



*De iurisprudencia et iure publico*

JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT

www.dieip.hu | www.dieip.com

---

II. évfolyam

2008/2. 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

<b>Baksa Eszter</b>	
Munkaerő mobilitás a Schengeni Egyezmény függvényében.....	2
<i>Mellékletek</i> .....	15
<b>Balogh Róbert</b>	
Migráció, mint anomália – a bevándorló-kérdéstől a bevándorló-veszélyig .....	17
<b>Jani Péter</b>	
Az erdélyi magyar autonómia-törekvések a regionalizáció tükrében .....	29
<b>Juhász Krisztna</b>	
Az Európai Unió és Oroszország kapcsolata a kezdetektől napjainkig .....	39
<b>Karsai Dániel</b>	
A csillagok háborúja – avagy ki fogja védeni az emberi jogokat az Európai Unióban?.....	47
<b>Király Andrea</b>	
Kettős elsőség az egyenlők között: Szlovénia az Európai Unióban.....	59
<b>Krizsán Brigitta</b>	
Az Európai Unió és a migráció – Belső szabadság, külső elzárkózás .....	90
<b>Merkovity Norbert</b>	
Politika a XXI. században – Új civilek-új hálózatok. Új törésvonal?.....	101
<b>Nyerges Ádám</b>	
Szuverenitás és szubszidiaritás az Európai Unióban. – „Szuverenitás problémája a XXI. századi EU-ban” .....	117
<b>Samu Tamás Gergő</b>	
Euroszkepticizmus és Reformszerződés .....	129
<b>Sebők Miklós</b>	
A bürokrácia legitimitása az Egyesült Államokban és az Európai Unióban – egy elméleti áttekintés.....	142

*Baksa Eszter V. éves hallgató,  
Pécsi Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar  
Politológia szak*

## **Munkaerő mobilitás a Schengeni Egyezmény függvényében<sup>1</sup>**

### 1.

A Schengeni Egyezmény kettősségét a foglalkoztatás-politika területén lehet a leginkább realizálni, hiszen a Schengeni-övezetbe tartozó országok felé lebontották a határátkelőket, de a szabad munkaerő-áramlás nem valósulhatott meg minden ország felé. Míg a foglalkoztatáspolitikát az Unió első pillérébe (Európai Közösségek) tartozik, addig a Schengeni Egyezmény a harmadik pillér, a Bel- és Igazságügyi Együttműködés része. A munkaerő mobilitás mégis olyan terület, mely mindkét pillért érinti, hiszen a négy szabadság elve csak akkor valósulhat meg, ha a határok nyitva állnak a mobil állampolgárok előtt. A magyar munkaerőpiacot érdekellentétek jellemzik, hiszen nemzeti érdek a magyar munkavállalók itthoni foglalkoztatása, a külföldiekkel szembeni derogáció, de az Európai Unió által meghatározott célok közé a munkaerőpiac liberalizálása és az Unió állampolgárok szabad munkavállalása tartozik. Ez egy olyan kettőség, mely az Unió különböző szakpolitikai területén gyakran megjelenik, ez esetben pedig Magyarország áll kettős helyzet előtt, hiszen pozitív diszkriminációt szeretne alkalmazni saját állampolgáraival szemben, de az EU elvárásainak is meg akar felelni.

A Schengeni Egyezmény Magyarországon való hatályba lépésével Magyarországnak háromféle határ-országokkal kell szembenéznie: (1) Tagjai a Schengeni Egyezmény (Szlovákia, Ausztria, Szlovénia). (2) Tagjai az Európai Uniónak, de a Schengeni Egyezmény még nem lépett hatályba (Románia). (3) Nem tagjai az Európai Uniónak (Ukrajna, Szerbia, Horvátország). (1. melléklet)

---

<sup>1</sup> 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.)

Tapasztalataim azt mutatják, hogy a munkaerő mobilitásnak kétféle iránya van: (1) a migráció iránya keletről nyugatra mutat, vagyis Magyarországról gyakran a német nyelvű Európa felé, valamint (2) a mobil munkavállalók a szegényebből a gazdagabb régiókba vándorolnak, hiszen ebben az esetben a minimálbér különbségek fontosak lehetnek. Éppen ezért Magyarország esetében beáramló munkaerővel kell számolni Szlovákia, Ukrajna, Románia, Szerbia és Horvátország esetében, míg a kiáramló munkavállalók számára Ausztria és Szlovénia lehet vonzó. A Schengeni-övezetbe való belépésünk közeli dátuma miatt a következőkben elsősorban az Európai Unióból érkező, vagy az Európai Unióba távozó munkavállalókat vizsgálom. A Foglalkoztatási és Szociális Hivatal tájékoztatása szerint nincs hivatalos adat a migráns munkavállalókról, így gyakran csak a becsült adatokkal lehet számolni. Mivel nincs összeurópai statisztikai adat a munkavállalói mobilitásról, ezért gyakran csak megközelítő információk léteznek egy adott ország – ebben az esetben Magyarország – elvándorolt állampolgáraitól és a külföldi munkavállalók részvételéről a magyar munkaerőpiacon.

A Foglalkoztatási és Szociális Hivatal adatai szerint 2006-ban Magyarországon a külföldi munkavállalók 84,3 %-át három ország képviselte: a Romániából érkező munkavállalók évek óta hagyományosan a legnagyobb számban vannak jelen a magyar gazdaságban, arányuk 47,01 %. Létszámban őket követik a szlovák munkavállalók 25,21 %-os, majd az ukrán állampolgárok 12,09 %-os arányban az érvényes engedélyek, regisztrálások és zöldkártya igazolások alapján. A 2007-es év azonos időszakában az adatok alig változtak, hiszen továbbra is a román munkavállalók foglaltak el számottevő részt Magyarországon a külföldi dolgozók körében (42, 58%), második helyen a szlovákok (25,84%), őket pedig az ukránok (12,78%) követték. (Az engedélyek számáról készített összesítést a 2. számú melléklet tartalmazza.)

Csatlakozásunkat követően nem változott jelentősen a Magyarországon dolgozó külföldiek létszáma – jelenleg körülbelül 62-64 ezer külföldi munkavállaló tartózkodik hazánkban. Az egészségügyben és a feldolgozóiparban kifejezetten szükségünk van a beáramló munkaerőre (ápolónők, lakatosok, esztergályosok, stb.), mert ezekben a szektorokban krónikus munkaerőhiány tapasztalható. Ma már kevés olyan fiatal van, aki a szakmunkásképzést választja általános iskola után, hiszen nagyobb presztízt ad a szakközépiskola vagy a gimnázium, melyekkel az érettségi is megszerezhető. Ez viszont a szakmunkások hiányát eredményezte Magyarországon – miközben diplomás fiatalokból

túlképzés van, pedig a munkaerő-piaci kereslet nem ezt a képet mutatja. Éppen ezért érdemes lenne a magyar oktatási rendszert átformálni.<sup>2</sup>

Tanulmányomban csak a legális munkavállalókról készített hivatalos adatokat említem, hiszen az illegális munkavállalók száma ma még nehezen mérhető, arról csak becslések léteznek. A személyek szabad mozgásának megvalósulásával viszont (Magyarország tagja lett a Schengeni-övezetnek) a külföldiek legális munkavállalásáról is egyre kevesebb kvantitatív adattal rendelkezünk.

## 2.

A Schengeni Egyezmény életbe lépésével a magyar-szlovák határon megszűnt a határellenőrzés, ez pedig megteremti a négy szabadság elvének teljes kibontakozását, hiszen a munkaerő szabad áramlásának előfeltétele a munkahelyek megközelíthetősége is. 2007. októberében a szlovák és a magyar kormány 14 híd építéséről tárgyalt a közös határszakaszon, mely nagyban megkönnyítené az egykori határok átlépést.<sup>3</sup> A tömegközlekedés és a közúti úthálózat összehangolásával az ingázók száma növelhető lenne a határ menti településeken, ez pedig mindkét fél számára előnyökkel járhat, hiszen ezáltal emelkedne a foglalkoztatottság és növekedne a gazdaság teljesítőképessége is.

A 2004-es bővítés óta 70 százalékkal nőtt a Szlovákiából érkező vendégmunkások száma. A munkaügyi központok aggodalmának oka az, hogy nem az északkeleti – munkanélküliséggel küzdő – megyékben helyezkednek el a szlovák munkavállalók, hanem Győr és Komárom térségében, ahol egyébként is gyorsabban fejlődik a gazdaság. A gazdaság fejlődése viszont magával hozta, hogy az északi határ mentén szükség van a szakképzett munkaerőre, hiszen sokszor a magyar munkavállalók kevésnek bizonyulnak, ilyenkor pedig szívesen fogadják a szlovák munkavállalókat is. Magyarországon a fizetések körülbelül 40-50 százalékkal magasabbak, mint északi szomszédainknál. Nemcsak a földrajzi közelség, hanem a nyelvismeret miatt is főleg a Szlovákiában élő magyar kisebbség tagjai jönnek át munkát vállalni, valamint a határ mentén élő (gyakran magyarul is beszélő) szlovákok.

Magyarország és Szlovákia között 2004. május 1-je óta megvalósult a kölcsönös munkaerőpiaci nyitás. Védintézkedés akkor foganatosítható, ha a másik új tagállam

---

<sup>2</sup>[http://www.jobpilot.hu/content/journal/kozeppont/2006/kulfmagy.html?Jobs\\_Session=98418d7e7062f73750edbd97d038e49c&](http://www.jobpilot.hu/content/journal/kozeppont/2006/kulfmagy.html?Jobs_Session=98418d7e7062f73750edbd97d038e49c&) Letöltve: 2008. március 4.

<sup>3</sup>[http://www.mfor.hu/cikkek/Hidak\\_lephetik\\_el\\_a\\_magyar\\_szlovak\\_hatart.html](http://www.mfor.hu/cikkek/Hidak_lephetik_el_a_magyar_szlovak_hatart.html)  
Letöltve: 2008. március 4.

állampolgárainak munkavállalása súlyos munkaerőpiaci zavart, vagy annak közvetlen veszélyét idézi elő.<sup>4</sup> A hazánkban dolgozó szlovák ingázók száma ma körülbelül 30 ezerre tehető. A magasabb bérek, és a több álláslehetőség vonzza a szlovák munkavállalókat Magyarországra. Ők főként nővéként, építő- valamint a fémfeldolgozó-iparban helyezkednek el. Sokaknak a textil-, az elektronikai ipar, a teherforgalom vagy a telekommunikáció ad munkát.<sup>5</sup>

Gyakori, hogy a munkaadók Szlovákiából kölcsönzik a munkaerőt. Az adó- és társadalombiztosítási terheket ilyenkor a kölcsönző cég fizeti ugyan, a bért munkások azonban kiszolgáltatott helyzetben vannak: jutalmat és más juttatásokat nem kapnak, nem tudják, hogy aktuális szerződésük lejártá után lesz-e munkájuk, felmondási időről, végkielégítésről sokszor nem álmodhatnak. Tartósan a cégeknek mégsem éri meg kölcsönzött munkaerővel dolgoztatniuk, de rövid távon – főleg szezonális munka esetén – még spórolhatnak is ezen. Nem kell felvételiztetni, nem okoz gondot a munkavállaló betegsége vagy szabadsága. A kölcsönzőnek fizetett díjat egyszerű költségként el lehet számolni.

Magyarország a viszonyosság elvét alkalmazta Szlovákiával szemben, bár a Csatlakozási Szerződés lehetővé tette, hogy adminisztratív célú regisztrációt alkalmazzunk a külföldi munkavállalókkal. Idővel viszont a szabad munkaerő-áramlás miatt ez az igazolási forma is jelentőségét veszti, így az adatokat csak becslésekre lehet alapozni. A probléma nem a létszámmal van, hanem inkább azzal, hogy sokszor kiszorítják a magyar munkaerőt a piacról, nem a magyar munkaerő pótlására, hanem a magyar munkaerő helyett alkalmazzák őket. Előfordul, hogy a pozíció betöltésére nem találnak alkalmas magyar jelentkezőt, de gyakoribb, hogy azért alkalmazzák a szlovák dolgozót, mert a hazaiak által kért bérnél alacsonyabbért is foglalkoztathatják. A szlovákok e nagyfokú mobilitása is hozzájárult ahhoz, hogy a magyar kormány korlátozásokat vezetett be a román és bolgár munkavállalókkal szemben.

---

<sup>4</sup> [http://www.eu2004.hu/index.php?op=kerdesvalasz\\_tema\\_lista&category\\_id=027001](http://www.eu2004.hu/index.php?op=kerdesvalasz_tema_lista&category_id=027001)

Letöltve: 2006. január 24.

<sup>5</sup> <http://origo.hu/allas/aktualis/2006011830ezer.html> Letöltve: 2006. január 26.

3.

Ukránok esetében kötelező a vízum, ezáltal viszont csökkenhet az ukránok száma a magyar munkaerőpiacon. A keleti megyékben jelentős illegálisan foglalkoztatott ukrán tartózkodik, a Schengeni Egyezmény életbe lépése után viszont ez a munkavállalói réteg eltűnhet (őket főleg az építőiparban foglalkoztatják). A magyar munkaerőpiacnak ezt a hiányt pótolnia kell majd. A legálisan dolgozók előtt is nehezedett az út Magyarország felé, pedig a románok és a szlovákok után innét érkezik a legtöbb külföldi munkavállaló.

4.

Mivel Románia az Európai Unió tagja (bár a határellenőrzések a román-magyar határon megmaradnak), így jelentős változás nem lesz a munkaerő mobilitás tekintetében, ezt nem igazán befolyásolja, hogy Magyarország a Schengeni-övezet része lett. A magyar képviselők álláspontját „hitelességi dilemma” jellemezte, amikor Románia az Európai Unióhoz csatlakozott 2007. január 1-jén.<sup>6</sup> A munkaerőpiac megnyitásának kérdésében ellentétes vélemények jelentkeztek, ez pedig jelentős dichotómiát eredményezett. Ennek a kettősségnek a fő szembenálló tényezői: (1) Magyarország 2004-es csatlakozásakor a magyar képviselők hangsúlyozták, hogy a „rég” tagállamok nem alkalmazták a „liberális munkaerőpiac” elvét, hiszen azok derogációval éltek, és így nem valósulhatott meg teljes mértékben a személyek szabad mozgása. A derogáció tehát korlátot szabott a négy fő szabadságjog megvalósulásának. (2) Románia csatlakozásakor már a magyar képviselők sem találták annyira rossznak a derogáció lehetőségét, és amikor arra lehetőségük adódott, ők sem nyitották meg a két új csatlakozó tagállam előtt a magyar munkaerőpiacot.

A 2006. október 26-ai Európai ügyek bizottságának ülése<sup>7</sup> komoly vitával zajlott, ami hozzájárult ahhoz, hogy az adott szakpolitika képviselői elmondhassák véleményüket. A kormány döntése ekkor még nem volt végleges, de érezni lehetett, hogy a „liberális munkaerőpiac” követelménye nem fog megvalósulni, bár a külügyminiszter asszony tájékoztatása szerint a kormányt érdekelte a különböző álláspontok meghallgatása. Ennek egyik formája az együttes kormányülés (román-magyar kormányülés) volt, melyen a

---

<sup>6</sup> SZALAY Klára – SZABÓ Gergely (2007) Románia európai uniós csatlakozása a Magyar Köztársaság Országgyűlésének munkájában In: *Európai Tükör 2007/10. XII. évfolyam* Budapest: Magyar Külügyminisztérium pp. 59-84.

<sup>7</sup> *EIB-18/2006*. Résztvevők: Dr. Göncz Kinga külügyminiszter asszony, Dr. Eörsi Máttyás (SZDSZ), bizottsági elnök; Ékes József (FIDESZ), bizottsági tag; Kocsi László (MSZP), helyettes tag; és Manninger Jenő (FIDESZ), bizottsági tag.

kormányok egyeztethettek, hogy mi lenne számukra a legelőnyösebb. A magyar kormány 2006. december közepén döntött arról, hogy a román munkavállalók előtt megnyitja-e a teljes munkaerőpiacot. A 2. magyar-román együttes kormányülés után a magyar miniszterelnök azt nyilatkozta, hogy Magyarország a legnagyobb mértékben nyit, ami még nem veszélyezteti a magyar érdekeket.<sup>8</sup> Ez tehát azt jelenti, hogy a román állampolgárokkal szemben derogációt alkalmazunk, vagyis a hiányszakmákban és a munkaerőhiánnyal küzdő ágazatokban szabadon vállalhatnak munkát, de máshol élünk a két éves korlátozással. Ha azt vesszük figyelembe, hogy a Magyarországon dolgozó külföldieknek majdnem felét a románok teszik ki, és ez a szám évről évre növekszik, akkor érthető a kormány hozzáállása a kérdéshez, de az eddig hangoztatott „liberális munkaerőpiac” követelményével teljesen ellentétes ez az álláspont. A jelenlegi egyeztetések szerint a korlátozás két évig biztosan életben maradna, de a kormány fél évente felülvizsgálná, hogy melyek a hiányszakmák és munkaerőhiánnyal küzdő ágazatok, és az eredményeknek megfelelően felülrírnák a szabályozást. A kormányzat a „pályaudvar-effektussal” érvelt, melynek lényege, hogy a piacukat megnyitó tagállamokban előfordulhat, hogy tömegesen várakoznak a megfelelő pillanatra, amikor legálisan vagy akár illegálisan továbbmehetnek a célországba. (Szlovákia egyébként Románia és Bulgária előtt is megnyitja munkaerőpiacát, pontosan a „liberális munkaerőpiac” elvére hivatkozva, hiszen csatlakozásukkor ők is ezt követelték a „rég” tagállamoktól). A román átlagbér 234 euró, ami éppen a fele a magyarországinak. Egy román kutatóintézet felmérése szerint, ha Magyarország megnyitná a munkaerőpiacát, akkor 100-150 ezer román települne át, mert csábítja őket a magasabb kereset lehetősége.<sup>9</sup>

Magyarország 2007. január 1-jétől ütemezetten nyitotta meg munkaerőpiacát a román munkavállalók előtt. Az első két évben 219 szakmára terjed ki az automatikus engedélykiadás, vagyis a román állampolgároknak munkavállalási engedélyt kell kérniük, de annak megadása automatikus lesz.<sup>10</sup> A meghatározott szakmák és ágazatok mellett továbbra is könnyítetten juthatnak a munkaerőpiacra azok, akik gyakornokként szeretnének dolgozni, vagy szezonális munkát akarnak végezni. Ezekben az esetekben megmarad az eddigi kvótarendszer: évente 700 gyakornok, illetve 8000 szezonális munkás dolgozhat hazánkban.

