²

A Német Szövetségi Alkotmánybíróóság döntése⁴³ alapján két irányból kell vizsgálni a Bundestag felosztatását. Annak eljárásjogi feltételeit konkrétan meghatározza a GG 68. cikke. Ezt szemügyre véve az Alkotmánybíróóság úgy ítélte meg, hogy az alkotmány megszővegezéséből nem következik, hogy a negatív bizalmi szavazás tiltott volna. Eljárásjogi értelemben tehát a kancellár akkor is kezdeményezheti ezt a szavazást, ha azzal nem a bizalom kinyilvánítását, hanem az alsóház felosztatását kívánja elérni.

A vizsgálat másik része viszont a tartalmi elemekre koncentrál. Ennek kiindulópontja, hogy mivel a GG 39. cikk (1) bekezdése értelmében a Szövetségi Gyűlés képviselői négy éves időtartamra nyerik el megbízatásukat, ezért a 68. cikk szűken értelmezendő. Ebből kifolyólag a felosztatásra irányuló bizalmi szavazás *conditio sine qua non*-ja egy lényeges ok kell, hogy legyen, vagyis a kancellár csak akkor kezdeményezheti a bizalmi szavazást, ha – elsősorban a parlamenti többség elvesztése vagy annak instabilitása miatt – az adott körülmények között nem látja biztosítottak a kormányzás feltételeit („materielle Auflösungsfrage”). Az Alkotmánybíróóság a konkrét esetben viszont úgy ítélte meg, hogy Kohl érvelése, mely szerint a konstruktív bizalmatlansági indítvány alkalmával őt támogató pártok koalíciója törekény támogatást jelentett számára, helytálló és megalapozott volt.

⁴¹ Helmut Kohl akkor még csak két hónapja volt hivatalban, ennyi idő alatt mindössze a legfontosabb teendők elintézésére, így például a költségvetés elfogadására kerülhetett sor.

⁴² Heckötter & Spielmann: i.m., p. 8.

⁴³ A Német Szövetségi Alkotmánybíróóság 2 BvE 1/83 számú ítélete (16.02.1983), lásd online: http://www.bverfg.de/entscheidungen/es19830216_2bve000183.html

A GG megfogalmazása alapján („a szövetségi elnök feloszlathatja a Szövetségi Gyűlést” – kiemelés tőlem: M.P.) az államfő vizsgálati joggal rendelkezik a bizalmi szavazást követően. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint míg az államfő vizsgálati joga az eljárásjogi feltételek vonatkozásában korlátlan, addig a tartalmi elemek szempontjából már korlátozott („Evidenzkontrolle”). A taláros testület szerint ugyanis kizárólag a kancellár ítélni meg pontosan, hogy a politikai helyzete lehetővé teszi-e a kormányzást, vagy sem, s ebbe a szövetségi elnök nem szólhat bele. Csak abban az esetben nem köteles az államfő elfogadni a kormányfő döntését, ha az nyilvánvalóan tévesnek bizonyul.

A harmadik „negatív bizalmi szavazásnak” azt tartják, amikor Gerhard Schröder 2005. júniusában arra hivatkozással kezdeményezte a bizalmi szavazást, hogy mivel a mindig is szociáldemokrata fellegrárnak tartott észak-rajna-vesztfáliai tartományi választásokon pártja minden addiginál rosszabb eredményt ért el, a jövőben – mandátuma hátralévő majd egy évében – már nem érzi biztosítottak a kormányprogram megvalósításához szükséges támogatást.⁴⁴ A Bundestag 2005. július 1-jén vonta meg a bizalmat a kancellártól, aki azonnal lemondott. A szövetségi elnök (Horst Köhler) ezt elfogadva új választásokat írt ki. Első ízben fordult azonban elő, hogy a korábbi ellenzék – elsőként kancellárrá emelve nőt, Angela Merkelt, az NSZK történetében – diadalmaskodni tudott ezen a választáson.⁴⁵

Ezúttal is megtámadta azonban Schröder „eljárását” két képviselő a Szövetségi Alkotmánybíróság előtt, amely viszont másodízben is alkotmányosnak nyilvánította a „negatív bizalmi szavazást”, s a benyújtott indítványt (hét az egyhez arányban) elutasította.⁴⁶ A döntések részeként az Alkotmánybíróság tovább szűkítette a kancellárral szembeni kontroll lehetőségét, amikor rögzítette, hogy az alkotmánybíróság sem jogosult a ténykérdéseket vizsgálni, vagyis azt, hogy a kancellár által kezdeményezett bizalmi szavazásnak mi volt a tényleges oka. Ha ugyanis ezt bírósági úton felül lehetne írni, akkor csorbulna a kancellár politikai döntési szabadsága. A kancellárnak az adott politikai helyzetről alkotott ítélete azonban a „valószínűségi tesztnek” („test of plausibility”) van alávetve, eszerint döntése

⁴⁴ Habár a tartományi választások csak a Szövetségi Tanács (Bundesrat) összetételét befolyásolják, a körülmények – így például saját frakciója vezetőjének a pesszimista jóslata, mely szerint már ő sem biztos, hogy képes a képviselőket egyben tartani – arra engedtek következtetni, hogy az alsóházi támogatottsága sem egyértelmű. Ezzel persze sokan nem értettek egyet, hiszen Schröder többséggel bírt a Bundestagban, melyet jelentős törvények elfogadása is bizonyít.

⁴⁵ Heckötter – Spielmann: i.m., p. 8-9.

⁴⁶ A Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2 BvE 4/05 and 7/05 számú ítéletei (25.08.2005), lásd online: http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20050825_2bve000405.html. Az egyedüli ellenvéleményt megfogalmazó Hans-Joachim Jentsch szerint egyáltalán nem volt politikai krízis, ami Schröder kezdeményezését indokolta volna. A különvéleményt, és Gertrude Lübke-Wolff párhuzamos véleményét röviden lásd: Heckötter – Spielmann: i.m., p. 13-14.

figyelman kívül hagyható (az államfő részéről), ha az nyilvánvalóan téves. Az Alkotmánybíróság egyébként megjegyezte, hogy szerinte a bizalmi szavazás okaként megjelölt körülmények valószínűek, de legalábbis nem nyilvánvalóan tévesek voltak.⁴⁷

4. A bizalmi szavazás és a konstruktív bizalmatlansági indítvány a magyar alkotmányos rendben

A bizalmi szavazás magyar szabályai a fentebb kifejtett általános rendelkezésektől nem térnek el jelentősen. Az Alkotmány 39/A.§ (3)-(4) bekezdése értelmében a kormány konkrét előterjesztéshez kötve, vagy „szimplán” a támogatottságának a mérése érdekében felteheti a bizalmi kérdést. Ennek elvesztése esetén a kormány a 39/A.§ (5) bekezdése értelmében köteles benyújtani lemondását (tehát nincs választási lehetősége, mint a német kancellárnak). A (kormányfő vagy a kormány egészének) támogatottság fokát mérő „egyszerű” bizalmi szavazásra az 1990 óta fennálló alkotmányos rend egyedüli példája a bevezetőben említett 2006. októberi szavazás, ahol Gyurcsány Ferencet a kormánykoalíció az „öszödi beszéd” ellenére bizalmáról biztosította. A rendszerváltozást követő magyar alkotmányos rendszerben mindezidáig nem került sor arra, hogy a kormányfő egy bizonyos kérdés (jogszabály) feletti szavazást bizalminak minősített volna.

A konstruktív bizalmatlansági indítvány 1990 óta része Magyarország alkotmányos rendjének. A rendszerváltást megelőzően az 1989. évi VIII. törvény 1.§-a iktatta be az Alkotmánynak a bizalmatlansági indítvány (sajátos) szabályait tartalmazó – ám sosem alkalmazott – 39/A-B.§§-at. E szerint a képviselők egyötöde a Minisztertanáccsal (a kormánnyal) vagy bármely tagjával szemben írásban bizalmatlansági indítvány nyújthatott be. Amennyiben a kérdés felett tartott szavazás során a bizalmat megvonták a parlamenti képviselők, a Minisztertanács megbízatása megszűnt, és a kormány az új Minisztertanács elnökének és tagjainak parlamenti megválasztásáig ügyvezető kormányként járt el. Az új Minisztertanács összetételére az államfői jogosítványokat kollektívaként gyakorló Népköztársaság Elnöki Tanácsa tehetett javaslatot (a bizalom megvonását követő hatvan napon belül).

Az 1989. évi XXXI. törvény, az ún. „októberi alkotmány”, a bizalmatlansági indítvány jogintézményét változatlanul hagyta, helyette a hatalommegosztás rögzítésére, a kancellária típusú kormányzás erősítésére és a demokratikus értékek megjelenítésére fókuszált. Az ország

⁴⁷ Az Alkotmánybíróság jelen tárgykörben hozott három döntésének kritikai elemzését lásd részletesen: Heckötter – Spielmann: i.m., p. 14-18.

kormányozhatósága érdekében a két legerősebb rendszerváltó párt (a kormányzó MDF és az ellenzéki SZDSZ) között létrejött megállapodás⁴⁸ alapján elfogadott alkotmánymódosítás megszüntette a miniszterek parlamenti felelősségét azáltal, hogy választásuk jogát megvonták a parlamenti képviselőktől, s a miniszterelnök jelölése mellett államfői kinevezéssé változtatták.⁴⁹ Végül az 1990. évi XL. törvény léptette a konstruktív bizalmatlansági indítványt az addigi bizalmatlansági indítvány helyébe.

Az 1990 óta máig hatályos 39/A.§ értelmében „A képviselők legalább egyötöde a miniszterelnökkel szemben írásban – a miniszterelnöki tisztségre jelölt személy megjelölésével – bizalmatlansági indítványt nyújthat be. A miniszterelnökkel szemben benyújtott bizalmatlansági indítványt a Kormánnyal szemben benyújtott bizalmatlansági indítványnak kell tekinteni. Ha az indítvány alapján az országgyűlési képviselők többsége bizalmatlanságát fejezi ki, az új miniszterelnöknek jelölt személyt megválasztottnak kell tekinteni.”

E helyütt röviden szükséges utalnunk ismét arra, hogy a konstruktív bizalmatlansági indítvány célja a kormányok parlamenti válságának a megelőzése. E fegyver a magyar jogrendben is kétoldalú: az ellenzék számára kiváló eszközt teremt a kiszámítható hatalomszerzéshez, feltéve, hogy elegendő többséggel bír a Parlamentben.⁵⁰ Másrészt azonban, épp az előzőekből kifolyólag, a hatalmon lévők elég stabilnak érezhetik a helyüket, annak ugyanis csak minimális az esélye, hogy az ellenzék – valamilyen rendkívüli esemény hiányában – ily módon üsse ki őket a hatalomból.

Épp ezért tűnhet érdekesnek az az esemény, amely a rendszerváltozás utáni magyar alkotmány történetében a legközelebb jutott a konstruktív bizalmatlansági indítvány benyújtásának lehetőségéhez. Ezzel együtt felmerül az a kérdés is, hogy miként viszonyul a miniszterelnöki lemondás a konstruktív bizalmatlansági indítványhoz.

⁴⁸ Az ún. „Antall-Tölgyessy paktum”, 1990. április 29. A paktum megkötésének hátterében az állt, hogy az ún. 2/3-os törvények nagy száma, ezen keresztül a kormány parlamenti kiszolgáltatottsága, a stabil irányítást veszélyeztette.

⁴⁹ Ezzel az a furcsa, habár mindössze körülbelül másfél hónapig tartó helyzet állt elő, hogy bár a minisztereket nem az Országgyűlés választotta, így annak közvetlenül felelősséggel nem tartoztak, azonban velük szemben bizalmatlansági indítvány volt benyújtható. Ez természetesen nem jelenti, hogy ne lettek volna beszámoltathatók más eszközök (például interpelláció) segítségével.

⁵⁰ A magyar parlamenti erő- és pártpolitikai viszonyok között (jelenleg) ez nehezen képzelhető el. Habár az aktuális kormánykoalíciónak Magyarországon csak csekély többsége van, az egymással szemben ellenségesen viseltető pártok és politikusok, illetve az erős frakciófegyelem miatt a másik képviselői csoportba való „átülés” lehetősége kevésbé valószínű (legalábbis elegendő számban). Egyedüli lehetőségként azt tudjuk elképzelni, hogy egyszerre nagyobb számú egyéni választókerületből bekerült kormányoldali képviselő mandátuma szűnjön meg bármilyen összeférhetlenségi ok, avagy halálesemény miatt, s így a fennmaradó helyek viszonylatában – időközi választásokat követően – az ellenzék kerüljön többségbe.

A 2002-es választások eredményeként kormányalakításra felkért Medgyessy Péter 2004. augusztus 25-én másnapi hatállyal benyújtotta lemondását az akkori államfőnél, Mádl Ferencnél. Anélkül, hogy a politikai eseményekbe részletesebben belemennénk,⁵¹ érdemes megemlíteni, hogy a lemondást – bár a két kormánypárt között több fronton is létezett feszültség – mindössze egy hét eseményei váltották ki. A miniszterelnök 2004 nyarán kormányátalakításra szánta el magát, s ennek keretében koalíciós partnerének, az SZDSZ-nek egy miniszterét is le kívánta cserélni. Az azonban ennek hatására kihátrált a miniszterelnök mögül, és kifejezésre juttatta, hogy nem kívánja támogatni őt a továbbiakban. Medgyessy 2004. augusztus 19-én egy olyan „ultimátumot” fogalmazott meg, mely szerint az SZDSZ vagy aznap biztosítja őt a bizalmáról, vagy augusztus 26.-áig a két kormánypárt megjelöli az új miniszterelnök személyét (előrevetítve ezzel a konstruktív bizalmatlansági indítvány benyújtásának a lehetőségét). Mivel az SZDSZ az első kérést nem teljesítette, a miniszterelnök egy nagyon komoly válaszút előtt állt. Vagy hagyja, hogy a koalíciós pártok lecseréljék őt, s helyébe új kormányfőt ültessenek, vagy lemond. A kormányfő végül hosszas hezitálást követően ez utóbbi mellett döntött, és az általa kikötött határidőt megelőző napon benyújtotta lemondását.⁵² Ezt követően az államfő előterjesztését követően a Parlament 2004. szeptember 29-én kormányfővé választotta Gyurcsány Ferencet.

Ezen eseményeket széleskörű politikai és jogi vita követte. Egyrészt vita bontakozott ki a parlamenti pártok között az új kormány legitimitását illetően,⁵³ másrészt megszületett az év végén az 55/2004. (XII. 13.) AB határozat, mely elsődlegesen a lemondás kérdéskörét tárgyalva kitért annak a konstruktív bizalmatlansági indítványhoz fűződő viszonyára is.

⁵¹ Ezzel összefüggésben lásd: Csizmadia Ervin: A Medgyessy-talány, Századvég Kiadó, Budapest, 2004: p. 184-255.

⁵² A volt miniszterelnök – saját bevallása szerint – annak eldöntésekor, hogy melyik megoldást fogja választani, elsődlegesen azt vette szemügyre, hogy melyikkel tudja a legkisebb kárt okozni az országnak, mind nemzeti, mind nemzetközi szinten. Elmondta: „Az ilyen vagy olyan gyors megoldás az ország érdeke és az én miniszterelnöki felelősségem. Ezzel akarom elkerülni azt, és el is fogom kerülni, hogy az elért eredményeket a következő politikai kurzus visszavonja. Azokat a béremeléseket, családi pótlék növelést, juttatásokat, lehetőségeket, amelyeket az elmúlt hónapokban, elmúlt években megtettünk. Ezzel akarom elkerülni azt, hogy a forintot támadás érje, mert a gyors megoldás létérdeke az országnak. Ezzel akarom elkerülni azt, hogy az új munkahelyek, az azokhoz nagyon fontos befektetői bizalom megrendüljön. És ezzel akarom elkerülni azt, hogy az ország nemzetközi tekintélyén bármifajta csorba essék.” Lásd: <http://www.medgyessypeter.hu/archivum/archivumdb5c.html?hir=1155>.

⁵³ A miniszterelnök lemondása esetén ugyanis az államfő – az akkor hatályban lévő KFTv. 9.§-a, s a jelenlegi új KFTv. 17.§ (2) bekezdése értelmében – 30 napon belül javaslatot tehetett (tehet) az új miniszterelnök személyére, de nem volt lehetősége arra, hogy a Parlamentet feloszlassa. Így bármely olyan vélemény, amely megkérdőjelezi az olyan kormány legitimitását, amely ilyenképpen nyerte el tisztségét, alaptalan. S hogy ezt még egy érveléssel alátámasszuk: a lemondás és a konstruktív bizalmatlansági indítvány végső következménye valójában megegyezik: egy olyan kormány jöhet létre, amely nem választások útján kapott erre felhatalmazást.

A két jogintézmény alkalmazásában szereplő személyek és azok akaratának a különbözőségére tekintettel a jogi és politikai konfliktusok megelőzése érdekében indokolt volt a határozathozatal. Jogosan merült fel ugyanis a kérdés, hogy „benyújtható-e konstruktív bizalmatlansági indítvány a lemondott miniszterelnökkel szemben, és lemondhat-e a kormányfő, ha már ilyen indítványt előterjesztettek vele szemben?”⁵⁴

Az Alkotmánybíróság szerint a kormány megalakulása és megszűnése – összhangban a kancellári demokrácia jellegével – a miniszterelnök személyéhez kötött. Az Alkotmány 33.§-a értelmében a Kormány a miniszterelnökről és kormányának programjáról tartott szavazást követően a miniszterelnök által a köztársasági elnökhöz miniszteri posztokra felterjesztett személyek kinevezésével (és eskütételével) alakul meg. A Kormány megszűnésének eseteit a 33/A.§ sorolja fel. E szakasz (b) pontja rögzíti a miniszterelnök, illetve a Kormány lemondásának lehetőségét. A Kormány akkor mond le, ha a feltett bizalmi kérdést elbukja. A miniszterelnök ezzel szemben egyoldalúan, szubjektív okokból, fakultatív jelleggel mondhat le, mely nyilatkozatának gyakorlatilag semmilyen speciális oka nem kell, hogy legyen, s senki részéről nem szükséges annak érvényességéhez elfogadó nyilatkozat.⁵⁵ A KFTv. 7.§-a értelmében a lemondás egyedüli feltétele az volt, hogy a kormányfő e nyilatkozatát harminc napos lemondási idő megjelölésével tegye meg. Az Alkotmány 39/C.§-a értelmében a lemondás eredményeként a kormányfő ügyvezető kormányfővé (a kormány pedig ügyvezető Kormányvá) válik, melyhez korlátozott jogosítványok társulnak.⁵⁶ Végül utolsó szabályként meg kell említeni az Alkotmány 39.§ (2) bekezdését, amely felhatalmazza az Országgyűlést, hogy a kormány tagjainak felelősségét érintően az Alkotmányban nem szereplő kérdésekben külön törvényt alkosson.

A probléma abból adódott, hogy a KFTv. 7.§-ában megjelölt határidő ellentétben állt az Alkotmánynak a lemondáshoz fűzött azonnali hatályra vonatkozó rendelkezésével. A KFTv. értelmében ugyanis a lemondás ténye és hatálya elvált egymástól, s így harminc napra egy változatlan hatáskörű kormányt feltételezett annak ellenére, hogy az Alkotmány már a lemondás napjától csak ügyvezető – s egyben korlátozott hatáskörű – miniszterelnökként

⁵⁴ Barabás: i.m., p. 64.

⁵⁵ Barabás: i.m., p. 63-64.

⁵⁶ 39/B.§: „Ha a Kormány megbízatása megszűnik, az új Kormány megalakulásáig a Kormány hivatalban marad, és gyakorolja mindazokat a jogokat, amelyek a Kormányt megilletik; nemzetközi szerződést azonban nem köthet, és rendeletet csak törvény kifejezett felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben alkothat”. 39/C.§ (1) bekezdés: „Ha a miniszterelnök megbízatása az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával vagy a miniszterelnök, illetőleg a Kormány lemondásával szűnt meg, a miniszterelnök az új miniszterelnök megválasztásáig ügyvezető miniszterelnökként gyakorolja a hatáskörét, de új miniszter kinevezésére, illetőleg miniszter felmentésére javaslatot nem tehet, és rendeletet csak törvény kifejezett felhatalmazása alapján halaszthatatlan esetben alkothat.”

tekintett a kormányfőre. Mindezekre tekintettel egy olyan törvényi rendelkezés, amely egy alkotmányos kérdést az Alkotmánnyal ellentétesen határoz meg, alkotmányellenes. Az AB rávilágított arra is, hogy amennyiben az Alkotmány számolt volna lemondási idővel, akkor azt tartalmaznia kellett volna.

Az AB határozatának azonban van egy másik lényeges része is. Az indokolás 3.2. pontja arra is felhívta a figyelmet, hogy „a lemondott miniszterelnökkel szemben, aki az Alkotmány erejénél fogva ügyvezető miniszterelnöki státuszba került, bizalmatlansági indítvány benyújtása az Alkotmányból következően fogalmilag kizárt.” Kizárt, ugyanis az Alkotmány értelmében a lemondással a miniszterelnök és egyben Kormánya megbízatása is megszűnik. Következik ez egyrészt az Alkotmány szövegezéséből, amely a konstruktív bizalmatlansági indítvány benyújtásának lehetőségét csak a miniszterelnökkel szemben engedélyezi (ügyvezető miniszterelnökkel szemben nem). Másrészt fogalmilag kizárt, hogy egy „nem létező” kormánnyal és kormányfővel szemben olyan indítványt nyújtsanak be, amely egyébként a kormány megszüntetésére (lecserelésére) használható.

A határozat fényében érdemes ismét feltenni a fentebb elhangzott kérdéseket. Közülük az elsőre közvetlenül megadja a választ az AB: lemondott miniszterelnökkel szemben konstruktív bizalmatlansági indítvány nem nyújtható be. A második kérdésre („lemondhat-e a miniszterelnök, ha vele szemben benyújtottak egy konstruktív bizalmatlansági indítvány?”) a választ az AB határozat fényében ugyancsak egyszerűen megadhatjuk. Ehhez érdemes azonban felidézni az Alkotmánynak a konstruktív bizalmatlansági indítványhoz fűzött eljárási rendelkezését: „Az indítvány feletti vitát és szavazást legkorábban a betérjesztéstől számított három nap után, legkésőbb a betérjesztéstől számított nyolc napon belül kell megtartani” [Alkotmány 39/A.§ (2) bekezdés]. Tekintettel egyrészt arra, hogy az Alkotmány egyetlen rendelkezése sem zárja ki, hogy a miniszterelnök akkor is lemondjon, ha vele szemben az indítványt már benyújtották, illetve arra, hogy az AB határozat szerint lemondani kizárólag azonnali hatállyal lehet, a kormányfő – legalábbis elvileg – „megúszhatná” a politikai felelősségre vonást az indítvány feletti vitát megelőző percekben benyújtott lemondással.

Mivel a lemondásnak és a konstruktív bizalmatlansági indítványnak a joghatása teljesen eltérő, ezért indokoltnak bizonyult, hogy az Országgyűlés tisztázza a helyzetet. Ha ugyanis a miniszterelnök bármikor lemondhatna, a konstruktív bizalmatlansági indítvány elveszítené létezésének alapját: ha nem lehet felelősségre vonni a kormányfőt, ráadásul úgy, hogy siker esetén egy alkalmasabb személy váltsa fel, kiüresedne a jogintézmény, s semmi szükség nem volna rá.

Ezért csak üdvözölni tudjuk a 2006. novemberében elfogadott új KFTv. által bevezetett változtatásokat, amely a lemondás és a konstruktív bizalmatlansági indítvány viszonyát az alábbiak szerint rendezi. A miniszterelnökkel szemben bizalmatlansági indítvány benyújtását bármely országgyűlési képviselő kezdeményezheti. A kezdeményezést az Országgyűlés elnökének be kell jelenteni. A Kormány, illetve a miniszterelnök a bejelentést követően három munkanapig, illetve a bizalmatlansági indítvány benyújtásától az indítvány feletti szavazás lezárultáig nem mondhat le. Ezen korlátozás időtartama azonban folyamatosan legfeljebb tizenöt nap lehet [új KFTv. 20.§ (1)-(3) bekezdések].⁵⁷

Ezzel tehát a korábbi (az AB határozat meghozatala és az új törvény hatályba lépése közötti) időszak alkotmányos helyzete jelentősen módosult: a miniszterelnök korlátlan lemondási joga, amely a konstruktív bizalmatlansági indítvány létét egészében veszélyeztette, nem létezik többé, s ezáltal – az Alkotmány és az új KFTv. együttes alkalmazása révén – immáron világos keretekkel rendelkezik a miniszterelnök felelősségre vonása.

⁵⁷ Barabás Gergely – még a törvény elfogadását megelőzően – ugyancsak amellel tört lándzsát, hogy ha nem is harminc napos, de bizonyos időtartamú lemondási időt lenne érdemes szabni. Barabás: i.m., p. 66-67.

Felhasznált irodalom

- Barabás Gergely*: A konstruktív bizalmatlansági indítvány a magyar Alkotmányban, Parlamenti Ösztöndíjasok, 2005: p. 47-75.
- Csizmadia Ervin*: A Medgyessy-talány, Századvég Kiadó, Budapest, 2004
- Heckötter, Ulrike & Spielmann, Christoph*: Schröder's Dissolution of the Bundestag Approved – An Expression of Faith in the German Public, European Constitutional Law Review, 2006, p. 5-20.
- Hesselberger, Dieter*: Das Grundgesetz, Luchterhand, München/Unterschleißheim, 2003, 13. Auflage
- Maurer, Hartmut*: Staatsrecht I., Verlag C. H. Beck, München, 2003, 3., überarbeitete und ergänzte Auflage
- Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, Szerk.: Trócsányi László – Badó Attila, KJK-Kerszöv, Budapest, 2005

*Révész Béla tudományos munkatárs,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Politológiai Tanszék*

A magyar politikai vezetés és a Közös Piac korai időszaka¹

Az ötvenes évek végén nem sokan sejtették, hogy Római Szerződés 1957. március 25-i aláírásában az Európai Unió születésnapját fogja majd ünnepelni az utókor. Az Európa Tanács nyolc évvel korábbi megalakulása, majd két évvel később az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó Párizsi Szerződés óta eltelt időszak egyre markánsabbá tett Európa demokratikus államainak azon elkötelezettségét, amely integrációjuk kiszélesítését és a gazdaságon túli politikai, és kulturális kapcsolatok elmélyítését célozta. A ma már fél évszázados, ellentmondásoktól sem mentes együttműködés eredményeként mára megvalósulni látszik a Római Szerződés 237. §-ában megfogalmazott [[1. sz. melléklet](#)] – akkor még utópiának tűnő – célkitűzése, miszerint bármely európai állam kérheti felvételét a Közösségbe.

Az Európai Gazdasági Közösség a megalakulásával közel egy időben hatalomra került Kádári vezetés részéről kezdettől fogva kettős értékelésben részesült: az egyik a politikai-ideológiai, a másik a gazdasági-pénzügyi szempontokat mérlegelte. Az előbbi a nemzetközi osztályharc ideológiai dimenziójába helyezte a problémát, utóbbi viszont a nyugati országokhoz fűződő, megkerülhetetlen külgazdasági kapcsolatok optikáján keresztül figyelte a történeteket. Ma már az is tudható, hogy mindkét megközelítésnek – változó mértékben, de a korszak egészében – léteztek nyilvános és a rejtett összefüggései, mely utóbbiak az újabb történelmi források tükrében egyre megismerhetőbbé válnak.

¹ A „Kárpát-medencei Fiatal Politológusok Konferenciája - 50 éves az Európai Unió - Többszintű kormányzás az Európai Unióban” című konferencián elhangzott előadás írott változata (Szeged, 2007. november 30. - december 1.)

1.

A sajtó – a politikai vezetés intencióinak megfelelően – kezdettől fogva, mint a burzsoázia európai szintre emelt kizsákmányolási tervére, ezzel együtt pedig mint újabb ellenséges ideológiai fellazítási kísérletre tekintett a Római Szerződésre és az azt létrehozó nyugat-európai államokra. Gyanakodva tekintettek az integrációra, végső soron a „tőkés monopóliumok csoportosulását” és a katonai szembenállás egyik tényezőjét látták benne. Az igaz is, hogy közvetlenül 1956-57 fordulóján a közös Európa létrehozása mellett erősebb politikai mint gazdasági megfontolások érveltek. 1956. november 5-én Adenauer német kancellár Párizsba vonatozott, a francia kormány, a történelem során először, meghívta ülésére a német kancellárt. Adenauer itteni felszólalásában így szólt a franciákhoz: „Franciaország és Anglia soha nem lesznek az Egyesült Államokhoz és a Szovjetunióhoz fogható nagyhatalmak. Németország sem. Számukra csupán egyetlen lehetőség kínálkozik, hogy döntő szerephez jussanak a világpolitikában: egyesíteniük kell erőiket Európa alakítására. Anglia még nem kész erre, de a szuezi eset elő fogja segíteni Anglia ráhangolódását is. Nincs vesztegetni való időnk: Európa lesz a bosszú.” Később Alphand, Franciaország washingtoni nagykövete – a szuezi válság megoldásában kulcsszerepet játszó egyiptomi elnökre utalva – meg is említette Jean Monnet-nak, „Európa atyjának”: „Igazán gyűjthetne az Európa-mozgalom, hogy Nasszernek szobra álljon Brüsszelben. Nélküle soha nem lett volna Közös Piac.”²

A magyar pártlap, a Népszabadság 1957. március 26-i száma csak a hetedik oldalon, eldugott hírben foglalkozott az európai közös piac szerződésének előző napi aláírásával. A „kis-európá”-nak nevezett hat ország jövőbeni gazdasági potenciáljával kapcsolatban azt a kevésbé ismert szempontot tartotta fontosnak hangsúlyozni, hogy a meghirdetett „ideiglenes kormányzás” a Balti-tengertől Belga-Kongóig egy 160 milliós lakosságú területre terjed ki – a szerződő országok gyarmataival együtt [2. sz. melléklet]. A Népszabadság ezen száma sokkal inkább Kádár első hivatalos moszkvai látogatásával volt elfoglalva (három teljes oldal terjedelemben), és még a zalai és borsodi ellenforradalmi bandák sikeres felszámolása hírének is hosszabb cikket szenteltek az EGK-beszámolónál, pontosan jelezve: a Kádár-kormány saját hatalmi pozícióinak külső és belső stabilizálásával és a forradalom megtorlással van leginkább elfoglalva.

² Idézi: Lengyel László: Párhuzamos történetek. Népszabadság 2006. október 28.

A Közös Piac elítélésének politikáját természetesen Moszkvából inspirálták. Az alaphangot a Lenin születésének 87. évfordulójára rendezett moszkvai ülésen mondott beszédében – éppen egy hónappal a Római Szerződés aláírása után – az SZKP KB titkára, Furceva ütötte meg: „A kapitalista államok gazdasági szövetségeivel szemben, amelyek rendszerint kényszer eredményei, és úgy jönnek létre, hogy a nagyhatalmak maguk alá rendelnek más államokat – a szocialista államok közössége feladataik közösségének kifejeződése...”³ Bár a későbbi elemzések összetettebb válaszokat igyekeztek megfogalmazni a nyilvánosság számára, azonban változatlanul a „világméretű osztályharc” keretei között értelmezték a kérdést. Ennek megfelelően a Közös Piac létrehozását „a monopolkapitalista érdekeket szolgáló imperializmus és európai képződményének, a NATO-nak az érdekei diktálják”, amelynek igazi célja: „politikai unió a szocialista táborral szemben!”⁴ [3. sz. melléklet].

A Szovjetunió Tudományos Akadémiája Világgazdasági Intézete 1962 elején téziseket dolgozott ki a nyugat-európai „imperialista integráció” lényegéről, amely az MSZMP pártoktatásának is mellőzhetetlen forrásává lett. Kiindulásul Leninnek, Az imperializmus, mint a kapitalizmus legfelsőbb foka címmel 1916-ben írt munkáját aktualizálják: „az imperializmus kiélezte a kapitalizmus valamennyi ellentmondását, ezért gazdasági lényegéből az következik, hogy az imperializmust átmeneti, helyesebben halódó kapitalizmusként kell jellemezni.” A Közös Piac ugyanis – írták a tézisek – a „nemzetközi állammonopolista szövetségek” segítségével keresi a választ az „emberiség fejlődésében döntő tényezővé váló világszocializmus fokozódó erejére”, és „egyesült frontot akarnak alakítani a nyugat-európai munkásosztály ellen, arra törekedve, hogy a dolgozók rovására küzdjék le a mai kapitalizmus mélyenszántó ellentéteit”⁵ [4. sz. melléklet]. Hasonlóképpen összegezte a helyzetet a kommunista és munkáspártok közös lapja is, amelynek meghatározása szerint „A Közös Piac Nyugat-Európa fináncoligarchiájának állammonopolista egyezménye, amely veszélyezteti valamennyi nép létérdekeit, a világbéke ügyét, minthogy az agresszív imperialista körök a NATO megerősítésére és a fegyverkezési hajsza fokozására használják fel”.⁶

Arra, hogy a kommunista pártok körében az európai integrációval kapcsolatos ideológiai megítélés és retorika gyakorlatilag évtizedek óta változatlan, jó példa ezeknek a

³ Semmi sem tartóztathatja fel a marxizmus-leninizmus győzelmes térhódítását a világon. Népszabadság, 1957. április 24.

⁴ Szilágyi Mihály: Európa megosztásának politikája. Népszabadság, 1961. augusztus 2.

⁵ A Közös Piacról. A nyugat-európai imperialista „integráció”. Népszabadság, 1962. augusztus 28.

⁶ Béke és Szocializmus 1962. július

pártoknak az Európai Gazdasági Közösség ötvenedik évfordulójára kiadott – némi antiglobalista felhanggal korszerűsített – közös nyilatkozata: „A Római Szerződés megalapítása a nagyhatalmak és a nyugat-európai monopoltőke lehetősége volt. Ma, 50 évvel később, az EU fejlesztései igazolják azokat az erőket, akik harcoltak a politikája ellen (...). Igazolják azokat, akik ma is folytatják harcukat a nagytőke Európai Uniója ellen – a nagy, neoliberális, militarista hatalmak tanácsa ellen. (...) Az imperializmus globális támadása szemben találja magát a népek és a munkások sokat ígérő harcával, amelyet mi üdvözlünk.”⁷

2.

Miközben az említette tézisek egészében a harcoss leninista osztályszemlélet a meghatározó, egy gondolata mégis a gazdasági együttműködésre kényszerülés pragmatikus elismerését sejtette: „társadalmi rendszerüktől függetlenül fejleszteni kell az egyenjogú és kölcsönös előnyöket nyújtó kereskedelmi kapcsolatokat az összes európai országok között.” Magyarországnak minden kelet-európai országnál nagyobb szüksége volt arra, hogy ezt a békülékeny megállapítást – legalább hivatkozásként – részévé tehesse nyugati kapcsolatainak, elhárítva ezzel a Szovjetunió esetleges (bár később valóban bekövetkezett) rosszallását.

Az 1956 októberi károktól függetlenül is az ország gazdasági helyzete az év végére válságos helyzetbe került. A tőkés országokkal szemben 1956. szeptember 30-án fennálló több mint két milliárd Df (devizaforint) tartozás túlnyomó többsége rövid lejáratú volt, aminek a törlesztését Magyarország 1956 végén az adott helyzetben saját erejéből nem tudta vállalni. A Kádár-kormánynak a devizában kért hitelekre azonnal szüksége volt, ellenkező esetben be kellett volna jelenteni a magyar állam fizetési képtelenségét. A nyugati országokkal szembeni konfrontáció tehát a külpolitikai nyilatkozatok szintjére korlátozódott, hiszen Szovjetunió és a többi szocialista ország a magyar gazdaság nyersanyagigényét egyes anyagféleségekből egyáltalán nem tudta kielégíteni, ráadásul a kapitalista országokból származó gépek, berendezések alkatrész-utánpótlása is leállt volna.⁸ A kölcsönöket elsősorban a szocialista országoktól – mindenekelőtt a Szovjetuniótól várták –, de a kormány 1956 végén nem zárkozott, nem zárkozhatott el tőkés hitelek felvételétől sem.

⁷ Európa kommunista és haladó pártjainak közös felhívása az Európai Gazdasági Közösség (EEC) alapításához. Szabadság, 2007. 13. sz.

⁸ Honvári János: A szovjet és a keleti hitelek, segélyek szerepe a Kádár-rendszer stabilizálásában ArchívNet, 7. évf. 2. sz.

Létezett tehát a Közös Piac megalakulása ideológiai meg- és elítélésénél egy fontosabb kényszerítő erő, amely kezdettől fogva a együttműködés minimális lehetőségeit kerestette a politikai vezetéssel, a „gazdasági összeomlás” réme. A kifejezés nem az „imperialista rémhírterjesztők” szótárából kerül ide, hanem az MSZMP KB Államgazdasági Osztályának 1957. márciusi előterjesztésének a címéből⁹ [5. sz. melléklet]. A Politikai Bizottságnak szánt anyag meglepően kritikus és tényszerű: „Agitációnkban és propagandánkban változtatnunk kell a gazdasági helyzetnek ma elterjedt rózsás színben való ecsetelésén. Komoly hangon, de vigyázva, hogy pánikot ne keltsünk, sokoldalú érveléssel, tényekkel és számokkal be kell bizonyítanunk és meg kell magyaráznunk, hogy az ellenforradalmi események következtében szegényebbek lettünk; barátainktól nagy összegű hiteleket kaptunk, ezeket okosan és nagymértékben népgazdaságunk fejlesztésére kell felhasználnunk. Fel kell mérni, hogy hozzávetőleg milyen mértékben kell a fogyasztást csökkenteni ahhoz, hogy népgazdaságunk egyensúlyát helyreállíthassuk, s különböző variánsokban javaslatokat kell kidolgozni a szükséges csökkentés megvalósítására. E feladatnál abból kellene kiindulni, hogy milyen kereskedelmet szabad a kapitalista országokkal, a Gazdasági Közösséggel terveznünk.”

Különösen felélénkült a magyar külpolitika Ausztria esetleges csatlakozási szándékának hírére. Ausztria alapító tagja volt a Nagy-Britannia vezetésével 1959-ben létrejött Európai Szabadkereskedelmi Társulásnak, de a Közös Piaci belépésük is reális alternatíva volt.¹⁰ Látszólag a szomszédos ország semlegességének veszélybe kerülése aggasztotta a magyar kormányt, valójában inkább az, hogy az egységes piac kiviteli korlátai elérheti az ország nyugati határát. Ráadásul a gazdasági, pénzügyi megfontolások pragmatizmusát olykor keresztettk a külpolitika ideológiai törekvései. 1957 nyarán a kereskedelmi miniszter, Incze Jenő került a konfliktusba emiatt Horváth Imre külügyminiszterrel. A kormánynak írt jelentésében¹¹ Incze arról panaszkodott, hogy 1956 után „az áruhitel műveleteket nehezítette, részben lehetetlenné tette az a körülmény, hogy a legtöbb országban az állami hitelek biztosítói felfüggesztették illetve erősen korlátozták a Magyarországnak nyújtandó kereskedelmi hitelek biztosítását. Március óta lényeges romlás következett be, a már kimunkált eredményeink is sorra megghiúsultak. Ez a tendenciaváltás

⁹ MOL XIX-A-16-i. 3. d.

¹⁰ Ausztria és a Közös Piac. Magyar Nemzet, 1961. október 15.

¹¹ Gazdasági kapcsolataink a tőkés országokkal 1957. I. félévben. Előterjesztés a Kormány részére. Külkereskedelmi Minisztérium 2-001/95/1957. MOL XIX-A-83-a-38.

időnként érintkezett a Külügyminisztérium által kiadott különböző nyilatkozatokkal, illetőleg egyezményekkel. Ez a legélesebben az osztrák kereskedelmi tárgyalások alkalmával jelentkeztek. Noha ezek előkészítésébe a Külügyminisztériumot is bevontuk, a tárgyalások megkezdése napján - informálásunk nélkül - adta ki a Külügyminisztérium Ausztriával kapcsolatos első nyilatkozatát. Ebben néhány gazdasági kérdés felvetése nem indokolt módon történt. A külföldet érintő külügyi vagy belügyi akciók, a koordinálás hiánya nem kellett feltétlenül károsan hatnia a magyar érdekekre. Így az osztrák tárgyalások igen kellemetlen légkörben, teljesen eredménytelenek voltak, az összes hitellehetőséget visszavonták.” Ráadásul ez az az időszak, amikor – az osztrák kormány tiltakozása ellenére – Magyarország a nyugati határon újratelepítette a taposóaknákból és drótakadályból álló „vasfüggönyt”.¹²

A Szabad Európa Rádió kutató- és elemző osztálya „Magyar aggodalmak az európai gazdasági integráció miatt” címmel 1962-ben összegezte az addig elhangzott hivatalos –de nem ritkán ellentmondásos – magyarországi álláspontokat¹³ [6. sz. melléklet]. Ezek többsége politikai-ideológiai jellegű támadás, amely a Közös Piacsal szembeni állításokat tartalmazzák. Ebben a körben a következő érvtípusokat különböztették meg:

- ez „a szocialista táborral szembeni unió”;
- közös céljuk: „hogyan nyomják el Európában a szocializmust”;
- „a közös piacon belül a nyugat-német revansisták diktálnak”;
- diszkrimináció a szocialista országokkal, neokolonialista politika a volt gyarmati területekkel szemben;
- a Közös Piac a „finánctőke új támadása a munkásosztály ellen”;

A „Nyugattal, elsősorban a Közös Piacsal való kereskedelem jelentősége Magyarország számára” című fejezet abból a megállapításból – tényből – indul ki, hogy a politikai-ideológiai támadásoknak azért nincs túl nagy jelentőségük, mivel „a Nyugattal való kereskedelem Magyarország számára létfontosságú”. Adatokkal igazolták, hogy Lengyelország után Magyarország külkereskedelmében szerepel – főként mezőgazdasági termékeivel – a tőkés szektor a legnagyobb arányszámmal a KGST országok közül.¹⁴ A

¹² Gecsényi Lajos: A második „vasfüggöny” (1957). ArchívNet, 7. évf. 3. sz.

¹³ RFE Research and Evaluation Hungarian Unit, 4. July 1962. Nyitott Társadalom Archivum, HU OSA 300-40-3

¹⁴ A II. világháború után kialakuló kétpólusú világrendszerben Magyarország a Szovjetunió által vezetett tömb részeként az 1949-ben megalakult KGST (Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsa) tagja lett. A KGST tipikus szereplője volt a két világrendszer közötti hidegháborús versengésnek, szerepe a Közös Piac ellensúlyozása

Közös Piac országai közül külkereskedelem szempontjából – mind a kivitel, mind a behozatal vonatkozásában – a legjelentősebb partner Nyugat-Németország, őket követi Olaszország majd Franciaország. Ezekről a kapcsolatokról tehát – összegez a tanulmány – semmiképpen nem fog és nem tud Magyarország lemondani.

3.

A fenti politikai folyamatok többé-kevésbé nyilvános szintje alatti – mondhatni titkos – rétegekre is érdemes felhívni a figyelmet – amennyire a lehetőségek engedik. Titkos folyamatok ezek, nem csak azért, mert megismerésüket a hatalom mindenféle jogi és jogon kívüli eszközökkel akadályozta, hanem azért is, mivel a rejtett döntéshozatal a formális kormányzati célkitűzésektől függetlenül, sőt, annak ellenére is befolyásolhatták a politikai folyamatokat. Természetesen a titkosszolgálatokról van szó és annak illusztrálására, hogy ezen latens funkciójuk a gazdasági döntések vonatkozásában is megjelenhetett, érdemes néhány olyan ügyre utalni, amelyek Magyarország és a Közös Piac viszonyait fontos mozzanatokban befolyásolták.

A kritikus helyzet ellenére a „gazdasági élet operatív irányításának jobb megoldása érdekében” Fock Jenő Apró Antal és Friss István részvételével 1957 végén felállított „Hármas bizottság” egy elképesztő – részben állambiztonsági vonatkozású – ötlettel kereste meg a Politikai Bizottságot 1958 nyarán.¹⁵ Előterjesztésük a tőkés világgazdaságban kibontakozó túltermelési válság feltételezéséből indult ki. „A válság minden bizonnyal a tőkés országok ellentétes érdekeinek kiéleződést fogja maga után vonni – írják. Célszerű lenne olyan egységes kereskedelempolitika folytatása, amellyel a legkönnyebben lehetne esetleg leválasztani a NATO, vagy más agressziós szervezettől – Európai Gazdasági Közösség – egyes országokat és amellyel támogathatnánk belső haladó osztályerőket is politikai célkitűzéseik elérésében. Ennek egyik fő módszere az lehetne, hogy ezektől az országoktól bizonyos beruházási javakat kedvező fizetési feltételek mellett átvennénk.” (Az említett „leválasztás” kifejezés nemcsak elnevezésében, de tartalmában is kifejezetten a titkosszolgálatok eszköztárából került elő. A leválasztás ugyanis a „bomlasztás”-nak – mint

lett volna, hasonlóképpen a Varsói Szerződés és a NATO közötti viszonyhoz. Az európai ún. szocialista országok társadalmi-gazdasági rendszerének összeomlásával a KGST-t tagállamai 1991. június 28-án feloszlatták. 1988. szept. 26. Brüsszelben kereskedelmi és gazdasági együttműködési megállapodást köt a Közös Piac Magyarországgal – elsőként a szocialista országok közül.

¹⁵ Tájékoztató a PB tagjai számára. Hármas bizottság. 1958. június 23. MOL M-KS 288. f. 23/1958/43. ő. e.

az ellenséges tevékenység megszakítása állambiztonsági módszerének – részintézkedését képezte a lejárattal, a befolyással és az elszigeteléssel együtt.) A javaslat további sorsáról – például, hogy a Politikai Bizottság foglalkozott volna vele – nincs információ, de arról igen, hogy előterjesztői még hosszú időn át meghatározó személyiségei voltak a magyar politikai életnek.

Kezdetbe a magyar hírszerzés is a nemzetközi osztályharc optikáján át szemlélte a Közös Piacot, mint új ellenséges objektumot. Tevékenységük legális bázisát kezdetben a nyugati országokban működő kereskedelmi kirendeltségek jelentették. Magyarázatot a belügyminiszter, Biszku Béla egy 1957-es parancsa adott, amely a nyugati országokban hírszerző szabályozásával foglalkozott¹⁶ [7. sz. melléklet]. Eszerint a hírszerző tevékenység módszerei közé

1. az ügynökség útján való hírszerzés
2. a legális hírszerzés
3. a sötét hírszerzés
4. a személyes felderítés
5. a vizsgálat úján folytatott hírszerzés, valamint
6. a technikai eszközök alkalmazásával folytatott hírszerzés tartoztak.

Az 1956-ban részben dekonspirálódott, részben széthullott külső felderítés gyakorlatilag csak a 2. legális hírszerzés eszközeire támaszkodhatott. Eszerint lényegében minden külképviseleti munkakör, beosztás alkalmas hírszerző vagy elhárító tiszti, ügynöki feladatot ellátó személy fedésére, legalizálására. A diplomáciai képviselet vezetője, helyettese általában gyanún felül áll, hiszen lelepleződésük súlyos presztízavesztéssel járna. Mivel a (nagy)követségek, konzulátusok személyzete 1956 után ekkoriban fokozott ellenőrzés alatt álltak a fogadó ország elhárítása részéről, ezért átmenetileg célszerűbbnek látszott a passzívabbnak látszó Kereskedelmi Kirendeltségek felhasználása erre a célra. A Brüsszeli Magyar Kereskedelmi Kirendeltség „Gyémánt” fedőnéven nyitott dossziéjából ismert, hogy az ott tevékenykedő hivatalos kapcsolat havonként volt köteles rendes jelentéseket továbbítani

¹⁶ Belügyminiszter 20/1957. sz. parancsa a kapitalista államok területén végzendő hírszerző és kémelhárító munka szabályozása tárgyában. BM Központi Irattár Parancsgyűjtemény /1957. 45. d. 6-200/1957.

a Belügyminisztériumba a Közös Piaccal kapcsolatos legfontosabb eseményekről, de hasonló információkat küldött a Párizsban működő, „Szajna” fedőnevű kirendeltség is.¹⁷

Mivel a hírszerzés a nyugati munkásmozgalmak reagálásáról is gyűjtött információkat, így az első jelentések a nyugati kommunista pártoknak a Római Szerződésre való reagálásáról szóló hírek voltak. Ezek megszerzését könnyítette, hogy a magyar (és nyilván más szocialista országok) külképviseleti szervei fedett kapcsolatokat létesítettek a fogadó országok kommunista pártjai irányában. Ennek része volt, hogy a külképviseletek külföldi segéd személyzete – gyors- és gépirók, gépkocsivezetők, házfelügyelő, takarítók – többnyire a fogadó ország kommunista pártjának ajánlatára kerültek alkalmazásra – a politikai megbízhatóság jegyében. A római kirendeltség egyik 1958-as jelentése nem mulasztja el megjegyezni, hogy a felvett gépkocsivezető lánya korábban Togliatti elvtárs, az OKP főtitkára titkárságán dolgozott.

A begyűjtött információk megnyugtathatták a kelet-európai országok vezetőit, hogy nyugati testvérpártjaik hozzájuk hasonlóan az imperializmus válságát és a hidegháború eszköztárának kiszélesítését látják a Gazdasági Közösség létrejöttében. Az OKP vezetőségéből származó hírek szerint az olasz kommunistákat legalább annyira aggasztotta a „gyenge” Olaszországnak az erősebb tagállamokkal szembeni alárendeltsége, mint amennyire Európa megosztottságának az elmélyülése. Az Olasz Szocialista Párt pedig a gyarmati politika felszámolását látta veszélyeztetve a Közösség Európán túli politikájától.¹⁸

4.

Azt (egyelőre) nem lehet, tudni, hogy az állambiztonsági szervek hány alkalommal és milyen mértékben igyekeztek önálló politikai kül- és belpolitikai vonalat kialakítani, vagy azt befolyásolni, közelebbről pedig operatív eszközeikkel befolyásolni a magyar külpolitikai szándékokat a Közös Piac vonatkozásában, esetleg magukat a Közös Piac-i döntéshozókat. (Korábbi példák a KGB és a Securitate gyakorlatából már ismertek.) Egy további vizsgálódást igénylő eset azonban mindenképpen figyelemre méltó. Ez a hatvanas évek közepén kidolgozott játszma ugyanis könnyen sodorhatta volna tartós bizalmi válságba Magyarországnak a nyugati országokhoz fűződő, a korlátozott lehetőségekhez képest még

¹⁷ „Gyémánt”. Brüsszeli magyar kereskedelmi kirendeltség O-8-138/2. 1957-1971. OD-2796. ABTL 3.2.5. 137. d.; „Szajna”. Párizsi magyar kereskedelmi kirendeltség. 15-OD-2802. II. kötet, 1952-1972. ABTL 3.2.5. O-8-139.

¹⁸ Római magyar kereskedelmi kirendeltség O-8-156. 1950-1972. ABTL 3.2.5. 144. d.

mindig ígéretesnek tűnő viszonyát, nem beszélve a Szovjetunióhoz fűződő kapcsolatok kiszámíthatatlan megváltozásának esélyéről.¹⁹

Az esetre vonatkozó dokumentumok még publikálatlanok, a történet mégsem teljesen ismeretlen. Huszár István ugyanis Kádár-monográfiájában Erdélyi Károly néhány soros feljegyzése nyomán igyekszik utalni a történetekre²⁰, de – véleményem szerint – valószínűleg éppen az alapidokumentumok hiányában téves következtetésekre jut, Huszár könyvének egy-kötetes változatból pedig az eset közlése kimaradt.²¹

A történet lényege, hogy 1965. május végén Kádár János Apró Antallal és Biszku Bélával, a PB tagjaival Moszkvába látogatnak. Nagyjából ekkorra állt helyre a Hruscsov leváltása után – Kádár Hruscsov-elkötelezettsége miatt – kissé lehűlt magyar-szovjet viszony.²² A megbeszéléseken a gazdasági kérdések mellett szó volt a vietnámi helyzetről, a Rapacki-tervről²³, a Varsói Szerződés szervezeti kereteinek megújításáról és a nemzetközi munkásmozgalom kérdéseiről is. Kádár János a Politikai Bizottság következő ülésén beszámolót tart moszkvai tárgyalásairól és egy – első látásra – nehezen követhető esetet vázol fel²⁴:

„Itt van ez a dezinformáció kérdése. Azt mondták, nem értik, miről van szó, illetve ha értik, nem helyeslik. Mondtuk, mi nem tudunk ilyen javaslatról. Azután kiderült, hogy milyen vonalon jött ez az információ. Hogy az Elnökség miért tudott róla, ez világos. Náluk ugyanis van egy szabály, hogy dezinformációs hírt csak az Elnökség jóváhagyásával lehet útjára bocsátani. Mi pedig azért nem tudtunk róla, mert nálunk ez nem így van. Próbáltam tájékozódni, honnan ered ez a dolog. Vannak különböző beosztású emberek, akik itt-ott elejtenek valamit. Kérjük, hogy az illetékes elvtársak vizsgálják meg ezt a kérdést. Ezzel a

¹⁹ A játszma a titkosszolgálatok eszköztárában sorozatos vagy párhuzamos operatív intézkedéssorozatot jelent: „A játszma nem azért valósul meg, hogy dezinformáljunk, hanem azért dezinformálunk, hogy az ellenséget olyan lépésre kényszerítsük, amely a mi szempontunkból előnyösebb felderítő pozíciót eredményez.” Bálint István - Gergely Attila: A hálózati operatív játszma. Az ellenség megtévesztése. RTF 1979. 54. o. 15-480/1978. TH Kvtr. 33/1396. AB-207.

²⁰ Huszár Tibor: Kádár János politikai életrajza. Szabad Tér – Kossuth, Bp., 2003. 2. kötet, 195-196. o.

²¹ Erdélyi Károly Kádár János talán egyetlen bizalmi embere volt a 1956-tól. Pártmunkatársként majd külügyminiszter-helyettesként sokat utazott Kádárral, talán ezért lehetett a KB tagja, majd – 42 évesen – 1970-től a KB Külügyi Osztályának a vezetője. A Politikai Bizottság ülésén Kádár János azzal indokolta kinevezését, hogy mivel Erdélyi ügyis ott van a felső szintű találkozókön, ezért 1969-ben három hónapig nem is volt munkahelyén a Külügyminisztériumban. Egy évvel később – nem tisztázott körülmények között – öngyilkos lett.

²² Baráth Magdolna: Kádár, Hruscsov, Brezsnyev. Szovjet külügyi dokumentumok a magyar pártvezetés reakciójáról Ny. Sz. Hruscsov leváltására. Történelmi Szemle, 2003/3–4.

²³ Adam Rapacki 1957 végén az ENSZ közgyűlésén javaslatot tett egy közép-európai atommentes övezet létrehozására. A NATO elutasította, mert nukleáris fegyverek nélkül a térségben szovjet aktonai erőfölény alakult volna ki.