Románia és Magyarország között 2000-ben jött létre az a bilaterális szerződés, mely rendelkezik a szezonális munkavállalókról és a gyakornokokról. (1) Szezonális munkavállaló

---

<sup>8</sup> <http://index.hu/gazdasag/magyar/romkorm06111/> Letöltve: 2006. december 1.

<sup>9</sup> <http://index.hu/gazdasag/vilag/romu061017/> Letöltve: 2006. december 1.

<sup>10</sup> A 219 szakma az alábbi weboldalon található:

<http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=13419&articleID=31151&ctag=articlelist&iid=1>

Letöltve: 2008. március 4.



az, aki a két ország valamelyikének állampolgára, és egy naptári éven belül maximum 6 hónapot a másik ország területén dolgozik. A szezonális munka évszakhoz, idényhez vagy meghatározott eseményhez kötött feladatok elvégzésére irányul. (2) Gyakornok az a személy, aki a két ország valamelyikének állampolgára, 18 és 35 év között van, szakmai végzettségét minimum két éves tanulmányok keretében szerezte meg, külföldi munkavállalásának célja pedig, hogy szakmai ismereteit és nyelvtudását bővítse. A gyakornokok foglalkoztatása legfeljebb 12 hónapos időtartamra terjedhet ki, egy alkalommal 6 hónappal meghosszabbítható. Az egyezmény aláírása óta a keretszámok nem változtak.<sup>11</sup>

Romániával szemben Csehország, Észtország, Finnország, Lettország, Lengyelország, Litvánia, Szlovákia és Szlovénia teljesen megnyitja munkaerőpiacát. Ausztria, Németország és Hollandia viszont alkalmazza az átmeneti időre vonatkozó korlátozásokat. Írország és Nagy-Britannia, amelyek 2004-ben megnyitották munkaerőpiacukat, most élnek a derogáció lehetőségével. A 2004-ben csatlakozott kelet-közép-európai tagállamok közül egyedül Magyarország élt a derogáció lehetőségével.<sup>12</sup>

Traian Basescu, román államfő a Spiegel Online-nak adott interjújában viszont nem nézte jó szemmel a korlátozásokat: „Nagy-Britannia és Írország szembenően kétféle mércét állított fel, minthogy a románoknak nem adták meg ugyanazokat a hozzáférési feltételeket, mint a 2004-ben csatlakozott kelet-európai államok munkavállalóinak. Ezt mi diszkriminációnak tartjuk. Mégis: minél magasabbak a bérek, annál több román munkavállaló fog visszatérni a hazájába. Biztosíthatom Önöket, Romániában időközben annyi munka lett, hogy most már sürgősen munkavállalókat keresünk.”<sup>13</sup> A köztársasági elnök szerint Romániára rendkívüli gazdasági fellendülés köszönt, és noha az utóbbi években csatlakozott országok közül Lengyelország után Románia a legnépesebb ország, mégis ott lesz a legtöbb új munkaerőre szükség. Az Unió munkaerőpiacának ellentmondásait tehát a román állásponton keresztül is jól érzékelhetjük: egyrészt sok munkavállalóra lesz szüksége Romániának, ha ott valóban bekövetkezik a gazdasági fellendülés, másrészt kifogásolják, hogy a románok előtt nem nyit teljesen a többi tagállam.

A félelmekre okot adhatott, hogy Romániában jóval alacsonyabbak az átlagfizetések, mint a többi tagállamban, ezért a magasabb fizetések reményében feltételezték, hogy ennek az újonnan csatlakozó tagállamnak az állampolgárai mobilabbak lesznek. Románia gazdasági

---

<sup>11</sup> ÓNÓDI Irén dr. (2001) Magyarok munkavállalása az Európai Unióban. In: Dr. LUKÁCS Éva - Dr. KIRÁLY Miklós (Szerk.) (2001) *Migráció és Európai Unió*, Budapest: Szociális és Családügyi Minisztérium pp. 345-346.

<sup>12</sup> <http://index.hu/politika/kulhitek/?main&293599> Letöltve: 2006. december 27.

<sup>13</sup> <http://index.hu/politika/kulfold/eu/romeu2371181/> Letöltve: 2006. december 27.

fejlődésével viszont mind többen és többen térhetnek vissza hazájukba, ezért az Uniónak is érdeke, hogy e tagállamot az Unió fejlettségi szintjére emelje.

Jelenleg 2,5 millió román állampolgár dolgozik a világ különböző részein, miközben a lakosság 21,6 millió fő. A foglalkoztatottsági ráta 58,8%, a munkanélküliségi ráta pedig 2007-re 6,9%-ra csökkent. A gazdasági növekedés az elmúlt években 7-8% volt. A román nemzeti munkaerőpiacnak nagy valószínűséggel még szüksége lesz a távol lévő munkaerőre. A Nemzetközi Migrációs Intézet felmérése szerint Moldovában közel 20 000 gyerek él, akinek legalább az egyik szülője külföldön dolgozik, 20%-uknak pedig mindkét szülője távol van. Az elvándorlás motivációs tényezőit ebben az esetben is a magasabb bérek, több munkalehetőség és jobb életszínvonal jelentik.<sup>14</sup>

A román munkavállalók főként Olaszországban, Spanyolországban, Németországban és Magyarországon próbálnak szerencsét – az első két országban a nyelvi hasonlóság miatt; empirikus tapasztalatok is bizonyítják, hogy körülbelül 3 hónap alatt elsajátítják ezeket a nyelveket. A foglalkoztatáspolitikai újabb dichotómiája jelent meg akkor, amikor egy román állampolgár megölt egy olasz nőt Olaszországban 2007 novemberében, mire felerősödtek az aggodalmak a külföldi munkavállalókkal kapcsolatban. A helyzetet súlyosbította, hogy a román férfi illegális munkavállaló volt, a románok lakta területeken pedig növekedett az erőszakos bűncselekmények száma. Olaszországban közel 1 millió román állampolgár dolgozik, az említett gyilkosság hatására pedig a kormány felvetette a munkaerő-piaci korlátozások lehetőségét. Ez a példa is jól mutatja, hogy a foglalkoztatáspolitikai „ingamozgása” minden körülmények között jelen van, egyetlen esemény megváltoztathatja egy egész ország álláspontját.<sup>15</sup>

Az ECAS adatai szerint 2007 júniusában több mint 22 ezer román állampolgár dolgozott legálisan Magyarországon, közülük közel 4 ezren abban a 219 szakmában, melyben könnyített eljárással adják ki a munkavállalási engedélyt. A Szociális és Foglalkoztatási Minisztérium előrejelzése szerint a következő években 1-3% között fog emelkedni a román munkavállalók száma hazánkban, tehát nem jelentenek majd jelentős veszélyt a hazai munkavállalókra.

Románia esetében tehát jól látható, hogy Magyarországnak nem volt koherens álláspontja a munkaerőpiac liberalizálását illetően, csatlakozásakor felerősödtek az integrációval ellentétes álláspontok. 2009-ig viszont még változtathatnak ezen, hiszen az

---

<sup>14</sup> TRASER 2008:6-13.

<sup>15</sup> TRASER 2008:26-29.

előzetes tárgyalások alapján a magyar kormány csak eddig kívánja fenntartani a korlátozásokat.

5.

Szerbia esetében viszont érdekes lehet a helyzet, hiszen a vízumkényszer itt már megjelenik, vagyis aki Magyarországra utazik, az egyben belép a Schengeni-övezet térségébe, így a szerbeknek Schengeni-vízummal kell rendelkezniük.

6.

Mivel Horvátország csatlakozási tárgyalásokat folytat az Európai Unióval, ezért a vízumkötelezettséget ott már eltörölték, horvát állampolgár személyigazolvánnyal is átlépheti a Schengeni határt, amennyiben előzőleg a honi illetékes hatóságánál kiváltotta az ilyen esetre előírt betétlapot, amibe a határon bepecsételnek.<sup>16</sup>

7.

Szlovénia esetében a viszonzóság elvét alkalmaztuk, így a határellenőrzés megszüntetése nagyban megkönnyíti a munkaerő szabad áramlását, a gazdasági fejlettség és az euró bevezetése pedig növelheti a magyar munkavállalók számát Szlovéniában.

8.

Ausztria esetében is a kiáramló munkaerő lehet számottevő, itt viszont megjelenik a nemzeti és az integrációs érdekek ellentéte, hiszen a határellenőrzés megszűnt, de a munkaerő-piaci korlátozásokat továbbra is fenntartja Ausztria. Ausztria a csatlakozásunk után is fenntartotta a korábbi munkavállalási engedélyre épülő korlátozást, mely szerint előreláthatólag 2011-ig a magyarok foglalkoztatása munkavállalási engedélyhez kötött.<sup>17</sup> A meghatározott kvótát biztosító kétoldalú egyezmények is hatályban maradtak: e szerint a

---

<sup>16</sup> <http://info.dunaujvaros.hu/index.php?p=hir&hid=282> Letöltve: 2008. március 4.

<sup>17</sup> [http://www.mfa.gov.hu/kulkepviselet/AT/hu/hu\\_tudnivalok/nem\\_onallo\\_munkavallalas.htm](http://www.mfa.gov.hu/kulkepviselet/AT/hu/hu_tudnivalok/nem_onallo_munkavallalas.htm)  
Letöltve: 2008. február 20.

gyakornokok ausztriai foglalkoztatásának kerete 1800 fő, határmenti ingázók ausztriai foglalkoztatására 2050 főt fogadnak.<sup>18</sup>

Magyarországnak és Ausztriának bilaterális egyezményre épülő megállapodása van a gyakornokok számáról és a határ menti ingázók munkavállalásáról. Mindkét egyezményt 1997. március 26-án írták alá Szombathelyen, melyet a 37/1998. (III. 1.) sz. Korm. rendelet hirdetett ki. Ezen szerződések meghatározzák a gyakornokok és ingázók pontos fogalmát: (a) Gyakornoknak minősül, aki az említett két ország valamelyikének állampolgára, szakképesítéssel vagy megfelelő szakmai tapasztalattal rendelkezik, 18 és 35 év között van, aki szeretné szakmai és nyelvi ismereteit a másik állam területén bővíteni átmeneti foglalkoztatás keretében. (b) Ingázónak minősül az, aki az említett két állam valamelyikének állampolgára, állandó lakhelye a határ menti térségek egyikében van, és a másik állam határ menti térségében foglalkoztatják, de lakhelyére naponta visszatér. Az osztrák-magyar vegyesbizottság a kvótát a 2000-es évre gyakornokok esetében 400 főben határozta meg, míg ingázók esetében 900 főt engedélyezett.<sup>19</sup> Látható, hogy az idők során mindkét szám jelentősen növekedett, hiszen azt évről évre felülvizsgálják, és új kvótákat állapítanak meg.

Jelenleg a gyakornoki kontingens 80 százalékát használják ki. A jövőbeli gyakornokoknak először a fogadóhelytől kell befogadási nyilatkozatot kérnie, s ezzel fordulhat a területileg illetékes magyar Munkaügyi Központhoz. A gyakornoki munkavállalói engedélyt legalább 6 hónapra, de legfeljebb 12 hónapra adják a 18-35 év közötti fiataloknak. (Kivételes esetekben a gyakornoki engedély még 6 hónappal meghosszabbítható.)<sup>20</sup> A Magyar Köztársaság Külügyminisztériumának tájékoztatása szerint jelenleg 1100 magyar gyakornok tartózkodik Ausztriában.

Az ingázókra vonatkozó egyezmény Győr-Moson-Sopron, Vas és Zala megye lakosaira terjed ki, és ezt 6 hónapra adják (a 2005-ös keret már augusztusban kimerült). Osztrák részről Bruck an der Leitha, Neusiedl am See, Eisenstadt (beleértve a saját státusszal rendelkező Eisenstadt és Rust városokat is), Mattersburg, Güssing, Oberpullendorf és Oberwart területekre terjed ki a bilaterális szerződés.

A munkaadók által kérvényezhető papírt csak a következő feltételek teljesítése mellett adják ki: (a) betartják az osztrák fizetési és munkafeltételeket, (b) nincs megfelelő

---

<sup>18</sup> [http://www.eu2004.hu/index.php?op=kerdesvalasz\\_tema\\_lista&category\\_id=027001](http://www.eu2004.hu/index.php?op=kerdesvalasz_tema_lista&category_id=027001)

Letöltve: 2006. január 24.

<sup>19</sup> ÓNÓDI 2001: 337-338.

<sup>20</sup> HVG 2005/44. szám p. 62.

pótmunkaerő, (c) a cég maga „használja” – vagyis nem kölcsönzi másnak – a dolgozót, (d) és a dolgozó korábban nem lehetett illegális munkavállaló.

Hiányszakmákban (számítástechnikai szakemberek, orvosok, kórházi és házi ápolók, wellness szakemberek) és a mezőgazdasági és vendéglátó-ipari szakmunkások esetében könnyebben adnak munkavállalási engedélyt. Szezonális munkavállalási engedélyt csak 6 hónapra adnak. Aki legalább öt évig részt vesz a szezonmunkában, az kaphat tartós munkavállalási engedélyt.

2008. január 1-jétől 50 szakma esetében könnyítéseket vezettek be az osztrák hatóságok. Amennyiben a magyar munkavállaló megfelelő szakképesítéssel rendelkezik, úgy a korábbi kvóták túlléphetőek.<sup>21</sup> A magyarok közül körülbelül 40 ezer ember mutatott hajlandóságot a külföldi munkavállalásra 2006-ban. Számukra a legnagyobb vonzerővel Németország és Ausztria bírt. A Világgazdaság információja szerint 2007-ben már 22 ezer magyar dolgozott Ausztriában. A szakértők jelenleg legalább 10 ezerre becsülik az illegális magyar munkavállalók számát Ausztriában – részben építőmunkások, takarítók, mezőgazdasági munkát végzők, számítástechnikusok, vendéglátósok, sofőrök.<sup>22</sup>

A határok megnyitásokor sok határőr, finánc, munkaügyi ellenőr munkanélkülivé vált volna, ezért őket most a KIAB (Kontrolle Illegaler Ausländerbeschäftigung) alkalmazza, mely az illegális foglalkoztatást ellenőrzi. Központjuk a bécsi pénzügyminisztériumban működik, de egységeik minden osztrák tartományban megtalálhatók. A „korrekt” feketén foglalkoztatók az ellenőrzéskor azzal érvelnek, hogy az új munkás éppen most érkezett a céghez, nem volt még idő bejelenteni a társadalombiztosítónál (a bejelentési határidő 7 nap volt). 2007-től azonban az alkalmazás első napjától értesíteni kell a hatóságokat az új munkavállalóról – kísérletképpen 2006 januárjától Burgenlandban élt ez a szabályozás.

Ausztriában a munkavállalók szakszervezetei nagyon erősek, erősen védik az osztrák munkahelyeket. Éppen ezért az osztrák kormány az első két év letelte után sem akart szembemenni velük, és nem nyitotta meg határait a szabad munkavállalás előtt. Csizmár Gábor, foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter 2006-ban a következőképpen nyilatkozott a kialakult helyzetről: *„A legutóbbi beszélgetésen az osztrák kollégámmal megállapítottuk, hogy az nem elegendő a helyzet megoldására, hogy mi mit szeretnénk. Muszáj, hogy a szociális partnerek, vagyis a munkáltatók és a munkavállalók is tárgyaljanak egymással. Ennek érdekében én átadtam a teljes tárgyalási tervemet a szakszervezeteknek és a*

---

<sup>21</sup>[http://www.mfa.gov.hu/kulkepviselet/AT/hu/hu\\_tudnivalok/nem\\_onallo\\_munkavallalas.htm](http://www.mfa.gov.hu/kulkepviselet/AT/hu/hu_tudnivalok/nem_onallo_munkavallalas.htm)

Letöltve: 2008. február 20.

<sup>22</sup> HVG 2005/44. szám p. 61.

*munkáltatók szervezeteinek, és arra kértem őket, hogy a tárgyalási programomat látva, vegyék fel ők is a kapcsolatot az aktuális partnerekkel.”<sup>23</sup>*

Az előbbi idézetből is jól látszik tehát, hogy nem elég a politikai intézmények közötti jó párbeszéd, annak a munkaadók és (az esetleges külföldi) munkavállalók között is jól kell működnie. A korlátozások fenntartásának egyébként foglalkoztatáspolitikai értelemben semmilyen alapja nincs, és 2004-ben sem volt. Nem létezik sem az EU, sem a tagországok, sem kutatók által készített olyan migrációs elemzés, ami a korlátozásokat megindokolhatná, és ezt az informális találkozókon a politikusok is elismerik. A 2+3+2-es szabály bevezetésének inkább belpolitikai okai vannak, és ehhez nagyban hozzá tartozik az is, hogy melyik ország mennyire nyitott a többi országgal szemben. A munkaerőpiac teljes liberalizációjának nem az az alapvető célja, hogy több magyar vállaljon külföldön munkát, hanem az, hogy minden országban azonos feltételek mellett jusson álláshoz, hiszen ezzel kevesebb lenne a feketemunka és a jogszabálykerülés.

## 9.

A magyar munkaerőpiac problémája, hogy egyre kevesebb az az aktív munkavállalói réteg, akiknek „el kell tartaniuk” a növekvő inaktív réteget. A képzési idő meghosszabbodásával is jelentősen nőtt az inaktív népesség száma, valamint Magyarországon is megjelent az öregedő társadalom problémája, ugyanúgy, mint a többi Uniós tagállamban. Éppen ezért a fiatal munkavállalói réteget jobban kellene ösztönözni az itthon maradásra, vagy legalábbis a külföldi tanulmányok, esetleg munkavállalás utáni mihamarabb hazatérésre, mely a magyar gazdaságnak is jobb lenne. Az érdekellentétek Magyarországon is markánsan megjelennek: míg az Európai Unió normáit és irányelveit követve szeretnénk mobilabbá tenni társadalmunkat, addig a gazdasági fellendülés érdekében a magyar munkaerőt itthon akarjuk tartani, hiszen akkor itthon fizetik adójukat, ezen ország költségvetési bevételeinek szerves részét képezve. Összességében tehát elmondható, hogy a Schengeni Egyezmény hozzájárult a négy fő szabadságjog megvalósulásához, de a munkaerő szabad áramlásának nem mindig a fizikai határok a korlátai, hiszen a társadalmi mobilitás is ugyanolyan fontos tényező. A vita tehát nem megoldott, de ahogy az elmúlt években, úgy a következő esztendőkből is releváns téma lesz a munkaerő mobilitás az Európai Unióban.

---

<sup>23</sup> <http://www.fn.hu/index.php?action=nyomtat&id=34&cid=111049&layout=no&id=34>

Letöltve: 2006. március 19.

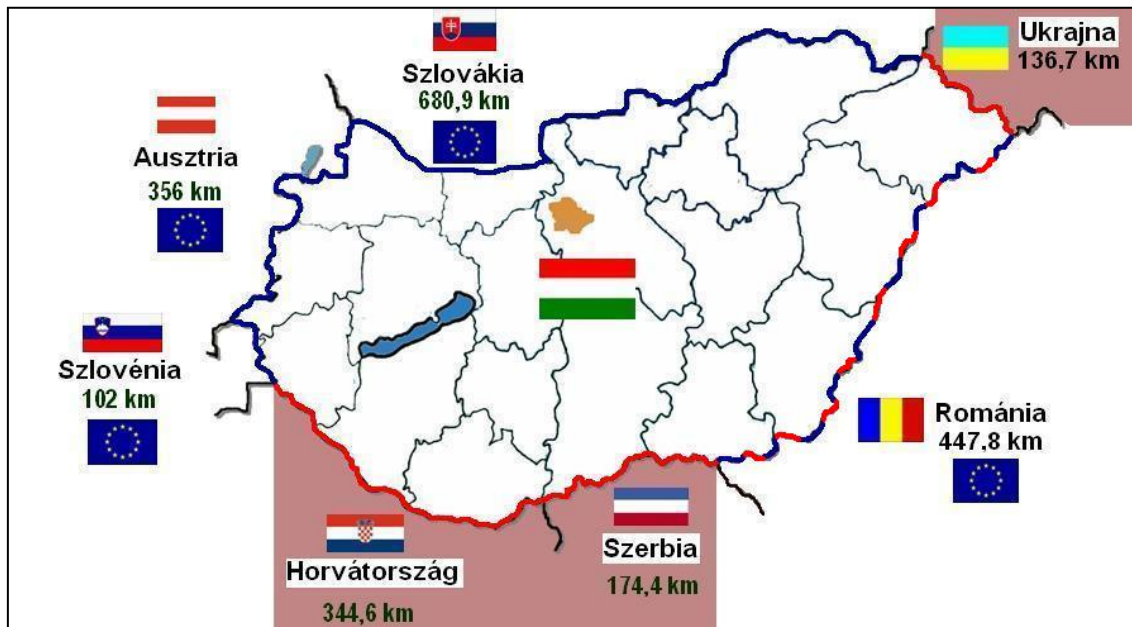
## Felhasznált irodalom

- HORVÁTH Zoltán* (2007) Kézikönyv az Európai Unióról, Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. pp. 413-424.
- LOSONCZ Miklós* (2004) Európai uniós kihívások és magyar válaszok – Az EU-csatlakozás várható hatásai Magyarország nemzetközi versenyképességére, Budapest: Osiris Kiadó pp. 161-167.
- SOMSSICH Réka* (2005) Az áruk, személyek, a szolgáltatás és a tőke szabad mozgása In.: *MARJÁN Attila* (Szerk.) (2005) Az Európai Unió gazdasága, Budapest: HVG Könyvek pp. 269-275.
- SZALAY Klára – SZABÓ Gergely* (2007) Románia európai uniós csatlakozása a Magyar Köztársaság Országgyűlésének munkájában In: Európai Tükör 2007/10. XII. évfolyam Budapest: Magyar Külügyminisztérium pp. 59-84.
- TRASER, Julianna* (2008) Who's afraid of the EU's latest enlargement?, Bruxelles: European Citizen Action Service

Baksa Eszter:  
Munkaerő mobilitás a Schengeni Egyezmény függvényében  
(Mellékletek)

1. számú melléklet

Határaink 2007. december 21-től



Forrás: FEJES Zsuzsanna, SALLAI János, SOÓS Edit, TÓTH Judit (Szerk.), VÁJLOK László (2007) Európai Műhelytanulmányok – Schengenre hangolva 113. szám, Budapest: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma p. 13.

- Megszűnik az ellenőrzés
- - - Románia teljes jogú Schengen taggá válásával megszűnő ellenőrzés
- Külső határ

2. számú melléklet

Külföldi munkavállalók Magyarországon

	Érvényes engedélyek, regisztrálások és zöldkártya igazolások 2006. szeptember 30-án	Érvényes engedélyek, regisztrálások és zöldkártya igazolások 2007. szeptember 30-án	Kiadott engedélyek, bejegyzett regisztrálások és zöldkártya igazolások 2006. január 1. és szeptember 30. között	Kiadott engedélyek, bejegyzett regisztrálások és zöldkártya igazolások 2007. január 1. és szeptember 30. között
<b>Összesen:</b>	66 902	66 870	56 955	42 576
<b>Ebből román</b>	31 453	28 475	28 494	20 082
<b>bolgár</b>	161	326	160	212
<b>szlovák</b>	16 865	17 278	12 377	7 413
<b>ukrán</b>	8 091	8 546	7 368	6 357



Forrás: [http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=stat\\_kulf\\_munkavall\\_mo-on](http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=stat_kulf_munkavall_mo-on) Letöltve: 2008. február 27. „Adatok a külföldi állampolgárok magyarországi munkavállalásáról a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal nyilvántartásai alapján 1996-2007. III. negyedév”

Balogh Róbert elemző (politológus),  
Generáció 2020 Egyesület

## **Migráció, mint anomália – a bevándorló-kérdéstől a bevándorló-veszélyig<sup>1</sup>**

### **1. A migráció és a vándor képe a közösségi döntés-előkészítésben és döntéshozásban 1999-2007**

A közösségi szintű migrációs politika előtt álló konkrét célok és feladatok meghatározására néhány hónappal az Amszterdami Szerződés hatálybalépése után és egy előzetes terv elfogadása után (Vienna Action Plan, 1998), 1999 októberében a finnországi Tamperében tartott Európa Tanácson került sor. Ez a tudatosan mérőföldkőnek szánt program kiegészülve a 2004 novemberében elfogadott, a megvalósítást gyorsítani szándékozó Hágai Programmal határozza meg az azóta eltelt időszak azon lépéseit is, melyek a közös migrációs politika kezdeteinek tekinthetők. Az általam vizsgált időszakban a 2002. június 21-22-i sevillai, az egy évvel később rendezett thesszalóniki, valamint a 2005. december 16-17-i brüsszeli Európa Tanács konklúziói között szerepel kiemelt hangsúllyal a migráció kérdése. Ez nem véletlen, hiszen az első két esetben mediterrán országokról van szó, melyek főként a legutóbbi évtizedben szembesültek a tömeges bevándorlással, míg maga a Hágai Program a holland elnökség egyik jelentős eredménye. A 2005. év végi konklúziók Nagy-Britannia elnökségének utolsó napjaihoz köthetők. Minden esetben olyan országok elnökségének idejére estek fontos iránymutatások, melyek szempontjából a migrációnak növekvő jelentősége van.

A következőkben megvizsgálom azokat a fordulatókat és kontextusokat, melyek a dokumentumokban a migráció jelenségéhez vagy a migráns, vándor személyéhez kapcsolódnak. A feltárt összefüggések alapján rekonstruálom a döntéseket meghatározó

---

<sup>1</sup> 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.)

migráció-értelmezést, majd ugyanezt a módszert követem a bizottsági dokumentumok esetén is, hogy végül a kettőt összevethessem egymással, s megvizsgálhassam az eltérések okát.

A migráció jelensége ezen Európa Tanácsok záródokumentumaiban rendre jól körülhatárolható szöveggörnyezetben jelenik meg. Tampere óta állandó jelzőként szerepelnek a vándorlás fogalmához a „*flow*” (1) a „*managing migration flows*” formában, illetve a „*legal*” (2) szavak. A „*migration*” fogalma rendszerint az „*asylum*”-hoz, vagyis a menedéj joghoz kapcsolatosan jelenik meg (3). A Sevillában elfogadott állásfoglalás például így fogalmaz „*the separate, but closely related issues of asylum and migration*”. Előbbi fogalomhoz leggyakrabban ugyanakkor a „*minimum standards*” és a Genfi Egyezmény rendelődik, valamivel ritkábban a „*return procedures*” (4) vagy a „*removal effort*”. Az „*effectiveness*” (5), mint kulcsfogalom, mind a migráció, mind a menedéj jog kérdésében jelen van. Ezeken felül jellemző, hogy a migráció jelenségének említését azonnal bűncselekmények, illetve azok ellen való fellépésről szóló állítások követik (6), leggyakrabban a „*combating organised crime, smuggling and trafficking of persons*” és az „*illegal migration flows*”. A Hágai Program kiemeli terrorizmust is, mint veszélyforrást. A többi dokumentumban erre talán azért nem találunk példát, mert a nemzetbiztonsági szakszolgálat a bevándorlással kapcsolatos eljárásokban társzervként az egyes tagországokban közreműködik, s ezt a folyamatot egyikük érdekében sem áll közösségi szintre emelni.

A szöveggörnyezet fenti jellemezői világossá teszik, hogy az Európa Tanács a migrációt negatív jelenségként, veszélyes áradatként értékeli, s annak megfékezésére, minimalizálására törekszik. A menedéj jog azért lehet az egyik legfontosabb referenciapont, mert ezen a csatornán kívül gyakorlatilag nem maradtak olyanok, melyek lehetővé tennék a legális bevándorlást.

A migrációt övező illegalitás folytonos említése egyben mutatja, hogy a Tanács szemében a migráció jelensége már-már kriminalizálódott. A restriktív álláspont tükröződik a Hágai Program azon kitételéből is, mely felszólítja a Bizottságot „*to apply the procedure provided for in Article 251 TEC to all Title IV measures to strengthen freedom, subject to the Nice Treaty, except for legal migration*”. Más szóval, a bevándorlást kiveszi azon körből, amelybe az Európai Parlament érdemben beavatkozhat, biztosítva ez által, hogy a Tanács fentebb röviden bemutatott szempontjain kívül mások ne érvényesülhessenek. Annak ellenére, hogy a Hágai Program igyekszik a migrációs politika összehangolásának terén is körültekintően eljárni, néhány ponton meglehetősen cinikussá válik.

„*The European Council recognises that insufficiently managed migration flows can result in humanitarian disasters. It wishes to express its utmost concern about the human tragedies that take place in the Mediterranean as a result of attempts to enter the EU illegally. It calls upon the states to intensify their cooperation in preventing further loss of life.*”

Egyrészt a kockázatos utazásokra azért kerül sor, hogy azok, akik az EU nyújtotta keretek közé szeretnének jutni kijátszhassák a szigorú, a legalitást szinte elérhetlenné tevő szabályokat, másrészt amennyiben a záró mondat az ellenőrzések sűrítését irányozza elő, az éppen ezt a meglévő paradoxont élezi tovább.

A kifelé irányuló egységes diplomácia, s így a szuverenitás megnyilvánulási formái közé sorolhatjuk azt, ahogyan a dokumentumok a kitoloncoltak visszafogadására és az illegális vándorlás megfékezésére kötelező egyezményeket nem betartó ún. harmadik országokat megszólítják, illetve figyelmeztetik:

„...[T]he European Council recognises the importance of developing an evaluation mechanism to monitor relations with third countries which do not cooperate with the EU in combating illegal immigration...” (Thesszaloniki) vagy szókimondóbb formában „...[T]he Council considers it necessary to systematically evaluate the relations with those third countries which do not cooperate with the EU in the fight against illegal immigration, while fully respecting the integrity of EC Development Cooperation objectives. Taking into account the Seville European Council Conclusions, insufficient cooperation could hamper the establishment of closer relations with the Union.” (2003.05.19.)

Az Európai Bizottság, mint döntés-előkészítő álláspontja ettől több ponton is különbözik, igaz korántsem hámozható ki olyan egységes és ellentmondásmentes kép az 1999-2006 között keletkezett dokumentumokból, mint az Európa Tanács esetén.

A Bizottság munkájának eredményeként elkészült tanulmányokban, jelentésekben és javaslatokban a fejezetcímek többsége az „*employment*” „*labour*”, „*policy*”, „*global*” „*workers*” és „*cooperation*” szavak köré csoportosul. A kulcsfogalmak közé tartozik még a „*brain-circulation*” is. Ez utóbbi a képzett, illetve képzettséget és gyakorlatot szerzett személyek újbóli letelepedésének támogatását jelenti, akik több évet töltöttek el legális munkával az Unió valamely országában, majd hazatértek, s képzettségüket ott hasznosították. A Bizottság érvelése szerint minden érdekelt fél érdeke, hogy a *brain drain*-t a *brain circulation* váltsa fel Európa és a harmadik világ viszonylatában.

A dokumentumok tehát egyrészt a migráció munkaerő-piaci, gazdasági hatásaira koncentrálnak, másrészt az ún. harmadik országokkal való együttműködés lehetőségét feszegetik. A látószög mindenképp tágabb, az elemzés szempontjai sokszínűbbek, s tényszerűbbek, mint a Tanács esetében, igaz ez jórészt a dokumentumok jellegéből adódik: a Bizottság döntően szakértőként, előkészítőként lép fel a döntési folyamat során, formailag a Tanács kérésére jár el. Ezért különösen érdekes megvizsgálni azokat az eseteket, mikor ezen szerepein túlnöve, előterjesztőként lép fel, amint az néhány alkalommal a bevándorlók munkavállalásának kapcsán történt. A „*Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities*”<sup>2</sup> és Franco Frattini biztos 2007. szeptember 13-án a legális migrációval kapcsolatos magas szintű találkozón elmondott beszéde<sup>3</sup> szorosan összefügg, hiszen a harmadik országból érkezők munkához jutásával kapcsolatban fogalmaznak meg követelményeket és javaslatokat. Ugyanakkor a különbségek is jelentősek, s az eltérések nem csak a formai különbségekből, de kettő között eltelt évek számából is következnek.

A 2001-es javaslat részletes indoklásában a lehető legóvatosabb módon jár el: igyekszik hangsúlyozni, hogy a tagállami érdekek semmiben sem fognak sérülni amennyiben a javaslat tanácsi direktívává válik annak ellenére, hogy a munkaerőpiac részleges közösségi szabályozásáról – tehát a politikailag egyik legérzékenyebb területről van szó. Így például a potenciális „gazdasági vándor” számára egyébként igen szigorú megkötéseket tartalmazó ún. „*economic means test*”-et részletező 6. cikkelyhez fűzött indoklás kiemeli, hogy a javaslat értelmében csak az a paragrafus válna kötelezővé, mely biztosítja, hogy ellenőrizhetőek legyenek az állásajánlatok, míg minden további pont a tagállamok belátásától függ. A tervezet alaptétele szerint csak azokat a harmadik országbelieket szabad az Európai Unió területére bocsátani, akik közvetlen munkavállalási céllal érkeznek, s bizonyosan hiányszakmákban fognak dolgozni. A részletesen kifejtett keretek érzékelhetően üresek, s kerülnek a távlati víziókat. Óvatos harmonizációról beszél a javaslat, mely inkább a kivételes esetek – a jelentős legális jövedelemmel és vagyonnal rendelkezők számára nyújt megoldást, némi jogbiztonságot. A később minden fórumon oly hangsúlyossá váló illegalitásról nincs szó, s 2001-ben a Bizottság még nem beszél olyan közösségi szintű, s az USA-ban bevett modellt

---

<sup>2</sup> COM(2001)386 final

<sup>3</sup> SPEECH/07/526 „Enhanced mobility, vigorous integration strategy and zero tolerance on illegal employment: a dynamic approach to European immigration policies”

követő „zöld kártya” programról vagy annak egyértelmű igényéről, mint a közel hat évvel később Franco Frattini által beharangozott javaslat-csomag esetében.

A biztos érvelése lendületes, s mondanivalója első felében igyekszik megkérdőjelezhetetlen adatok idézésével, rendszerbe foglalásával, valamint egy világos napirend, útiterv felvázolásával kikerülhetetlen következtetések felé terelni az olvasót. Kiindulópontja a versenyképesség és a fenntarthatóság, melyek egyértelműen pozitív tartalmú és ellenállhatatlan erejű fogalmak a politikai spektrum minden releváns tagja számára. Érvrendszere szerint amíg a magasan képzett humán erőforrás migrációja a világgazdaság egyik legfontosabb motorja, addig az illegális migráció azért kérlelhetetlen ellenfél, mert a fekete munkahelyek nagy száma csökkenti a versenyképességet, veszélyezteti magát a versenyt, az integráció pedig az alapértékek megőrzésének kérdése, az „alapító atyák” által képviselt európai kultúra fenntarthatóságának előfeltétele. A beszéd legfontosabb eleme a „Blue EU Labour Card”, amely lényegében a 2001-es javaslatban is meghatározott kategóriák mérsékelt kiterjesztését jelentené a magasan kvalifikált fiatalokat (egyetemi hallgatók, gyakornokok) érintené, számukra biztosítana életszerűbb jogi feltételeket és egyszerűsített adminisztrációs kötelezettséget.

A készülő csomagban testet öltő új migrációs paradigma tehát a szelektív liberalizáció, melynek lényege, hogy akikre gazdasági értelemben „szükség van”, azokat érdekében áll az Európai Uniónak és az egyes tagállamoknak a területükön, a munkaerőpiacon tudni, s számukra az állampolgári jogokhoz hasonló kereteket biztosítani, a haszontalannak, sőt növekvő mértékben fenyegetőnek ítélt többieket pedig az eddigieknél is szigorúbban kell a határoknál feltartóztatni.

A Bizottság törekvése és javaslatainak logikája átfogóbb, közösségi látószög eredménye, s ellentétben a Tanács állásfoglalásaival, melyek politikai tartalma bevándorlással szemben szkeptikus közvélemény illetve a Tanács tagjainak megnyugtatót célozza. A Bizottság inkább munkaerő-piac alapú *policy*-ban gondolkodik, melyet azonban egy paradoxon hat át. A legalitás útjának korlátozása, a folyosók áteresztő képességének drasztikus csökkentése ugyanis nem önmagában áll a migrációs folyamatokat befolyásoló tényezők között, hanem az alább bemutatandó, kiterjedt, dinamikus és nagyon is létező, állami és közösségi szuverenitást áthidaló kapcsolatokat és hálózatokat terel az illegalitás felé. Ezáltal csökken a legalitás elfogadottsága, igénye az érkezők között, s így csökken az *establishment* értéke is. A másik oldalról növekszik az ellenszenv, s főként az előítéletek

elfogadottsága a bevándorlókkal szemben, akiknek jelentős csoportjai *anti-establishment* attitűdjükből következően valóban nem igyekeznek a fogadó társadalom igényeinek, főként az integrációnak vagy az asszimilációnak eleget tenni. Ez a szegregáció strukturált megjelenéséhez, a kölcsönhatások intenzitásának csökkenéséhez, s így a kölcsönös el nem fogadás erősödéséhez vezet. A legális-illegális dichotómián alapuló szelektív paradigma tehát jogi és politikai konstrukciónak alkalmas, *policy*-ként azonban mókuserékbe tereli az európai bevándorlás kérdését.