²⁴ Jegyzőkönyv a Politikai Bizottság 1965. június 8-án tartott üléséről. MOL M-KS 288. f. 5/367. ő. e.

Politikai Bizottságnak a továbbiakban foglalkozni nem kell, de vessenek véget az ilyeneknek, különösen annak, hogy a mi tudunk nélkül ilyesmiket továbbítsanak.” [8. sz. melléklet]

Hogy kik, mit és hová kívántak továbbítani, az a PB számára készített tájékoztató feljegyzésből lett némileg érthetőbb²⁵ [9. sz. melléklet] Eszerint „Koszigin elvtárs²⁶ megemlítette, hogy az Elnökség tudomására hozták, a magyar elvtársak arra gondolnak, hogy a nyugati gazdasági körök félrevezetése céljából szivárogtassuk ki, hogy elhidegültek a Szovjetunió és Magyarország kapcsolatai. A szovjet elvtársak nem értik pontosan, hogy mi mire gondolunk, illetve nincsenek meggyőződve egy ilyen lépés hasznosságáról. (Küldöttségünk tagjai közölték a szovjet elvtársakkal, hogy ők is most hallanak először erről és fogalmuk sincs, honnan eredhet ez a javaslat. A tárgyalás befejezése után Koszigin elvtárs közölte, hogy belügyi szervek útján jutott el hozzájuk ez az elgondolás.)”

A Politikai Bizottság a továbbiakban valóban nem foglalkozott az üggyel, viszont utasította a belügyminisztert, hogy vizsgálja meg, honnan ered az szovjet vezetők által említett dezinformáló elképzelés. Erdélyi Károly feljegyzése a fenti információkat Gromiko külügyminiszter illetve Muszinnak, az SZKP KB Külügyi Osztálya alosztályvezetőjének személyéhez köti. Ezek nyomán véli úgy Huszár István, hogy ezek a „koholmányok” csupán azt jelezték, hogy „mozgásba lendült a szovjet elhárító apparátus is”.²⁷ Más megvilágításba helyezi azonban a történeteket a belügyminiszter egy héttel később elkészített jelentése²⁸ [10. sz. melléklet]. Benkei András szintén Gromikónak tulajdonítja a probléma felvetését és nem Kosziginnek, mint Kádár beszámolója. Benkei szerint Koszigin azt is közölte, hogy az említett tájékoztatást a Szovjetunió Állambiztonsági Bizottsága budapesti összekötőjén keresztül kapták meg 1965 tavaszán. 1964 végén egyébként az a Nyikolaj Grigorjevics Turko ezredes került a Szovjetunió Állambiztonsági Bizottságának a magyar belügyminisztérium mellett működő képvisellete élére, aki a Kádári megtorlás időszakában, már 1958 óta a főtanácsadó-helyettesként tevékenykedett. Így rá vonatkozóan „nem közlök adatokat és jellemzést”, írta Benkeinek kinevezésekor a KGB vezetője, Szemicsasztnij, hiszen a Belügyminisztérium „már ismeri őt korábbi budapesti munkája alapján”²⁹ [11. sz. melléklet]

²⁵ Tájékoztató feljegyzés a Politikai Bizottság tagjainak, Kádár János, Apró Antal és Biszku Béla elvtársak 1965. május 23-29-i szovjetunióbeli tárgyalásairól. Uo.

²⁶ Alekszej Nyikolajevics Koszigin 1964-től 1980-ig a Szovjetunió Minisztertanácsának elnöke.

²⁷ Huszár: i. m.

²⁸ Jelentés a Politikai Bizottság részére. 1965. június 16. MOL M-KS 288. f. 5/368. ö. e.

²⁹ Turko Nyikolaj Grigorjevics ezredes kinevezése az ÁB MNK BM mellett működő képvisellete vezetőjévé. 1964. október 24. BM KI Belügyminiszteri iratok 2579. 1-a-1071/1964.

Benkei leírásából kiderülnek a dezinformációs ügy részletei: „1965. februárjában a Belügyminisztérium Hírszerző Csoportfőnöksége akció-tervjavaslatot készített az amerikai és a francia kormánykörök dezinformálására azzal a közvetlen céllal, hogy kedvezőbb pozícióból tárgyalhassunk az amerikaiakkal és egyben javítsuk annak kilátásait, hogy a napirenden lévő magyar-francia 'eszmeccseréből' is a lehető legnagyobb hasznot húzzuk. A készülő javaslatot a Hírszerzési Csoportfőnökség megbeszélte a belügyminisztériumban dolgozó szovjet összekötővel, majd orosz nyelvre lefordítva koordinációs céllal átadta. A tervet a szovjet összekötő – Turko elvtárs – továbbította központjához. Ennek alapján vetette fel Koszigin elvtárs a dezinformációval kapcsolatos értesüléseit.”

A terv operatív végrehatása a dezinformációs értesüléseknek a nyugatnémet sajtóban való kiszivárogtatásával történt volna, arról, hogy a magyar liberalizáció miatt elhidegültek Budapest és Moszkva kapcsolatai, ezért Magyarország közeledni akar a Nyugathoz, főleg a Közös Piac országaihoz.³⁰ A belügyminiszter jelentése azt javasolja a Politikai Bizottságnak, hogy tekintsék az ügyet lezártnak és az eddigi gyakorlaton változtatva a továbbiakban a Politikai Bizottság által megbízott elvtársak hagyják jóvá a belügyminisztérium nagyobb jelentőségű dezinformációs javaslatait és intézkedéseit (most a tájékoztatásra sem volt elég négy hónap). Annak, hogy Benkei által említett politikai engedélyeztetési eljárás a későbbiekben megvalósult volna, egyelőre nincs nyoma sem a párt- sem a belügyi iratok között. Arra viszont van utalás, hogy a katonai elhárítás dezinformációs tevékenységének jóváhagyása megmaradt a belügy és a honvédelmi tárca vezetői körén belül: „Dezinformációs akció végrehajtása a katonai elhárítás gyakorlatában csak a katonai elhárító csoportfőnökség véleményezése, a magyar néphadsereg vezérkari főnökségével történt egyeztetés és a csoportfőnökség vezetésének engedélye alapján kerülhet sor még akkor is, ha az adott ügy valamennyi egyéb intézkedését ettől alacsonyabb vezetői szinten hagyták jóvá.”³¹ Benkei András végül levélben fordult Szemicsasztnij elvtárshoz, hogy a vizsgálat eredményét juttassa el Brezsnyev és Koszigin elvtársakhoz.

A fentiek alapján tehát nem bizonyul megalapozottnak az a vélekedés, hogy a KGB „koholmánya” lett volna a fenti dezinformációs terv. Ugyanakkor feltűnő Kádárnak az engedékenysége, ahogyan gyorsan napirendre tért a kérdés felett, de még inkább a

³⁰ Egy hasonló dezinformációs kiszivárogtatás bonyolult játszmájának előkészítésére újabban lásd: Sz. Kovács Éva: Az ellenség dezinformálása, avagy egy állambiztonsági kompromittálási akció az 1950-es évekből. Múltunk, 2007/3.

³¹ Juhász György: Az előzetes ellenőrző és bizalmas nyomozó munka sajátosságai a katonai elhárítás területén. 82. o. BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség 1974. 13-41/13/1971. ABTL ÁB-720.

belügyminiszter nagyvonalúsága, amellyel a maga részéről szintén befejezettnek tekintette az ügyet. Pedig egy valóban stratégiai jelentőségű döntés meghozatalát, egyben a nemzetközi botrány lehetőségét tette kockára Komornik Vilmos, a hírszerzés vezetője és Benkei miniszter, ráadásul saját politikai vezetésük előtt is eltitkolva igazi szándékaikat. Ha nem is a jogállami normák érvényesítését várnánk el a helyzet kezelése során – amely esetben legalább kettőjük fejét követelte volna a sajtó és az ellenzék –, de legalább a lehetséges kockázatokkal való politikai szembenézésnek a minimumát, még egypárti körülmények között is³² [[12. sz. melléklet](#)].

„Jót” akart-e a hírszerzés? A válságközeli helyzet megoldásához vajon hozzájárult volna-e a titkos akció? Jugoszlávia, majd Románia illetve a tömbön kívüli országok példája szerint a Moszkvával való konfrontáció vagy a vele való kapcsolatok lazulása mindenkor kedvező elbírálásban részesült nyugaton – ez is motiválhatta a hírszerzés megfontolásait. Tervük – hosszú távú kiszámíthatatlansága miatt – mégis rendkívül bizonytalan kimenetelű lehetett volna. Ami az elképzelésből például Franciaország befolyásolását érintette volna: 1965 és 1967 között Maurice Couve de Murville francia külügyminiszter kilenc alkalommal látogatott kelet-európai országba, köztük Magyarországra 1966 júliusában. A külügyminiszter szerint Európa belső ellentmondásain – a politikai rendszerek különbözősége miatt – kétoldalú államközi kereskedelmi szerződéseken keresztül kell enyhíteni. (Ez az, amit Moszkva mindenáron a KGST és a Közös Piac, mint nemzetközi szervezetek közötti közvetlen tárgyalásokkal akart elkerülni.) Magyarország kereskedelmi mérlege nagyon kiegyensúlyozatlan volt Franciaország javára. Párizs hozott ugyan néhány kedvező intézkedést, hogy javítson a helyzeten: a franciaországi magyar vásárlások megkönnyítése érdekében az 5 éves kölcsönöket 8 évre hosszabbították meg.³³ Ezen a ponton tehát akár azt is lehetne mondani, hogy a hírszerző szervek helyzetfelismerése viszonylag tényszerű volt. Ugyanakkor az akció dekonspirálódása, vagy a nyugati (esetleg egy „baráti”) hírszerzés eredményes működése következtében a dezinformációs játszma nem csak sikertelen lehetett volna, de – bizalmi tőke hiányában – beláthatatlan időre megbéníthatott volna a nyugati országok irányába bármilyen politikai vagy gazdasági együttműködést, kezdeményezést. Ráadásul Brezsnyevék nyilván súlyosan kifogásolták volna, hogy Kádárék az ő rovásukra és

³² Komornik Vilmos, aki 1962-től a III/I. Csoportfőnökség vezetője, az esetet követően még két évig volt a hírszerzés csoportfőnöke.

³³ Chantal Morelle: A francia–magyar kapcsolatok de Gaulle elnöksége idején. Magyar Szemle, 1999. 2.

az ő kijátszásukkal kívánnak politikai és anyagi hasznot kovácsolni a nemzetközi munkásmozgalom által fő ellenségnek tekintett imperialista szövetségi rendszer országaiban.

Az, hogy Kádár és Benkei villámgyorsan napirendre tértek a botrányos ügy felett és Moszkvát is megnyugtatták, hogy tulajdonképpen mindez tanácsadójuk beavatásával, azaz a KGB és Moszkva tájékoztatása mellett történt, magyarázatra szorul. Azt furcsa módon – de a KGB jól informáltsága miatt – Kosziginék nem is rótták fel a magyar vezetőknek, hogy vajon miként tervezhet Magyarországon önálló külpolitikát az állambiztonság Kádárék háta mögött. Vajon ezt a német újságokból tudták volna meg Kádárék és Moszkva is? Miközben a szolgálatok önálló politizálásának, az államvédelmi „avantgardizmus”-nak kritikája párosult a párt feltétlen vezető szerepének hangsúlyozásával minden párthatározatban?³⁴

De lehet, hogy éppen ebben az irányban kereshető egy valószínűbb magyarázat. A Központi Bizottság már 1964. decemberében előírta a mechanizmus egészének felülvizsgálatát.³⁵ A tervre és a mellé lépő piacra épített új gazdaságirányítási rendszer kimondva–kimondatlanul decentralizáltabb külgazdasági kapcsolatokat vizionált a KGST-n belül és olyan integrációt, amelyben a piac komolyabb szerephez jut. Emellett az új mechanizmus és az új magyar gazdaságpolitika egyaránt kiegyensúlyozottabb, arányosabb, nem csak a szovjet relációt preferáló és nem egy központból irányított nemzetközi gazdasági kapcsolatokat is feltételezett. A lehetőség felismerése egyik első és nyilvános kifejeződése Kádár János 1965. februári országgyűlési beszéde. Ebben lényegében „közös európai tér” létéről szólt, ahol el kell helyezkedniük, helyet kell találniuk a különböző társadalmi rendszerű országoknak. Néhány hónap múlva az Associated Press hírügynökségnek adott interjújában hatékony nemzetközi munkamegosztást sürgetett a szocialista országok és a „világkereskedelem” között. Ráadásul a szakértők számára világossá vált a belépés szükségessége a Nemzetközi Valutalapba illetve a Világbankba. Az viszont nem volt egyértelmű, hogy hol húzódik a határ, ameddig Brezsnyevék haragjának kiváltása nélkül el lehet menni. A „mozgástér és kényszerpálya” dilemmája ebben az esetben – vélhette Kádár –

³⁴ „A kollektív pártvezetés hiánya odavezetett, hogy az államvédelmi munka iránya 1948-1953 között nagymértékben eltorzult. Annak az elvnek hangoztatása mellett, hogy az államvédelem a párt, illetve a Politikai Bizottság fegyvere, a gyakorlat az volt, hogy két ember (Rákosi, Farkas) fegyverévé változott. Az a jelszó, hogy 'nekünk csak a párt parancsol', a gyakorlatban azt jelentette, hogy a Központi Vezetőséget, de még inkább a különböző fokú pártbizottságokat nem tekintették a pártnak. Az avantgardizmus a párttal szemben is érvényesült, a párt fölé helyezték magukat.” Jelentés az év. helyzetéről a Politikai Bizottság 1957. december 17-i ülésén. határozata az állambiztonsági munka néhány kérdéséről. MSZMP Kb. (kézzel: Biszku) ABTL 1. 11. 1. ÁBMHT 207. d. 13. e.

³⁵ Az 1965. évi népgazdasági terv fő kérdései. A Központi Bizottság 1964. december 8-10-i ülése. MOL M-KS 288. f. 4/71-72. ó. e.

akár egy dezinformációs szándék dezinformálásával is megoldható, azaz „kiugrasztható a nyúl a bokorból”. Így az is elképzelhető, hogy egyáltalán nem is létezett dezinformációs terv, csupán a Moszkvának szánt híre. Ha ugyanis Moszkva úgy vélné, hogy az „elhidegülés” látszatával akár ő maga pozíciót is szerezhetne azzal, hogy előretolt bástyaként „beépíti” Magyarországot a nyugati kapcsolatokba, azzal Brezsnyev és Magyarország is – a maguk módján – előnyökhöz juthatna. Ha viszont Brezsnyev összevonja szemöldökét – ahogyan ez be is következett –, akkor Kádár nyugodtan tárhatja szét értetlenül a karjait, hiszen az egész akció kidolgozása a háta mögött, az ő kizárásával, bár éppen a KGB bevonásával készült. Ha mégis felelősöket keresne Moszkva, akkor ott van nekik a magyar összekötőjük, Turko, ő pedig esetleg beáldozza Benkeiüket. Végül erre sem került sor. Komornik is maradt a helyén, Benkei pedig még 15 évig belügyminiszter.

És hogy dupla fenekű legyen a bőrönd, az sem kizárt, hogy Kádárnak saját Politikai Bizottsága előtt is konspirálnia kellett. Hiszen köztudottan voltak a pártvezetésben Moszkvának egyoldalúan elkötelezett hű politikusok, akik nem haboztak volna Kádárt feláldozni az eszme oltárán (amint a gazdasági reform leállításának 1972-es vitája során – Biszku és köre vonatkozásában – ez ki is derült.³⁶ Ráadásul Biszku – mint korábbi belügyminiszter, akkor pedig a BM-et is irányító KB-titkárként – ott volt az ominózus moszkvai látogatáson azok között, „akiknek fogalmuk sincs, honnan eredhet ez a javaslat”.) Természetesen mindezen feltevéseket – ahogyan a biztonsági szolgálatok politikai szerepének anticipálását általában – a további kutatások éppúgy megcáfolhatják, miként meg is erősíthetik. Ami viszont ötven év során mindenképpen bebizonyosodott: a Római Szerződés az egységesülő Európa célkitűzéseit valósította meg, nem pedig az egyetemes osztályharc hirdetőinek ideológiai téziseit.

³⁶ A reformellenes erők „Világossá kívánták tenni, hogy a kedvezményezettek (a munkásosztály) számára semmiféle új mechanizmus nem veszélyeztetheti érdekeiket, másrészt tudtára adták a reformereknek, hogy új időszak kezdődik, visszatérünk a hagyományos megoldásokhoz.” Pető Iván: Változások a változatlanságért. A gazdasági rendszer átalakulása a Kádár-korszakban. In: Rácz Árpád (szerk.): Ki volt Kádár? Rubicon-Aquila-könyvek, Bp., 2001. 120.

Révész Béla:
A magyar politikai vezetés és a Közös Piac korai időszaka
(Mellékletek)

1. számú melléklet

78

ARTICLE 234

The rights and obligations arising from agreements concluded before the entry into force of this Treaty between one or more Member States on the one hand, and one or more third countries on the other, shall not be affected by the provisions of this Treaty.

To the extent that such agreements are not compatible with this Treaty, the Member State or States concerned shall take all appropriate steps to eliminate the incompatibilities established. Member States shall, where necessary, assist each other to this end and shall, where appropriate, adopt a common attitude.

In applying the agreements referred to in the first paragraph, Member States shall take into account the fact that the advantages accorded under this Treaty by each Member State form an integral part of the establishment of the Community and are thereby inseparably linked with the creation of common institutions, the conferring of powers upon them and the granting of the same advantages by all the other Member States.

ARTICLE 235

If action by the Community should prove necessary to attain, in the course of the operation of the common market, one of the objectives of the Community and this Treaty has not provided the necessary powers, the Council shall, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the Assembly [European Parliament], take the appropriate measures.

ARTICLE 236

The Government of any Member State or the Commission may submit to the Council proposals for the amendment of this Treaty.

If the Council, after consulting the Assembly [European Parliament] and, where appropriate, the Commission, delivers an opinion in favour of calling a conference of representatives of the Governments of the Member States, the conference shall be convened by the President of the Council for the purpose of determining by common accord the amendments to be made to this Treaty.

The amendments shall enter into force after being ratified by all the Member States in accordance with their respective constitutional requirements.

ARTICLE 237

Any European State may apply to become a member of the Community. It shall address its application to the Council, which shall act unanimously after obtaining the opinion of the Commission.

The conditions of admission and the adjustments to this Treaty necessitated thereby shall be the subject of an agreement between the Member States and the applicant State. This agreement shall be submitted for ratification by all the Contracting States in accordance with their respective constitutional requirements.

ARTICLE 238

The Community may conclude with a third State, a union of States or an international organisation agreements establishing an association involving reciprocal rights and obligations, common action and special procedures.

These agreements shall be concluded by the Council, acting unanimously after consulting the Assembly [European Parliament].

Where such agreements call for amendments to this Treaty, these amendments shall first be adopted in accordance with the procedure laid down in Article 236.

2. számú melléklet



3. számú melléklet

EGYRE GYAKRABBAN VAGYUNK tanúi egy sajátos földrajzi fogalomzavarnak. Felelős nyugati közéleti tényezők és a kapitalista sajtóorgánumok gyakran úgy beszélnek Európáról és az európai gazdaságról, hogy azon csak a „Hatok” és a „Hetek” aját, s ennek a két zárt gazdasági csoportosulásnak gazdaságát értik.

Bármennyire tekintélyes is a „Közös Piac” hat országa: Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, a Német Szövetségi Köztársaság és Olaszország, és bármekkora is volt eddig a „Hetek”: Anglia, Ausztria, Dánia, Norvégia, Portugália, Svájc és Svédország csoportjának gazdasági, kulturális, technikai stb. súlya, ez a tizenhárom ország Európának még akkor is csak egy része marad, ha hozzászámítjuk az esetleges újabb csatlakozásokat és átcsoportosításokat, melyek Angliának a Közös Piac-hoz való átlépését követik majd. Európához minden tekintetben hozzátartozik a szocialista tábor nyolc országa és a csoportosulásokon kívül élő több tőkésország is.

Kinek hasznos az, ha Európát így leszűkítik?

Európa népeinek semmi esetre is hiszen a gazdaságföldrajzi és hagyományos alapokon nyugvó nemzetközi munkamegosztás a népek jólétének alapjává szolgál. Ezt készülni most felszámolni a szóban forgó két csoportosulás, vagy ahogy ők nevezik, „integráció”.

Nélkülföldi-e saját érdekei sérelme nélkül a 180 milliós „Közös Piac” és a vele való versengésből született 94 milliós Európai Szabadkereskedelmi Társulás, az „EFTA” — akár a kettő együtt is — az évről évre egyre szállító- és felvevőképesebb placként jelentkező 300 milliós szocialista Európát? *Teljesen nem. Ak-*

780.2 Európa megosztásának politikája

kor hát mi a céljuk az imperialistáknak az integrációkkal, miért nem adnak pozitív választ a Szovjetunióknak az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságában ismételtén javasolt ~~összevonási~~ gazdasági koncepcióra, vagy miért nem tesznek arra maguk is konstruktív javaslatokat, miért haladnak olyan mekacs elhatározottsággal a valójában európai dezintegráció útján?

A VÁLASZ EGYSZERŰ: azért, mert a monopolkapitalista érdekeket szolgáló imperializmus és európai képződményének a NATO-nak az érdekei így diktálják. Ezért hozták létre a „Közös Piacot” és ezért kellene az EFTA-nak rövidesen megszűnie és beléolvadnia, valamely fortélyos tőkés nemzetközi jogi formula és gazdasági koncepció segítségével a „Közös Piac”-ba, ahol — megfelelő szervek révén — a nyugatnémet revansisták diktálnak és ahol az USA ellenőrzése biztosítva van. Hogyan is lehetne másképpen megérteni azt a gazdasági lehetőséget, hogy Amerika erőteljesen támogatja azt a „Közös Piac”-ot, amelynek neki, mint kívülállónak — a kívülállókkal szemben fokozódó diszkrimináció folytán — a legelkeseredettebb konkurrensének kellene lennie az európai tőkés piacon?

Nyugatnémet, francia és olasz részről teljes nyíltsággal sürin hajtogatják, hogy a „Közös Piac” formailag ugyan vámuimódból gazdasági unióba átfeljövő alakulat, de igazi célja a politikai unió, s ehhez mi joggal hozzátehetjük: politikai unió a szocialista táborral szemben! Evégett kell kettészakítani Európát, ezért kell szétvágni a hagyományos gazdasági kapcsolatokat, s emiatt kell ter-

mészetellenes, eszelen alapokra átépíteni az európai nemzetközi munkamegosztást.

A KÉT GAZDASÁGI CSOPORTOSULÁS elzárkózási törekvései természetesen nem maradnak hatástalanok Magyarország gazdasági kapcsolataira, külkereskedelmi forgalmunknak alakulására sem, hiszen egyre bővülő gazdasági kapcsolatokat építettünk ki szinte valamennyi európai tőkésországgal.

A „Hatok”-kal és a „Hetek”-kel lebonyolított árucseres-forgalmunk összes külkereskedelmi forgalmunknak több mint egyötöd részét és ösztökés forgalmunk túlnyomó részét képezi. A „Közös Piac” orszagai közül különösen jelentős a Német Szövetségi Köztársasággal és Olaszországgal való árucserénk, az EFTA orszagai közül Ausztriával és Angliával való kereskedelmünk. A két gazdasági csoportosulással való együttes forgalmunk meghaladja a 200 millió dollárt.

Vajon annyira jól megy-e az integrációk monopolkapitalistáknak, hogy könnyen le tudnak mondani a magyar forgalmat jelentő 200 millió dollárról és az annak sokszorosát kitevő szovjet, csehszlovák, lengyel stb. árucseréről? A nyugat-európai hadfelszerelési ipar ugyan teljes kapacitással dolgozik, és az ebből következő konjunkturális fellendülés sokat megmagyaráz az integrációs törekvések körülményeiből, de *nem mindent. Az igazi ok a szocializmus erőitől való félelem.* Ezzel az elzárkózó politikával akarják a monopoltőkés körök akadályozni a nemzetközi munkamegosztás fejlődését, s úgy vélik,

hogy ezzel gátat vehetnek a szocialista tábor gazdasági fejlődésének.

Magyar részről az Európai Gazdasági Bizottságban és másuttal tett nyilatkozatainkban is világosan kifejeztük és állandóan kifejezzük, hogy a tőkésországokkal fejleszteni kívánjuk árucserénket. Behozatalunk azonban csak akkor növelhető, ha ezzel együtt az azokban az országokban a magyar áruk eladási lehetőségei is nőnek. Eddigi tapasztalataink szerint azonban a két csoportosulás országaiban hátrányosan megkülönböztető intézkedések sújtják kivitelünket, s egyre jobban akadályozzák a forgalom növelését célzó törekvéseinket. Bár a különböző tárgyalások során gyakran halljuk, hogy az igényes és egyre nagyobb fizetőképességű, integrált piacaink a mi árunk elhelyezésének lehetősége is nőni fog, a tény azonban az, hogy a diszkriminációk folytán eladási lehetőségeink ezeken a hagyományos piacaink és hagyományos cikkeinkben — mint például szarvasmarha, vágó- és baromfi, friss gyümölcs és főzelék, bor, izzólámpa, rádiócső, bőr- és szőrmeáru stb. — az utóbbi időben romlanak.

A CSOPORTOSULÁSOKON KÍVÜL ÁLLÓKKAL SZEMBEN különösen két irányban hat növekvő mértékben a hátrányos megkülönböztetés. Az egyik a mindkét csoportosulás tagjai számára egyenlően 30 százalékos belső vámsökkentés, amely drágábbá teszi a csoportosulásokon kívüli állók áruit, s megnehezíti természetesen a versenyt e vámsökkentésből hasznot húzó „belső” áruival. A másik megkülön-

böztetés a kontingenseknél történik. Amíg nekünk évről évre általában kétoldalú tárgyalásokon kell exportcikkeink bevitteli kontingenséről megállapodnunk, addig a csoportosulásbeli partnerek kontingensei automatikusan emelkednek és végül teljesen megszűnnek. Megjegyzendő, hogy nekik már ma is a cikkek jóval kisebb körére nézve kell kontingensekkel számolniuk. Ezekon kívül még más adminisztrációs nehézségek is akadályozzák kivitelünket.

Nem kétséges tehát, hogy ezen intézkedések a csoportosulásokban részt vevő országokkal való forgalmunkat hátrányosan befolyásolják.

A gyors ütemben fejlődő magyar népgazdaság a baráti szocialista államokkal mind szorosabban együttműködve *tovább fogja bővíteni gazdasági kapcsolatait, külkereskedelmi forgalmát.* A szűklátókörű, integrációs gazdaságpolitika azonban azzal jár, hogy Európa népei nem használhatják ki azokat az előnyöket, amelyek az összeurópai nemzetközi munkamegosztásból és árucseréből kölcsönösen adódnak és amelyek adódnak akkor is, ha a nemzetközi árucserében és munkamegosztásban részt vevő országok társadalmi és gazdasági rendje egymástól eltérő.

A MI ORSZÁGAINK gazdaságának erőteljes fejlődését persze nem tartóztatják fel ezek az intézkedések, annál nagyobb kárral járnak azonban a csoportosulásokban részt vevő tőkésországok számára: nehezítik a kapacitások kihasználását, csökkentik a munkaerő foglalkoztatottságát, továbbá fékezik a tőkésországok gazdaságának a szocialista országokéhoz mérten amúgy is lassúbb fejlődési ütemét.

Szilágyi Mihály

208010802
1986
1986
1986

4. számú melléklet

NÉPSZABADSÁG

1992. június 28. 8. évf. 141.