## 2. “There’s a story you’re not writing”, she said —“It’s about home.”<sup>4</sup> A migráció modellje a migrációkutatásban

A migrációkutatás legutóbbi tizenöt évének legfontosabb eredménye, hogy végérvényesen sikerült meghaladni a több mint száz éven át regnáló, Ernst Georg Ravenstein nevével fémjelzett *push-pull* törvényen alapuló<sup>5</sup> mechanikus elméletet, illetve annak Michael P. Todaro által 1970-ben továbbfejlesztett munkaerőpiaci változatát<sup>6</sup>. Ezen modellek kiindulópontja az volt, hogy a vándorláshoz vezető racionális döntések meghozatalában az meglevő anyagi erőforrások és a várható haszon mérlegelése a döntő mozzanat. Más szóval a migráció nem más, mint szegény területeken élő szegény, kilátástalan sorban levő emberek útja a gazdag és fejlett világba. Ily módon szinte magától értetődő az is, hogy a migráció és a számos folyamatot jelző, metonímiaként használt globalizáció fogalma számos kutató elképzeléseiben összekapcsolódik.

A legutóbbi években a két nagy nyilvánosságot kapó álláspont, a multikulturalizmus és az anti-multikulturalizmus közötti közéletet kereső vállalkozások között Umberto Melotti az „új migrációt” vagyis a mediterrán országok „célországá” válásának politikai következményeit igyekszik a gazdasági globalizáció és a politikai kultúra egyszerű, mindamellettt világos kölcsönhatásaként ábrázolni.<sup>7</sup> Következtetése szerint „Il passaggio a una società multirazziale, multi-etnica, multiculturale, multinlinguistica e multireligiosa...non

---

<sup>4</sup> <http://www.transitorygoo.blogspot.com> 2007.12.09.

<sup>5</sup> Leírását lásd például Waldo Tobler: Migration, Ravenstein, Thorntwaite and Beyond, University of California [http://www.geog.ucsb.edu/~tobler/publications/pdf\\_docs/movement/migration/Ravenstein.pdf](http://www.geog.ucsb.edu/~tobler/publications/pdf_docs/movement/migration/Ravenstein.pdf) 2007.11.07.

<sup>6</sup> Lásd Subrata Ghatak: East-West European Migration : Questions and Some Answers pp 30-48, Subrata Ghatak, – Anne Showstack Sassoon, (ed.): Migration and Mobility: The European Context, Palgrave, New York, 2001.

<sup>7</sup> Umberto Melotti: Migraioni internazionali. Globalizzazione e culture politiche, Bruno Mondadori, Milano, 2004. pp.10-14.

rappresenta di per sé una soluzione ai problemi esistenti”<sup>8</sup>. A megoldást – tulajdonképpen a szerző által is hivatkozott Bizottság álláspontjához igen hasonlóan – európai szintre emelné:”...occorre elaborare un nuovo progetto sociale europeo”<sup>9</sup>, vagyis az állampolgár-állam olyan definícióját, mely nem teszi szükségessé a politikai részvételt az asszimiláció-integráció sikeréhez. Az „európai állampolgár” kategória csakis közösségi teremtmény lehetne, ám ezzel a lépéssel a francia, angol és német állampolgárság-fogalom közötti különbségeket át lehetne hidalni, s közös eszközrendszerrel fellépni a bevándorló-hullám jóléti rendszerekre gyakorolt nyomásával szemben.

Ezt a megközelítést rendkívül határozottan bírálják a migrációkutatás legutóbbi éveit kritikus szemmel vizsgáló *International Migration Research. Constructions, Omissions and the Promises of Interdisciplinarity* című kötet szerzői, elsősorban Andrew Geddes és Adrian Favell. Elemzésük szerint a migráció-kutatás zömét kitevő, s a fentihez hasonló következtetésekre jutó tanulmányok és jelentések módszertani megoldásait nagyban befolyásolja az a körülmény, hogy közösségi forrásból igyekeznek megvalósulni, s így a pályázati kiírások gondolatvilágát igyekeznek követni<sup>10</sup>, más szóval önbeteljesítő jóslattá válhatnak a döntés-előkészítők kezében. Ezek a munkák a migrációt potenciális veszélyforrásként, legalábbis stabilitást csökkentő elemként közelítik meg, s azt hullámnak, vagy éppen áttekinthetetlen áradatnak látják. Ebből következik, hogy megoldási javaslataik központjában az integráció áll, vagyis a már jól ismert kompromisszum emberi jogok – „európai értékrend” és az önvédelem képzelete – tehát megint csak az „európai értékrend – között. Sandra Lavanex ehhez hozzáteszi, hogy valójában a hagyományosan a *ius soli* és *ius sanguinis* rendszereként leírt különbségek a francia és német modell között a gyakorlatban már-már elhanyagolhatóak, hiszen mára mindenütt restriktív kísérleteket láthatunk. Geddes ezzel összhangban úgy látja, hogy a XIX. századi francia multikulturalizmus Philippe Noiriél álma, s sohasem volt valóság<sup>11</sup>.

Az 1990-es évek egyik legnagyobb hatású tézisének egy török társadalomtudós, Yasemin Nuhoglu Soysal bontotta ki *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe* című munkájában, mely jólelkű, de tartózkodó és bizalmatlan középutasság helyett a

---

<sup>8</sup> Ibid p.165

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Adrian Favell: The Nation-State and Research on Immigrants in Western Europe Bommes, Michael – Morawska, Ewa (ed.): *International Migration Research. Constructions, Omissions and the Promises of Interdisciplinarity*, Ashgate, Aldershot, 2005.pp.41-67

<sup>11</sup> Noiriél, Gerard: *The French Melting Pot*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1996.



vándor helyét keresi napjaink Európájában. A nemzetállam számára is alkalmatlan keretnek bizonyul, ám az „európai értékek és érdekek” helyét az emberi jogi, univerzalista érvelés veszi át.

A kutatók – akik száma talán még a bevándorlók arányához képest is gyorsan növekszik – többsége ma már elfogadja, hogy a vándor döntését az útrakelésről, a célterület kiválasztását, mind az ottani társadalom és állam bevándorlókhoz való viszonyát, valamint a bevándorló életformáját, s a befogadó társadalom tagjaival, kultúrájával, valamint esetleges társaival, s eredeti otthonával fenntartott kapcsolatait minden elemében összetett folyamatnak kell értékelnünk.

Némi túlzással a migráns-hálózatok léte tekinthető a mai migrációs kutatáson belül annak a paradigmának, ami száz éve a *push-pull* modell volt. Az elmélet módszertani háttere jóval inkább kötődik a történeti földrajzhoz és a szociológiához, mint a közgazdaságtan világképéhez. Ebben az összefüggésben egyik első megfogalmazója Russell King, aki éppen az Itálián belüli XIX-XX. századi migrációt modellezve mutatta be a kapcsolati hálók erejét az egyes távoli régiók és mikrorégiók közötti útvonal létrejöttében.<sup>12</sup> A hálózatok jelentőségének „felfedezése” jelenti a legfontosabb újítást a migráció-kutatás tankönyvének számító, s sokáig döntően strukturalista-neomarxista alapokon építkező alapmű, Stephen Castles és Mark J. Miller: *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* 2003-as kiadásában is.

A hálózatok képe harmonikusan kapcsolható a transznacionális terek újszerű gondolatához és metaforáihoz, melyet a német Thomas Faist fejtett ki legrészletesebben. A kapuk és hidak elmélete egyrészt olyan csatornákon keresztül teremt összeköttetést a nemzetállam és a vándor között, melyek az állami szuverenitás részét képezik: a menedékjogi, letelepedési szabályokon keresztül, másrészt olyan utak létét bizonyítja, melyek ezen szuverenitáson kívül esnek: a vándor és kiindulópontja közötti összeköttetések sokaságát, melyeket akkor tévesztünk szem elől, ha a vándort egyszer vendégmunkásnak, a harmadik világ fejlődésének potenciális jövőbeni motorjaként, másszor a jólét elleni támadásnak, harmadszor idegennek, muszlimnak, terrorista ügynöknek vagy éppen csempésznek tekintjük. Az identitás egészét magában foglaló hidak azok, amelyek a hálózatokat életben tartják esetenként kapuzáráskor is.

---

<sup>12</sup>King, Russell (ed.): *Mass Migration in Europe. The Legacy and the Future*, John Wiley and Sons, Chichester, 1995.

Vajon merrefelé vezet az út a transznacionális terekben? Eljuthatunk-e ezeken túlra is?

A politikai ideológia, mely a célcsoportnak kijelölt közönség által legfontosabbaknak ítélt problémák és jelenségek között igyekszik rendet teremteni<sup>13</sup>, igen szoros összefüggésben áll a társadalom társadalomtudományok által előállított rekonstrukcióival, vagyis a szociológia metaforáival. A tudományos diskurzus politikára gyakorolt jövőbeni hatása így részben függ az ideológiák jövőjétől és azok átalakulásától. Ugyanakkor a transzformáció irányait éppen a társadalomról, azok új vagy újnak vélt és ábrázolt problémáiról alkotott új metaforák fogják meghatározni.

A folyamat jobb megértése érdekében az előadás második részében egy esettanulmányt szeretnék bemutatni.

### **3. A bevándorlás az olasz politika diszkurzív terében 2000-2007**

1999-2007 között az állam és bevándorlók viszonya, valamint az iszlám megítélése váltak azokká a témákká, melyek mentén kettéoszlott a politikai közbeszéd és a közvélemény Olaszországban. Mielőtt ezen jelenség elemzéséhez kezdenék, fontos tisztázni a bevándorlók számának tényleges alakulását.

1. 1980-hoz képest a külföldiek száma közel tízszeresére emelkedett.

2. Az európaiak aránya 1970-1990 között jelentősen visszaesett, majd ismét gyors növekedésnek indult, s jelenleg a Kelet-Európából érkezőknek köszönhetően megközelíti az 50%-ot. 5. Az ISTAT és a Caritas adatai közötti 700 000-es eltérésért harmadrészen éppen a román állampolgárok számának megítélésében látható különbség „felelős”. Utóbbi szervezet szerint a Romániából érkezők száma 2007. január 1-én 556 000 volt.<sup>14</sup>

3. Ugyanakkor az Afrikából érkezők aránya és száma 1980-1990 között nőtt meg ugrásszerűen.

4. Az ázsiai kontinens országaiból érkezők aránya lényegében több évtizede stagnál, számuk azonban folyamatosan nő. Ez – a várakozással ellentétben – közel sem egyszerűen a kínaiak beáramlását jelenti, hiszen a kínai állampolgárok száma a 200 000 sem éri el.

---

<sup>13</sup> Lányi András: Politikai filozófia napjainkban c. előadása a Debreceni Egyetemen 2007. november 21.

<sup>14</sup> [http://www.db.caritas.glauco.it/caritastest/informiamoci/Riviste\\_e\\_publicazioni/Sussidi2007/Libri/dossierimigrazione2007/materiale/scheda.pdf](http://www.db.caritas.glauco.it/caritastest/informiamoci/Riviste_e_publicazioni/Sussidi2007/Libri/dossierimigrazione2007/materiale/scheda.pdf) 2007.11.21.

Az 1990 óta eltelt időszakban két folyamat zajlott egy időben: egyrészt mind markánsabban jelentkezett a szociológiában morális pániknak nevezett jelenség, másrészt egyre erőteljesebben vált a politikai identitás részévé a bevándorlókról alkotott vélemény.

A morális pánik mind a mérsékelt, mind a szigorú konstruktivizmus egyik kedvelt tárgya<sup>15</sup>, hiszen a pánik – valamely társadalmi változásra erkölcsi alapon adott erőteljes ellenreakció a „többség részéről” – a „társadalmi probléma”, majd „veszély” képzelet felé vezető úton megtett első és döntő lépés. A folyamat beindításában kulcsszerepet azok a befolyásos csoportok játszanak, amelyek képesek közvetíteni az állami intézmények és a közvélemény között.<sup>16</sup> Az olaszországi migrációval kapcsolatban a 2000-es években születő veszélyérzet indukálásában egy politikai párt, a *Lega Nord* játszott főszerepet. Ekkorra, a 2000-es évek elejére vált nyilvánvalóvá, hogy a *Lega Nord* valójában nem protest-mozgalom, retorikájának és szervezettségének logikája sokkal inkább a nacionalista mozgalmak jellegzetességeit mutatja. Középpontban az új szimbolika és közösségi identitás létrehozása áll, mely felülírhatja a korábbi identitást, ebben az esetben a szintén újnak és formálódónak tekinthető olasz állampolgári identitást.<sup>17</sup>

A párt számára az 1994-95-ös válság után a megújulás ígérését a 2000-es önkormányzati választásokra a bevándorló- és iszlámellenesség hozta el, mely a következő években a legsikeresebb fegyverré vált a *Lega Nord* és a Berlusconi körül újjáalakuló *Casa della Libertá* jobboldali választási szövetség, majd koalíció kezében.

A bevándorlás-ellenes új retorikai-logikai építmény ugyanazokra az elemekre alapozott, melyek már a mozgalom életének korábbi szakaszában, a Dél-ellenesség korában is hatékonyak bizonyultak. A legfontosabb szerepet a betolakodás, mint irányított kultúraromboló tevékenység és a fizikai veszély - ebben az esetben a terrorista-veszély - bemutatása kapták.

A *Lega Nord* üzenete szerint a migráció jelenségét a nagytőke és a korrump baloldali politikusok háttéralkuja irányítja, melynek értelmében a bevándorlók özöne felpuhítja, alámossa a helyi tradíciót alapuló európai kultúrát, hogy ez által egységes piac jöjjön létre,

---

<sup>15</sup> Raimondo Catanzaro – David Nelken: Come si costruisce un problema sociale. Il commercio ambulante degli immigrati sulla riviera adriatica in: Asher Colombo – Giuseppe Sciortino: Un’immigrazione normale, il Mulino, 2003. pp.25-67.

<sup>16</sup> Ibid hivatkozik Erich Goode - Nachman Ben-Yehuda. Moral Panics. The Social construction of Deviance. . Blackwell 1994 című könyvére.

<sup>17</sup> Damian Tambini: Nationalism in Italian Politics: Stories of the Northern League in Italy, 1980-2000, Routledge, New York, 2002. pp. 1-8 és 98-128.

melybe bezúdulhat a fogyasztásra szánt tömegtermékek árhulláma.<sup>18</sup> Maga Umberto Bossi állítja:

Ez az érvelés már 2001 szeptembere előtt is szervesen összekapcsolódott az iszlám hordozta erőszak veszélyességének hangsúlyozásával.

A Milánó közelében fekvő Lodi-ban építendő mecset kapcsán kifejtett agitáció<sup>19</sup>, valamint a Velence közvetlen közelében levő Treviso polgármestere, Giancarlo Gentilini erőteljes szimbolikus kirohanásai<sup>20</sup> következtében a bevándorló-kérdés vált azzá az eszközzé, melynek segítségével a *Lega Nord* ismét címcimoldalra jutott, s végleg túljutott történetének első stagnáló szakaszán. Ennek mellékhatásaként a migráció jelensége a *Lega Nord* közvetítésével a 2007-at megelőző időszakban főként, mint kulturális- és iszlám-kérdés került a társadalmi problémák listájára.

A *Lega Nord* azonban ettől még nem vált *single-issue* párttá. Elképzelései továbbra is a *popolo padano* megteremtéséhez kapcsolódtak. Az iszlámellenes szimbolikus hadjárat az új identitás erősítésének része volt, melyről azután kiderült, hogy a jobboldal számára az országos szavazatmaximálás egyik kiváló eszköze is lehet.

A migráció-ellenes kampány nem azért érte el célját, mert az olasz lakosság alapvetően xenofób, vagy súlyos faji alapú ellenérzések befolyásolják a véleményalkotásban. Sokkal fontosabb, hogy egyrészt a 80-as évek óta fennálló társadalmi konszenzus, mely szerint a bevándorlók túl sokan vannak, s hajlamosak a bűnözésre nem rengett meg (a lakosság 60% illetve 52% vélekedett így 2002-ben<sup>21</sup>).

Másfelől, Olaszország nem tekinthető olyan multikulturális közegnek, melyben a bevándorló és befogadó népesség között jelentős társadalmi tőkét felhalmozó kapcsolatháló jött volna létre. Olaszország nagyvárosai nem olvasztótégelyek: idegenek laknak egymás mellett.<sup>22</sup> Ilyen körülmények között már az e tekintetben pionírnak tekinthető Hollandiában és

---

<sup>18</sup> Renzo Guolo: Xenofobi e xenofili: Gli italiani e L'Islam. Laterza, Roma-Bari, 2003. pp.58-59.

<sup>19</sup> Saint-Blancat, Chantal – Schmidt di Friedberg, Ottavia: Why are Mosques a Problem? Local Politics and Fear of Islam in Northern Italy *Journal of Ethnic and Migration Studies. Volume: 31. Issue: 6. 2005.*

<sup>20</sup> Renzo Guolo: Xenofobi e xenofili: Gli italiani e L'Islam. Laterza, Roma-Bari, 2003. pp.70-74.

<sup>21</sup> Giovanni Giulio Valtolina: Attitudes and Orientations of Italian Society in: Fondazione ISMU: The Tenth Italian Report on Migrations 2004. 9.1. 9.2 táblázat, p.202. hasonló adatok Colombo, Asher: Gli stranieri e noi. Immigrazione e opinione pubblica in Emilia-Romagna, il Mulino, Bologna, 2007. pp.26-27.

<sup>22</sup> A leírtak saját 2007. novemberi megfigyelésen alapulnak. A torinói bevándorlók életének mélyebb elemzését lásd: Pietro Cingolani: L'imprevedibile familiarità della città: luoghi e percorsi significativi dei migranti nigeriani a Torino és Giovanni Semi: Il ritorno dell'economia di bazar. Attività commerciali marocchine a Porta Palazzo, Torino in: Decimo, Francesca – Sciortino, Giuseppe (ed.): Reti migranti, il Mulino, Bologna, 2006. pp.59-113.

Nagy-Britanniában is egyre bizonytalanabb multikulturális paradigma, mint baloldali diskurzus nem számíthat nagy elfogadottságra, különösen krízishelyzetben nem.

Ezt a képet tovább árnyalja az a mélyebb kutatás, amelyet 1999-2000-ben végzett Maria Letizia Zanier Bolognában<sup>23</sup>, az egyik olyan nagyvárosban, ahol a jobboldal átütő és történelmi sikert ért el a 2000-es választáson. Egyrészt kiderült, hogy a bevándorlás kérdése a politikai identitás részévé vált, hiszen az egyértelmű attitűdökre utaló kérdésekre adott válaszok pártállás szerint oszlottak meg. Másrészt a látens előítéletek a válaszadók pártállásától függetlenül jelentek meg. Más szóval a bevándorló-ellenes logikára azok közül is sokan fogékonyak lehetnek, akik tudatosan elutasítják a jobboldalt, s annak xenofób-protekcionista töltetű kampányát.