A KÖZÖS PIACRÓL

A nyugat-európai imperialista „integráció”

Moszkva, augusztus 27. (TASZSZ)

A Szovjetunió Tudományos Akadémiájának Világgazdasági Intézete téziseket dolgozott ki a nyugat-európai imperialista „integráció” (Közös Piac) lényegéről. Ez a dokumentum, melyet a Pravda vasárnapi számában közölt, a hétfőn Moszkvában megnyitott közgazdaságtudományi konferencia egyik alapvető vitaakciója. Az alábbiakban a TASZSZ jelentése nyomán ki-
vontosan ismertetjük a 32 tézist.

A tézisek hangsúlyozzák: A nyugat-európai „integráció”: a monopóliók kísérlete, hogy összehangolja a gazdaság magánkapitalista formáját a nemzeti határokon túlnőtt termelőerőkkel. Az imperializmus arra törekszik, hogy a termelőerőket, amelyek párhuzamosan követelik az áttérést a szocializmusra, állammonopolista keretek között tartsa.

A Közös Piacban — mondják a tézisek — megnyilvánul az imperialisták osztályszolidaritása. Az imperialisták kölcsönös elleneskedéseik dacára, összefogásra törekednek. Az a céljuk, hogy nemzetközi állammonopolista szövetségek segítségével erősítsék a kapitalizmus pozícióit, meggyógyítsák vagy legalábbis enyhítsék a kapitalizmus sebeit és hibáit (a

A finanszoké új támadása a munkásosztály ellen

A tézisek rámutatnak, hogy a finanszoké új támadást próbál szervezni a munkásosztály ellen gazdasági, politikai és ideológiai téren. A monopóliumok tulajdonképpen egyesült frontot akarnak alakítani a nyugat-európai munkásosztály ellen, arra törekednek, hogy a dolgozók rovására küzdjék le a mai kapitalizmus mélyenszántó ellentétét.

A nyugat-európai „integráció” egyúttal az imperialista hidenháborús politikának, a nemzetközi feszültség fokozásának eszközeként is jelentkezik.

A tézisek elemzik a Közös Piac különféle vonatkozásait:

Az „integrált” Európa termelésének és áruforgalmának növekedése egyáltalán nem a Közös Piac megteremtésének köszönhető. Amikor ez a társulás megalakult, olyan országok voltak tag-

termelés anarchiája, válságok). A pénzügyi oligarchia az „integráció” kifejlesztésével keresi a válsást az emberiség fejlődésében döntő tényezővé váló világszocializmus fokozódó erejére, a Közös Piac segítségével igyekszik az imperializmus hatalmában tartani a volt gyarmati és félgyarmati országokat, enyhíteni a világpiacokon folyó konkurrenciaharcot, és megteremteni az imperialista tábor konszolidációját.

A Közös Piac egyben a rendkívül éles konkurrenciaharc új formája. Ez a harc az imperializmus táborában kialakult erőviszonyoknak megfelelően, a kapitalista világpiac újrafelosztásáért folyik. A Közös Piac új eszköz is, amelynek segítségével az imperialista államok hatalmas monopóliumai behatolni törekednek gyengébb partnereik gazdaságába.

melőszközöket, megváltozott a gazdaság struktúrája, és új termelési ágak keletkeztek. Ezenkívül Nyugat-Németország, Olaszország és a „hatok” néhány más országa felhasználhatta azokat a nagyarányú felhalmozásokat, amelyek a viszonylag alacsony munkabérek alapján keletkeztek, különösen a jelentős munkanélküliség időszakában. Ezekben az országokban az Egyesült Államok is óriási befektetéseket eszközölt.

A tézisek a továbbiakban megállapítják, hogy a gazdasági „integráció” még az eltorzult kapitalista formák között is lökést adhat a termelés növekedésére, a bel- és külkereskedelem fokozására. Ámde nem szabad túlbecsülni e tényező jelentőségét. Jellemző, hogy Japán, amelynek semmi köze a Közös Piachoz, a termelés és a kivitel növekedésének ütemét tekintve, lényegesen

akarják kényszeríteni a népekre a gyarmati kizsákmányolás új formáit és módszereit.

A Közös Piac nem vezetett és nem vezethetett egy konfliktus nélküli harmonikus Nyugat-Európa kialakulására. Nemcsak a Közös Piac résztvevői között élesedtek ki a gazdasági és politikai ellentétek, hanem általában egész Nyugat-Európában is, mindennek előtt Anglia és Nyugat-Németország között.

Miután Anglia az Egyesült Államok nyomására hajlandónak mutatkozott a csatlakozásra, tovább szaporodtak az imperialista ellentétek. A Közös Piac országai azt követelik, hogy Anglia feltétel nélkül fogadja el a Közös Piac valamennyi kikötését. Anglia viszont engedményeket próbál kiskarni a Közös Piac tagállamaitól. Ha Anglia úgy lépne be a Közös Piacba, hogy elfogadja a tagállamok követeléseit, akkor csapás érne a Brit Nemzetközösség országaival való kereskedelmi kapcsolatait, az előnyvámok rendszerét és a sterlingvezetést.

A nyugat-európai kis országok neve a Közös Piachoz való csatlakozás azt jelentené, hogy komoly károsodás érne nemzeti, gazdasági és politikai érdekeiket. A kis országokat fenyegető veszély annál inkább fokozódik, mert a Közös Piac szerveiben a fontos kérdések eldöntésénél nem az egyenlő határozatok elvét, hanem a többségi elvet alkalmazzák.

A Közös Piac politikai irányja lehetetlenné teszi, hogy annak résztvevői fenntartsák semlegességüket (amennyiben azok). Ennélfogva azok a kísérletek, amelyeknek célja Svédország, Svájc és Ausztria bevonása a Közös Piacba, tudatosan számolnak azaz, hogy ezeket az országokat bevonják az agresszív katonapolitikai tömbök rendszerébe

azonban mégis érvényesül. Az imperialista államok gazdasági vizsgálódása elkerülhetetlen — hangsúlyozzák a tézisek.

A nyugat-európai integráció vezetői szavakban hangsúlyozzák az integráció „békés” jellegét, a valóságban azonban a hidegháború eszközeivé változtatták a Közös

A Közös Piac a gazdaságilag elmaradott országok együttes kizsákmányolásának eszköze

Az „integráció” segítségével — mutatnak rá a továbbiakban a tézisek — a monopóliumok nemcsak arra törekednek, hogy megtartsák régi gyarmati kiváltságait, hanem arra is, hogy újabb kiváltságokhoz jussanak, megszervezzék a gazdaságilag elmaradott országok együttes kizsákmányolását.

„Látszólag csábító feltételeket ajánlva, az imperialisták minél több gazdaságilag elmaradott országot próbálnak meg a Közös Piac csapdájával megfogni. Különösen élesen vetődik fel ez a kérdés Franciaország és Anglia volt gyarmatai esetében.”

A gazdaságilag elmaradott országokat úgynevezett „társult tagsági joggal” veszik fel a Közös Piacba.

Megadják nekik a jogot, hogy mezőgazdasági termékeiket kedvező vámítételek mellett szállítsák a Közös Piac országába. Ezzel szemben a „társult” országok is kötelesek leszállítani a maguk vámtarifáit. Így módon továbbra is mezőgazdasági nyersanyagtermelő függvények maradnak, de most már nem valamelyik hatalom, hanem az imperialista országok egész koalíciójának gazdasági függvényei.

A Közös Piac a hozzá nem csatlakozó gazdaságilag elmaradott országok érdekei ellen is irányul: megnehezíti számukra termékeik elhelyezését a nyugat-európai pia-

Piacot. Ez a Közös Piac, amelynek minden egyes résztvevője egyúttal a NATO tagja is, a NATO gazdasági alapjává lett Európában, s a Közös Piacal együtt az „integráció” szervei részeként felállított Európa olyan szervezetté vált, amelynek feladata kielégíteni a közös országai atomiparának igényeit, elsősorban Franciaországot és az NSZK-t.

Európa népei számára a legnagyobb fenyegetést a német imperializmus jelenti, amely mind vezedelmesebb szerepet játszik a Közös Piac országai katonai előkészületeinek rendszerében.

olyan széles, monopóliumellenes szövetség létrehozásának szükséges feltételei, amely magában foglalja a munkásosztályt, a parasztságot, a városi középrétegeket. Ennek a monopóliumellenes frontnak vezető ereje a munkásosztály.”

„Az „integráció” imperialista politikájával a munkásosztály és kommunista élcsapata a nyugat-európai népek igazi érdekeiért folyó harc programját állítja szembe.”

„Az imperialisták nemzetközi összekövésével a munkásosztály a maga hatalmas fegyverét, a nemzetközi egységet szegezi szembe” — állapítják meg a tézisek.

A dokumentum hangsúlyozza, hogy a nyugat-európai „integráció” az államok közötti gazdasági kapcsolatok megszüntetése ellen, a békés gazdasági együttműködés ellen irányul. „Az imperialista országok zárt gazdasági csoportosulásai akadályozzák a nemzetközi gazdasági kapcsolatok rendeződését és minden oldalú kifejlődését.” Az „integráció” egyben az imperializmusnak azt a próbálkozását is jelenti, hogy korlátozza az egyes államok önállóságát a Szovjetunióval és a többi szocialista országgal fennálló kereskedelem területén.

„A szocialista országok ellen alkalmazott kereskedelmi megkülönböztetések a tudatlanul imperialista

5. számú melléklet

5

Az itt kifejtettek magyarázzák, hogy népgazdaságunk vezető szakemberei, köztük az Országos Tervhivatal, Pénzügyminisztérium és a Külkereskedelmi Minisztérium vezetői, egyöntetűen nem látnak más lehetőséget népgazdaságunk egyensúlyának és egészséges fejlődést biztosító gazdasági viszonyok megteremtésére, mint mai fogyasztási színvonalunk csökkentését. A fogyasztást az idén több milliárd forinttal kellene csökkenteni, hogy azután jövő évtől kezdve megint, éspedig évről évre következetesen emelhessük. Minél később térünk rá erre az útra, annál rosszabb, mert rövidebb idő alatt kell ugyanazt a megtakarítást elérnünk, s mert a tömegek is egyre kevésbé értenék meg, hogy az életszínvonalukban bekövetkezett csökkenés az ellenforradalmi eseményeknek, nem pedig a kormányunk hibás gazdaságpolitikájának következménye.

Javaslatok

1./ Agitációnkban és propagandánkban változtatnunk kell a gazdasági helyzetnek ma elterjedt rózsás színben való ecsetelésén. Komoly hangon, de vigyázva, hogy pánikot ne keltsünk, sokoldalú érveléssel, tényekkel és számokkal be kell bizonyítanunk és meg kell magyaráznunk, hogy az ellenforradalmi események következtében szegényebbek lettünk; barátainktól nagy összegű hiteleket kaptunk, ezeket okosan és nagymértékben népgazdaságunk fejlesztésére kell felhasználnunk. A sajtó és a rádió megfelelő munkájának megszervezésével a Népszabadság főszerkesztőjét és az Agit. Prop. Osztályt kell megbízni.

2./ Rá kell térni a tervbe vett, de eddig a létszámcsökkentésen kívül teljesen elhanyagolt takarékosági intézkedések szigorú megvalósítására. A vállalatokat minden rendelkezésre álló eszközzel arra kell szorítani, hogy ne fizessenek több munkást és tisztviselőt, mint amennyi termelésükhöz elengedhetetlenül kell. A szükséges rendszabályok kidolgoztatásáért és kormány elé terjesztéséért a Gazdasági Bizottságot kell felelőssé tenni.

3./ Fel kell mérni, hogy hozzávetőleg milyen mértékben kell a fogyasztást csökkenteni ahhoz, hogy népgazdaságunk egyensúlyát helyreállíthassuk, s különböző variánsokban javaslatokat kell kidolgozni a szükséges csökkentés megvalósítására. E feladatnál abból kellene kiindulni, hogy milyen kereskedelmet szabad a kapitalista országokkal terveznünk. Ebből kiindulva kell egész termelésünket megtervezni, az így kialakuló nemzeti jövedelemből kell minimális felhalmozási és közületi fogyasztási rész levonásával a lakosság közvetlen fogyasztására jutó részt megállapítani, s ebből levezetni, hogy milyen összegűre kell a vásárlóerőt leszorítani. A fent említett különböző variánsok kidolgozásánál ügyelni kell arra, hogy az életszínvonal csökkenés ne csak a bérből és fizetésből élőket sújtsa. Ezt a feladatot a Tervhivatalra kell bízni.

4./ Mivel kizárólag saját erőfeszítéseinkre támaszkodva népgazdaságunk egészséges fejlődését csak igen nagy áldozatok árán, illetve a fogyasztás, tehát az életszínvonal igen drasztikus csökkentésével lehetne csak elérni, biztosítanunk kell az elkövetkező évekre is a Szovjetunió megfelelő támogatását.

6. számú melléklet

RFE Research and Evaluation Department
Hungarian Unit

4. July 1962.

MAGYAR AGGODALMAK AZ EURÓPAI GAZDASÁGI INTEGRÁCIÓ MIATT.

Politikai-ideológiai támadások.

780. 2

A magyarországi sajtó és rádió kb. egy év óta fokozott mértékben intéz támadásokat az európai gazdasági integráció, elsősorban a Közös Piac ellen. A támadások politikai-ideológiai háttereként a legkülönbözőbb indokokat hozták fel. A legtöbbször a következő érvek szerepelnek:

"politikai unió a szocialista táborral szemben"

"a Közös Piacon a megfelelő szervek révén a nyugat-német revansisták diktálnak" /Népszabadság 1961 aug 2./

A politikai támadások különösen élesek a semleges államok, elsősorban Ausztria belépési szándékának köztudomásúvá válása óta:

"A Közös Piac monopolistái a Közös Piaccaal való társulást eszközként akarják felhasználni arra, hogy aláássák a semleges országok, a többi között Ausztria semleges külpolitikai irányzatát" /Magyar Nemzet 1961 okt. 15./

"A magyar nép számára nem közömbös, hogy közvetlen szomszédságunkban milyen Ausztria van: a vállalt örökérvényű semlegességet szigorúan betartó Ausztria, vagy az Atlanti Szövetség és a nyugatnémet imperializmus céljait kiszolgáló Ausztria." /Magyar Nemzet 1961 okt. 15./

"Ausztria belépése a Közös Piacba a hírhedt hideg Anschluss megvalósítását jelentené." /Magyar Nemzet 1961 okt. 15./

Támadják a Közös Piacot az újonnan felszabadult Afrikai országok szögéből is:

"Az Európai Gazdasági Közösség expanziós törekvéseinek egyik célpontja éppen a nemzeti önállóságukra törekvő Afrika. Anglia esetleges tagságával színre lép a harmadik, Afrikában különösen érdekelt konkurrens. Ez annyit jelent, hogy az Európai Gazdasági Közösségen belül afrikai vonatkozásban is felmerülnek majd ellentétek a volt gyarmati hatalmak között. A Közös Piac minden rendelkezésre álló eszközzel gátolni szeretné a szabad kereskedelmet a független afrikai országok között." /Esti Hírlap 1962 június 29./

Adminisztratív-vámpolitikai intézkedések.

Az 1961 szeptember 1-vel életbelépett rendelet egy ún. "kettős vámtarifális" rendszert léptet életbe. / 20/1961 V.25 sz. Kormány rendelet végrehajtási utasítása: 2/1961 VII 20. sz. Külkereskedelmi Miniszteri rendelet Magyar Közlöny 1961 július 20./

7. számú melléklet

5-4 / E-2-32

MAGYAR NÉPKÖZTARSASÁG
BELÜGYMINISZTERIUMA
6-200/1957.

Szolgálati hírközlő
Külföldi hírközlő

HATÁLYON KÍVÜL HIRLEVEZVE

A MAGYAR NÉPKÖZTARSASÁG BELÜGYMINISZTERÉNEK

20 sz. PARANCSA

Budapest, 1957. június 8-án.

A Belügyminisztérium Politikai Nyomozó Főosztálya II, III, IV, V, és VI-os osztályai munkájának gyakorlata a kapitalista államok területén végzendő hírszerző és kémelhárító munka megszervezése terén arról tanuskodik, hogy a fent megjelölt osztályok mindegyike az utóbbi időben önállóan tevékenykedik, terveiket nem egyeztetik össze a BM. Politikai Nyomozó Főosztály III-as osztályával, amely mint alapvető szerv hivatva van hírszerző és elhárító munkát folytatni az ellenség területén. Hiányzik az intézkedések osztályok közötti koordinációja. Ez a helyzet nem segíti elő a meglévő ügynöki és más lehetőségeinknek a külföldi munka érdekében történő helyes és időbeni felhasználását, s megnehezíti a Belügyminisztérium előtt álló feladatok megoldását.

A határon túli hálózati operatív munka sikeres továbbvitele és fejlesztése megkívánja az illetékes operatív osztályok ezirányú munkájának rendezését. Ennek érdekében:

m e g p a r a n c s o l d o m:

A BM. Politikai Nyomozó Főosztály III-as osztályán kívül külföldi kapitalista államok viszonylatában ügynökök elhárítási célból rövid időre való illegális telepítésével, illetve legális utaztatásával a BM. Politikai Nyomozó Főosztály II, IV, V és VI-os osztályainak továbbra is foglalkozniuk kell.

Ezen osztályok határon túli operatív-hálózati munkája ki kell terjedjen:

a./Az ország területén működő illegális szervezetekben, illetve kém-rezidenturákban dolgozó megbízható, kvalifikált ügynökök beküldésére az ezen szervezetek ellenséges tevékenységét irányító külföldi központokba.

8. számú melléklet

- 4 -

A fizetési mérleggel kapcsolatban általában szeretném a következő impressziómat közölni. Mi beszélünk és küszködünk a fizetési mérleg ügyével, előadjuk még drámaibb módon helyzetünket, mint ahogy az a papíron van, s erre a szovjet elvtársak "vidáman" közlik, hogy az egész világ így áll. Az USA-tól, Angliától kezdve mindenütt ez a probléma. Számukra nem volt ez rendkívüli jelzés.

Itt van ez a dezinformáció kérdése. Azt mondták, nem értik, miről van szó, illetve ha értik, nem helyeslik. Mondtuk, mi nem tudunk ilyen javaslatról. Azután kiderült, hogy milyen vonalon jött ez az információ. Hogy az Elnökség miért tudott róla, az világos, náluk ugyanis van egy szabály, hogy dezinformációs hírt csak az Elnökség jóváhagyásával lehet utjára bocsátani. Mi pedig azért nem tudtunk róla, mert nálunk ez nem így van. Próbáltam tájékozódni, honnan ered ez a dolog. Vannak különböző beosztású emberek, akik itt-ott elfejtenek valamit. Kérjük, hogy illetékes elvtársak vizsgálják meg ezt a kérdést. Ezzel a Politikai Bizottságnak a továbbiakban foglalkoznia nem kell, de vessenek véget az ilyesminek, különösen annak, hogy a mi tudtunk nélkül ilyesmiket továbbítsanak. Egy-két titkár elvtárs foglalkozzon ezzel a dologgal.

A gazdasági kérdések lezárásakor mi felvetettünk két dolgot. Apró elvtárs konkrétan felvetette a takarmányakciót, ami volt tavaly, illetve ami most van bonyolítás alatt. Arra kaptunk Konkrét választ Lomakotól, illetve azt válaszolta Lomako elvtárs, hogy erre csak szeptemberben tudnak válaszolni, amikor már ismerik a takarmányhelyzetet.

Felvetettük még, mint általános kérdést, hogy most befejeződik a harmadik ötéves terv egyeztetése a Szovjetunió és Magyarország között, s a tapasztalat azt bizonyítja, hogy sohasem az a terv valósul meg száz százaléig, amit korábban elhatároztunk, azok évről-évre módosulnak, többnyire túlteljesítődnek. S mondtuk, hogy nagy kár származna a lassúságból. Tehát ne 7 hónapig tanakodjunk, míg csinálunk valamit, mert ennek gazdasági hátrányai vannak. Ugyanezt kértem az éves tárgyalásokkal kapcsolatban is. Meg kell mondani, hogy Koszigin elvtárs és más gazdasági vezetők is úgy látják, hogy ez helyes és ők is azon vannak, hogy a nehézkességet kiküszöböljék a gazdasági munkából.

A gazdasági kérdésekkel kapcsolatos válaszukra ott rögtön kellett mondani valamit. Elsorolták, mit tudnak tenni. Mi, akik ott ültünk, nem tudtunk fejszámolást csinálni, így csak impresszióink alapján beszélünk. A szovjet elvtársak válaszából egyébként

ORSZÁGOS LEVÉLTÁR

MOL M-KS 288. f. 5/367. ő. e (1965.06.08.) 21R/279

9. számú melléklet

Jun. 8 PA.

Láttam: Kádár János 6/8.
Erdélyi Károly 6/7/8.

Kádár
SZIGORUAN BIZALMAS!
Készült: 30 pl.-ban 78.2

1.

TÁJÉKOZTATÓ FELJEGYZÉS A POLITIKAI BIZOTTSÁG
tagjainak Kádár János, Apró Antal és Biszku Béla elvtársak 1965. május 23-29-i szovjet-
unióbeli tárgyalásairól

Mikójan József

A magyar-szovjet eszmecsere és érdemi tárgyalás az eredeti tervnek megfelelően május 24-én és 25-én lebonyolódott. Az első napon a magyar képviselők ismertették a kérdéseket, a második napon a szovjet elvtársak válaszoltak azokra. A megbeszélések alapját az általunk előre kiküldött okmányokban szereplő kérdések képezték. (Csatolva a Brezsnyev elvtársához intézett április 29-i levelünk, annak 1-es és 2-es számú melléklete.)

A véleménycserén magyar részről Kádár János, Apró Antal, Biszku Béla, Szipka József és Erdélyi Károly elvtársak, szovjet részről L. Brezsnyev, A. Koszigin, N. Podgornij, M. Leszecső, P. Lomako, A. Gromiko és L. Tolkonuovo elvtársak vettek részt.

I.

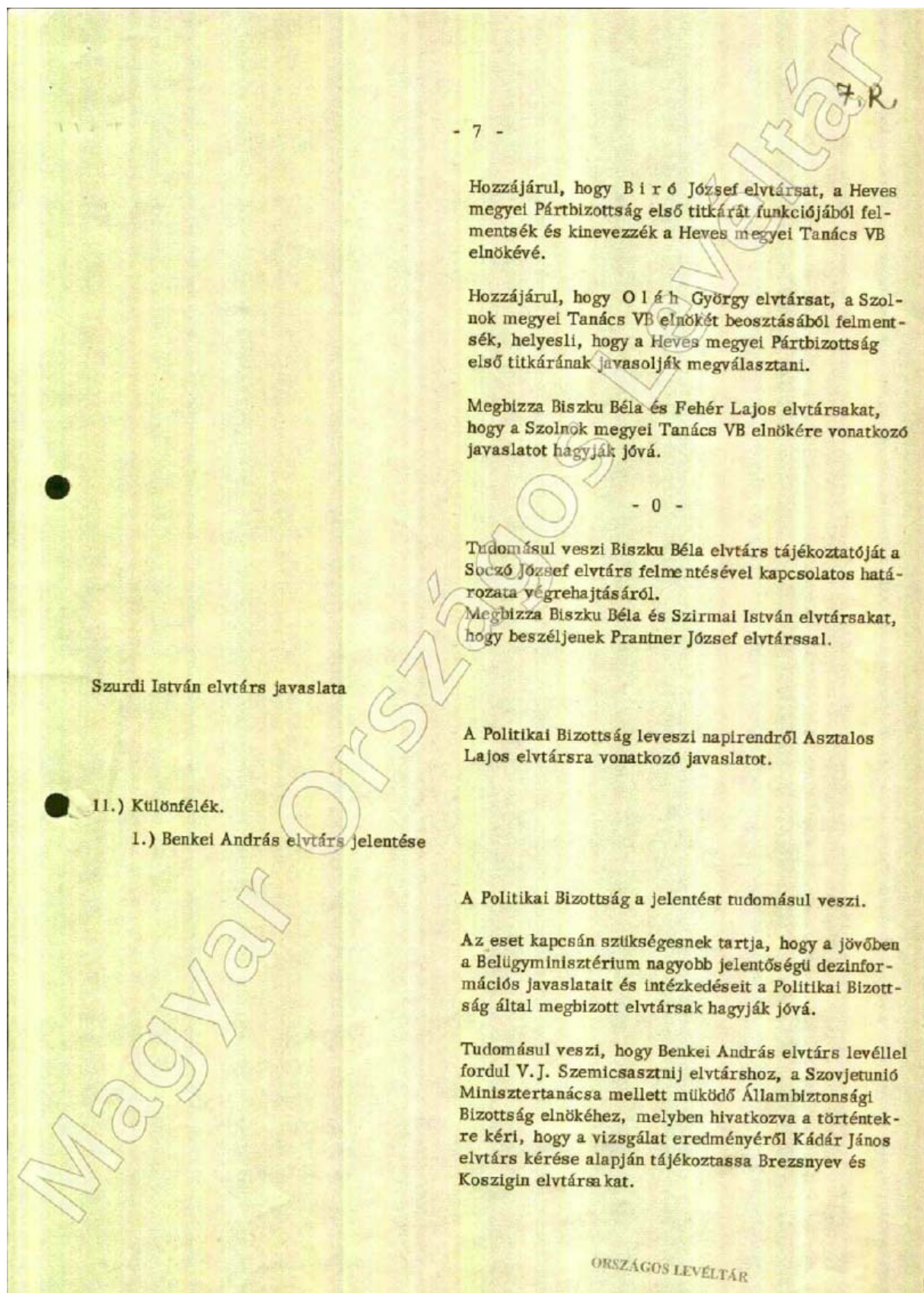
1.) Kádár elvtársakat üdvözölve Brezsnyev elvtárs hangsúlyozta, hogy a mostani találkozó pártjaink és államaink kapcsolatainak erősödését, a vezetők közötti személyi barátság elmélyülését szolgálja. Köszönetét fejezte ki a Mikójan elvtárs vezette delegáció, a felszabadulásunk 20. évfordulójára érkezett szovjet katonák testvéri fogadtatásáért. Ez a magyar népnek a szovjet nép iránti megbecsülését tükrözi.

Kádár elvtárs megköszönte a mostani meghívást és átadta a Központi Bizottság üdvözlését. Kiegészítéseket, pontosításokat fűzött az előzetes magyar anyaghoz és ismertette hazánk nemzetközi kapcsolatainak alakulását. Egyben jelezte, ha szovjet részről más kérdéseket is meg kívánnak beszélni, mi azt készséggel fogadjuk.

ORSZÁGOS LEVÉLTÁR

MOL M-KS 288. f. 5/367. ő. e (1965.06.08.) 78R/279

10. számú melléklet



11. számú melléklet

Секретно

A MINŐSÍTÉS MEGSZÜNT
az 1995. évi LXV. tv. 28. §-ára
figyelemmel

МИНИСТРУ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ВЕНГЕРСКОЙ
НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ

товарищу Андрашу БЕНКЕИ

Уважаемый товарищ БЕНКЕИ!

Согласно имевшей место договоренности во время посещения в марте 1964 года Будапешта, руководителем представительства КГБ при МВД ВНР назначен полковник ТУРКО Николай Григорьевич, который прибудет в Будапешт 1 ноября 1964 года.

Я не сообщая Вам на тов. ТУРКО Н.Г. подробных установочных и характеризующих данных, поскольку МВД ВНР он известен по своей прошлой работе в Будапеште, где в течение шести лет являлся заместителем старшего консультанта.

Мы надеемся, что назначение тов. ТУРКО Н.Г. руководителем представительства КГБ будет способствовать установлению еще более тесного и плодотворного сотрудничества между органами безопасности наших стран в борьбе против общего врага.

Пользуюсь случаем, чтобы выразить Вам, товарищ БЕНКЕИ, самые искренние пожелания доброго здоровья и больших успехов в работе.

С товарищеским приветом

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСБЕЗОПАСНОСТИ
при СОВЕТЕ МИНИСТРОВ СССР

В. Семичастный
В. СЕМИЧАСТНЫЙ

" 24 " октября 1964 года

№ 2515-с

1-а - 1091/64

№ 544 от 2-11-64г.

12. számú melléklet

KOMORNIK VILMOS



Anyja neve: Rosenberg Klára
Született: 1923. november 29., Budapest

Végzettség(ek): 4 polgári 1937
SZKP Pártfőiskola (3 éves) 1954
Zrínyi Miklós Katonai Akadémia 1956
(2 éves törzstiszti)

Rendfokozatok: r.ny. őrnagy 1956 - 1962
r. alezredes (s.k.) 1962 - 1964
r. ezredes (s.k.) 1964 - 1975
r. vezérőrnagy 1975 -

Foglalkozások, beosztások: - Segédmunkás, szabó 1938 - 1948
- MDP Pártközpont Szervezési Osztály, ? 1948 - 1951
- SZKP Pártfőiskola 1952 - 1954
- MDP Pártfőiskola, Tanulmányi Osztály, osztályvezető 1954 - 1956
- BM IV. Osztály, osztályvezető-helyettes 1956 - 1957
- BM II/ 5. Osztály, osztályvezető-helyettes 1957 - 1961
- BM II/3. Osztály, osztályvezető-helyettes 1961 - 1962
- BM II/3. Osztály, osztályvezető 1962. július - augusztus
- BM III/I. Csoportfőnökség, csoportfőnök 1962 - 1967
- BM III/I. Csoportfőnökség, csoportfőnök I. helyettese 1967 - 1980
- Nyugállományba helyezve 1980.12.31.

Egyéb: Törzsszám: 2384

Forrás: 2.8.2.1-1048
2.8.1-973/94-230
2.8.1-0018/1956. 11.15. MNK Fegyveres erők minisztere h. parancsa
2.8.1-00156/1962. 07.17. BM parancs

*Rixer Ádám egyetemi adjunktus,
Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Közigazgatási Jogi Tanszék*

Isteni jog és emberi törvény Káin és Ábel történetében

1. Bevezetés

Káin és Ábel esete a keresztény kultúrkörben – s tán azon túl is – egy mindenki által ismert, sajátos, köztudomású esemény. Ha azt a kérdést is feltennénk a történetre jól vagy legalább vázlatosan emlékezőknek, hogy miért lényeges tudnunk az akkor történetekről, ismerve akár az aprólékos részleteket is, az ügy valamennyi körülményét – minden bizonnyal sokféle választ kapnánk. Elfogultat, tárgyilagosat, értetlent egyaránt. A legkézenfekvőbb megoldás, ha a választ is onnan reméljük, ahol maga a történet leírásra került – azaz a Bibliából. Isten világossá teszi, hogy az általa ihletett személyek által leírt események, szituációk megjelenítése nem öncélú vagy esetleges; éppen ellenkezőleg,¹ azért lehetnek az Írás szerves alkotóelemei, mert alkalmasak arra, hogy általuk jobban megismerjük Istent, s az Ő tervét a saját életünkre.²

Jelen írás arra vállalkozik, hogy áttekintse a történet igazsággal, törvénnyel és joggal kapcsolatos tanulságait, különös tekintettel az áldozat fogalmi elemeire, Káin tetteire, annak következményeire, és az Isten által tanúsított magatartásra. Ehhez - a Bibliakutatás eredményei mellett - segítségül hívom a hatályos büntetőjogot és a jogtudomány egynémely elméleti konstrukcióját, ilyen módon is megmérve az elkövetőt és a kifejtett magatartást. Utóbbi kísérlet eredménye megmutatja az isteni jog és az emberi törvény közötti szakadékot is. A munka nem lenne teljes, ha – s ezzel visszautalok a bevezető első gondolatmenetére - nem tárna fel konkrét tanulságokat; olyan erőteljes és kihívó tényeket, melyek mindannyiunk okulását szolgálják.

Lássuk magát a történetet!

“Az ember megismerte feleségét, Évát, ez fogant, megszülte Kaint, és így szól: "Isten segítségével embert hoztam a világra. Aztán újra szült: Ábelt, a testvérét. Ábel juhásztor lett,

¹ 2 Péter 1:19-21

² II. Timóteus 3:16-17

Kain pedig földműves. Bizonyos idő elteltével történt, hogy Kain a föld terméséből áldozatot mutatott be az Úrnak. Ábel is áldozatot mutatott be, nyája zsenge bárányaiból, azok zsírjából. Az Úr kegyesen tekintett Ábelre és áldozatára, Kainra és áldozatára azonban nem tekintett. Ezért Kain nagyon haragos lett és lehorgasztotta fejét. Az Úr szólt Kainhoz: "Miért vagy haragos és miért horgasztod le a fejed? Ha helyesen teszel, miért nem emeled fel a fejed? De ha nem cselekszel helyesen, nem bűn van-e az ajtó előtt, mint leselkedő állapot, amely hatalmába akar keríteni, s amelyen uralkodnod kell? Kain közben így szólt testvéréhez, Ábelhez: "Menjünk a mezőre!" Amikor pedig a mezőn voltak, Kain rátámadt testvére, Ábelre, és agyonütötte. Ekkor az Úr megkérdezte Kaint: "Hol van a testvéred, Ábel?" Ő így válaszolt: "Nem tudom; talán őrzője vagyok testvéremnek?" Erre ő ezt mondta: "Mit tettél? Testvéred vére felkiált hozzám a földről. Ezért átkozott leszel, bujdosni fogsz a földön, amely megnyitotta száját, hogy beigya kezedből testvéred vérének. Ha műveled a földet, nem ad neked termést. Hontalan és bujdosó leszel a földön." Kain így szólt az Úrhoz: "Túl nagy a büntetésem ahhoz, hogy el tudjam viselni. Lám, ma elűztél a föld színéről és el kell rejtőznöm előled, hontalan és bujdosó leszek a földön, s bárki, aki rám talál, megölhet." Az Úr azt válaszolta: Semmi esetre. Aki Kaint megöli, annak hétszeresen kell lakolnia. Az Úr jelet tett Kainra, hogy senki, aki találkozik vele, meg ne ölje. Kain azonban elbujdosott az Úr színe elől, és Nod földjén, Édentől keletre telepedett le. Kain megismerte feleségét, az fogant, és Hénochot szülte. Várost épített, és azt fiáról Hénochnak nevezte. Hénoch fia Irád lett. Irád fia Mechujael, Mechujael fia Metusael, Metusael fia pedig Lámech." (1 Mózes 4:1-18)

A kertből való kiűzetésük után Ádámnak és Évának két gyermeke születik: a földműves Káin és a pásztor Ábel. A Káin névnek köze lehet a kovácmesterséghez – ezt majd leszármazottai művelik, főleg Tubalkain. A Káin név hasonlít a qana igére („teremteni”, „megszerezni”). Ezt a szót használja Éva a 4.1-ben, amikor azt mondja, Isten segítségével szülte fiát. Az Ábel héber szó, amely olyasmit jelent, ami gyorsan elmúlik. A Prédikátorban „hiúságnak” fordítják. Rövid életére utal, hiszen fivére megölte. Azt is kifejezi, hogy Ábelnek nem voltak utódai, senki nem folytatta nevét.³

A kellő időben mindketten áldozatot mutatnak be Istennek, aki Káinét elfogadja, Ábelét nem. Maga a Mózes I. könyvében található történet Isten ezen döntését nem indokolja. Szerencsés módon azonban nem maradunk magyarázat nélkül, az Újszövetség ad magyarázatot kérdésünkre: “Ábel a hittől vezetve mutatott be értékesebb áldozatot, mint

³ Pat és David Alexander: Kézikönyv a Bibliához. Scolar Kiadó, Bp., 2001. - 121. o.

Kain, és kapott bizonyosságot igaz voltáról, mert az Isten maga tett áldozati ajándékairól tanúságot. Hite által még holtában is beszél.” (Zsid. 11:4) Tehát nem a felajánlott dolog, hanem a hite miatt fogadja el Isten Ábel áldozatát. Káin keserű megbántódása merőben más lelkeséget mutat. A későbbiekben a próféták nem győzik hangoztatni, Istent nem lehet csak áldozatokkal szolgálni. Ő azt akarja, hogy az áldozatot bemutató „helyesen is cselekedjék”.⁴ Az igazi – tehát Istennek tetsző - hit nem választható el a helyes cselekedettől.⁵

Látjuk, ahogyan Káin dühös lesz és keserű; válasz nélkül engedi el a füle mellett Isten gyengéd figyelmeztetését és az ellen fordul, aki felett túlhatalma lehet. Testvére válik féltékeny haragja céltáblájává. Felkiáltójelként horgad előttünk ez a mozzanat: félelmetes látni, hogy csak egy aprócska lépés választja el a lázadást a vérontástól, a józan alázat hiányát az esztelen öldökléstől. Isten válasza egyszerre következetes és szerető: nomád életre kárhoztatja a vétkest, de megóvja attól, hogy bárki is megölje.⁶ A 17-től 24-ig terjedő versek felsorolják Káin néhány leszármazottját és bemutatják a civilizáció kezdeteit. Hénoch építi az első várost, utódai megtanulnak zenélni – és élvezik azt -, valamint vassal és bronzsal bánni. De a praktikus készségek elsajátítása nem párosul erkölcsi fejlődéssel. Lámechnek két felesége van. Az ezzel járó fájdalom és gond túlságosan is világos a későbbi történetekben. Ő ráadásul dicsekszik azzal, hogy embert ölt – ezzel túltesz Káinon is.⁷ A 4. fejezet 25. versében felcsillan a remény: Ádámnak és Évának fia születik, Szet, és az emberek elkezdik „Isten nevét segítségül hívni”.⁸

Ezen a ponton érdemes visszautalnunk Ádám és Éva történetére, jelezve a párhuzamosságokat és a ciklikusan – az emberi történelemben később is – ismétlődő szituációkat; egyúttal kiinduló történetünket is egy szélesebb, üdvtörténeti perspektívába állítva:

„Az Isten és ember közötti szakadás, vagyis a bűn szakadást hozott létre az emberi társadalom tagjai között is, már a paradicsomtól, az első emberpártól kezdve. Alighogy elkövették a bűnt, Ádám nem vállal többé közösséget azzal, vádolja azt, akit Isten segítségül adott neki (2:18), aki „csont a csontjából, hús a húsából” (2:23); és a büntetés szentesíti ezt a szakadást: „Epekedni fogsz férjed után, az meg uralkodik rajtad” (3:16). A következőkben ez a szakadás kiterjed Ádám gyermekeire is: íme Ábel meggyilkolása (4:8), aztán az erőszak és az erősebb

⁴ 1 Mózes 4:7

⁵ Pat és David Alexander: Kézikönyv a Bibliához. Scolar Kiadó, Bp., 2001. - 120. o.

⁶ Pat és David Alexander: Kézikönyv a Bibliához. Scolar Kiadó, Bp., 2001. - 120. o.

⁷ Pat és David Alexander: Kézikönyv a Bibliához. Scolar Kiadó, Bp., 2001. - 122. o.

⁸ Pat és David Alexander: Kézikönyv a Bibliához. Scolar Kiadó, Bp., 2001. - 122. o.

törvényének az uralma, amit Láamek vad éneke dicsőít (4:24). Figyelemreméltó, hogy az első bűn elbeszélése sem fejeződik be anélkül, hogy az ember egy reménysugarat kapna. Kétségtelen, hogy az a szolgaság, amelyre önmagát ítélte – azt remélve, hogy függetlenségét szerzi meg – önmagában véve végleges; a bűn, amely egyszer a világba lépett, elszaporodik, és sokasodásának mértékében csökken az élet, míg csak a vízözön egészen meg nem szünteti (Ter. 6:13). Mivel a szakadás kezdeményezése az embertől indult el, világos, hogy a kiengesztelődés kezdeményezése csak Istentől jöhet. Isten sejteni engedi, hogy egy napon kezdeményezni fog (3:15). Isten jósága, amelyet az ember megvetett, végül is felülkerekedik: ez a jóság majd „legyőzi a rosszat jóval” (Rómaiakhoz 12:21). Mindenesetre a Teremtés már megmutatja ennek a jóságnak a működését: az egyetemes büntetésből és erkölcsi romlásból kiment Noét és családját (Ter. 6:5-8), hogy velük egy új világot teremtsen (8:17;21).⁹

2. A két fiú ellentéte

Kétféle embert ismerek. Az egyik utánoz, felnöttet, mindent. A másik gyűlöli a felnötteket, kiáltozva lázad. Melyikből lesz híres ember? Kizárólag az előbbiből, hisz a hírnév legtöbbször tehetség kérdése, s a keserűség rongálja a tehetséget. Előbb – rövid időre - megfényesíti, majd hirtelen elapasztja, mint a gyertyafényt az oxigén-hiány... Minden eredetiség forrása az utánzás, a követve tanulás. Leonardo művészete nem egyéb mint mesterei iránti alázata, mely alkalmassá tette arra is, hogy megint mások őt kövessék. Csak a mímelő, a tapasztalatgyűjtők képesek fenntartani a világ körforgását; kicsit eltérve, félreértve, lázadónak álcázva – mégis alázatosan. Teremtett világokat lehetetlen egyetlen mozdulattal söpörni félre, a véső mozdulata mindig értelmetlen, ha csak egyszer sújt le. Gyakorolj és szenvedj, érts és láss! Szomorúságot arat, aki a pillanatnak vet.

A legtöbb írásmagyarázat - meglepő módon, s kissé célt is tévesztve - Káin és Ábel konfliktusát (is) igyekszik körüljárni, gyakran lehetséges “mögöttes” okok taglalásába bocsátkozva, valamifajta titkos tudás révületében. Ez a kutatási irány számos esetben vezet Ábel felelősségének – büntetőjogi kifejezéssel élve: sértetti közrehatásának – felvetéséhez, s ezzel párhuzamosan Káin szorgos mentegetéséhez. Ez a vizsgálódás érdekesnek nevezhető ugyan, ám erőltetése és eredménycentrikus - a konkrét, történeti lehetőségeken felülemelkedő – túlhajtása könnyen elterelheti figyelmünket a lényegesebb kérdésekről, melyeket Isten nem

⁹ Stanislas Lyonnet: Bűn (szócikk). In: Biblikus Teológiai Szótár, Szent István Társulat, Bp., 1986.; 166. o.

véletlenül írt le és emelt ki – mindannyiunk okulására. Kényes egyensúly ez; néha a – valós - történeti háttér ismerete közelebb segít a lelki üzenet megértéséhez, néha azonban – különösen ha öncélú fejtegetésekbe torkollik – távolabb visz attól.

Az egyik legelterjedtebb megközelítés szerint a “mitikus” történet mögött – a két testvérben megtestesülő – állattenyésztő és földművelő kultúrák érdekellentéte áll. A kánaáni területre bevándorló, főleg állattenyésztő zsidó törzsek egyébként később ezzel az elbeszéléssel akarták igazolni, egyrészt azt, hogy mint Isten előtt kedveseknek övék a terület, másrészt azt, hogy az őslakosság elűzése és nomád életmódra kényszerítése jogos bosszú Ábelért. Más elképzelés szerint a bevándorló zsidó törzsek a nomadizáló keniták csavargó életét igyekeztek Isten Káint sújtó átkával magyarázni. Egyes magyarázatok szerint az Istentől Káinra sütött bélyeg (“letörölhetetlen”) esetleg a környező népek tetoválási szokására utal”.¹⁰

Káin és Ábel konfliktusának “valódi” okait, előzményeit, lehetséges körülményeit számos neves szerző is igyekezett hihető magyarázattal megalapozni. Philónon, a Krisztus utáni I. századi zsidó újplatonistától kezdve, Josephus Flaviuson át a Korán, illetve számos iszlám, zsidó és keresztény monda és kommentár vállalkozott arra, hogy túllépjen a Biblia kínálta kapaszkodókon, vagy éppen azok felhasználásával teremtsen olyan értelmezési lehetőségeket/lehetséges “megoldásokat”, amelyek nyilvánvalóan nem igazolhatóak teljes bizonyossággal. Ezek közös pontja, hogy azokat az ősi ösztönöket állítják magyarázataik középpontjába, melyek akkor, s azóta is a leggyakoribb és legnyilvánvalóbb szétfeszítői voltak bármifajta közösségi vagy családi kapcsolatnak.

Így – ezek között – erőteljesen képviselteti magát a fiú vágya az apai elismerésre és a féltékenység és irigység testvérével szemben. Hasonlóan előkelő helyen szerepel az értelmezések között a Káinon eluralkodó birtoklási vágyra történő hivatkozás, amely a Példabeszédek 28:22-t (“Siet a marhakeresésre a gonosz szemű ember”) is kifejezetten Káinra vonatkoztatja. A testvérvizsoly harmadik okaként a Szentély helye miatti esetleges vitát említik, amennyiben a testvérek azon vitatkoztak volna, hogy hol is kerüljön felállításra az áldozat bemutatásának helye (erre vonatkozna – ebben a megközelítésben a Mikeás 3:12). A negyedik magyarázat szerint az összeütközés valódi kiváltó oka, s Káin elhajlásának mozgatórugója egy asszony iránti szerelem lehetett.

Nem csupán a teológia és társtudományai képviselőit készítette elemzésekre és továbbgondolásra Káin és Ábel fatális esete. A mélylélektan történetében a magyar Szondi

¹⁰ Gecse – Horváth: Bibliai Kislexikon. Kossuth, 1978., 123. o.

Lipót a családi tudattalan felfedezőjeként szerepel. Vizsgálatai alapján megállapította, hogy egyes családokban generációkon keresztül a „káini” hajlamok, gyilkos indulatok és sorsok ismétlődnek.¹¹ Elméletében a „kényszersorsok” mellett, a „választott sors” lehetőségét sem zárja ki teljesen. Ehhez a „mózesi” felemelkedéshez – Szondi koncepciója szerint – a sorsanalitikus terápia adhat segítséget. A családfakutatással, a személyiség gyökértényezőinek (Szondi-tesztel végzett) feltárásával válik esetleg lehetővé a beteg, és káini bűnöket elkövető személyiség számára sorsválasztás. A sorsanalízis elméletének és terápiájának néhány lényeges alapelvét a modern pszichoterápia, a szociálpszichológia és a genetika vitathatónak tartja, de a Szondi-tesztet a pszichiátriában és a bűnözők személyiségének vizsgálatánál – más vizsgálati módszerekkel párhuzamosan – rendszeresen alkalmazzák.

3. A törvény, mint jog és igazság egyesítője

Az igazság hétköznapi, filozófiai és biblia fogalma jelentős eltérést mutat. Hétköznapi értelemben az a kijelentés lesz igaz, amely tartalmát tekintve megfelel a kézzel fogható, szemmel látható vagy más módon megtapasztalható valóságnak, filozófiai értelemben pedig – leegyszerűsítve - azon kritériumok összessége, amelyek alapján eldönthetjük, hogy egy adott kijelentés igaz vagy hamis.¹²

Az igazság bibliai fogalma részben más, részben pedig a filozófiai megközelítés konkretizálása, mert egy hitbéli tapasztalaton: az Istennel való találkozáson – és tegyük hozzá; kapcsolaton – alapul. Lényeges, hogy az igazság bibliai fogalma is jelentős alakváltozáson megy át; az Ószövetségben az igazság mindenekelőtt a szövetséghez való hűség, amely az Újszövetségben “a Krisztusban összpontosuló kinyilatkoztatás teljességévé válik”.¹³

A héber 'aman ige, amelyből az 'emét (igazság) szó származik, elsődlegesen azt jelenti, hogy valami szilárd, biztos, hiteltérdemlő. Az Ószövetségben gyakran Isten 'emétként jelenik meg, általában népe érdekében történő közbeavatkozásai esetében, s ilyenkor Isten hűségéeként fordítandó (pl. Zsolt. 31:6; Ézsaiás 49:7).¹⁴ Az emberekre vonatkoztatott jelző is valamennyi esetben a hűséget és megbízhatóságot hivatott jelezni (Kiv.

¹¹ Szondi Lipót: Káin, a törvénytörő; Mózes, a törvényalkotó. Gondolat, Budapest, 1987.

¹² Filozófiai Kisenciklopédia – Kossuth, 1993.; 156. o.

¹³ Ignace de la Potterie: Igazság (szócikk). In: Biblikus Teológiai Szótár, Szent István Társulat, Bp., 1986.; 553-554. o.

¹⁴ uo.

18:21; Neh. 7:2), azzal, hogy mindkét idézett igehely hozzáfűzi a minősítéshez – mintegy további magyarázatképpen – az “istenfélő” jelzöt is¹⁵, meghatározva a hűség erkölcsi alapértékét és irányát.

Isten uralkodik a világon, s így az embereken is; Ő az aki mindent átlát és mindenkit megítél (Jer. 11:20; 17:10). Isten jogalkotó és jogalkalmazó “funkciója” elválaszthatatlanul olvad össze.

A *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* római jogi és erkölcsi alapelvei egyként megvalósulnak a történetben (számonkérhetőek a “történeten”). Mind a helyes/helytelen binaritás megjelenítésére, mind pedig az elvárttól eltérő magatartás (jog)következményeinek világos kinyilvánítása megtörténik Isten részéről – már Káin ölési cselekményét megelőzően -, amennyiben világos intelmet intéz Káinhoz, továbbá az Ádámmal és Évával történtek – a kiűzetés okai és körülményei – is világossá tették/tehettek Káin számára, hogy Isten intelmének figyelmen kívül hagyása a vele való kapcsolatban is szükségképpen törést eredményez.

A héber Tórah szónak tágabb és nem annyira szigorúan jogi az értelme, mint a görög Nomosnak, amellyel a Septuaginta fordította. Olyan “tanítást” jelöl, amelyet Isten adott az embereknek magatartásuk szabályozására. Mindenekelőtt arra a törvénygyűjteményre vonatkozik, amelyet az Ószövetség Mózesrel kapcsolt össze. Az Újszövetség a kifejezésnek erre a judaizmusban kialakult klasszikus értelmére támaszkodva “a Törvény”-nek nevezi azt az egész rendet, amelynek ez a törvényhozás volt az alapköve (Róma 5:20), ellentétben a kegyelem Jézus alapította uralmával (Róma 6:15; János 1:17); beszél viszont “Krisztus Törvényéről” is (Galata 6:2). A két Szövetséget a keresztény teológiai nyelv azzal is megkülönbözteti egymástól, hogy az egyiket “régii törvénynek”, a másikat “új törvénynek” nevezi. Ezenkívül létezik még a “természettörvény” rendje (Róma 2:14), a két renden kívül élő emberek számára. Mindhárom “üdv történeti” formát ugyanaz a kifejezés írja le és egyúttal fogja is össze; a törvényé.¹⁶

A Teremtés 1-11 fejezetei (és a csekély számú párhuzamos hely) szemléletesen ábrázolják azt a vallási rendet, amelyben az emberek az ígéretnek (Ábrahám és a Pátriárkák) és a Törvény (Mózes) döntő korszakáig éltek. Az ember kezdettől fogva szembe találja magát egy pozitív paranccsal, amely kifejezi Isten “akarátát” (I. Mózes 2:16); éppen ebben áll a

¹⁵ i. m. 555. o.

¹⁶ Pierre Grelot: Törvény (szócikk). In: *Biblikus Teológiai Szótár*, Szent István Társulat, Bp., 1986.; 1346-1347. o.

Paradicsom próbatétele, és e parancs áthágásának lesz következménye, hogy a halál belép a világba (I. Mózes 3:17; Róma 5:12). Következésképpen világos, hogy Isten nem hagyta törvény nélkül az embert. Van erkölcsi szabálya; Isten erre emlékezteti Káint (I. Mózes 4:7), és ezt szegi meg a vízözön nemzedéke (I. Mózes 6:5). Vannak vallási parancsok is, amelyeket Noé együtt kap az isteni szövetséggel (I. Mózes 9:3-6), és vannak az akkori emberek által végzett kultikus szertartások is (I. Mózes 4:3; 8:20). Az emberek aszerint igazak (4:3; 5:24; 6:9) vagy gonoszok (4:4; 6:5; 11:1-9), hogy milyen magatartást tanúsítanak eme embrionális törvény iránt.¹⁷

4. Az áldozat szerepe és jelentősége az Ószövetségben, illetve a konkrét történetben – s ami mindebből következik

Káin és Ábel történetét mindaddig nem érthetjük meg igazán, amíg nem látjuk tisztán az áldozat, ill. a különféle áldozati formák tartalmát, jelképes jelentését.¹⁸ Ezek összefoglalását 3Móz 1-7. fejezeteiben találjuk.

A történet szempontjából a bűnért való áldozat és a hálaáldozat bír jelentőséggel. Ezek indítékuk és formájuk tekintetében egyaránt eltértek egymástól. A bűnért való áldozat a bűn felismerésén, a büntudat kialakulásán és a bűnösség nyilvános elismerésén alapult. Akinek a lelkében mindez meggyőződéssé érett, annak egy ép, hím állatot (rendszerint bárányt) kellett áldozatként bemutatnia. Ezzel jelképesen, de érdemben kifejezte az „Istennek ama Bárányába” (Ján 1,29) vetett hitét, aki tökéletes tiszta és romlatlan s aki mint Megváltó, helyettes áldozatával és halálával megmentheti a bűnbánó bűnöst a bűn jogos büntetésének hatálya alól. A hálaáldozat - az előbbitől eltérően - az Isten sokféle földi áldása fölött érzett öröm és hála kifejeződési formája volt, és elsősorban termények, élelmiszerek formájában került bemutatásra, mint amelyek az isteni gondviseléstől rendelt termő erők gyümölcsei.¹⁹

A történet szerint – amennyiben ezeket az áldozati formákat visszavetítjük a jelen tanulmány tárgyát képező történetre - Ábel az előbbi, Káin az utóbbi formában mutatott be áldozatot. Látszólag kézenfekvő, hogy ki-ki a maga foglalkozása szerint vitt állatot vagy terményeket az Úr színe elé. Azonban az áldozat mibenlétének és formájának jelképes jelentése volt, így - amennyiben ez igényként merült volna fel - egymás között cserélhették

¹⁷ Pierre Grelot: Törvény (szócikk). In: Biblikus Teológiai Szótár, Szent István Társulat, Bp., 1986.; 1347. o.