Ezen folyamatok következménye a 2007. novemberi fordulat, mely során a római Termini pályaudvar közelében történt gyilkosság nyomán a közvélemény oldaláról megjelenő nyomás napokon belül látványos, gesztusértékű fordulatra kényszerítette Romano Prodi balközép kormányát. Az n.181/2007 kormányrendelet lehetővé teszi a kitoloncolást bírói végzés nélkül is, így gyakorlatilag a *Lega Nord* és az *Alleanza Nazionale* egyik olyan követelését teljesíti, melyet azok még kormányon sem tudtak véghezvinni. A rendelettel a baloldal közel ért a zsákutca végéhez, ahonnan már lépni sem tud tovább. Az önálló koncepció hiánya döntésképtelenséghez vezetett. A gyilkosság körül kibontakozó roma- és kelet-európai-ellenes diskurzus valósággal bilincsbe verte a Prodi-kormányt, s radikális anti-immigrációs útra terelte az egész olasz közéletet. A kérdés tehát: kinél van a bilincs kulcsa?

---

<sup>23</sup>Maria Letizia Zanier: *Destra e sinistra di fronte agli immigrati: identità politica o conflitto di interessi?* In: Colombo Asher – Sciortino, Giuseppe: *Assimilati ed esclusi*, il Mulino, Bologna, 2002. pp.283-315.

Jani Péter IV. éves hallgató,  
Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar  
Jogász szak

## Az erdélyi magyar autonómia-törekvések a regionalizáció tükrében<sup>1</sup>

### 1. Előszó

Románia Alkotmányának 1. cikkelye kimondja, hogy „Románia szuverén és független, egységes és oszthatatlan nemzeti állam”<sup>2</sup>. Ennek tudatában rendkívül nehéz teret adni egy olyan elképzelésnek, amely ezt az elvet megtöri. Így Romániában területi alapon szerveződő, főként pedig területi alapú kisebbségi autonómia kialakítása quasi lehetetlen. Hozzá kell tenni - a magyar szervezetek között sem egyértelmű, melyik autonómia-forma is lenne a legmegfelelőbb megoldás az erdélyi magyarság számára. Nem véletlen, hogy 1992-ben az RMDSZ is háromlépcsős autonómia-modellt tett közzé, mely a személyi-kulturális autonómiára, a helyi önkormányzatok megerősítésére, és a Székelyföldön létrehozandó un. Magyar Autonóm Körzet megvalósítására épült. Ebből a tervezetből eredeztethetjük a kilencvenes években publikált többi tervezetet, illetve a 2000 után közlőket is. Az RMDSZ kebeléből kinövő szervezetek mind-mind alkottak saját, sokszor irreális követeléseket tartalmazó dokumentumokat, azonban jelen tanulmány csupán az utóbbi években született autonómia-tervezetek összevetését, és értékelését tűzte ki céljául – nem utolsó sorban Romániának az Európai Unióhoz való csatlakozására való tekintettel, hiszen egyértelmű, hogy ez az új „állapot” ennek a kérdéskörnek is új perspektívát adott.

### 2. Alapelvek

Az Európai Uniónak, melynek immáron Magyarország és Románia is tagja, egyik

---

<sup>1</sup> 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.)

<sup>2</sup> lásd: Gerencsér Balázs-Juhász Albin: A kisebbségi autonómia, Bp., 2001, 138. o.

legfontosabb alapelve a szubszidiaritás, mely alapján a döntéseket és a végrehajtást arra a területi szintre kell helyezni, amely a legnagyobb átlátással és kompetenciával rendelkezik a feladat megvalósításához. Ennek értelmében a magasabb szintű szerv nem intézkedhet olyan esetben, amikor az adott célkitűzést - eredménnyel - az alacsonyabb szinten is el lehet érni.

A *szubszidiaritás* és *decentralizáció* az Unió regionális politikájának elsődleges alapelvei, hiszen az integráció ezek segítségével nem csak azt érheti el, hogy a helyi szintek felelőssége növekszik, hanem azt is, hogy minél több helyi, település- vagy régiószintű elképzelés (igény) s egyben erőforrás jelenjen meg, aktivizálódjon. A helyi, térségi kompetencia erősítése azért is fontos, hogy a nemzeti szint valóban az egész országot érintő, átfogó koncepciók kimunkálására és megvalósítására tudjon koncentrálni.

*Autonómia, decentralizáció, regionalizáció* – azt jelzik, hogy az egyesült Európában a határok „eltűnésével” az államon belüli, sőt, államokon átívelő együttműködéseké a jövő. Ez egyáltalán nem etnikai specialitás, hiszen egy valóban európai, polgári értékeket valló rendszer nem államok, hanem egyre inkább *autonóмок* együttműködése. Ebben a kontextusban kell tehát a kárpát-medencei magyarságnak is a saját autonómiatörekvéseit értelmeznie. A többségi társadalomnak pedig azt kell belátnia, hogy az autonómia nem a szuverenitás letéteményese, az autonóm nem egyenlő a szuverénnel, mert annak megvannak a konszenzus által kialakított jogi és természetes határai, és korlátai egyaránt.

Az alapkérdés tehát mindenképpen az, hogy a kisebbségi autonómiának az állammal kompatibilisnek kell lennie, és annak közigazgatásába valamilyen formában be kell illeszkednie. Ugyanis ha ez nem történik meg, akkor a működés során az esetleges párhuzamos hatás-vagy feladatkörökből adódó zavarok nagyobb kellemetlenséget, súrlódást okoznak az autonómiának, mintha - *horribile dictu* - egyáltalán nem is létezne.

Ennek első és legfontosabb lépése, mely nem csupán a kisebbségeket érinti, a decentralizáció. A közigazgatás decentralizációjával ugyanis a helyi közösségek, tartozzanak a többségi, vagy a kisebbségi nemzethez, sokkal nagyobb beleszólással bírnak saját életük alakításába. Ez az első lépés a szubszidiaritás megvalósításához, melynek másik fontos célja a *regionalizáció*, vagyis a középszintű közigazgatás létrehozása, vagy megerősítése. Ennek a két lépésnek az elérése már bizonyos fokú biztosítékot jelent a kisebbségek jogainak védelme szempontjából. Vagyis kimondható, hogy minél több döntés hozható meg helyi, vagy regionális szinten, a kisebbségeknek annál nagyobb esélyük van arra, hogy elsősorban a kultúra és az oktatás területén, számukra elfogadható döntések szülessenek. Ezért a

legfontosabb az önkormányzatiság elérése, illetve ezzel párhuzamosan a saját kisebbségi intézményrendszer kialakítása. Épp ezek a lépések azok, amelyek a többség szerint a szuverenitást megkérdőjelezzik. A kisebb politikai egységeket tekintve ezért viszonyulnak például Romániában olyan hisztérikusan az autonómia gondolatához, valamint emiatt olyan lassú és bonyodalmas az adminisztratív decentralizáció. Ezért kell megegyezésre, kompromisszumra törekedni, hiszen a sikeres nemzetközi példák is ezt mutatják. *Salat Levente* megfogalmazása szerint, „a többségnek azt kellene belátnia, hogy az autonómia, lényegét tekintve az integráció egyik formája, és az esetek többségében stabilizáló következményei vannak, következésképpen érdemes vállalni a vele járó erőfeszítéseket<sup>3</sup>”.

### 3. Autonómiáról röviden

Ha magáról az autonómia fogalmáról beszélünk, rendkívül nehéz egy mondattal, vagy kifejezéssel definiálni azt. A nemzetközi dokumentumokban ugyanis csak elvi tételek találhatók, melyek az autonómiák létrehozását lehetővé teszik, mint például az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201. (1993) számú Ajánlásának 11. cikkelye. Buza László megfogalmazása szerint „egyik lehetséges legjellemzőbb intézménye” az ún. harmadik típusú kisebbségi jogoknak, amely „pozitív rendelkezésekkel biztosítja a speciális kisebbségi érdekek érvényesülését azáltal, hogy az államhatalom, legalábbis bizonyos ügyeket illetően, a kisebbségekhez tartozók felett elkülönítve az ő intenciójuk szerint, esetleg az ő közreműködésükkel vagy éppen ő általuk gyakoroltatik<sup>4</sup>”. Buza László és más szerzők, mint *A. Eide* megfogalmazásának is legfontosabb eleme, hogy az autonómia esetében az állammal valamiféle hatalommegosztásról beszélünk, melynek keretében ruházzák föl a kisebbséget bizonyos döntéshozó jogosítványokkal. Ez a főntebb már tárgyalt szubszidiaritás lényege.

Az autonómia fogalmának definiálása, sőt, egyáltalán a kisebbségi jogok meghatározása elemi érdek a kisebbségek számára. Amíg ugyanis ezek nem tisztázódnak, addig az etalon mindig egy külföldi példa lesz – melynek egy másik helyre, jelen esetben a Kárpát-medencére, szűkebben Erdélyre való vonatkoztatása mindkét fél részéről hibás lesz. A kisebbség hajlani fog ugyanis arra, hogy teljes egészében átvegye azokat a megoldásokat,

---

<sup>3</sup>Salat Levente: Autonómiák évadja Erdélyben. Krónika, 2004. január 10, Vö: MTA Etnikai-Nemzeti Kisebbségkutató Intézet: Autonómia, önkormányzatiság és kisebbségi magyar közösségépítés (tanulmány), 6. o. (Továbbiakban MTA)

<sup>4</sup>Kovács P., i. m., 183. o.



amiket például *Dél-Tirol*ban találtak a kisebbségi kérdés rendezésére, s ez a többséget gyanakvással fogja eltölteni a kívülről, „készen hozott” autonómia, illetve annak koncepciója iránt.

Egy dolog azonban bizonyos: a kisebbségi jogok hierarchiájának csúcsán az autonómia áll, s ezt tartják a kisebbségek védelmének legfejlettebb, és egyben leghatásosabb eszközének. Maga a szó elsődleges jelentése az önállóság, önkormányzatiság, egyszóval annak joga, hogy egy csoport, terület, intézmény a saját magát érintő kérdésekben saját maga hozza meg a döntést. *Will Kymlicka* szavaival élve, az autonómia nem jelent mást, mint „a legmagasabb jogi státuszt, amelyet egy kisebbség egy államban elérhet<sup>5</sup>”. A nemzeti kisebbségek esetében az autonómiának két alapvető formája létezik: a területi és személyi autonómia. Előbbi abban az esetben valósítható meg, ha a kisebbség egy adott területen, mint a Székelyföldön, többséget alkot (összefüggő tömbben él), míg az utóbbi elsősorban abban az esetben, ha egy nagyobb területen szétszórva él, így nem egy szűkebben vett földrajzi egységhez köthető, hanem a kisebbséghez tartozók szabad választásán alapul. Erre találunk jó példát a magyar szabályozásban. A területi autonómia létrejöhet közigazgatási vagy egyszerűen történelmi megfontolások alapján is, mint ahogy azt jól mutatja *Korzika*, a *Man-sziget*, vagy *Grönland* példája is. Rendszerint azokban az esetekben alkalmazzák, ha a terület nem kötődik szorosan az anyaországhoz földrajzilag, és lakossága is más nemzetiséghez, valláshoz stb. tartozik.

Egy másik álláspont szerint négy szintet lehet megkülönböztetni az autonómiákat illetően. Az első a kulturális autonómia; a második a települési önkormányzati hatáskörök kibővítése; a harmadik a középszintű közigazgatás határainak újbóli meghúzóása, úgy, hogy a határok kövessék az etnikai határokat; s végül a negyedik a szórványban élőkre vonatkozó nyelvi jogok biztosítása. Ezek közül a legfontosabb a kulturális autonómia, amely *Kovács Péter* megfogalmazása szerint „a kisebbség számára biztosított lehetőség, hogy tanulóifjúságának oktatását, mindenekelőtt nyelvi, kulturális, történelmi képzését maga végezze, hagyományait és intézményeit megőrizze<sup>6</sup>”. Ezen jogok biztosítása mind a személyi, mind a területi autonómiák sine qua non-ja, tehát a kulturális autonómia mindkettőhöz kapcsolható. Sok esetben, mint például Romániában, ez jelenti a kiindulópontot, melynek kivívása révén közelebb kerülnek közösségük kollektív jogainak elismeréséhez, hiszen ahogy

---

<sup>5</sup> Kymlicka, Will: Igazságosság és biztonság. *Fundamentum*, 2001. 3. szám, In: MTA, 9. o.

<sup>6</sup> Kovács P., i. m., 184. o.

a Jugoszlávia Békekonferencia Melletti Választottbíróság megfogalmazta, „ha egy államban egy vagy több olyan csoport él, amely egy vagy több etnikai, vallási vagy nyelvi közösséget alkot, e csoportoknak joguk van ahhoz, hogy identitásukat elismerjék, (...) a nemzetközi jog immár imperatív normái értelmében, az államok kötelesek biztosítani a kisebbségek jogainak védelmét<sup>7</sup>”.

#### 4. Magyar megoldási javaslatok

A továbbiakban rátérnék a magyar szervezetek, nevezetesen a *Romániai Magyarok Demokratikus Szövetsége* (RMDSZ), a *Tőkés László* Európai Parlamenti képviselő nevével fémjelzett *Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács* (EMNT), valamint a *Dr. Csapó I. József* vezette *Székely Nemzeti Tanács* (SZNT) által megfogalmazott tervezetekre. Ezen dokumentumok név szerint a következők: az RMDSZ által kidolgozott, „*A romániai nemzeti kisebbségek jogállásáról*” szóló törvénytervezet, a *Bakk Miklós* által összeállított „*Kerettörvény a régiókról*”, és az ehhez kapcsolódó „*Törvény Székelyföld különleges jogállású régió létrehozásáról*”, valamint a „*Székelyföld különleges jogállású régió autonómiájának statútuma*” című, végezetül a *Dr. Csapó I. József* által szövegezett „*A sajátos státusú helyi önkormányzat statútuma*”, valamint „*A romániai magyar nemzeti közösség személyi elvű autonómiájának statútuma*”, és a „*Székelyföld autonómia statútuma*”. A tanulmány célja nem pontról pontra történő elemzés, hanem a tervezetek leglényegesebb pontjainak összevetése, illetve ezen összevetés alapján azok megvalósíthatóságának elemzése, értékelése.

A fenti alapelvek alapján, a tervezetek elsősorban a közigazgatás reformjával számolnak, amelynek keretében a helyi és a középszint megerősítése mellett jönnének létre a „sajátos státusú” régiók, vagy helyi önkormányzatok, közöttük a legfontosabbként természetesen az önálló székelyföldi régió. A területi autonómia mellett megjelenik a szövetségben élők esetében alkalmazandó személyi elvű autonómia létrehozásának ötlete is.

Már a dokumentum-címekből is jól tükröződik, hogy az RMDSZ nem készített önálló autonómia-tervezetet, kormányon lévő erőként (bölcsen) csupán csak hangzatos szavakban utal annak megvalósításának szükségességére. Így kijelenthető, hogy az RMDSZ-nek, a másik két szervezettel ellentétben, kiforrott autonómia-koncepciója nem létezik. Legalábbis a területi autonómiát illetően.

---

<sup>7</sup> Kovács P., i. m., 191. o.

De hogyan is kívánja a másik két szervezet az autonómia kérdését megoldani? Az EMNT javaslata egyértelműen a mezoszintű közigazgatás kialakítására törekszik, hiszen az egész országban „az Európai Unió regionális politikájának, valamint az európai régiók pozitív tapasztalatai<sup>8</sup>” alapján létrehozandó régiókról beszél. Régió alatt egy olyan területi közigazgatási egységet ért, amelyet „közvetlenül az állami szint alatt hoznak létre, és választott testületeken keresztül politikai önkormányzattal van felruházva<sup>9</sup>”. Ezzel szemben a sajátos státuszú helyi önkormányzat nem más, mint „az a helyi közigazgatási egység, ahol a nemzeti közösséghez tartozó személyek a lakosság számához viszonyítva számbeli többségben vannak, a helyi autonómia alapján, törvényben szabályozottan, sajátos státuszt kap, és a nemzeti közösség anyanyelvét az állam hivatalos nyelvével egyenrangú nyelvként használja<sup>10</sup>”. Tehát a régió *területi* elven szerveződik, míg a sajátos státuszú helyi önkormányzat *nemzetiségi* alapon, illetve az első tervezet a középszint, míg a második a helyi szint megerősítésében látja a probléma kulcsát.

A Kerettörvény is fölállítja azonban a különleges jogállású régió fogalmát, és kijelenti, hogy „az ország lakosságának többségétől eltérő, sajátos kultúrával és intézményi hagyományokkal rendelkező regionális (és nem helyi!) közösségek különleges jogállású (...) régiót a parlament által lefogadott külön törvény és a parlament által megerősített statútum alapján kaphatnak<sup>11</sup>”. Nagyon fontos, hogy a Kerettörvény a régiók határait nem az (esetleges) nemzetiségi határokhoz kapcsolná, hanem az 1998-ban fölállított gazdasági-fejlesztési régiók (tkp. a NUTS II.) határaihoz, melyekben a jelenlegi megyerendszer továbbra is megmaradna, azzal a kikötéssel, hogy „a különleges jogállású régiókban a megyék helyett más, hagyományos elnevezésű körzetek (lásd székely székek) is létezhetnek<sup>12</sup>”.

Itt térnék ki röviden arra a 2007 végén, Csutak István által közzétett tanulmányra<sup>13</sup>, amelyben a szerző ezen NUTS II. régiók 1997-ben felállított határainak módosításában látja a Románián belüli regionális, elsősorban gazdasági különbségek feloldásának kulcsát – vagyis nem nemzetiségi alapon közelíti meg a regionalizáció kérdését, mint ahogy azt a tervezetek szerzői teszik, hanem gazdasági alapon! Ennek következtében statisztikailag megalapozott számítások alapján jut arra a következtetésre, hogy a három székelyföldi megyének, vagyis

---

<sup>8</sup> Kerettörvény a régiókról, Preambulum, 2. bekezdés

<sup>9</sup> Kerettörvény a régiókról, I. 1. cikkely

<sup>10</sup> A sajátos státuszú helyi önkormányzat statútuma, I. fejezet, 1. szakasz

<sup>11</sup> Kerettörvény, I., 2. cikkely

<sup>12</sup> Kerettörvény, I., 4. cikkely, (2) bekezdés

<sup>13</sup> Csutak István: Új?Régi?Jó? - Új régiókat Romániának, Csíkszereda, 2007

Maros, Hargita és Kovászna megyének önállóan kellene egy régiót alkotnia – azaz az önálló székelyföldi régió felállítását nem (elsődlegesen) a magyar kisebbségi kérdés megoldásaként javasolja, hanem a térség gazdasági felzárkózásának elősegítése végett. Amely természetesen nagyban hozzájárulna az itteni magyar kisebbség helyzetének javulásához. Hiszen be kell látni, hogy egy nemzetiségi alapon szerveződő területi egység csupán abban esetben lehet életképes, ha annak nem csak a politikai, hanem a gazdasági feltételei is fennállnak!

Mindezen javaslatok természetesen magukkal hoznák az olyannyira halogatott közigazgatási reform lebonyolítását is. Ennek jobb megértése végett célszerű a román közigazgatás jelenlegi állapotának felvázolása. Az „önkormányzat”, mint közigazgatási egység Romániában tkp. nem létezik, a szó román megfelelője a „helyi közigazgatás”. Ebből következik, hogy az egész közigazgatás, a francia modellt követve erősen centralizált. A helyi önkormányzatok kevés feladatot látnak el, a megyékhez hasonlóan, melyek szerepe quasi formális, hiszen működésükre a legnagyobb befolyással a kormány által kinevezett prefektus rendelkezik<sup>14</sup>. Ezek mellett jöttek létre az Uniós támogatások fogadására a fentebb már említett NUTS-ok<sup>15</sup>.

Ez utóbbi tervezet bemutatásra az RMDSZ Európai Parlamenti választási kampányának keretében került sor. Azonban az RMDSZ nem csupán ezt a javaslatot tűzte napirendjére az elmúlt néhány év során. A Tariceanu-kabinet tagjaként nyújtotta be a párt az un. Kisebbségi törvény tervezetét, amelyből sajnálatos módon a mai napig nem vált hatályos jogszabály. Ez a javaslat valamennyi Románia területén élő kisebbség helyzetének rendezése végett készült – a személyi elvű autonómia megvalósításának jegyében. A törvényjavaslat úgy fogalmaz, hogy „nemzeti közösség minden olyan nem román állampolgárból álló közösség, amely a modern román állam megalakulása óta Románia területén él, a többségi lakosságnál kisebb lélekszámú, saját etnikai önazonossággal rendelkezik, amelyet kultúrája, nyelve vagy vallása fejez ki, és ezt meg akarja őrizni, kifejezésre akarja juttatni és fejleszteni kívánja<sup>16</sup>”. Vagyis nem alkalmazza kifejezetten a kisebbség fogalmát! A tervezet fontos kitétele, hogy a nemzeti közösséget az állam elismerje, mint államalkotó tényezőket<sup>17</sup>. Már az nagy

---

<sup>14</sup> A prefektus hasonló intézmény, mint Magyarországon az 1990-ben bevezetett köztársasági megbízott

<sup>15</sup> A NUTS II. szinten nyolc régió került felállításra: Észak-Kelet, Dél-Kelet, Dél, Észak-Nyugat, Dél-Nyugat, Nyugat, Közép, és Bukarest-Ilfov. A három székelyföldi megye a Közép régióhoz tartozik, Szeben, Brassó és Alba (Fehér) megyékkel együtt.

<sup>16</sup> Törvény a romániai nemzeti kisebbségek jogállásáról – Tervezet, I. fejezet, 3. cikk

<sup>17</sup> Törvény a romániai nemzeti kisebbségek jogállásáról – Tervezet, I. fejezet, 2. cikk

előrelépésnek számít a nemzetállami léthez foggal-körömmel ragaszkodó Romániában, hogy a Kormány által elfogadott törvénytervezetbe ez a szakasz is bekerült.

Azonban az RMDSZ törvénytervezetének nem ez a legfontosabb eleme, hanem a **kulturális autonómia** szabályozása. A tervezet kijelenti, hogy „az állam elismeri és szavatolja a nemzeti közösségek kulturális autonómiához való jogát<sup>18</sup>”. (Csak zárójelben jegyezném meg, hogy a tervezetekben csak itt fordul elő az autonómia kifejezés!) Maga a kulturális autonómia nem más, mint „valamely nemzeti kisebbség azon képessége, hogy a tagjai által választott tanácsosok révén döntési jogkörrel rendelkezik kulturális, nyelvi és vallási identitását érintő kérdésekben<sup>19</sup>”. A kulturális autonómia hatáskörébe tartozik többek között az „anyanyelvű oktatásra vonatkozó stratégiák és prioritások kidolgozása”, anyanyelvű kulturális intézmények fejlesztése, igazgatása, saját tömegkommunikációs eszközök fenntartása, történelmi emlékhelyek megőrzése, az adott kisebbség „kulturális, nyelvi, vallási önazonosságának megőrzése, fejlesztése”, illetve „a nemzeti közösséget képviselő személyek kinevezésére történő javaslat benyújtása<sup>20</sup>”.

A tervezetek harmadik csoportját a sajátosan a Székelyföld számára készített státútumok alkotják. Mindkét tervezet fontos eleme, hogy kijelentik: „a régió politikai-közigazgatási autonómiája nem sérti Románia területi integritását és szuverenitását<sup>21</sup>”. A részletekbe menő elemzést kerülve kijelenthető, hogy mindkét dokumentum igen részletesen tárgyalja a régióban létrehozandó szerveket<sup>22</sup>, azok felállítását, működésének egyes szabályit, illetve a magyar-román kapcsolatot.

Tehát három, koncepciójában, terjedelmében, kidolgozottságában is eltérő dokumentumcsoporttal van dolgunk. Az RMDSZ-féle törvénytervezet a legátfogóbb, mint ahogy azt címe is mutatja, nem csupán a magyar kisebbségre koncentrál, mint ahogy azt a Csapó József-féle tervezetek teszik. A Bakk Miklós által szövegezett dokumentumok ebben a tekintetben átmenetet képeznek, hiszen először egy átfogó regionális koncepciót tár elénk, melynek keretében jönnének létre a különleges státuszú régiók, elsősorban Székelyföld.

---

<sup>18</sup> Törvény a romániai nemzeti kisebbségek jogállásáról – Tervezet, V. fejezet, 56. cikk

<sup>19</sup> Törvény a romániai nemzeti kisebbségek jogállásáról – Tervezet, V. fejezet, 57. cikk, (1) bek.

<sup>20</sup> Törvény a romániai nemzeti kisebbségek jogállásáról – Tervezet, V. fejezet, 58. cikk, a-j;

<sup>21</sup> Székelyföld autonómia státútuma, I. fejezet, 3. szakasz; Törvény Székelyföld különleges jogállású régió létrehozásáról, I. fejezet, 1. szakasz, (5) bekezdés

<sup>22</sup> Önkormányzati Tanács (döntéshozó szerv), az Önkormányzati Bizottság (végrehajtó szerv), illetve Székelyföld elnöke

## 5. Összegzés

A megvalósítás szempontjából az RMDSZ törvényjavaslata jutott a legtovább, hiszen azt a román kormány elfogadta, igaz, a parlamenti tárgyaláson a javaslat nem kapta meg azt a támogatást, ami az elfogadásához kellett, elsősorban a(z akkor még) kormánypárti Demokrata Párt ellenállása miatt. A Csapó-féle dokumentumot, a Székelyföld autonómia statútumát a 2006. március 15-én Székelyudvarhelyen megtartott Székely Nemzetgyűlés egyhangúlag elfogadta, melynek jogi relevanciája nem volt, mint ahogy a Székely Nemzeti Tanács által 2006 végén, 2007 elején Székelyföldön megtartott „népszavazásnak” sem.

Mindezek alapján kimondható: ez utóbbi tervezeteknek semmi esélye arra, hogy érdemi vita tárgyává váljanak akár a parlamentben, akár azon kívül. Nem csupán azért, mert nem ismertek maguk a dokumentumok még a magyar lakosság körében sem, hanem mert a román politikai elit számára az RMDSZ az egyetlen olyan elfogadható politikai erő, amely a magyarság akaratát, véleményét, érdekeit képviselni tudja, és ami a legfontosabb, tárgyalóképes partnere tud lenni a Kormánynak (aminek jelenleg épp tagja), és a többi parlamenti pártnak. Ez a Székely Nemzeti Tanácsról (SZNT) nem mondható el. Egyszerűen túl radikális. Román szemszögből. A már említett nemzetállami tudat, és felfogás miatt. Ezért nem szerencsés az SZNT egyoldalú kezdeményezése az autonómiára, hiszen ez egy olyan nehéz, és bonyolult kérdés, amelynek rendezése rövidtávon, és főként egyoldalúan nem valósítható meg. A kulturális autonómia a kisebbségi jogok minimumát jelenti. De a jelenlegi romániai helyzetben, kisebbségi alapon, ennek van a legnagyobb realitása. Ami nem utolsó sorban egy esetleges területi autonómia első lépése is lehetne. Azonban véleményem szerint nem elsősorban ezt a javaslatot kellene foggal-körömmel keresztülvinni a törvényhozáson, hanem a közigazgatási reformot, beleértve a jelenlegi NUTS II. régiók határainak módosításával létrehozott mezoszintű közigazgatási egységek megvalósítását.

Ha ezeket úgymond „megszokja”, befogadja a román többség, talán könnyebb lesz elfogadtatni a továbblépést is. De ne legyünk naivak. Kelet-Európában még nem történt meg a nemzetek, népek „kibékülése”, mint ahogy az nyugaton történt a németek és a franciák esetében. Ott is, Dél-Tirolban is évtizedek teltek el, amire a kérdés megoldódott. Kellott ehhez a gazdasági együttműködés szükségszerűségének felismerése, és természetesen az Európai Unió, illetve elődje, az Európai Gazdasági Közösség létrejötte, és sikeres működése. Nem véletlen, hogy mind az anyaországban, mint határainkon túl egyre több olyan nézet is

napvilágra kerül, mely a kisebbségek, így elsősorban a magyar kisebbség helyzetének megoldódását az Uniótól várja. Immáron elmondhatjuk, hogy hazánk mellett Románia is tagja az EU-nak. Vajon képes lesz-e a nyugati recept szerint létrejött szervezet a kebelében megbúvó közép-kelet-európai államok évtizedes kisebbségi konfliktusait megoldani? Képes lesz-e a decentralizáció és a szubszidiaritás annyit hangoztatott eszméivel megváltoztatni milliók életét? Vagy valóban a dél-tiroli példát kell itt is alkalmazni? Netán a belgát? Vagy a spanyolt? Nincs egyértelmű válasz. De érződik, hogy egyik megoldás sem az igazi a határokon túl élő magyarság, így az erdélyi számára. Szemléletváltásra van szükség. Elsősorban a többségi lakosság részéről. Be kell látniuk, hogy nem törekszik már senki sem a határok megváltoztatására, hiszen ha valami, akkor ez valóban lassan, de biztosan a feledés homályába kerül esetünkben is, valamint hogy a kisebbség kultúrája is olyan védendő érték, amelynek eltűnése űrt hagy maga után, mint az történt a szászok esetében is.

Hiszen a multikulturalizmus fontos az Unióban, ahogy a szervezet jelmondata is mondja: *Unitas is multis, vagyis Egység a sokféleségben*. Ahogy Pomogáts Béla fogalmaz, „az európai integráció belső erejét éppen a multikulturalizmus adja<sup>23</sup>”. Amíg ez a szemléletváltozás nem következik be, nem lehet sem személyi, sem területi autonómia.

De nem csupán a többségen múlik a siker. A kisebbségnek sem egyéni „akciókkal” kellene színre lépnie, hanem egyeztetni kellene. Persze kérdés, hogy kivel, amikor a politikai elit nagy része hallani sem akar semmiről, amiben benne van az autonómia szó... Rendkívül nehéz, de másképp nem mehet. Dél-Tirol esetében a sikerhez hozzájárult az anyaország sikeres és hathatós támogatása is. Erről esetünkben azt hiszem nem igazán lehet beszélni. Nem született ugyanis egy kormányzati ciklusokon átívelő koncepció a hatáson túli magyarság támogatására, a hirtelen jött ötletek pedig a szomszédok quasi egyöntetű rosszallására voltak ítélve, így a nyilvánvaló jó szándék ellenére is csak nehezebb helyzetbe hozta külhoni testvéreinket.

---

<sup>23</sup> Pomogáts Béla: Sokarcú erdélyiség – Multikulturális hagyományok, In.: Európai Tükör, 2005/1 (január), 8. o.

*Juhász Krisztina PhD hallgató,  
Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar  
Politológiai Tanszék*

## **Az Európai Unió és Oroszország kapcsolata a kezdetektől napjainkig<sup>1</sup>**

Előadásom témája az európai integráció és Oroszország viszonya, amely meglehetősen változatos képet mutatott az elmúlt több mint fél évszázadban.

Oroszország és az EU kapcsolatának vizsgálatát érdemes visszavezetni egészen a második világháború végéig, amikor felbomlik az antifasiszta koalíció, és kezdetét veszi a bipoláris világrend kialakulása. A második világháború utáni helyzet nem kedvezett Európának: elvesztette korábbi vezető pozícióját a világpolitikában, és szinte tehetetlenül szemlélte, hogyan alakul a sorsa a két szuperhatalom, az USA és a Szovjetunió árnyékában. Országai nem voltak képesek szavatolni biztonságukat a kommunista Szovjetunióval szemben, és az ebből fakadó félelem vezetett el Nyugat-Európa államainak összefogásához: 1948-ban a Brüsszeli Szerződéshez (amely egyenes utat jelentett a NATO megalakulásához), 1951-ben a Montánunióhoz, 1952-ben a végül megírt Európai Védelmi Közösséghez, 1954-ben a Nyugat-európai Unióhoz, majd végül 1957. március 25-én a Római Szerződéssel létrejött Európai Gazdasági Közösséghez.

Az Európai Gazdasági Közösség - mint új típusú nemzetközi jogalany - a megalakulása után nagy hangsúlyt helyezett jogalanyisága elismertetésére. A világ országainak többsége különösebb fenntartás nélkül elfogadta a Közösség nemzetközi hatáskörét azokon a területeken, ahol a tagállamai ezzel felruházták, azonban a Szovjetunió és a többi KGST-ország megtagadta az EGK jogalanyiságának elismerését. A KGST az EGK-ban a NATO nyugat-európai szárnyát alátámasztó, ellenséges gazdasági szervezetet látott, ezért tagállamai nem fogadták el az EGK-t a nemzetközi kapcsolatok egyenrangú résztvevőjének, és ezt a véleményüket minden lehető alkalommal kifejezésre is jutatták.

---

<sup>1</sup> 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 enyhülést a helsinki folyamat hozta meg: Brezsnyev 1972-ben beszédet tartott a szovjet szakszervezetek kongresszusán, és itt hangzott el: „az EK-t mint létező valóságot tudomásul kell venni”. 1974-ben, amikor az EGK szorgalmazta a közös kereskedelempolitikát -amelynek értelmében minden kívülálló országnak már magával a Közösséggel kellett kereskedelmi megállapodást kötnie - a KGST országai azonban még nem voltak hajlandóak ezt tudomásul venni, és ragaszkodtak ahhoz, hogy a kereskedelmi megállapodásokat az EK tagországaival kössék. 1988. június 25-én került sor az EK és a KGST közötti kapcsolatok rendezésére és az EK nemzetközi jogalanyiségének elismerésére az ún. Közös Nyilatkozat ünnepélyes aláírásával.

A Szovjetunió 1991-es széthullásával új fejezet kezdődött az európai integráció és a Szovjetunió jogutódja, Oroszország történetében. Oroszország a 90-es évek elején megpróbált a lehető legnagyobb mértékben eltávolodni a Szovjetunió belpolitikai örökségétől, és hangsúlyozta demokratikus elkötelezettségét, elsősorban azért, hogy elnyerje a Nyugat jóindulatát. Ez az eufórikus nyugatbarát hangulat ekkor még elsősorban az Egyesült Államoknak szólt, és csak másodsorban az Európai Uniónak. Az új bizalomerosztó orosz külpolitikát Kozirjev külügyminiszter neve fémjelzte, és olyan gesztusok megtételére került sor, mint például Jelcin elnök 1992. januári kezdeményezése az ENSZ BT ülésén, amelynek értelmében Moszkva a FÁK többi tagállamával együtt kész az egykori szovjet haderő létszámát 700 ezer főre csökkenteni, továbbá Oroszország elfogadja a hagyományos fegyverek kereskedelmének elveit rögzítő 1991. októberi londoni tanácskozás ajánlásait. 1993. január 3-án pedig Oroszország aláírta a stratégiai atomfegyverek további csökkentéséről szóló START-2 megállapodást. A korszak orosz külpolitikájának további jellegzetessége, hogy szinte teljesen elhanyagolta a nem olyan régen még szovjet befolyási övezetbe tartozó kelet-közép-európai térséget, és nem fordított kellő figyelmet a volt szovjet köztársaságokból megalakult Független Államok Közösségére sem.

Az orosz politikai változások felkeltették az Európai Közösség figyelmét: a Bizottság 1990-ben szakértőket küldött Moszkvába, 1991-ben megnyitották Moszkvában az EK képviseletét, továbbá elindult a FÁK országok számára létrehozott TACIS-program (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States), amelynek középpontjában a környezetvédelem és a nukleáris biztonság javítása állt, és amelynek legfőbb kedvezményezettje Oroszország volt (600 millió ECU).

1993-tól azonban a kozirjevi nyugatbarát külpolitika korrekciójáról beszélhetünk, amelyet számos tényező indukált: az orosz politikai elit nagy része előtt nyilvánvalóvá vált, hogy az USA nem kezeli egyenjogú partnerként Oroszországot, illetve napirendre került a NATO keleti bővítésének kérdése is, amely Oroszországban felébresztette az elszigetelődéstől való félelmet, valamint a délszláv válság is rávilágított az eltérő külpolitikai érdekekre.

Az orosz külpolitika revíziója ellenére 1994. június 24-én Korfun Oroszország és az EU megkötötte a partnerségi és együttműködési megállapodást, a ratifikáció azonban elhúzódott az 1994. decemberi csecsenföldi orosz intervenció miatt, és csak 1997-ben lépett életbe. A partnerségi szerződés egyik központi elemét az EU és Oroszország közötti politikai párbeszéd képezi, amelynek célja a partnerek közötti kapcsolatok erősítése, a demokrácia és az emberi jogok betartásának biztosítása, valamint fontos nemzetközi kérdésekben a felek nézeteinek közelítése. A politikai párbeszéd több szinten zajlik: a legmagasabb szintű találkozóra évente kétszer kerül sor, egyrészt a Tanács és a Bizottság elnöke, másrészt Oroszország elnöke részvételével. A politikai párbeszéd további szintjeit a miniszteri, a főtisztviselői és a parlamenti találkozók képezi. A megállapodás fontos előrelépést hozott a kereskedelem területén is, hiszen rögzítette a legnagyobb kedvezmény elvét, illetve – Oroszország kívánságra – idővel ennek szabadkereskedelmi szintre emelését. A felek közötti gazdasági együttműködés célja az orosz gazdaság szerkezetátalakításának, a környezetvédelemnek és a harmonikus társadalmi fejlődésnek az elősegítése. A partnerségi és együttműködési megállapodás hatálya 2007 novemberében járt le, az új stratégiai partnerségi szerződés megkötését azonban a lengyel vétó akadályozza, ezért az eredeti megállapodás hatálya automatikusan meghosszabbodik.