¹⁸ <http://biblia.biblia.hu/bibliaismeret/Kain> es Abel

¹⁹ <http://biblia.biblia.hu/bibliaismeret/Kain> es Abel

volna Istennek szánt felajánlásait. A megváltás lényegét, a helyettesítés eszméjét magukban hordozó áldozatok kezdettől fogva ismertek voltak, akkor is, ha rendszerezett formában csak jóval később, Mózes korában kerültek lejegyzésre.²⁰ Isten egyetlen nemzedéket sem hagyott bizonytalanságban az üdvösség útja felől! Már Ádám és Éva is ismerték a megváltás ígértét és az erre emlékeztető áldozatot (1. 1Móz 3,15).²¹ A Szabadítóra vonatkozó ígértet és az áldozati rendszert áthagyományozták utódaikra, akik - az életkorokat figyelembe véve - hosszú évszázadokon keresztül első kézből ismerhették meg a teremtés, bűneset és evangélium szavait. Ádám és Éva első gyermeke, Kain, nevében is hordozta az Istenhez visszatérő ember reménységét: „Nyertem férfiat az Úrtól v. Urat” (1Móz 4,1).²²

Káin és öccse, Ábel minden jel szerint eltérő indíttatásból követték szüleik hitét. Ábel áldozata - hite és őszintesége miatt - Isten szemében becsesebb volt Kainénál (Zsid 11,4), amit az idősebb testvér féltékenyen vett tudomásul (1Móz 4,5). Míg tehát Ábel áldozata a bűnösség, a megváltásra szorultság tudatát fejezte ki, addig Káin lelkében csupán hála élt - ha élt egyáltalán -, de hiányzott a bünfelismerés és a bűnbánat. Ha Isten mindezzel együtt elfogadta volna az elsőszülött fiú áldozatát, akkor ebben a végzetes tévedésében erősítette volna meg. Így tehát elsősorban éppen Káin érdekét szolgálta az az elutasítás, amit ő nem tudott sem megérteni, sem feldolgozni.²³

Isten látta a torz, helytelen reakciókat, amelyek az elutasítás nyomán ébredtek Káin lelkében, és megpróbálta megakadályozni azok kibontakozását: „És monda az Úr Káinnak: Miért gerjedtél haragra, és miért csüggesztéd le fejedet? Hiszen, ha jól cselekszel, emelt fővel járhatsz; ha pedig nem jól cselekszel, a bűn az ajtó előtt leselkedik, és reád van vágyódása; de te uralkodjál rajta” (1Móz 4,6-7).²⁴ Ezek a szavak a figyelmeztetésen túl az élet egyik legfőbb értékére irányítják a figyelmet: „emelt fővel járni”. Ez a becsületes, igaz élet legfőbb jutalma, amit rendszerint csak akkor becsülünk valódi értéke szerint, amikor már elveszítettük.

²⁰ Arra, hogy a később írásba foglalt rendelkezések korábban, kezdettől is hatályban voltak, más példákat is találunk a Bibliában Az özönvíz előtt Isten úgy rendelkezett, hogy a „tisztának” mondott, áldozat és később fogyasztás céljára használható állatokból 7-7 db-ot vigyen Noé a bárkába, míg a tisztátalanokból 1-1 párt a faj fenntartása céljából. Noha csak 3Móz 11. fejezetében olvashatjuk a két csoport tételes leírását, nyilvánvaló, hogy már Noé számára is ismert kategóriák voltak.

Noha szintén csak Mózes korában kerül írásba foglalásra a Tízparancsolat, de már előbb is találkozunk olyan hivatkozásokkal, hogy pl. a házasságtörést vagy a szombati nyugalom parancsának megszegését súlyos bűnnek tekintették (l. pl. Ábrahám és Gérár királya: 2Móz 20,2-9; Potifárné és József: 1Móz 39,9; ill. a zsidó nép a törvényadás előtt: 2Móz 16,23) stb.

²¹ <http://biblia.biblia.hu/bibliaismeret/Kain> es Abel

²² <http://biblia.biblia.hu/bibliaismeret/Kain> es Abel

²³ <http://biblia.biblia.hu/bibliaismeret/Kain> es Abel

²⁴ <http://biblia.biblia.hu/bibliaismeret/Kain> es Abel

Ugyanakkor a kísértés természetét is érzékletesen fejezik ki ezek a szavak: „az ajtó előtt leleselkedik”, hogy az első adandó alkalommal besurranjon az életünkbe, és megfertőzze, tönkretégye azt. Sátán nem nyíltan támad, mert akkor könnyebb lenne elutasítani. Isten látta, hogy a belső békétlenség, a harag, amivel Káin is küzdött a lelkében, kifejezetten melegágya a rossz, helytelen döntéseknek. Erre kívánta figyelmeztetni Ádám és Éva első gyermekét, de hasztalan.

Isten óvása, figyelmeztetése ellenére is bekövetkezett az újabb bűn, méghozzá a legkirívóbb formában - gyilkosság, testvérgyilkosság formájában. Milyen megrázkódtatás lehetett Ádámnak és Évának látni, hogy egyik fiuk meghal a másik kezétől! Ekkor érthették meg azt, amit máig is sokan hitetlenkedve fogadnak: látszólag jelentéktelen volt az első engedetlenség, mégis alkalmas volt arra, hogy megnyissa a zsilipeket a rossz áradata előtt, ami egyre rohamosabban burjánzott el, mint egy „gazdag lombozatú vadfa” (Zsolt 37,35). Nem kellett hozzá sok idő, csupán egyetlen emberöltő, és máris a legsúlyosabb formában jelent meg a bűn!²⁵

Miért ölte meg Káin Ábelt? Mi az, ami az ő számára is igazolható egy ilyen súlyos tettet? A Biblia válasza leleplezi a bűn irracionális, értelmetlen és méltánytalan voltát: „Mivel az ő cselekedetei gonoszok voltak, a testvéréé pedig igazak.” (1Ján 3,12) Azaz nincs válasz, nincs logikus magyarázat. A rossz egyszerűen nem tudja elviselni a jó jelenlétét (vö. 2Tim 3,12).²⁶

Isten következetes, a körülményektől és az adott személy „érdemeitől” független mentő szándékát bizonyítja, hogy Káint nem csupán előzetesen figyelmeztette és próbálta visszatartani, hanem a tett elkövetése után sem hagyta magára. Az első emberpárhoz hasonlóan őt is tapintatos kérdéssel kereste meg, olyan kérdéssel, amivel gondolkodtatni és a lelkiismeretét ébresztgetni kívánta: „És monda az Úr Káinnak: Hol van Ábel, a te atyádfia?” (1Móz 4,9/a) Káin azonban nem tört meg, hanem pimasz, cinikus, hazug, elutasító választ adott: Csak akkor mutatott némi sajnálkozást, amikor bűnbánat hiányában elhangzott fölötte a számkivetés ítélete: „Akkor mondta Káin az Úrnak: Nagyobb az én büntetésem, hogyszem elhordozhatnám.” (1Móz 4,13) Ez a sajnálkozás azonban egyértelműen nem a tettének, hanem a tette következményének szólt. Nem az elkövetett és jóvátehetetlen bűnt, testvére halálát fájlalta, hanem saját magát sajnálta a büntetés hallatán.²⁷

²⁵ <http://biblia.biblia.hu/bibliaismeret/Kain> es Abel

²⁶ <http://biblia.biblia.hu/bibliaismeret/Kain> es Abel

²⁷ <http://biblia.biblia.hu/bibliaismeret/Kain> es Abel

5. Káin és tette a hatályos büntetőjog mérlegén

5.1. A tett

A nálunk széles körben elterjedt felfogás szerint a bűnösség a társadalomra veszélyes cselekmény és az elkövetője közti pszichikus viszony, amelynél fogva a cselekmény az elkövetőnek felróható.²⁸ A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban Btk.) 10. § (1) bekezdése értelmében bűncselekmény az a szándékosan vagy - ha a törvény a gondatlan elkövetést is bünteti - gondatlanságból elkövetett cselekmény, amely veszélyes a társadalomra, és amelyre a törvény büntetés kiszabását rendeli. A Btk. 13. §-a alapján szándékosan követi el a bűncselekményt, aki magatartásának következményeit kívánja, vagy e következményekbe belenyugszik. Ismerve Káin lelkiállapotát az ölési cselekményt megelőzően, illetve hajlíthatatlan, megbánás nélküli hozzáállását azt követően; alappal következtethetünk arra, hogy itt fel sem merülhet a gondatlan alakzat lehetősége.

A szándékosságnak van egy tudati, másrészt egy akarati-érzelmi oldala, annak ellenére, hogy a Btk. csak ez utóbbiról tesz említést.²⁹ Ahhoz, hogy valamit kívánhassunk, vagy valamibe belenyugodhassunk, azt fel kell ismernünk, illetőleg – legalábbis mint lehetőséget – előre kell látnunk. Ezért a szándékosság fogalmához értelemszerűen hozzátartozik a tudati oldal is. A tények tudata szempontjából a szándékosságnak az objektív tényállási elemeket megvalósító életbeli jelenségeket kell átfognia. Az elkövetőnek az objektív tényállási elemeket megvalósító tényeket – azonban csupán - abban az absztrakciós fokban kell ismernie, ahogyan ezek az elemek a törvényi tényállásban szerepelnek. Az emberölés [Btk. 166. § (1) bek.] megvalósulásához elegendő pl. arról tudni, hogy a passzív alany élő ember.³⁰

A törvény – amint arra már utaltam - a szándékosság két fajtáját különbözteti meg egymástól. Közülük az egyenes szándékot (*dolus directus*) a kívánás, míg az eshetőleges szándékot (*dolus eventualis*) a belenyugvás jellemzi. Az utóbbi, mint a bekövetkezéssel szembeni közömbösség, akkor is fennforog, ha az elkövető szívesebben venné, ha a következmény elmaradna, de ez részéről pusztán megalapozatlan óhaj.³¹ Káin vonatkozásában az eshetőleges szándékot sem zárhatjuk ki ítéleti bizonyossággal, ám az eset körülményeinek gondos mérlegelése alapján nagyobb a valószínűsége a minden lényeges

²⁸ Nagy – Tokaji, 88. o.

²⁹ Nagy – Tokaji: A magyar büntetőjog általános része. JATEPress 1994., 52. o.

³⁰ Nagy – Tokaji, 53. o.

³¹ Nagy – Tokaji, 52. o.

mozzanat vonatkozásában tudatos és számító magatartásnak, melyet leginkább az álnok szavunk képes nyelvileg visszaadni.

Az emberölés és a halált okozó testi sértés elhatárolása szempontjából a Legfelsőbb Bíróság 15. számú Irányelvében megjelölt tárgyi és alanyi körülmények vizsgálata alapján kell jogi következtetést levonni arra nézve, hogy az elkövető szándéka a sértett életének a kioltására, avagy testi sérülés okozására irányult-e.³²

A már említett 166. § (1) bekezdése értelmében: „Aki mást megöl, büntettet követ el, és öt évtől tizenöt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő”. A tényállásnak azonban nem csupán alapesete, hanem számos minősített esete is van, amelyek büntetési tétele – a (2) bekezdés alapján - tíz évtől tizenöt évig terjedő, vagy életfogytig tartó szabadságvesztés, ha az emberölést a) előre kitervelten, b) nyereségvágyból vagy c) más aljas indokból, illetőleg célból, illetve d) különös kegyetlenséggel, esetleg e) hivatalos személy vagy külföldi hivatalos személy ellen, hivatalos eljárása alatt, illetőleg emiatt, közfeladatot ellátó személy ellen, e feladatának teljesítése során követik el. Az ügy egyik érdekessége, hogy mindegyik említett minősített eset megállapításához találunk elegendő bizonyítékot, még az e) pont alatti esetben is tartható lenne az az álláspont, amely szerint Ábelt éppen hivatalos, illetve sajátos „közfeladatot” megvalósító tevékenysége – az áldozati ajándék bemutatása – miatt érte a támadás.

Felmerülhet – elvi lehetőségként – az emberölés privilegizált esete is, amennyiben a Btk. 167. §-a kimondja, hogy „Aki mást méltányolható okból származó erős felindulásban megöl, büntettet követ el, és két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő”. Lényeges azonban, hogy az erős felindulásban elkövetett emberölés speciális büntetőjogi megítélésének feltétele az ölési szándék kialakulásának méltányolható volta, és a cselekmény rögtönössége. A fiziológiai, vagy patológiás eredetű indulat, érzelmi fellobbanás (affektus) tudatszűkítő hatása az,³³ ami a büntetőjog szempontjából jelentőséggel bír. Az erős felindulásban elkövetett emberölés megállapítására a fiziológias affektus adhat alapot. Az indulat ebben az esetben ép lélektani alapon alakul ki. A privilegizált eset megállapításának feltétele, hogy az erős felindulás erkölcsileg (nagyon lényeges!) méltányolható okból

³² BH 2002. 214. I.

³³ BH2002. 214. II.

származzék. További feltétel, hogy a méltányolható ok az elkövetőn kívüli, külső körülmény legyen.³⁴

A Legfelsőbb Bíróság 15. számú Irányelvében is rögzítette, hogy a jelentéktelen sérelmet követő túlméretezett indulatkitörés - méltányolható ok hiányában - nem alapozza meg az erős felindulásban elkövetett emberölés megállapítását. Az erős felindulás megállapíthatóságának alapfeltétele, hogy az ne csupán a terhelt bensőjéből, pszichéjéből fakadjon, hanem azt valamely külső ok váltsa ki. Isten Ábel áldozatára tekintő döntése pedig nyilvánvalóan nem tekinthető ilyennek.

Kérdésként merül fel, hogy vajon Káin „csupán” embert ölt-e, vagy ezen felül egyéb bűncselekményt is elkövetett? E probléma az egység vagy halmazat dilemma eldöntése révén oldható fel. Bűnhalmazat az, ha az elkövető egy vagy több cselekménye több bűncselekményt valósít meg, és azokat egy eljárásban bírálják el.³⁵ A 85. § (1) és (2) bekezdése alapján bűnhalmazat esetén egy büntetést kell kiszabni, a bűnhalmazatban lévő bűncselekmények büntetési tételei közül a legsúlyosabb alapulvételével. Érdemben az emberölés mellett az Istennel szembeni hányaveti, arrogáns viselkedés róható fel Káinnak, amennyiben ez egy tudatos megtévesztő magatartást is megjelenít. Lényeges leszögezni, hogy a megtévesztés, hazugság vagy rebellis alapállás – ha egyébként nem illeszkedik valamely tényállás keretei közé – önmagában nem valósít meg bűncselekményt a hatályos jogszabály alapján. Talán még a Btk. 140. § (1) bekezdésében szabályozott büntetendő magatartás áll a legközelebb Káin tettehez, amennyiben „Aki olyan tömegzavargásban vesz részt, amelynek közvetlen célja, hogy a) az Országgyűlést, b) a köztársasági elnököt, c) a Legfelsőbb Bíróságot, d) a Kormányt alkotmányos jogköre gyakorlásában erőszakkal vagy ezzel fenyegetve akadályozza, vagy intézkedésre kényszerítse, büntetett követ el, és két évtől nyolc évig terjedő; a tömegzavargás szervezője vagy vezetője öt évtől tizenöt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Lényeges, hogy a (2) bekezdés alapján a lázadás előkészülete is büntetendő. A káini történet esetében a lázadás elszenvedője maga Isten, akit –

³⁴ BH2001. 461. Az erős felindulásban elkövetett emberölés esetében az indulat méltányolható okból keletkezésének a megállapítása szempontjából vizsgálni kell az elkövető és a sértett között fennálló érzelmi viszonyt, valamint a korábbi és az elkövetést közvetlenül megelőző cselekményeket, ezek ismeretében kell állást foglalni, hogy az ép lélektani alapon kialakult intenzív indulat az elkövetőn kívül álló ok hatására jött-e létre, és hogy az erkölcsileg bizonyos fokig menthető-e.

BH1998. 160. I. Az emberölésnek erős felindulásban elkövettként minősítését kizártá teszi, ha az elkövető az őt ért sérelem és az ölési cselekményt megvalósító véghezvitel közötti időben olyan célszerű és logikus magatartást tanúsított, amelynek folytán nem vonható le olyan következtetés, hogy az indulata olyan mértékű volt, mely a tudatát elhomályosította.

³⁵ Btk. 12. § (1)

az egyik lehetséges értelmezés szerint - abban próbál megakadályozni, hogy a továbbiakban is „Ábel áldozatára tekintsen”. Isten észlelte a lázadásra irányuló előkészületet; még a tragikus esemény előtt félreérthetetlen módon arra inti Káint, hogy tartózkodjon felömlő indulatai szabadon engedésétől.

Továbbra is állítva, hogy hazugság – függetlenül a hatályos szabályozástól – bűn, Káin cselekménye első szemrevételezés alapján heterogén anyagi halmazatnak minősülhet, amennyiben több cselekményével több különböző diszpozíciót valósított meg (először ölési cselekményt realizált, utóbb pedig egy hazugsággal kívánta leplezni ezt a cselekményt). A ma divatozó büntetőjogi dogmatika alapján a halmazat megállapítását általában kizárja, ha a tényállások között szükségszerű kapcsolat van.³⁶ Ennek megfelelően látszólagos anyagi halmazatról beszélünk, ha az egyik cselekmény megvalósulása valamely okból kizárja a többi megállapítását. Ilyen sajátos ok a magatartás ún. büntetlen utócselekmény jellege, amennyiben “(...) az elkövető utócselekményre azért kényszerül, mert a jogszerű magatartás az önfeljelentés veszélyét jelentené”.³⁷

E problémakörhöz kapcsolódóan nyomatékosan és ismételten meg kell jegyezni, hogy a hatályos büntető-, illetve szabálysértési jog a hazugság, megtévesztés, arrogáns fellépés stb. tényállásokat nem szabályozza, miközben ezek bűn jellege – a következményekkel egyetemben - világosan kiolvasható a Bibliából.³⁸ Úgyszintén eltérést fedezhetünk fel a hatályos büntető-eljárásjog és Isten Igéjének rendelkezései között az igazmondási kötelezettség tekintetében, amennyiben eljárásjogunk tolerálja az elkövető eljárásbani hazugságait – mindaddig, amíg azok nem illeszthetőek valamely sui generis tényállás (pl. hamis vád) keretei közé.³⁹ Ezzel szemben a Biblia egységes standardot jelenít meg, nem ismeri a szükségszerű hazugság, illetve a kegyes füllentés kategóriáit sem.⁴⁰

³⁶ Nagy – Tokaji, 160. o.

³⁷ Nagy – Tokaji, 170. o.

³⁸ 5. zsoltár 7. verse; Jeremiás 7:4; Jelenések 21:27.

³⁹ Azon személyek, akikkel szemben büntetőeljárás folyik, nem valósítják meg a bűncselekményt, amikor tagadásukkal más terhelt-társukat vádolják hamisan a cselekmény elkövetésével. ("védekezési hazugság") Ha azonban ez olyan személy ellen irányul, aki az ügyben eddig még nem szerepelt, megvalósulhat a bűncselekmény.

⁴⁰ 3 Mózes 19:11; Jób 6:28

5.2. A büntetés

A minősítés elvégzését követően kerülhet sor a büntetés kiszabására. A büntetés kiszabás során értékelhető egyes releváns tényezőkre vonatkozóan a BK 154. szám ad részletes leírást és támpont-rendszert a jogalkalmazói mérlegelést elősegítendő. A büntetést - céljának (37. §) szem előtt tartásával - a törvényben meghatározott keretek között úgy kell kiszabni, hogy igazodjék a bűncselekmény és az elkövető társadalomra veszélyességéhez, a bűnösség fokához, továbbá az egyéb súlyosító és enyhítő körülményekhez.⁴¹ A bűnösségi körülményeket minden esetben egymással egybevetve, összefüggésükben kell értékelni. Nem a számuk, hanem az adott esetben meglevő hatásuk a döntő a büntetés meghatározásánál.

A hivatkozott állásfoglalás szerint a törvény idézett rendelkezése a bíróságok számára azt a kötelezettséget jelenti, hogy a büntetés kiszabás során figyelembe jövő valamennyi alanyi és tárgyi tényt felderítsék, és a jogkövetkezmények alkalmazásakor értékeljék. A büntetés kiszabási tényezőket – érthető módon - nem lehet egyszer s mindenkorra meghatározni. A folyamatos kulturális és gazdasági változások ellenére időről-időre szükséges egy olyan általános iránymutatás, mely - ha nem is véglegesen, de hosszabb távon - felsorakoztatja mindazt, aminek felderítését és értékelését a bíróságoktól indokoltnak tartja.

Értelemszerűen a bíróság által megállapított minősítéshez kapcsolódó büntetési keret jelenik meg a legmeghatározóbb büntetést befolyásoló tényezőként. Ez jelöli ki azokat a határokat, amelyek között a súlyosító és enyhítő - összefoglalóan a büntetést befolyásoló - körülmények a büntetést alakíthatják.

A büntetést befolyásoló körülményeket nem elvont általánosságban, nem mechanikusan, hanem a konkrét ügy tényeire vonatkoztatva kell értékelni.⁴² Valamely, általában súlyosítónak vagy enyhítőnek tartott tényezőt akkor lehet a konkrét ügyben is ilyenként értékelni, ha az indok, amely miatt annak súlyosító vagy enyhítő hatása van, az adott ügyben is megállapítható. Ugyanazon tény más cselekmény vagy más elkövető vonatkozásában közömbös vagy ellenkező hatású is lehet. Ennek az okfejtésnek elsősorban Káin indulatosságának mérlegelése körében lehet jelentősége – ahogyan azt már korábban is kifejtettük.

Párhuzamba állítva ezt az álláspontot a bűnesetet megelőző okfolyamat egyik lényeges mozzanatával, az áldozat visszautasításával; kijelenthetjük, hogy pl. Káin és Ábel

⁴¹ 83. § (1)

⁴² BK 154.

történetében a Káin által bemutatott áldozat – egészen pontosan annak jól megragadható tulajdonságai; a mennyisége, íze, állaga stb. - egy más személy részéről történő bemutatása egy hívő, törekvő és örömteli szívet is kifejezhetett (volna). Ugyanaz a termés – ám két különböző szív.

A büntetést befolyásoló tényezők között különbséget tehetünk az alanyi, illetve tárgyi jellegűek között. A büntetést befolyásoló alanyi tényezők között említést érdemel az a jogalkalmazói zsinórmérték, amely szerint a bűncselekmény méltányolható indítóoka enyhítő, az erkölcsileg különösen elítélendő oka – azaz pl. Káin tette - súlyosító körülmény. Az elkövető önfeljelentése is enyhítő körülmény, esetünkben erről sincsen szó. Ehhez kapcsolódóan a bűnösségre is kiterjedő beismerő vallomás enyhítő körülmény, és a részbeni beismerés is az lehet. Nagyobb a nyomatéka, ha az felderítő jellegű; ilyen esetben a cselekmény egészére kiterjedő beismerésnek a bűnösség részbeni tagadása mellett is enyhítő hatása van. Tettezés esetén csak a bűnösség elismerésének és a megbánásnak van jelentősége. Az elkövető cselekmény után tanúsított elvetemült magatartása súlyosító körülmény – ennek az elemnek Káin tettének megítélésakor is különös szerep jut. A büntetést befolyásoló tárgyi körülmények közül ki kell emelni, hogy a kitaró, a fondorlatos, a gátlástalan, a garázda, az orvul való vagy egyébként veszélyes elkövetési mód súlyosító körülmény, és ugyanígy értékelendő, ha az elkövető a bűncselekménnyel szükségszerűen együtt járó szenvedésnél nagyobb testi vagy lelki gyötrelmet okoz. Az élet és a testi épség elleni bűncselekményeknél az elkövetéshez használt eszköz különös veszélyessége súlyosító körülmény.⁴³ Szintén súlyosító körülmény, ha az adott módon használva nagy biztonsággal, az elhárításra esélyt sem hagyva, alkalmas a halálos eredmény előidézésére (pl. amennyiben Káin hátulról sújtotta le testvérét, akkor ez ilyen módon kerülhet értékelésre a „büntetékiszabás” során). Az eszköz különös veszélyessége nem értékelhető súlyosítóként, ha a bíróság erre is tekintettel minősítette súlyosabban a cselekményt.

Szintén súlyosító körülmény, ha a sértett védtelen, idős, beteg, védekezésre képtelen vagy oltalomra szoruló személy, terhes nő vagy az elkövető közeli hozzátartozója (pl. testvér, mint Ábel).

⁴³ uo.

6. Ehelyütt nem megkülönböztetve a fő- és mellékbüntetések, illetve intézkedéseket, valamint a különböző hátrányokat osztályozó egyéb elméleti konstrukciókat, tekintsük át a Káin által elszenvedett hátrányokat!

A büntetés célja a hatályos Btk. 37.§-a alapján a társadalom védelme érdekében annak megelőzése, hogy akár az elkövető, akár más bűncselekményt kövessen el. Maga a büntetés a bűncselekmény elkövetése miatt a törvényben meghatározott joghátrány. A 22. § b) pontja értelmében a büntethetőséget kizárja kóros elmeállapot, ám nyilvánvaló, hogy ebben az esetben sem gyengeelméjűség, szellemi leépülés, sem a kóros elmeállapot valamely egyéb formája nem volt (lett volna) megállapítható, illetve vélelmezhető. Ugyanígy kizárhatjuk az említett rendelkezés f) pontja szerinti jogos védelmi helyzetet, illetve a g) pont szerinti végszükség lehetőségét is, amennyiben Isten, Ábel vagy más személy részéről nem merült fel olyan lenyűgöző erejű – másként el nem hárítható – közvetlen támadás (és nem állott elő olyan objektívnek mondható veszélyhelyzet sem), amely a következmények elhárításának szükséges, illetve emocionálisan menthető mértékének ilyenén áthágását esetlegesen indokolhatta volna.

A 32. § - a büntethetőséget megszüntető okok katalógusa – két sajátos szempontot is felvet: sajátos büntethetőséget megszüntető ok egyrészt az elkövető halála [b) pont], illetve – egyebek mellett - a tevékeny megbánás [d) pont]. Előbbi logikusan irányítja gondolatainkat azon lehetőség felé, hogy Káin életben maradásának egyik lehetséges és szükséges oka éppen az érdemi, valóban megélt (elszenvedett) büntetés szükségessége (az elkövető halála egyébiránt a már kiszabott büntetés végrehajtását is lehetetlenné teszi [60. § a) pont]). Utóbbi pedig kiemeli azt a – máskülönben örvendetes és biztató – tényt, hogy Káinnak – talán - még szörnyű tette után is lett volna lehetősége a bocsánatkérésre, jóvátételre, érdemi megbánásra, ha Isten Ábel hollétét firtató kérdésére alázatos és töredelmes szomorúsággal felel meg.⁴⁴

Amit Káin tette nyomán következményként látunk megvalósulni, az egy ki- és elszakadás az addigi közegből, ami a szövegekörnyezet és a konkrét utalások alapján

⁴⁴ A Btk. 36. § (1) bekezdése értelmében nem büntethető, aki a személy elleni (XII. fejezet I. és III. cím), közlekedési (XIII. fejezet) vagy vagyon elleni (XVIII. fejezet), háromévi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő bűncselekménnyel okozott kárt a sértettnek közvetítői eljárás keretében megtérítette vagy a bűncselekmény káros következményeit egyéb módon jóvátette. A (2) bekezdés alapján a büntetés korlátlanul enyhíthető az (1) bekezdésben említett bűncselekmények esetében, ha az elkövető az ötévi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő bűncselekménnyel okozott kárt a sértettnek közvetítői eljárás keretében megtérítette vagy a bűncselekmény káros következményeit egyéb módon jóvátette.

hátrányos, büntetés-jellegű változás. A mai jogi műnyelv közügyektől eltiltásban,⁴⁵ kitiltásban,⁴⁶ illetve kiutasításban⁴⁷ megtestesülő intézményei állnak a legközelebb az akkori jogkövetkezményekhez – még akkor is, ha a párhuzam részben erőltetett, részben túlzó. Említenünk kell továbbá a 77/B. § (1) bekezdése szerinti vagyonek Kobzás intézményét is, amelynek elrendelésére a bűncselekmény elkövetéséből eredő vagyon tekintetében kerülhet sor. Káin esetében önmagában a földönfutó létre kényszerítettség megfosztotta őt azon javak elvitelének és élvezetének lehetőségétől, melyeket esetlegesen Ábeltől szerzett volna az ölési cselekmény realizálását követően.