Fontos állomása volt az EU és Oroszország együttműködésének az Európai Tanács 1999-es kölni csúcán elfogadott közös stratégia Oroszországról (Az Európai Unió Oroszországra vonatkozó közös stratégiája). Ebben a dokumentumban az alábbi fő célokat határozták meg:

- ❖ A demokrácia, a jogállamiság és az átlátható közintézmények megszilárdítása Oroszországban. Ennek megvalósítása képezi az alapját a gazdasági és társadalmi fejlődésnek.
- ❖ Oroszország integrációja a közös európai gazdasági és szociális térségbe. Ennek érdekében az Unió támogatja Oroszország WTO-tagságának

megszerzését, továbbá az EU-orosz szabadkereskedelmi övezet feltételeinek megvalósulásának.

- ❖ Együttműködés az európai és az Európán túli stabilitás és biztonság megerősítése érdekében. Ehhez elengedhetetlen a tartós politikai és biztonsági párbeszéd, amely során a partnerek közelíteni tudják érdekeiket, illetve közösen képesek reagálni a kontinens biztonsági kihívásaira.
- ❖ A globalizáció eredményeként számos terület van, ahol szintén kooperációra van szükség: az energiaellátás biztosítása, a nukleáris biztonság megteremtése, valamint a környezetvédelem, az emberkereskedelem, a pénzmosás a kábítószer-kereskedelem és az illegális bevándorlás megelőzése érdekében.

Az EU közös stratégiájára adott orosz válaszként értelmezhető az orosz kormány által 1999 októberében elfogadott dokumentum, amely „Az Orosz Föderáció Középtávú EU Stratégiája” címet viselte, és a 2000 és 2010 közötti időszakra határozza meg azokat a feladatokat, amiket Oroszországnak kell megoldani a kapcsolatok továbbfejlesztése érdekében. Ezzel a dokumentummal kapcsolatban azonban nem lehet pontosan tudni, hogy valóban az EU-val kialakítandó konstruktív kapcsolatokra irányult, vagy az USA-val szemben megfogalmazott többpólusú világ kialakítását célzó orosz politika eszköze. Ekkora ugyanis ártértékelődött az orosz nyugatbarát politika abban a tekintetben is, hogy már nem az USA volt az elsődleges potenciális partner, hanem az EU. Ez a szemléletváltás több okra vezethető vissza: egyrészt egyértelművé vált, hogy az orosz és az amerikai képességek között hatalmas szakadék tátong, és ez az aszimmetria még akkor is súlyos politikai ütközéshez és félreértéshez vezet, ha Washington a lehető legnagyobb jóindulattal viseltetik Oroszország iránt (ami G.W.Bush 2001-es beiktatása után nem mondható el). Másrészt gazdasági értelemben Moszkvát jóval erősebb szálak kötik az EU-hoz (kiváltképpen a kelet-európai országok csatlakozása után), mint az USA-hoz.

A 2003 májusában Szent Pétervárott tartott EU-orosz csúcson a felek elhatározták az együttműködésük megerősítését az ún. „négy közös terület” kialakításával. Ezek az alábbiak:

- ❖ Közös gazdasági tér, amely a gazdasági és a környezetvédelmi témákat öleli fel.
- ❖ A szabadság, a belbiztonság és az igazságszolgáltatás közös tere, amely a vízümpolitikát, a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni fellépést, az

igazságügyi együttműködés fejlesztését, illetve az oroszországi igazságügyi reform kérdését tartalmazza.

- ❖ A közös biztonságpolitika tere, amelyben központi helyet foglal el a válságkezelés és a tömegpusztító fegyverek proliferációja elleni fellépés.
- ❖ A kutatás, az oktatás és a kultúra közös terének fő célkitűzése pedig tudás alapú társadalom létrehozása mind az EU-ban, mind Oroszországban; szorosabb együttműködés a kutatás és a fejlesztés területén; az egész életen át tartó tanulás támogatása, valamint a hallgatói mobilitás támogatása.

A közös területeken való együttműködés végrehajtása érdekében szükséges eszközöket a Moszkvában 2005 májusában megrendezett találkozón határozták meg.

Ami az EU és Oroszország közötti gazdasági kapcsolatokat illeti, alapvetően három pillérrel beszélhetünk: kereskedelem, beruházások és segélyek. A kereskedelemmel összefüggésben le kell szögezni, hogy a két fél nem egyformán fontos kereskedelmi partnere egymásnak: a KSH 2005-ös adatai alapján míg az orosz export 56 %-a irányult az EU-ba és az orosz import 72%-a származott onnan, addig az EU exportbevételének 5,3 %-a, és az import 9,1 százaléka származott Oroszországból. Oroszország legfontosabb kereskedelmi partnere tehát az EU, de ez fordítva már nem mondható el.<sup>2</sup>Eltérés mutatható ki az exporttermékek összetételében is: Oroszország legfontosabb exporttermékei az energiahordozók (kőolaj, földgáz), és egyéb alacsony hozzáadott értéket igénylő termékek, az EU ezzel szemben fejlett technológiát igénylő gépeket, berendezéseket, vegyipari árukat, gyógyszert, mezőgazdasági termékeket, illetve luxuscikkeket szállít Oroszországba. A kereskedelmi együttműködésen belül külön kategóriát képeznek az Unió számára létfontosságú energiaforrások: a kőolaj és a földgáz. (Nem egyforma az egyes tagállamok Oroszországtól való függősége, mert amíg az EU-15-ök esetében az importált kőolaj, földgáz 10-30%-a származik Oroszországból, addig a négy visegrádi országban ez az érték 75% feletti!). Az EU energiabiztonságának szavatolása érdekében egyrészt folyamatos energiadiálógust folytat Oroszországgal, másrészt növeli a megújuló energiaforrások felhasználásának arányát, harmadrészt más beszerzési lehetőségeket keres. Az EU a gázellátás nagyfokú oroszfüggősége miatt vette tervbe a Nabucco vezeték megépítését, amelyen

---

<sup>2</sup> Az EU importjának legnagyobb része Kínából származik, majd ezt követi az USA-ból származó árubehozatal, végül az Oroszországból származó import, míg legfontosabb exportpartnere az USA, a második Svájc és a harmadik Oroszország.

keresztül nem orosz, hanem türkmén, kazah, azeri és esetleg iráni gáz érkezne.<sup>3</sup> A valóságban nem csak az EU tagállamai függnek Oroszországtól, hanem az dependencia kölcsönös: az orosz energiahordozók exportjának 70%-a az EU-ba irányul. Azonban Oroszország számára a közeljövőben komoly keresletként jelentkezhet Kína és India. A jelenlegi interdependencia tehát rövidesen egyoldalú függéssé alakulhat. A gazdasági kooperáció következő területét a közvetlen külföldi beruházások jelentik.<sup>4</sup> Oroszországban az EU birtokolja a közvetlen külföldi befektetések több mint 40 %-át. 2003-ban az Egyesült Királyság volt a legnagyobb befektető 3, 7 milliárd, majd Hollandia következett 1,3 milliárd euróval. Ugyanebben az évben Oroszországból 0, 5 milliárd euró közvetlen beruházás érkezett az EU-ba, az elsőszámú célszámú Németország, a második pedig Lettország volt.

Természetesen a hidegháború vége óta eltelt több mint másfél évtized alatt is számos esetben került sor a Nyugat, illetve az EU és Oroszország között nézeteltérésre: a csecsen háborúk, a NATO bővítése, az 1998-99-es orosz pénzügyi válság, Jugoszlávia bombázása, az EU keleti bővítése és ezzel összefüggésben a kalinyingrádi enklávét, az iraki válság, az orosz demokrácia anomáliái, illetve legutóbb Koszovó és Irán miatt. A fenti esetek nagy részével összefüggésben megállapítható, hogy az EU jelentős engedmények megtétele útján ért el kompromisszumot az adott kérdésben.

Kalinyingrád példáját véve az EU eredeti álláspontja szerint a Lengyelország és Litvánia között elhelyezkedő, Oroszországhoz tartozó, de azzal közös határszakasszal nem rendelkező –Oroszországnál lényegesen fejletlenebb– megyébe az orosz állampolgárok csak vízummal utazhattak volna Lengyelország és Litvánia csatlakozását követően. A 2002 novemberében megtartott EU-orosz csúcson azonban sikerült egy Oroszország számára sokkal kedvezőbb megoldást találni: döntés született az egyszerűsített utazási dokumentum létrehozásáról, amellyel az orosz állampolgárok kizárólag az anyaország és az enklávét között utazhatnak a Kalinyingrád-Litvánia-Fehéroroszország-Oroszország útvonalon, továbbá az EU 2004 és 2006 között 50 millió euró támogatást nyújtott Kalinyingrád számára különböző fejlesztésekre.

---

<sup>3</sup> A Nabucco-projektrel kapcsolatban azonban számos probléma vetődött fel azon túl, hogy a tagállamok nem egyforma fontosságot tulajdonítanak neki. Nevezetesen vitatott a Kaszpi-tenger-ami alatt a vezeték épülne-nemzetközi jogállása is. Nem mindegy ugyanis, hogy tónak vagy pedig tengernek minősül a Kaszpi-tenger. Ha tenger, akkor nincs probléma, mert ebben az esetben két szomszédos határvízzel rendelkező állam a többi megkérdezése nélkül is megépítheti a vezetékét, ha azonban tó–ahogy azt Irán és Oroszország is hangoztatja–, akkor az összes tóparti állam engedélyre van szüksége a Nabucco megépítéséhez.

<sup>4</sup> A közvetlen külföldi beruházás a nemzetközi beruházások azon típusa, amikor egy vállalat legalább 10 százalékos tulajdonosi részesedést vagy szavazati jogot szerez egy másik országban honos vállalkozásban.

Az EU keleti bővítését követően a kalinyingrádi enklávén kívül számos tényező terheli Brüsszel és Moszkva kapcsolatát, ami a balti államok, illetve Lengyelország Oroszországgal kapcsolatos vitáiból származik. Moszkva 2005 elején egészségügyi és biztonsági okokra hivatkozva függesztette fel a Lengyelországból származó hústermékek és zöldségek importját, amely Lengyelország számára nagy bevételkiesést jelentett. Mivel a kérdést nem sikerült rendezni, Lengyelország válaszképpen megvétózta az új stratégiai partnerségi szerződésről való tárgyalások megkezdését.

Ehhez a vétóhoz csatlakozott 2007 májusában – a szamarai csúcs előtt – Litvánia is, akik azt kifogásolták, hogy az oroszok a Barátság kőolajvezeték meghibásodására hivatkozva, nem látják el olajjal Litvánia egyetlen finomítóját. A litvánok szerint a valós ok, hogy a szóban forgó finomítót a lengyel PKN Orlen szerezte meg az orosz energiaszektor elől.

A szamarai csúcs hangulatát alapvetően meghatározta a moszkvai észt nagykövetség elleni támadás esete is. A konfliktus azért tört ki, mert Tallin városközpontjából egy katonai temetőbe szállítottak egy szovjet emlékművet, mert az észtek a szovjet elnyomás szimbólumának tartották, ám az Észtországban élő orosz kisebbség a második világháború orosz erőfeszítéseinek megcsúfolásának tekintette a lépést, csakúgy, mint az az orosz nacionalista, aki vesztegzár alá vette a moszkvai észt nagykövetséget, elzárva ezzel 12 észt diplomatát a külvilágtól.

A fent említett konfliktusok és az Oroszországgal szembeni vissza-visszatérő bizalmatlanság ellenére szükség van a lehető legszorosabb együttműködésre az EU és Oroszország között a szoros gazdasági kapcsolatok, az EU energiabiztonságának szavatolása, a globális biztonságpolitikai kihívások közös kezelése, és az orosz demokrácia anomáliáinak kiküszöbölése érdekében. Ehhez viszont elengedhetetlen a hidegháború okozta sérelmeken és félelmeken való felülemelkedés (ez elsősorban a balti államok és Lengyelország esetében jelent nagy kihívást), amelyek csak további bizalmatlanságot, félreértést és összeütközést eredményeznek az EU és Oroszország között.<sup>5</sup> Azt is látni kell, hogy az Európai Unió nincs a legjobb tárgyalási pozícióban Oroszországgal szemben. A politikai unió felé tett fontos lépésként értelmezhető Alkotmányszerződés bukásával, és a külpolitikai kérdésekben való egységes fellépés továbbra is fennálló hiányával nem tűnik kellő komolyságú politikai

---

<sup>5</sup> Szerződéseken alapuló, kiterjesztett partnerségi viszonyt javasolt az EU és Oroszország viszonyának rendezése érdekében Mihail Gorbacsov is a 2007. november 27-én a Világpolitikai Fórum Budapesten tartott tanácskozásán. Felhívta azonban a figyelmet arra, hogy ez csak akkor lehetséges, ha a felek nem támasztanak politikai követelményeket egymással szemben. Hangsúlyozta továbbá, hogy a világpolitikában csak most jött el Európa ideje; Európa alatt azonban nem csak az EU-t érti, hanem az Urálig tartó területet.

egységnek Oroszország számára. Ráadásul az Orosz Föderáció a jelentős gazdasági növekedésével párhuzamosan célul tűzte ki geopolitikai helyzetének stabilizálását is, amelyben komoly szerepet szán a kvázi diplomáciai eszközként használt energiapolitikának. Ha visszatekintünk az orosz külpolitika elmúlt több mint másfél évtizedére, megállapíthatjuk, hogy a kezdeti fenntartás nélküli nyugatbarát politikától mára eljutott a hagyományos orosz külpolitikai attitűd másik fő irányvonalához, az Eurázsia-stratégiához, amelynek lényege, hogy Oroszország mint az EU-t és Kelet-Ázsiát összekötő híd, központi szerepet tölthet be a két kontinens közötti kereskedelem, szállítás és kommunikáció területén.

Véleményem szerint az európai integráció feladata jelenleg, hogy végre egységesen lépjen fel Oroszországgal szemben, illetve minél hamarabb tető alá hozza az új stratégiai partnerségről szóló megállapodást az Orosz Föderációval. A helyzete nem könnyű, mert a szoros gazdasági kapcsolatok és a közös globális kihívások ellenére –amelyek együttműködésre ítélik Oroszországgal– nem hunyhat szemet az orosz demokrácia anomáliái felett.

*Karsai Dániel PhD hallgató,  
Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar  
Alkotmányjogi Tanszék*

## **A csillagok háborúja – avagy ki fogja védeni az emberi jogokat az Európai Unióban?<sup>1</sup>**

A címben szereplő probléma rendkívül szerteágazó: megtestesíti az Unió jelenének és jövőjének alapkérdését; nevezetesen, merre tovább? Az európai alkotmányozás előtt álló egyik legfontosabb kihívás, hogy a szervezet képes lesz-e ledolgozni az emberi jogi deficitet, ami a szervezet elsődlegesen gazdasági célú megalapításából és működéséből fakad. Az integráció továbbfejlesztésének egyik kulcs-momentuma az emberi jogok védelme mind az azt meghatározó katalógus, mind az abban foglaltakat védeni hivatott szervezet kijelölése tekintetében. Ez nem pusztán elvi kérdés, nehéz elképzelni olyan modern államalakulatot, amelynek alapjait nem az emberi jogokra kívánja építeni – legalábbis Európában, vagy tágabban fogalmazva: a zsidó-keresztény hagyományra, a felvilágosodás és a modern liberalizmus eszmei-politikai örökségére büszke „fejlett”országokban.

A kérdésnek a fentiekén túlmenően egyéb vetülete is van, igaz, már nem 'összeurópai' szinten, hanem egymással vetélkedő szervezetek tekintetében. Megfigyelhető, hogy jelentős gazdasági témájú jogviták során az emberi jogi érvelés mind hangsúlyosabb szerepet kap. Adott esetben euró milliók sorsa múlhat egy – elsőre tisztán alapjoginak tűnő – döntésen. Ezeknek a határozatoknak rangja van, az ilyen típusú jogviták eldöntésére hivatott szerv jelentősége megnő, ami nem utolsósorban költségvetési források bővülésével is jár. Nem véletlen tehát, hogy a két legjelentősebb és a kérdésre hatáskörrel rendelkező szerv – a luxembourgi székhelyű Európai Bíróság és a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: a Bíróság) – árgus szemekkel figyeli egymás működését.<sup>2</sup>

Amennyiben több szerv párhuzamosan jogosult jogviták intézésére, kialakulhat a 'forum shopping', azaz az igazukat vagy éppen csak előnyös döntést keresők ahhoz a szervhez

---

<sup>1</sup> 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.)

<sup>2</sup> Jelen tanulmányban nem kívánok foglalkozni a probléma másik szintjével, nevezetesen a tagállami alkotmánybíróságok és az Európai Bíróság közötti hatásköri vitákkal.



fognak fordulni jogorvoslatért, ahonnan álláspontjuk szerint a kedvezőbb döntés várható. Nem kétséges, hogy Luxembourg és Strasbourg hatáskörei között ma megfigyelhető bizonyos párhuzamosság, ennek oka pedig az egyértelmű jogi szabályozás hiánya.

A fentebb említett forrásokért és presztíziséért folytatott küzdelem viszont káros hatással lehet a döntések minőségére, hiszen az nem vezethet jóra, ha a döntéshozó az ügyfelek kegyét kénytelen keresni (vagy legalábbis így érzi).

A problémát tovább bonyolítja, hogy az Unió a tanulmány leadásának időpontjában nem rendelkezik érvényes és jogilag kötelező Alapjogi Kartával – a ratifikáció folyamatban van<sup>3</sup> – így tehát az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban Egyezmény<sup>4</sup>) továbbra is alapvető szerepet tölt be az uniós tagállamokban.<sup>5</sup> Ez a dokumentum ugyanis az egyetlen kötelező erejű emberi jogi tárgyú nemzetközi szerződés, mely megfelelő hatékonyságú ellenőrzési mechanizmussal rendelkezik.<sup>6</sup> A Bíróság döntései ugyanis kötelezőek a tagállamokra és az ítéletek végrehajtását a Miniszteri Bizottság ellenőrzi.<sup>7</sup> Az Európai Unió összes tagállama tagja az Egyezménynek is, így az *de facto* az Unió egészére vonatkozik, még ha a szervezet maga nem is részese.<sup>8</sup>

Az Egyezmény autentikus értelmezésére ellenben a Bíróság jogosult és nem az Európai Bíróság. A luxembourgi testület feladata viszont az uniós jog hiteles értelmezése, melynek részét képezik az emberi jogok, nem utolsósorban az Egyezmény<sup>9</sup> is. Másfelől, az Egyezmény egy több mint ötvenéves dokumentum, amelyhez ugyan a különböző kiegészítő jegyzőkönyvekben számos további jogot csatoltak, de ezzel együtt is főként a klasszikus 'minimum' alapjogokat védi. Kétséges, hogy ha az Unió a valódi állammá válást választja, alapozhatna-e egy olyan alapjogi egyezményre, amiből számos nagy jelentőségű második és

---

<sup>3</sup> Magyarország dicséretes gyorsasággal, elsőként ratifikálta a Chartát.