7. Tanulságok a ma embere számára

Isten elképesztő mértékű kegyelme átüt ezen a történeten is; előre figyelmeztet (világossá teszi, hogy mi a helyes, s ebből következően elvárt magatartás), s ha elkövettünk valamit, utóbb is szelíden kérdez, hogy megkönnyítse megtérésünket. Már Ádám és Éva történetében is megalázó az a szeretet, amit a megtévedt emberpár iránt tanúsít, amikor a kiűzetéskor egy bőrruhával ajándékozza meg őket; s ugyanígy gondoskodik Káinról is, amikor egy megkülönböztető jellel biztosítja életben maradását.

A bűnt nem relativizálja, Ő a tökéletes viszonyítási és igazodási pont. Rendelkezéseinek érvényességét saját vérének pecsétjével igazolta és tette megkérdőjelezhetlenné számunkra. A mindenkori büntetőjog egyik gyengesége, hogy a szándékokra, lelki mozgatórugókra csupán következtetni tud, a cselekmény körülményeiből visszakövetkeztetve azokra. Isten ezzel szemben tökéletesen ismeri azt is, ami a szív mélyén van,⁴⁸ s onnan előtörve pusztít. A büntetőjog ultima ratio jellegéből is adódóan a büntetőjog nagy erőtlensége, hogy egy teljes, kifejtett folyamatból csak a legvégső mozzanatot ragadja ki és értékeli, ami szükségképpen vezet ahhoz a nagyfokú eszköztelenséghez, amelyben önmagát a jogkövetkezmények tekintetében a féken tartás, távol tartás, hűvösön tartás kategóriáira korlátozza. Különösen az ún. jogállami büntetőjogra igaz, hogy

⁴⁵ 53. § Azt, akit szándékos bűncselekmény elkövetése miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélnék, és méltatlan arra, hogy a közügyekben részt vegyen, azok gyakorlásától el kell tiltani.

⁴⁶ 60. § (1) A törvényben meghatározott esetekben azt, akit szabadságvesztésre ítélnék, egy vagy több helységről vagy az ország meghatározott részéből ki lehet tiltani, ha e helyeken tartózkodása a közérdeket veszélyezteti.

⁴⁷ 61. § (1) Azt a nem magyar állampolgár elkövetőt, akinek az országban tartózkodása nem kívánatos, a Magyar Köztársaság területéről ki kell utasítani. A kiutasított köteles az ország területét elhagyni, és a kiutasítás tartama alatt nem térhet vissza.

⁴⁸ Márk 7:21-22

értéksemlegességet mímelve behunyt szemmel hallgat, s csak akkor eszmél, ha az írott törvény betűje súlyos és durva támadást szenved. A hatóság a gondolatokat, véleményeket, érzéseket mindaddig tudatosan kívül rekeszti vizsgálódási körén, amíg azok jogilag releváns tényként meg nem jelennek egy konkrét indítványban. A mindent szabad, de nem minden hasznos bibliai alapelvét sajátosan értelmezve a klasszikus büntetőjog a majdnem mindent szabad, még ha nem is minden hasznos álláspontjára helyezkedik. Áttörést sejtető fejlemény az ún. resztoratív (helyreállító) igazságszolgáltatás intézményeinek megjelenése a magyar büntetőjogi megoldások között is, amennyiben ezek elmozdulást sejtetnek az érdemi – tehát lelki, érzelmi és anyagi – reparáció irányában – valamennyi érintett vonatkozásában, tehát az elkövető megbánására és a sértett lehetséges pszichikai szenvedéseinek eliminálására is gondot fordít.

Isten nem okozatossági elméleteket gyárt, hanem leírja a következményekkel is számoló abszolút igazságot egy-egy magatartás vagy tulajdonság vonatkozásában.

Számos író⁴⁹, gondolkodó és művész próbálta meg az idők folyamán értelmezni a történetet, olykor kiszínezve, átírva azt; addig “feltáratlan”, titkos okokat, mögöttes megfontolásokat jelenítve meg – mintegy “megoldva” és továbbgondolva az ügyet. Ezek az értelmezések gyakran az adott történeti, kulturális közeg pillanatnyi konfliktusait és ellentmondásait vetítették/vetítik vissza az ábeli történetre.

Bármire is jussunk, lényeges megállni egy pillanatra és rögzíteni a tényeket. Lehetséges, hogy Káin tettében valóban többféle indulati elem, motiváció és készítés is fellelhető, ám két tény nyilvánvaló; egyrészt, hogy Káinnak Isten figyelmeztetése nyomán lett volna lehetősége megálljt parancsolni indulatainak, ma közkeletűbb kifejezéssel élve: érzéseinek, másrészt, hogy az Írás nem véletlenül rögzít csupán néhány mozzanatot a teljes családtörténetből és magából a bűntényből is. Ezek ugyanis azok az elemek, gondolati és hitbéli kapaszkodók, amelyek számunkra szükségesek, azaz alkalmasak a befogadó olvasó megjobbítására, igazságban való nevelésére egy szembesítő kérdésfeltevés formájában: Hol állsz Te? Mire és mennyit áldozol? Időben, figyelemben vagy éppen pénzben? Miként kezeled a keserűséget, a felömlő vágyakat vagy éppen a kedvetlenséget. Mikor szeded le a fejedet és természetesnek gondolod-e gyilkos indulataidat? Vagy az azzal rokon szeretetlenséget és érzéketlenséget testvéred szenvedése láttán?

⁴⁹ pl. Szathmáry Sándor, az eszperantista írt Káin és Ábel címmel novellát, melyben a két címszereplő családjának lassú egymás ellen fordulását jeleníti meg, igen érzékletesen vázolja fel egy egyre gyorsuló fegyverkezési verseny lelki nyomorúságait és tragikus végkifejletét.

Kell, hogy mindezt végiggondoljuk. Leginkább azért, hogy növekvő ismerettel és hittel mondhassuk: “Mi nem tartozunk azok közé, akik elpártolnak és elkárhoznak, hanem azok közé, akik hisznek és megmentik életüket”.⁵⁰

⁵⁰ Zsidók 10:39

*Sallai János címzetes főiskolai tanár Ph.D (történelemtudomány),
MTA Rendészettudományi Bizottság tagja*

Államhatárok a Kárpát-medencében¹

Hosszú ideje köztudott, hogy az államhatároknak Európa történetében kiemelkedő jelentőségük van. Különösen igaz ez a Kárpát-medencében, ahol a XX. században többször alapvetően módosultak az államhatárok, amelynek komoly következményeit ma is érezzük, és hatásai a Schengeni térségben hosszú ideig jelen lesz.

A trianoni békediktátum előtti Magyarország határai döntően a Kárpátok karéján húzódtak, azaz természetes jellegű volt, míg a dualista berendezkedettségéből adódóan nyugati határai a osztrák állammal volt közös határ. A magyar államhatárok megjelölés történetében, a dualizmus idején végbement határkijelölés fontos állomása az 1888-as magyar-román, és az ezt követő 1897-es magyar-bukovinai határszerződés. Friedrich Ratzel: Politikai Földrajz c. munkájában kiemelt szerepet tulajdonít a magyar-román határszerződésnek. Véleménye szerint: „A tudományosan megállapított határ természete az 1888. Április 16-án Ausztria-Magyarország és Románia között ratifikált szerződésben fejeződik ki.” Ezt követően megvalósult a határjelek büntetőjogi védelme. Magyarország határainak legnagyobb kiterjedését az 1918-as bukaresti békeszerződést követően érte el, amely azonban az ismert történelmi események felgyorsulása következtében tisztavirág életűvé sikeredett, és Trianon elsodort.

Magyarország történetében a 20. század egyik legnagyobb, (ha nem a legnagyobb) tragédiája, a trianoni békeszerződés (1920. június 4.) döntően megváltoztatta az ország határait. Ennek következtében elvesztette területének 2/3 részét és az új határok kijelölését követően a szomszédos országokban jelentős számú magyarság rekedt. A határkijelölést rögzítő határszerződésekben a határjelek leírása mellett a határ jellege is szerepel. E szerint a szárazföldi határt „fix” határként, a vízi határt „mozgó” határként definiálták. A mozgó határ vonalát a folyók esetében a hajózhatóság döntötte el, amely alapján a hajózhatók esetében a

¹ A „Kárpát-medencei Fiatal Politológusok Konferenciája - 50 éves az Európai Unió - Többszintű kormányzás az Európai Unióban” című konferencián elhangzott előadás írott változata (Szeged, 2007. november 30. - december 1.)

sodor vonal, a nemhajózható folyók esetében a folyó közepe jelentette (és azóta is jelenti) az államhatárt. A mozgó határ hatásaként az ország határszakaszai a folyók sodrásirányától (továbbá építő és romboló hatásától) függően változnak, azaz nem állandóak, ebből következően hazánk területe is kismértékben ugyan, de folyamatosan változik.

A trianoni határok kitűzése után Magyarországot ellenséges hatalmak vették körbe, ez a határok katonai szerepét felértékelte. Ezt bizonyítja Somogyi E. katonaföldrajzi munkájában is, ahol a határ fogalmát, jellemzőit általánosságban és az adott hadszíntéren konkrétan is végigköveti. E szerint „*a határ alatt azon természetes vagy mesterséges vonalat értjük, amely egyik államot a másiktól elválasztja*”. Somogyi E. a határ értelmezését a következő elemek figyelembevételével hajtotta végre: vízszintes tagoltság, függőleges tagoltság, közlekedési viszonyok, segélyforrások, éghajlati és egészségügyi viszonyok, valamint a népesség. Továbbá véleménye szerint a határ jellege lehet kihajló, behajló, vagy egyenes.

A kitűzött új határok soha nem tapasztalt nehézségek elé állították a magyar állam vezetőit és a magyarságot. Az a tény, hogy az új határoknak (a korábbival ellentétben) jelentős része mesterséges jellegűvé vált és a határ túloldalán a határvonallal párhuzamosan magyar nemzetiségű területsáv keletkezett, egy sor államigazgatási, kapcsolattartási problémát vetett fel. Az így kialakult helyzet során rokoni, közigazgatási, gazdasági, infrastrukturális, és még sorolhatók, hogy milyen kapcsolatok szakadtak szét. Az újonnan kitűzött határ mentén a Vámörség látta el a határőrizetet (és a kishatárforgalom ellenőrzését). A távolsági forgalom ellenőrzését az Állami Rendőrségbe beolvasztott Határrendőrség kapitányságai végezték. A kialakult helyzetre az akkori politikai vezetés a kishatárforgalom intézményének létrehozását látta megoldásként, mellyel biztosította a határmenti magyar települések közti érintkezés fenntartását. Ezért minden szomszédos országgal tárgyalást kezdeményezett a témában és ezek eredményeként az 1920-as évek második felében a tárgyalások megállapodással zárultak. Ezt követően létrejöttek kishatárforgalmi egyezmények, melyek hatása ma is jelen van, és az Európai Unióban tovább él.

A '30-as évek végére kialakult helyzet egyértelműen vezetett a I². és II³. bécsi döntésekhez, és Kárpátalja, valamint Délvidék visszafoglalásához, új határkijelölésekhez. Így

² Az I. bécsi döntés értelmében Magyarország visszakapta az államhatárral párhuzamos döntően magyar lakta nemzetiségi területsávot, kivéve Nyitra várost. A határ kijelölésére szolgáló térképeken bejelölték a községhatárokat és a néprajzi határokat. A megállapító és határkitűző bizottság munkája során a következő gondolatok voltak az irányadók: „...*a bécsi térképlap, a nemzetiségi elv és a községhatárok érintetlenül hagyásának elve alapján a határra való kiszállás szükségességét a legtöbb esetben lehetséges lesz elkerülni.*”

Magyarország területe ideiglenesen furcsa alakot öltött magára, majd a II. világháború után a párizsi békeszerződés visszaállította az 1938-as határokat, valamint elcsatolt 3 falu Csehszlovákiához.

A kortörténeti fejlődés a határ fogalmának pontosabb meghatározására is hatást gyakorolt. A 20. század első felében az a meghatározó, hogy „*Határ az a képzelt v. jelzett vonal, mely valamely területet körül fog, vagy az a területsáv, amely két állam közigazgatási területét elválasztja egymástól,*”⁴ csak tág értelemben bizonyulhatott valósnak, hisz Magyarország tekintetében ez időben minden szomszédos országgal már pontosan kitűzött határ létezett.

A későbbi időszakban a határőrizeti szolgálati utasításokban egyértelműen rögzítették az államhatár fogalmát és a megjelölés formáit. „*Államhatárnak nevezzük azt a vonalat, amely az államok között a földön, vízen, valamint függőleges irányban a légtérben és a föld mélyében haladva meghatározza az állam területét*”⁵ A meghatározásból jól kitűnik, hogy az államhatár már nemcsak a föld felszínén határvonalakkal kitűzött vonal, hanem az időközben fontossá vált légtérben és a föld mélyében is pontosan behatárolt.

Az államhatárok történetében a '90-es évek döntő fordulatokat hoztak. A korábbi 5 szomszédos ország helyett 7 szomszédunk lett, a trianoni 4 szomszédos ország közül kettő alkotó elemeire hullott.

Az államhatár fogalmát az 1997-ben elfogadott (és mára érvénytelenné vált) határőrizetről és a Határőrségről szóló törvény így rögzíti: „*A Magyar Köztársaság államhatára: A nemzetközi szerződésekben meghatározott azon képzeletbeli, függőleges síkok összefüggő sorozata, amelyek Magyarország területét a légtérben, a föld (víz) felszínén, valamint a föld (víz) mélyében a szomszédos államok területétől elválasztják.*” Az államhatár új felmérésével, felújításával és karbantartásával kapcsolatos földmérési feladatokat, a Belügyminisztérium, ma az IRM koordinációja mellett, a Földmérési és Távérzékelési Intézet, Államhatárügyi osztálya végzi. A munkák eredményét a szomszédos országok műszaki szakértőivel egyeztetett és megfelelő szinten jóváhagyott határokmányokban foglalja össze.

Ez a trianoni határok korábbi kitűzési gyakorlatától teljesen eltérő új jelenség volt. Az új államhatárok vonala így követte a néprajzi határok vonalát, azaz a néprajzi határokat államhatári rangra emelte.

³ A II. bécsi döntés következtében Magyarországhoz „visszatért” Észak-Erdély és Székelyföld. Ez 43 591 km² területet és 2 185 546 főt jelentett.

⁴ Révai Nagy lexikona IX. kötet 1913 578. p.

⁵ Határőrizeti utasítás, 1954 7. p.

2004-ben hazánk tagja lett az Európai Uniónak, és várhatóan 2007. december 21-től a schengeni övezet teljes jogú tagjává is vált. Ennek eredményeként az államhatár korábbi törvényben rögzített fogalma mellett a Schengeni Végrehajtási Egyezmény követelményeinek megfelelően a **külső** és **belső határok** fogalmát ma már a hazai jog is rögzíti. A belső és külső határok alatt a Schengeni Végrehajtási Egyezmény, és a 2006-tól hatályos Schengeni Códex alapfogalmaival összhangban a következő kell érteni:

Belső határ:

A tagállamok közös szárazföldi határai, beleértve az álló vagy folyóvizeken áthaladó határokat is továbbá a tagállamok belső légi járatok indítására és fogadására szolgáló repülőterei, valamint a tagállamok tengeri, folyami és tavi kikötői, amelyek rendszeres kompjárat céljára szolgálnak.

Külső határ:

A tagállamok szárazföldi határai, beleértve az álló- vagy folyóvizeken áthaladó határokat, tengeri határai és repülőterei, folyami, tengeri és tavi kikötői, amennyiben ezek nem belső határok.

A fentiek következtében már a Magyar Köztársaság határait tehát két viszonylatra oszthatjuk fel belső és külső határokra. Ennek megfelelően **belső határrá vált az osztrák-magyar, szlovák-magyar** és a **szlovén-magyar határ**, illetve **külső határ** lett a **horvát-magyar**⁶, **szerb-magyar** és az **ukrán-magyar határ**. Sajátos a román-magyar⁷ határ jellege, amely ma az EU belső határa, de Románia teljes jogú schengen tagságáig schengeni külső határ marad.

A kialakult belső határok mentén megszüntették a határforgalom-ellenőrzést és a határt bárhol átléphetjük, EU-ban érvényes tartózkodási engedély birtokában.

⁶ Az Európai Bizottság döntése értelmében 2008. január 01-től a horvát állampolgárok továbbra is személyazonosító igazolványukkal léphetnek a Magyar Köztársaság területére, kiegészítve azt egy, a horvát szervek által kiadott formanyomtatvánnyal. Ez a lehetőség megmarad Szlovéniába és Olaszországba való utazásuk során is. A jelenleg alkalmazott gyakorlatnál ugyanis sérül az a schengeni követelmény, hogy minden átlépő külföldi úti okmányát bélyegezni kell a határon. Ezt hivatott orvosolni a kiadandó pótlap, melynek lebélyegzésével bizonyított a horvát állampolgár jogszerű be-, illetve kiléptetése.

⁷ Románia ugyan uniós ország de még nem a schengeni térség teljes jogú tagja. Erre legkorábban 2012-ben kerülhet sor. Ebből az következik, hogy a határforgalom-ellenőrzésnek fenn kell maradnia a magyar-román határszakaszon, azonban ez továbbra is eltér az ukrán vagy a szerb viszonylatú ellenőrzési normáktól. Itt a már közel egy éve működő, az osztrák, a szlovák és a szlovén viszonylatban már 2004. május 01-óta alkalmazott gyakorlathoz hasonló egymegállásos határellenőrzési rendszer továbbalkalmazásáról van szó. A magyar és a román határőr egyszerre vizsgálja meg az utazni kívánók úti okmányát, ezzel lerövidíti az ellenőrzés idejét, a szabad mozgás jogával rendelkező személyek átlépése gyorsan, várakozásmentesen történik, míg a nem schengen tagországok állampolgárait az előírásoknak megfelelően alaposabb ellenőrzés után léptetjük át.

A külső határt csak a kijelölt helyen és időben a megadott feltételekkel⁸ lehet átlépni. Szerbi és Ukrajna EU-ban vízum kötelezett, ezért állampolgárai csak vízummal léphetnek hazánk területére.

Mára az államhatárok jellege a Kárpát-medencében a következőként alakultak:

- Elválasztó
- Szűrő
- Összekötő

Az *elválasztó jelleg* főleg a *külső határok* mentén dominál, amelyet jól illusztrálnak a szigorúbb határőrizet, határvédelem és a belépési feltételek.

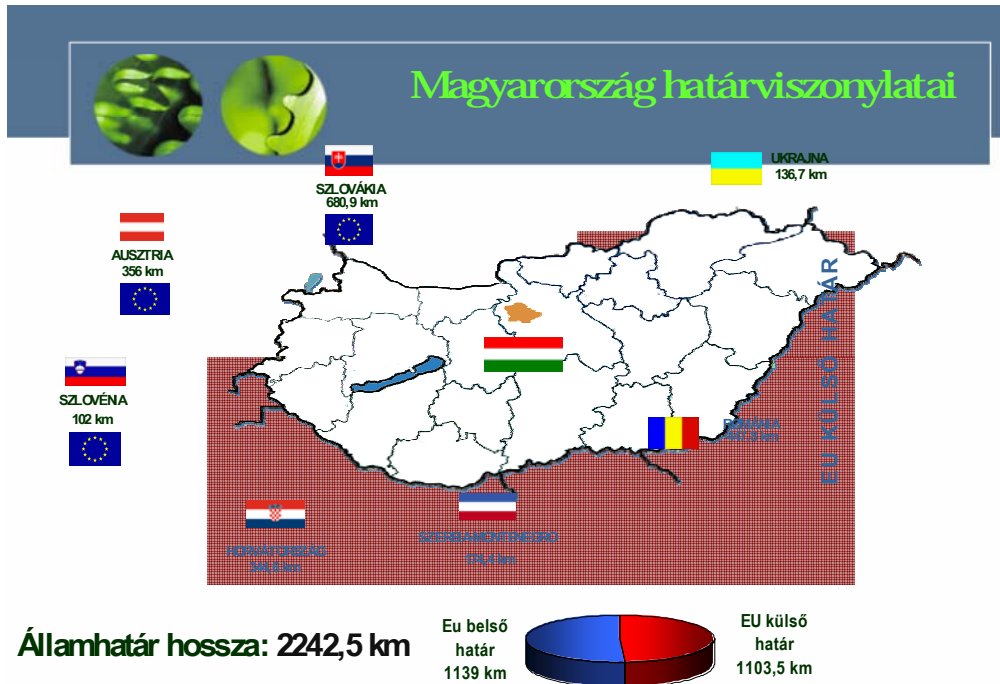
A *szűrő jelleg* minden viszonylatban jelen van, de inkább a vízum és egyéb okmányok miatt a külső határok mentén a dominánsabb.

Az *összekötő jelleg* legjobban a *belső határok* mentén érvényesül, ahol immár nap, mint nap megtapasztalhatjuk, hogy határellenőrzés nélkül bármikor átléphetjük a közös államhatárt és a korábbi határátkelőhelyeken nem találhatók a határőrök.

⁸ A külföldi a külső határon csak akkor léptethető be az unió területére, ha teljesíti az alábbi feltételeket:

1. a határ átlépésére jogosító érvényes úti okmánnyal vagy okmányokkal rendelkeznek;
2. érvényes vízummal rendelkeznek, amennyiben szükséges. Ha azonban a harmadik országbeli állampolgár rendelkezik valamely schengeni állam által kiadott tartózkodási engedéllyel, e tartózkodási engedélyt a schengeni vízummal egyenértékűnek kell tekinteni. Nem tekinthetők egyenértékűnek a tartózkodási engedély iránti első kérelem vagy menedékjog iránti kérelem elbírálásának időtartamára kiadott ideiglenes engedélyek;
3. igazolják a schengeni állam(ok)ban való tervezett tartózkodás célját és körülményeit, és megfelelő anyagi fedezettel rendelkeznek mind a tervezett tartózkodás időtartamára, mind pedig a származási országukba való visszatéréshez (vagy olyan harmadik országba történő átutazáshoz, ahová őket biztosan beengedik, mert például ezen ország által kiadott tartózkodási engedéllyel rendelkeznek), illetve képesek e fedezetet jogszerűen megszerezni;
4. nem állnak beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt a Schengeni Információs Rendszerben (SIS);
5. nem jelentenek veszélyt a schengeni államok közrendjére, belső biztonságára, közegészségügyére vagy nemzetközi kapcsolataira. Ilyen veszély állhat fenn különösen akkor, ha az adott személyre vonatkozóan valamely nemzeti adatbázisban beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzést adtak ki.

Sallai János:
 Államhatárok a Kárpát-medencében
 (Mellékletek)



*Trócsányi László tanszékvezető egyetemi tanár,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Alkotmányjogi Tanszék*

Közösségi intézmények és nemzeti érdek¹

A rendszerváltozás lehetővé tette, hogy nemzeti szuverenitásunkról ismét értekezzünk. Az országból a „hazánkban ideiglenesen állomásozó” idegen katonák kivonását, valamint a KGST-ből történő kilépésünket mindenki az önrendelkezési jog visszanyerésének tekintette. 18 évvel a rendszerváltozást követően, a NATO-hoz és az Európai Unióhoz népszavazással megerősítetten csatlakozó Magyarországon is aktuális kérdés: miként értelmezhető a nemzeti szuverenitás a XXI. században, a mai Európában, milyen tartalmat hordoz az integrációban résztvevő államok számára. Az alábbiakban kizárólag az európai integráció aspektusából vizsgáljuk a nemzeti szuverenitás kérdését.

1. Szuverenitás és annak korlátozása a nemzeti alkotmányokban

A tagállam és az európai integráció viszonyának meghatározásánál az egyik központi kérdés, hogy miként változik a tagállami szuverenitás, az hogyan idomul az Európai Unióhoz. Ennek a kérdésnek a vizsgálatakor látható, hogy a korábbi szuverenitásfogalmak (fejedelmi szuverenitás, népszuverenitás, nemzetszuverenitás, államszuverenitás, jogrend szuverenitása) nem adaptálhatók, ennek következtében újfajta szuverenitásdimenziók kialakítására van szükség.

A szuverenitásnak központi eleme a szabad döntési képesség. Ezen jogkörükben – a nemzetközi jogelvekből eredő korlátozásokat ide nem értve – a tagállamok a korábbiakban korlátozva nem voltak, így a szuverenitásból eredően jogosítványaikban a tagállamok nagyfokú szabadsággal rendelkeztek. Az európai integráció ezt a hagyományos szuverenitás képzetet a gyakorlatban felülírja, így a korábbi fogalmak mai jelentése átalakul.

¹ A „Kárpát-medencei Fiatal Politológusok Konferenciája - 50 éves az Európai Unió - Többszintű kormányzás az Európai Unióban” című konferencián elhangzott előadás írott változata (Szeged, 2007. november 30. - december 1.)

Ha a nemzeti alkotmányokat vizsgáljuk, azt állapíthatjuk meg, hogy azok ugyan a keletkezési időszakuknak megfelelően még a szuverenitás hagyományos talaján állnak, de az utóbbi évtizedekben a nemzeti alkotmányokban megjelennek azok a cikkelyek is, amelyek már utalnak a megváltozott körülményekre.

Néhány jellemző példa a nemzeti alkotmányokból. Az 1958. évi francia Alkotmány I. Címe (2-4 cikkelyek) a „Szuverenitás”-ról szóló rész, melyben többek között az szerepel, hogy a nemzeti szuverenitás a népé, amely azt képviselői által, valamint népszavazás útján gyakorolja. Ugyanezen Alkotmány XV. Címe „Az Európai Közösségek és az Európai Unió”-ról szóló rendelkezéseket tartalmazza, mely szerint a Köztársaság részt vesz az államok szabad egyesülésén alapuló Európai Közösségben és az Európai Unióban abból a célból, hogy az alapító szerződések értelmében egyes hatásköreit más tagállamokkal együttesen gyakorolja. A svéd Alkotmány 1. cikk (1) bekezdése szerint Svédországban minden közhatalom a néptől ered. Ugyanezen Alkotmánynak a Kapcsolat más államokkal című X. fejezetének 5. cikke értelmében a Riksdag (parlament) átruházhatja döntéshozatali jogkörét az Európai Közösségre, amíg az Európai Közösség védi azokat a jogokat és szabadságokat, amelyeket a kormányzás szerkezetéről szóló jelen törvény, továbbá az Emberi jogok és alapvető szabadságok európai egyezménye biztosít. A fenti példákat jól kiegészíti a magyar Alkotmány, melynek 2.§ (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a szuverenitását választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja. Ennek korlátozását tartalmazza a 2/A.§ (1) bekezdésében foglalt rendkívül összetett és az Alkotmánybíróság által eddig részleteiben nem elemzett európai-klauzula. A lisszaboni szerződés ratifikációjával egyidejűleg került az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének módosítására, ezzel a cikkellyel – egy rendkívül bonyolult megfogalmazás útján – a Magyar Köztársaság lehetővé teszi, hogy meghatározott feltételek esetében a szabadság, a biztonság és jog térségében olyan magyar állampolgár kiadatásához is hozzá kell járuljon, aki a magyar jog szerint esetleg nem, de az említett térség más államának joga szerint bűncselekményt követett el. Az Alkotmány e cikkelyének hatályba lépése a lisszaboni szerződés ratifikációjához van kötve, amely azért meglepő, mert az európai kiadati irányelv magyarországi transzpozíciójára már a korábbiakban sor került.

Az európai integrációban résztvevő államok nemzeti alkotmányai fő szabály szerint tehát kettős követelménynek kívánnak eleget tenni: egyrészt az alkotmányok elején, az általános vagy bevezető rendelkezések között a hagyományos szuverenitási klauzulát fektetik

le, amely a nemzeti közhatalom és jogrend első számú legitimitációja, másrészt az egyes alkotmányokban eltérő helyen és tartalomban utalnak arra, hogy a tagállami döntéshozatal kikerülhet a nemzeti keretből és európai szintre tevődhet át. A nemzeti alkotmányok a kettősség ellenére érthetően a nemzeti szuverenitásra helyezik a hangsúlyt, miután az alkotmányok meghatározzák:

- a) a szuverenitás letéteményesét (nép, nemzet) és a szuverenitás gyakorlóit (választott képviselők, közvetlenül a nép)
- b) a közhatalom gyakorlásának módját és szerveit
- c) az alapvető jogokat és köteleességeket.

A fenti témakörökben a részletes nemzeti alkotmányi rendelkezésekhez képest viszonylag szűkszavúan érintik a nemzeti alkotmányok a szuverenitás korlátozását: vagy a nemzetközi kapcsolatokból, vagy önállóan, az európai integrációról szóló rövid alkotmányi rendelkezésekből vezethetők le a tagállamok szuverenitási önkorlátozása. A nemzeti alkotmányok nem sorolják fel azokat az ügycsoportokat, amelyekben a döntési jogosítványukat már nem önállóan gyakorolják, hanem többnyire az európai integrációs szerződésekre, vagy magára az Európai Unióra és Európai Közösségre történik hivatkozás.

A Közösséget és az Uniót alapító szerződések azok, amelyek választ adnak arra, hogy mely hatáskörök tartoznak kizárólagos uniós hatáskörbe, és melyek azok a területek, amelyekben megosztott hatáskörrel rendelkezik az Unió és a tagállamok. Így a nemzeti alkotmányok statikus állapotot mutatnak: az alkotmányi rendelkezések stabilak, az államszervezeti keretek ritkán módosulnak, az alapjogok körében radikális változtatások nem jellemzőek. Ezért nagy alkotmányreformokra általában hosszabb időt követően kerül sor, és akkor sem a hatáskörök átengedése, a szuverenitási klauzulák teszik szükségessé az alkotmányi reformokat (ide nem értve rövid európai uniós klauzulák beépítését a nemzeti alkotmányokba). Ezzel szemben az európai integráció – a meglévő problémák ellenére - több évtizede dinamikus fejlődést mutat, újabb és újabb szerződések gazdagítják az európai építkezést. A Római Szerződés, a Maastrichti Szerződés, az Amszterdami Szerződés, a Nizzai Szerződés, a Lisszaboni Szerződés mind bizonyítják, hogy az eredetileg csak gazdasági célzatú együttműködés egyre kifinomultabbá válik, és olyan területekre is kiterjed az együttműködés és ezáltal az uniós intézmények döntési jogköre, amelyek a korábbiakban klasszikusan a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartoztak (pl. menekültügy, bevándorlás, bűnmegelőzés, bűnüldözés stb).

A fejlődési folyamat tehát azt mutatja, hogy a tagállamok szintjén a nemzeti alkotmányok nem adnak választ arra, hogy az európai építkezés milyen mértékű és mely területekre kiterjedő legyen, melyek a főbb szabályok a tagállam és az Unió közötti kapcsolatban, a közösségi jog milyen helyet foglaljon el a jogforrási hierarchiában: a nemzeti alkotmány megelőzze-e a közösségi jogot vagy sem. Mindez azt mutatja, hogy maguk a tagállamok óvatosak az európai építkezés jogi minősítésében. Egyrészt észlelik, hogy gyors ütemben nő az Unió által elfoglalt hatáskörök száma, ezáltal a szupranacionális szinttér meghatározóvá válik. Másrészt a tagállamok a szuverenitás elvére alapítottan érzékeltetni kívánják, hogy ők az együttműködés „urai”, a tagállamok szervei azok, amelyek döntenek az Unió fejlődéséről. A nemzeti alkotmánynak tehát ebben az értelemben védelmező szerepe is van, a nemzeti szuverenitás fenntartásának „illúziója”, bástyákat biztosít számukra az európai építkezés túlzott hatalmával szemben. Erre különösen azért is szükségük van a tagállamoknak, mert az európai démosz kialakulása egyelőre várat magára. Az európai építkezés elsősorban az elitek munkájának az eredménye, a közvélemény a létező demokratikus deficitet következtében megosztottan szemléli az európai integráció jelenét. Az Európai Alkotmányos Szerződés ratifikációjának elmaradását a francia, holland népszavazás megakadályozta, és a most elfogadott Lisszaboni Szerződés (Reform Szerződés) – az eredeti alkotmányozási célkitűzésekből visszavéve – már csak a korábbi szerződések módosítására vállalkozhatott.

2. Képviseleti demokrácia, közvetlen demokrácia az Unióban

Az Unió működése a képviseleti demokrácián alapul (8a. cikk 1 pont) mondja ki ünnepélyesen, a II. Címben a demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezések között a Lisszaboni Szerződés. Ennek értelmében az Unió szintjén a polgárok közvetlen képviselete az Európai Parlamentben valósul meg. A Lisszaboni Szerződés rendelkezik a közvetlen demokrácia egyik intézményéről, a népi kezdeményezésről is. Legalább egy millió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezhetik, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – megfelelő javaslatot terjesszen elő azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség (8B. cikk 4. pont).

A fenti demokratikus deficitet csökkenteni kívánó alapelvi rendelkezések egyáltalán nem említik a szuverenitás kifejezést, mégis a képviseleti és közvetlen demokrácia alapelvi szintű megjelenítése felveti, hogy az Unió demokratikus működését biztosítani kívánó új lisszaboni rendelkezések mennyiben hasonlítanak a szuverenitáshoz kapcsolódó nemzeti alkotmányi kitételekhez. A nemzeti alkotmányok rendelkezései szerint a nép a Parlamenten keresztül gyakorolja hatalmát (képviseleti demokrácia), és kivételesen a közvetlen demokrácia eszközeivel. Az Európai Unióban a polgárok közvetlen képviselete az Európai Parlamentben valósul meg. 1979 óta közvetlenül választják meg az Európai Parlament képviselőit, mindeztidáig a szerződések szintjén a képviseleti demokrácia elvének ilyen markáns rögzítésére nem került sor. A képviseleti és közvetlen demokrácia konkrét nevesítése burkolt formában utalás arra, hogy az Európai Unió működése, a szuverenitás hordozói, a polgárok legitimitációján alapszik. Ez a legitimitáció azonban nem ad európai szintűen alkotmányozási hatalmat az európai népeknek, sőt valójában a szerződések tartalmáról a kormányközi konferenciák keretén belül marad a döntéshozatal joga. A tagállamok kormányai szerződések útján alakítják az integráció fejlődését, és a nemzeti parlamentek legitimizálják a kormányközi konferencia kompromisszumait.

3. A nemzeti parlamentek és az európai integráció

A nemzeti parlamentek európai integrációban betöltött szerepéről, a kialakított modellekről számos értekezés született a közelmúltban Magyarországon is. Az e kérdéskörben született tanulmányok bemutatták az ex ante és az ex post ellenőrzési eljárás rendszerét, többnyire hitet téve az ex ante ellenőrzés előnyei mellett. Csoportokat alakítottak ki aszerint, hogy egy-egy ország parlamentje képes-e valódi befolyást gyakorolni a kormány európai pozícióit illetően (dán modell), vagy csak közepes erővel rendelkezik a nemzeti parlament e tekintetben (osztrák, francia szabályozás), illetőleg vannak olyan nemzeti parlamentek amelyek csak szerény módon tudnak részt venni az európai ügyek vitelében (pl. belga, ír parlament).

Mindez azt is igazolja, hogy olyan témakör kutatásáról van szó, amelynek aktualitása van. A nemzeti parlamentekben a képviselők azok, akik a nemzeti szuverenitásból eredő jogosítványokat gyakorolják, a parlament a legmagasabb szintű nemzeti jogszabályalkotás, valamint a kormányzat ellenőrzésének a helye. Ezen központi funkciók fényében mégis az elmúlt évtizedek tapasztalatai általánosságban azt mutatják, hogy a nemzeti parlamentek

inkább külső szemlélői, esetleg szerény befolyásolói az európai építkezésnek, mintsem aktív alakítói. A tagállamok nemzeti parlamentjei döntő többsége nemigen tart lépést az európai ügyekkel. A kormány Európa politikájának ellenőrzése tartalom nélküli. Néhány, a témakör iránt érdeklődést mutató képviselő kivételével az európai ügyek iránt a parlamenti képviselők érdektelenséget mutatnak. Európában igazából nem jelentősek azok a pártok, amelyek nyílt kritikával illetnék az integrációt. A demokratikus politikai erők az európai építkezést nem érzik olyan témának, amely iránt a választóik valódi érdeklődést mutatnának, így a politikai pártok a parlamentben elkerülik a valódi európai ügyeket érintő vitákat. Jól tükrözi ezt, hogy a magyar Országgyűlés 2007. december 17-én, érdemi vita nélkül szavazott a Lisszaboni Szerződés elfogadásáról, és ezzel elsőként ratifikálta a Szerződést. Ezt egyesek – különösen politikusok - dicsőségnek tekintik, mások viszont a parlamenti viták, a Szerződés tartalmi elemzésének elmaradása miatt kritikájukat és erős fenntartásukat fejezték ki az elsőkénti ratifikálás miatt. Sokak számára a korai ratifikáció az európai ügyekben meglévő demokratikus deficit nemzeti szinten történő megjelenését bizonyítja. Igaz, a legtöbb európai országban az alapító szerződések korábbi parlamenti ratifikációja viszonylag probléma mentesen zajlott le, és valódi problémák azokban az országokban merültek fel, amelyek a népszavazás útján történő ratifikációt választották (Dánia, Írország). Nem tekinthető példa nélkülinek az a megoldás sem, amikor az európai szerződések ratifikációját előzetes alkotmányossági szűrőnek vetik alá (többek között Franciaország és Németország).

A nemzeti parlamentek szerepéről a Lisszaboni Szerződés önálló cikkben rendelkezik. Ezt megelőzően csak az Amszterdami Szerződéshez csatolt 9. számú A nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szóló 1997. évi Jegyzőkönyve volt az, amely a nemzeti parlamentek javára kötelező – információs és tájékoztatási feladatokat rögzítő - normákat állapított meg. A Lisszaboni Szerződés lényeges újításokat hajtott végre a nemzeti parlamentek vonatkozásában. Egyrészt a 8C. cikk alatt a)–f) pontokba foglalva – az alapító szerződések közül elsőként - felsorolja, hogy a nemzeti parlamentek milyen módon tudnak hozzájárulni az Unió jó működéséhez. Másrészt hatályon kívül helyezve az említett 9. számú jegyzőkönyvet, a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről új tartalmú jegyzőkönyv került elfogadásra, valamint hatályon kívül helyezték A szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazásáról szóló 1997. évi 30. számú jegyzőkönyvet is, és e témakörben egy új tartalmú jegyzőkönyv került elfogadásra. A jegyzőkönyvek legfontosabb újítása az, hogy a nemzeti parlamentek szerepet kaphatnak a szubszidiaritás és az arányosság

elve alkalmazásának ellenőrzésében. A jegyzőkönyvben foglaltak szerint, a jogalkotási eljárások és ügýtípusok szerint a nemzeti parlamentek egyharmada, egynegyede, vagy egyszerű többsége indokolt véleménnyel arra a megállapításra juthat, hogy egy jogalkotási aktus tervezete nincs összhangban a szubszdiaritás elvével. Ebben az esetben a jogalkotást kezdeményező szerv – indokolással – a tervezetet fenntarthatja, módosíthatja vagy visszavonhatja. Lényeges újításnak tekinthető az is, hogy a nemzeti parlamentek keresetindítási jogot kaptak az Európai Bíróság előtt a szubszidiaritás elvét megsértő jogalkotási aktus megsemmisítése iránt.

Mint a fentiekben látható, a nemzeti parlamentek és az európai integráció viszonylatában is egyfajta kettősség mutatható ki. A nemzeti alkotmányok a parlamenteket tekintik a szuverenitás legfőbb letéteményeseinek, európai ügyekben játszott szerepük a nemzeti alkotmány szintjén nem jelenik meg. Ezzel szemben a Lisszaboni Szerződés és a kapcsolt említett két jegyzőkönyv is fontos hatásköröket kíván adni a nemzeti parlamenteknek. A demokratikus deficitet csökkenteni kívánó és üdvözlendő szabályozás azonban csak akkor fejthet ki valódi hatást, ha a tagállamok szintjén is tudatosulnak az új jogkörök. Amennyiben a tagállamok parlamentjei, valamint a politikai pártok képviselőcsoportjai nem teremtik meg a szubszidiaritás és arányosság ellenőrzéséhez szükséges eszköztárukat és nemzetközi kapcsolataikat (COSAC rendszer – az Európai Unió közösségi és európai ügyekkel foglalkozó parlamenti bizottságainak konferenciája), úgy félő, hogy a „felülről érkező” jogi szabályozás nem váltja ki a várt hatást, és a demokratikus deficit továbbra is fennmarad.

4. Nemzeti kormányok és az európai integráció

A nemzeti kormányok szerepe tűnik a legjelentősebbnek az európai integráció fejlődésében. A Lisszaboni Szerződés értelmében a tagállamok képviseletét az Európai Tanácsban az állam-, illetve kormányfőjük, a Tanácsban pedig a Kormány látja el, amelyek vagy nemzeti parlamentjüknek, vagy a polgáraiknak tartoznak demokratikus felelősséggel (8A. cikk 2. pont). E cikk a korábbi szerződések rendelkezéseitől csak annyiban tér el, hogy utal az állam-és kormányfők, illetve a Kormány nemzeti szinten szabályozott felelősségére. A végrehajtó hatalom képviselői a különböző tanácsi formációkban előzetes meghatalmazás és felhatalmazás nélkül nyilatkozhatnak, az általuk tett nyilatkozatok jogszerűségét, tagállami

alkotmányosságát európai szinten nem ellenőrzik. Erre tekintettel is került az elfogadott szövegbe a nemzeti szinten fennálló közjogi felelősség.

A nemzeti alkotmányok sem adnak eligazítást arról, hogy az állam-, illetve kormányfők, valamint a Kormány integrációs ügyekben történő szerepvállalása milyen felhatalmazás és felelősség mellett történjék. Mindez azt támasztja alá, hogy a kormányok (állam-, illetve kormányfő) nagyfokú szabadság mellett gyakorolhatják európai szinten egyes jogosítványukat.

A gyakorlat azonban árnyalja a nagyfokú szabadságról kialakítható képet. Az európai integrációban részt vevő nagy államok (Németország, Franciaország, Nagy-Britannia, Olaszország, valamint Spanyolország és Lengyelország) súlyuknál fogva jelentősebb szerepet játszhatnak, mint a kis és közepes méretű államok. Amennyiben az elsőként említett négy nagy tagállam képviselői megállapodásra jutnak, úgy a többi tagállam – a szavazati arányokat is figyelembe véve – nem tudja a döntéshozatalt blokkolni. Ezért az európai építkezés fejlesztésében legtöbbször a nagy tagállamok államfői vagy miniszterelnökei játszották a meghatározó szerepet (Giscard d'Estaing, Helmut Schmidt, Francois Mitterand, Helmut Kohl vagy jelenleg Nicolas Sarkozy, Angela Merkel). Nem vitatható, hogy alkalmanként az Európai Tanácsban egy-egy kisebb ország miniszterelnöke is jelentős szerephez, reputációhoz juthat, azonban az ő hatásuk az Unió fejlődésére korlátozottabb (Jean-Claude Juncker luxemburgi miniszterelnököt az európai integrációért elkötelezett politikusként, a Tanács elnöke poszt egyik lehetséges várományosaként tartják számon).

A Tanácsüléseket megelőzik a munkacsoport és az Állandó Képviselők Konferenciájának ülése is. A végrehajtó hatalom képviselőiként a különböző minisztériumok tisztviselői és diplomatái készítik elő a Tanácsok üléseit, így sok esetben valójában nem is a miniszterek a döntések meghatározói, hanem a tisztviselők. Egy munkacsoporti ülésen egy kis és közepes tagállam mozgástere is nagyobb, a jól felkészült, idegen nyelven tárgyalóképes, szakmáját jól ismerő köztisztviselő olyan reputációt tud magának kivívni, amely megfelelő ellensúlya tud lenni a nagy tagállamok érdekérvényesítő képességének.

A végrehajtó hatalom az információk birtokosa, ezért könnyen kitermelődik egy országban az a köztisztviselői elit, aki képes az európai ügyekben eligazodni, az eseményekre, döntésekre befolyást gyakorolni. Ezáltal a köztisztviselői elit is kettéválk a tagállamban: kialakul a nyelveken beszélő, Brüsszelbe rendszeresen utazó, sokszor „brüsszeli állásra” váró, versenyképes, európai ügyekkel foglalkozó köztisztviselői elit, valamint a nemzeti, belső

közigazgatásért felelős, európai ügyekkel csak ritkán találkozó kevésbé versenyképes köztisztviselők köre. A két köztisztviselői kör között az átjárás nem jellemző, az európai ügyekkel foglalkozók „magasabbrendűsége” negatív hatást válthat ki a nemzeti közigazgatással foglalkozó, nagyobb számú tisztviselők körében.

Figyelemmel arra, hogy az Európai Unióban a szakpolitikák jelentősége a meghatározó, a politikai érdekeket képviselő és újabb választásokat nyerni kívánó politikus miniszterek nem tudnak mást tenni, mint az európai szakpolitikákban támaszkodnak a köztisztviselők szakmai véleményére. Ezért a Tanácsülésen a miniszterek felszólalásaikban – papírjaikra támaszkodva – gyakorta az apparátus által előkészített dokumentumot ismertetik, és az esetleges vitában való részvételük korlátozott. A Lisszaboni Szerződéshez csatolt, a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szóló tartalmilag új jegyzőkönyv előírja, hogy a Tanácsülés eredményét – beleértve az azon ülésekről készült jegyzőkönyveket, amelyek során a Tanács jogalkotási aktusok tervezetéről tanácskozik – a tagállamok kormányai részére történő továbbítással egyidejűleg közvetlenül továbbítani kell a nemzeti parlamenteknek. E szabálynak egyszerre több funkciója is van: egyrészt biztosítani tudja a miniszter, a kormány ellenőrzését (valóban azt mondta a Tanácsülésen, amit a sajtónak nyilatkozott, stb.), másrészt egy elfogadott jogi aktus értelmezésénél fontos lehet, hogy a Tanácsülésen a felszólalók a jogi aktust miként értelmezték. A korábbiakkal ellentétesen a Tanácsülésen elhangzottak a jövőben nyilvánosságot kaphatnak, mely átláthatóbbá teheti a Tanács működését.

5. Bíróságok és európai integráció

A nemzeti alkotmányok és az európai alapító szerződések – a *modus vivendi* kialakítása érdekében - számos olyan kérdésre nem adnak választ, amelyek a tagállamok és az Európai Unió egymáshoz való viszonyával kapcsolatosak. A felmerülő vitás helyzetekre egyértelmű választ nem adó nemzeti alkotmányok, az európai szerződések értelmezése, a viták feloldása tekintetében a nemzeti és európai bíróságok főszerepet kapnak. Nem véletlen, hogy a XXI. században a parlamenti szupremáció helyett a bíróságok uralmáról beszélnek Európában. Az Európai Közösség Bírósága és a nemzeti alkotmánybíróságok közötti kapcsolatok jó visszatükrözői a tagállamok és az Unió viszonyának.

A nemzeti alkotmánybíróságok a nemzeti alkotmány alapján működnek, feladatuk a nemzeti alkotmány védelmezése, minden olyan belső jogszabály megsemmisítése amely

ellentétes az alkotmánnyal. Az Európai Bíróságnak feladata a szerződések védelmezése, a közösségi jog értelmezése és érvényre juttatása. Ennek kapcsán a nemzeti alkotmánybíróságok mindezidáig rendkívüli óvatossággal járnak el, amikor egy közösségi jogi norma – akár csak transzpozíció következtében – látókörukbe kerül. A luxemburgi bíróság is óvakodik a nemzeti alkotmány és más nemzeti jogi normák kritikájától, a közösségi joggal ellentétes belső jogi normákat nem semmisítheti meg, ugyanakkor kifejezésre juttathatja, ha egy belső jogi norma valamely rendelkezése ellentétes a közösségi joggal. A kétfajta bíróság között évtizedek alatt – szinte egy hallgatólagos megállapodás folytán – olyan *modus vivendi* jött létre, mely a különböző bíróságok konfrontáció mentes egymás mellett élését biztosítja. Ami az előzetes döntéshozatal kezdeményezését illeti, mindezidáig csak az osztrák, a belga és a litván alkotmánybíróságok fordultak kérdésekkel az Európai Bírósághoz. A „nagy országok” alkotmánybíróságai, a francia Alkotmánytanács, a német Alkotmánybíróság vagy az olasz Alkotmánybíróság mindezidáig nem kívánt az Európai Bíróságnál előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezni, ezzel kifejezésre juttatván azt is, hogy nem kívánják döntési szabadságukat korlátozni. Az utóbbi években az Európai Bíróság részéről egyfajta aktivizmus a jellemző, a luxemburgi bírói fórum igyekszik a tagállamok nemzeti alkotmánybíróságával – és Legfelsőbb Bíróságával – szoros szakmai kapcsolatot kiépíteni, bátorítani a nemzeti alkotmánybíróságokat az előzetes döntéshozatal kezdeményezésére.

Az Európai Bíróság aggodalma és erőfeszítése érthető. Egy 27 tagú Unióban nehezebb elkerülni a tagállami jog és a közösségi jog közötti konfliktusokat, a közösségi jog primátusa veszélybe kerülhet. Az Európai Alkotmányos Szerződés nem véletlen, hogy magában foglalta a közösségi jog elsőbbségének elvét, azonban az ebben a kérdésben visszalépést mutató Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia már csak a záróokmányhoz csatolt 17. számú Nyilatkozatban emlékeztet az uniós jog elsőbbségére. Amit tehát az Európai Bíróság 1964-ben lefektetett és kikényszeríthetővé tett, nem tudott áttörni, sem a szerződések, sem a nemzeti alkotmányok szintjére, a közösségi jog elsőbbségének elve továbbra is az Európai Bíróságnak joggyakorlatán alapszik.

Az utóbbi években néhány Alkotmánybíróság bátrabb, közösségi jogot is érintő döntést hozott. A francia Alkotmánytanács 2004 júniusában akként foglalt állást, hogy egy európai irányelv transzpozícióját akkor meg lehet tagadni, ha a közösség irányelve nyilvánvalóan (*manifestement*) sérti a francia alkotmányt. A nyilvánvaló alkotmánysérelemre

az Alkotmánytanács nem hozott ugyan konkrét példát fel, de a kapott informális tájékoztatások értelmében ilyennek lehet tekinteni pl. a szolidaritás vagy a laicitás elvének esetleges sérelmét. A lengyel Alkotmánybíróság az európai kiadatási irányelv nemzeti jogba történő átültetése alkotmányossági kontrolljánál állapította meg, hogy az irányelv egyes pontjai a nemzeti alkotmányba ütköznek, így a lengyel alkotmány módosítása nélkül az irányelv átültetésére nincs mód. Mindezek a példák azt mutatják, hogy a nemzeti alkotmánybíróságok őrrei kívánnak maradni a nemzeti alkotmánynak és az európai irányelvek (keret-határozatok) nemzeti jogba történő átültetésénél az alkotmányossági kontrollról nem kívánnak lemondani. Mindazonáltal a nemzeti alkotmánybíróságoknak, a közösségi lojalitás alapelveire tekintettel figyelmeztetniük kell az alkotmányozót az uniós kötelezettségek teljesítésére.

Új színpontként fog jelentkezni az Európai Bíróság alapjogi bíraskodása is. Az eddigi szerényebb mértékű joggyakorlat várhatóan a jövőben gazdagodni fog: ezt bizonyítja az, hogy az Alapjogi Charta a szerződésekkel azonos jogi kötőerőt nyert, és az a célkitűzés, hogy az Unió csatlakozzék az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európai Egyezményhez. Mindezek az Európai Bíróság számára rendkívül széles új értelmezési keretet biztosítanak, különösen azon ügyekben, amelyek túlmutatnak a gazdasági együttműködésen. Az Európai Bíróságnak döntenie kell ott is, ahol az emberi jogi aspektusok egyre markánsabban jelennek meg (pl. a menekültügy kezelése, a bevándorlás, a bűnmegelőzés és bűnüldözés, a terrorizmus elleni küzdelem). Az Európai Uniónak az alapjog irányába történő nyitását igazolja a bécsi székhelyű Alapjogi Ügynökség létrehozása is, igaz e szerv eddigi tevékenysége még nem igazolta a hozzá fűzött reményeket.

A bírói uralom Európában azt is eredményezi, hogy egymás mellett működnek olyan bírói fórumok, amelyek tevékenysége egymásra hatással kell, hogy legyen. A jövőben egyáltalán nem lehet kizárni azt, hogy egy adott ügy párhuzamosan különböző bírói fórumok előtt folyjék. Egy nemzeti adójogszabályt meg lehet támadni a nemzeti alkotmánybíróság és a luxemburgi bíróság előtt is. Amennyiben eltérő döntések születnek a különböző bíróságok előtt, úgy az nem a nemzeti és az európai szintű koherenciát fogja bizonyítani. Ha az alapjogi bíraskodás területén a nemzeti alkotmánybíróságok vagy a luxemburgi bíróság nem követnék az Emberi Jogi Európai Bíróság által felállított minimum követelményeket, úgy a konzisztencia hiánya szintén kimutatható lenne. Mindezek olyan veszélyek, amelyekre a bírói

fórumoknak, az alkotmány- és szerződésértelmezésre elhívatott bíráknak figyelemmel kell lennie.

6. Következtetések

Az európai alkotmányozás elmaradt. A reformszerződés, azaz a Lisszaboni Szerződés tartalmilag sok mindent átvett a Konvent által kidolgozott alkotmányos szerződésből, mégis vannak hiányérzeteink. A szerződések módosítását elvégző Lisszaboni Szerződés – amennyiben ratifikációjára sor kerül – megmentette a Laekeni Deklarációval megkezdett kvázi alkotmányozási folyamatot, mégis az alapproblémák megmaradtak. Nem tisztázódott, hogy a nemzeti alkotmányokban meghatározott szuverenitás fogalom milyen tartalmi változásokon megy keresztül az Európai Unióban. Kit illet valójában a szuverenitás: az egyes országok szavazati joggal rendelkező polgárait (nemzeti szint) vagy az európai államok polgárait (európai szint)? A nemzeti parlamentek vagy népszavazás útján ratifikált európai szerződések lehetnek-e megtestesítői a szuverenitásnak az integráció viszonylatában? Esetleg a tagállamok kormányait tekinthetjük a szuverenitás gyakorlóinak európai szintén? Nemzeti szuverenitásunk nem korlátlan, a nemzeti parlamentek csak azokban az ügyekben dönthetnek, amelyek még hatáskörükbe tartozik. Mindazokban a kérdéskörökben, amelyekben az európai integráció szervei, az Európai Unió hozhat döntést, a tagállamok mozgástere korlátozottá vált. Mindez azt is jelenti, hogy a tagállamok által átadott hatáskörök gyakorlása európai szintre került. A Lisszaboni Szerződés azonban nem adott választ arra, hogy az európai integrációban kit illet a szuverenitás: a polgárokat, a kormányokat vagy a jogrendet. Mindez széles értelmezési szabadságot biztosít a tagállamok nemzeti alkotmányainak, a nemzeti parlamenteknek, a tagállamok kormányainak, valamint a nemzeti alkotmánybíróságoknak. Az Európai Bíróságra pedig újabb feladat vár: a kiszélesedett európai integráció belső kohéziójának és stabilitásának jog általi biztosítása.