<sup>4</sup> Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről. Róma 1950. november 4. Magyarország tekintetében az Egyezmény 1992. november 5-én lépett hatályba.

<sup>5</sup> Ne feledkezzünk meg arról a sajnálatos tényről sem, hogy a Karta nem nemzetközi szerződés vagy egyéb jogilag kötelező dokumentum, mindösszesen egy „ünnepélyes kinyilatkoztatás”.

<sup>6</sup> A Bíróság ítéletei kötelezőek a tagállamokra és a Miniszteri Bizottság rendszeresen ellenőrzi a határozatok végrehajtását. Az igazsághoz hozzátartozik és külön dolgozat témája lehetne, hogy bizonyos tagállamok, mint pl. Oroszország esetenként kevés hajlandóságot mutatnak a döntések tiszteletben tartására.

<sup>7</sup> A tagállamok általában végre is hajtják a Bíróság határozatait, még akkor is, ha Miniszteri Bizottság kezében nincs erős szankció az „engedetlenség” megtorlására. Nem tagadható ugyanakkor, hogy van néhány renitens tagállam, mint például Oroszország, amely egyes döntések végrehajtását – legalábbis ideig-óráig – megpróbálja szabotálni.

<sup>8</sup> Az ebből adódó problémákra később visszatérek.

<sup>9</sup> A dolgozat kereteit meghaladja annak elemzése, hogy mely emberi jogok 'inkorporálódtak' az uniós jogba illetve beillesztésük milyen módon történt. Példaként lehetett említeni a tulajdonhoz való jogot és a diszkrimináció tilalmát – mindkettő az Egyezményben szereplő jog is. Maga az Egyezmény természetesen nem került inkorporálásra az *acquis communautaire*-be.

harmadik generációs jog hiányzik.<sup>10</sup>

A tanulmányban a kérdés egy aspektusával kívánok foglalkozni: felülvizsgálhatja-e a Bíróság az uniós aktusokat az Egyezmény alapján? Elemzésem tárgya területi korlátok miatt kizárólag a Bíróság vonatkozó esetjoga és az abból adódó következtetések lesznek. Amellett fogok érvelni, hogy a Bíróság visszafogott álláspontot foglal el a kérdésben, nyitva hagyva azonban a 'keményebb fellépés' lehetőségét. Más szavakkal, a Luxembourg és Strasbourg között dúló presztízscsata még nem dőlt el véglegesen, a Bíróság békejobbot látszik nyújtani uniós testvérének – nem utolsó sorban talán azért, mert az utóbbi egyre gyakrabban hivatkozik a strasbourgi esetjogra döntéseiben.

A Bíróság először a nagy port felkavart, 1999. február 18-án meghozott *Matthews v. United Kingdom* ügyben<sup>11</sup> foglalkozott a kérdéssel. A kérdés jelentőségét jól mutatja, hogy az ügyben a Bíróság Nagy Kamarája hozott határozatot.<sup>12</sup>

Az ügy lényege a következő: 1994 áprilisában a gibraltári panaszos kérelmezte a választói névjegyzékbe való felvételét az Egyesült Királyságban tartott európai uniós parlamenti választás céljára. Az illetékesek elutasították a kérelmét arra hivatkozással, hogy az uniós választásokat szabályozó törvény, mely a 'tagállamok egyetértésével született és szerződés státusza van'<sup>13</sup> nem terjed ki Gibraltár területére, kizárólag az Egyesült Királyságra<sup>14</sup>. A panaszos a döntés miatt nem vehetett részt a választáson. A kérelmező a Bírósághoz fordult, azt kérve, hogy testület állapítsa meg az Egyezmény 1. Kiegészítő Jegyzőkönyve 3. Cikkének<sup>15</sup> sérelmét, mely a szabad választásokhoz való jogot deklarálja.

A Bíróság az esettel foglalkozva rámutatott, hogy az Egyezmény részes államai, miként Anglia is, felelősek a különböző nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségeikért. Az Egyezmény nem tilalmazza a nemzetközi szervezetekhez való csatlakozást, feltéve hogy az Egyezményben foglalt jogok védelme továbbra is biztosított marad. A testület leszögezte továbbá, arra hivatkozással, hogy ezekben a szerződésekben szuverenitásuk egy részéről lemondtak, az államok nem mentesülnek az emberi jogok

---

<sup>10</sup> Elegendő a szociális jogokra gondolni, melynek jelentősége vitathatatlan, ugyanakkor az egyezményben nem szerepelnek.

<sup>11</sup> *Matthews v. the United Kingdom* (application no. 24833/94), 1999. február 18-án kelt Nagy Kamarai határozat.

<sup>12</sup> A Bíróság Nagy Kamarája 17 tagú tanács, melynek feladata a legfontosabb, új, nagy elvi jelentőségű ügyekben való döntéshozatal, olyanokban, melyek alapvetően befolyásolják a Bíróság esetjogának alakulását.

<sup>13</sup> *Matthews v. UK*, para. 7.

<sup>14</sup> Gibraltár része a Királynő fennhatósága alá tartozó területeknek, de nem része az Egyesült Királyságnak.

<sup>15</sup> 'A Magas Szerződő Felek kötelezik magukat arra, hogy ésszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartanak olyan körülmények között, melyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítja a nép véleményének kifejezését.'

tiszteletben tartásának kötelezettsége alól. Álláspontom szerint a fentiekből az következik, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás nem lehet forrása az emberi jogokat megillető egyezményes védelmi szint csökkenésének.

A Bíróság ugyanakkor azt is kimondta, hogy az Unió egyes aktusai nem képezhetik vizsgálata tárgyát, hiszen maga az Unió nem részese az Egyezménynek.<sup>16</sup> Ennek a tételnek a kimondásával, pontosabban a nyilvánvaló tény elismerésével, a Bíróság jelentősen korlátozta saját hatáskörét. A dolog azért ennél természetesen árnyaltabb, az (ön)korlátozás pontos mértékét az alábbiakban kifejtendő egyéb esetek kapcsán elemzem. A helyzet egyébként nyilvánvalóan paradox, hiszen az Unió összes tagállama részese az Egyezménynek, és a Bíróság joghatósága alá tartoznak, míg az általuk létrehozott szervezet és aktusai nem.

A Matthews-ügyben a megválaszolandó kérdés azonban nem az volt, hogy az Unió a parlamenti választásra vonatkozó szabályai az Egyezménybe ütköznek-e, hanem hogy Nagy Britannia a témával kapcsolatos belső jogi szabályai – amelyek a Maastrichti Szerződésnek az Európai Parlament hatáskörét kiterjesztő rendelkezéseit az angol belső jogba inkorporáló szabályokkal együtt léptek hatályba – összhangban vannak-e az Egyezménnyel. A Bíróság belső jogi problémának tekintve a kérdést, érdemi vizsgálatba bocsátkozott és megállapította, hogy Nagy Britannia felelős a Maastrichti Szerződés végrehajtásaként létrejött törvény az egyezménnyel való összeegyeztethetőségéért.

Ez a megállapítása a fent ismertetett tételből folyik, mely szerint a nemzetközi szervezethez való csatlakozás és a szuverenitás részbeni feladása nem mentesít az emberi jogok és az Egyezmény tiszteletben tartása alól. A Bíróság a következőkben részletezett érvek alapján megállapította az Egyezmény 1. Kiegészítő Jegyzőkönyve 3. Cikkelyének sérelmét. A testület először is elutasította a brit kormány arra alapított védekezését, hogy az Unió parlamentje nem tekinthető klasszikus törvényalkotónak, mint pl. a képviselőház. A kormány álláspontja az volt továbbá, hogy az Egyezmény már csak azért sem vonatkozhat az Unió parlamentjére, mert megalkotásakor az Unió még nem is létezett.

A Bíróság megállapította, hogy az Unió parlamentje és a képviselőház jogalkotói hatalom szempontjából azonos súllyal képes befolyásolni a gibraltári viszonyokat. A testület utalt továbbá arra is, hogy az uniós jog – nem utolsósorban a luxembourgi bíróság esetjogából következően – elsőbbséget élvez a hazai jogszabályokhoz képest. A Bíróság hosszasan elemezte az Unió parlamentjének hatáskörét, és arra a következtetésre jutott, hogy a

---

<sup>16</sup> Matthews v. UK, para 32.

Parlament jeleníti meg az Unió rendszerén belül a demokratikusan elszámoltatható hatalomgyakorlást, nem utolsósorban azért, mert legitimitását közvetlen, általános választásokból meríti.<sup>17</sup> Mindezekből a Bíróság azt a végkövetkeztetést vonta le, hogy Nagy Britannia felelősséggel tartozik az 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. Cikkének tiszteletben tartásáért akár nemzeti, akár uniós parlamenti választásokról legyen is szó. Minthogy jelen esetben egyáltalán nem tartottak uniós parlamenti választásokat Gibraltáron, a Bíróság megállapította az Egyezmény megsértését.

A következő ügy, ami a Bíróság elé került, a Segi and Gestorias Pro-Amnistia v. Germany and Others eset volt.<sup>18</sup> Az első panaszos egy baszk ifjúsági szervezet, mely céljai között szerepeltette a baszk identitás, nyelv és kultúra védelmét. A szervezet feladatának tekintette továbbá a baszk kérdés tárgyalásos úton történő megoldását, az emberi jogok védelmét, valamint olyan különböző, ifjúsággal kapcsolatos problémák kezelését, mint a kábítószer-kereskedelem, szociálisan hátrányos helyzetű fiatalok esélyegyenlősége, rasszizmus és diszkrimináció. (A Segi céljai elérése érdekében számos rendezvényt, fesztivált és koncertet szervezett. A második panaszos egy civil szervezet, mely az emberi jogok, azon belül is a politikai okból bebörtönzöttek védelmére specializálódott.

A két szervezet működését a spanyol hatóságok felfüggesztették. Az illetékes nyomozási bíró döntésében arra hivatkozott, hogy mind a Segi, mind a Gestorias Pro-Amnistia integráns részét képezte az ETA baszk terrorszervezetnek. A Segi tizenegy vezetőjét előzetes letartóztatásba is helyezték terrorizmussal kapcsolatos bűncselekmények gyanújával. A nyomozási bíró az Európai Bizottság 2001/1931/CFSP számú Közös Álláspontjára<sup>19</sup> is alapította a döntését.

Az Álláspont a terrorizmus elleni küzdelemmel, az érintett szervezetek számláinak befagyasztásával valamint a tagállamok közötti rendőrségi és bűnügyi együttműködéssel foglalkozik. Az Állásponthoz<sup>20</sup> egy Melléklet tartozik, amelyen azoknak a személyeknek és

<sup>17</sup> Álláspontom szerint a Bíróság ezzel a Parlament jelentőségét hangsúlyozó elemzéssel – talán akaratlanul is – jó szolgálatot tett az Unió demokratizálásnak és Parlament szerepe erősítésének.

<sup>18</sup> Segi and others v. 15 member states of the European Union, nos. 6422/02, 9916/02, 2002. május 23-án hozott kamarai határozat.

<sup>19</sup> Common Position 2001/1931/CFSP of the Council of the European Union. Közzétételre került ez Európai Közösségek Hivatalos Lapjában (OJEC) 2001. december 28-án.

<sup>20</sup> A Közös Kül-és Biztonságpolitika az unión belül az a terület, ahol a kormányközi jelleg talán a legerősebb, nem véletlenül, hiszen a tagállamok féltékenyen őrzik szuverenitásuknak ezt a részét. Az ezen a területen hozott tagállami döntések felülvizsgálatát nem is lehet kérni az Európai Bíróságtól. A Közös Álláspont közvetlenül nem alkalmazható dokumentum a tagállamokban, a végrehajtása további belső jogi szabályozást igényel.

szervezeteknek a neve található, amelyek érintettek terrorista cselekmények elkövetésében. A panaszosok szerepeltek a listán.

A panaszosok által a Bírósághoz intézett beadvány lényege az volt, hogy az Egyezmény 6. Cikkébe<sup>21</sup> ütközik az, hogy a Közös Álláspontot, illetőleg az ez alapján hozott tagállami döntéseket és intézkedéseket nem lehet megtámadni az Európai Bíróságnál. Ezáltal ugyanis a bírói úthoz való jog sérült. A Segi külön hivatkozott arra, hogy az ártatlanság vélelmét sérti az, hogy bekerült a Közös Álláspont Mellékletébe, mint terrorista szervezet. A panaszosok hivatkoztak továbbá az Egyezmény 10., 11. és 13. Cikkének, valamint az Egyezmény 1. Kiegészítő Jegyzőkönyve 1. Cikkének sérelmére is.

A Bíróság megállapította, hogy a panaszosok nem tekinthetők „áldozatnak” az Egyezmény szempontjából. A Bíróság egy nagyon érdekes megállapítást tett: bár az Egyezmény elsődlegesen a részes államok jogrendszerére vonatkozik, nem lehet olyan érvet találni, amely kizárná az esetjogban kidolgozott elvek alkalmazását egy nemzetközi jogrend alapján meghozott aktusokra is.

A testület hosszasan elemezte a Közös Álláspontok jogi jellegét, és arra következtetésre jutott, hogy azokból közvetlenül semmilyen jogi kötelezettség nem hárult a panaszosokra. Az a tény pedig, hogy mint terrorista tevékenységet végző szervezet voltak feltüntetve a Közös Álláspontban, bár kétségtelenül zavaró, de túl távoli összefüggést jelent ahhoz, hogy az Egyezmény szabályait alkalmazni lehessen. Mindezen érvek alapján a Bíróság formai okból, azt áldozati státusz hiánya miatt elutasította a panaszosok indítványát.

A Bíróság a későbbiekben más, egyértelműen az Unió 'belső' szabályait és döntéseit érintő ügyekben is határozni kényszerült, nem kerülhette meg úgy a problémát, mint a Matthews-ügyben. A Senator Lines GmbH v. 15 Member States ügy<sup>22</sup> egy klasszikus versenyjogi vitát hozott a strasbourgi testület elé. A panaszos egy brémai székhelyű hajózási vállalat, melyre az Unió Bizottsága az uniós versenyjogi szabályok megsértése miatt majdnem 14 millió eurós bírságot szabott ki. A panaszos az Első Fokú Bírósághoz<sup>23</sup> fordult, kérve a végleges döntésig a bírság megfizetésének felfüggesztését. Az Első Fokú Bíróság elutasította a panaszos kérelmét, a tárgyban benyújtott fellebbezés szintén sikertelen maradt, azt az Európai Bíróság Elnöke is elutasította. Mindeközben a panaszos az Emberi Jogi Bírósághoz

<sup>21</sup> Az Egyezmény 6. Cikke garantálja a fair eljáráshoz való jogot.

<sup>22</sup> Senator Lines GmbH against Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Spain, Sweden and the United Kingdom, (no. 56672/00), 2004. március 10-én kelt Nagykamarai határozat.

<sup>23</sup> A luxembourgi bíróság kétszintű, az Első Fokú Bíróságból és az Európai Bíróságból áll.

fordult, azt állítva, hogy az unió szerveinek eljárása sérti az Egyezmény 6. Cikkében foglalt fair eljáráshoz való jogát, azon belül is az ártatlanság vélelmét, valamint a jogviták bírói úton való rendezéséhez való jogát.

A strasbourgi eljárás alatt a luxemburgi Első Fokú Bíróság döntést hozott az ügyben, megsemmisítette a Bizottság bírságot megállapító határozatát. Minthogy a felek nem fellebbeztek, az ítélet 2003. szeptember 30-án jogerőre emelkedett.

Mint látható, ez az ügy már nagyban különbözik a Matthews-esettől, ahol végül is egy klasszikus alkotmányjogi problémát kellett megoldania a Bíróságnak. A Senator Lines ügyben kristálytisztán anyagi érdekekről volt szó, amelyet a panaszos vállalat emberi jogi érvek segítségével igyekezett érvényesíteni.

A Bíróság Nagykamarája formai okból elfogadhatatlannak nyilvánította a panaszt, mert eljárása során a Luxemburgi Bíróság is döntést hozott az ügyben, a panaszosnak kedvező kimenetellel. Az elutasítás oka ismételen az áldozati státusz hiánya volt. A Bíróság tehát elfogadta az Unió Bíróságát, mint hatékony jogorvoslati fórumot, mely alkalmas emberi jogi sérelmek orvoslására. Ez nagyon fontos lépés volt a két szerv hatáskörének elhatárolásában, még akkor is, ha a panaszosnak kedvező uniós ítélet miatt a strasbourgi Bíróság döntése nem lehetett más.

A határozat igazi jelentőségét nem is adja, hogy a Bíróság gesztust gyakorolt Luxembourg felé, hanem az, hogy a döntésből *a contrario* következik, hogy a panaszos számára hátrányos luxemburgi határozat esetén a bíróság érdemi vizsgálatba bocsátkozhatott volna.<sup>24</sup> A Bíróság ezt egyébként meg is tette a továbbiakban ismertetésre kerülő ügyben. Más szavakkal, a Bíróság fenntartotta a jogot magának arra, hogy az Unió belső jogi aktusait emberi jogi szempontból az Egyezmény alapján felülvizsgálja, még akkor is, ha a konkrét ügyben egy formai hiba ebben megakadályozta.

Az igazi mérföldkő a kérdésben a 2005 júniusában meghozott Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland ügy (a továbbiakban: Bosphorus-ügy)<sup>25</sup> volt. A bonyolult eset lényege a következő.

A panaszos egy polgári légitársaság, amelyet 1992-ben alapítottak Törökországban.

---

<sup>24</sup> Az áldozati státusz megléte természetesen nem azonos az Egyezményértés automatikus megállapításával. Amennyiben a Bíróság elismeri, hogy valaki áldozatnak tekinthető valamely egyezményes jog megsértése szempontjából, mindösszesen a jogkorlátozás meglétét fogadja el, amely a későbbi érdemi vizsgálat fényében elfogadhatónak minősülhet.

<sup>25</sup> Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland, 2005. június 30-án kelt Nagykamarai határozat.

Ugyanezen év áprilisában a Bosphorus két Boeing 737-es repülőgépet lízingelt a Jugoszláv Légitársaságtól. A kérdéses időben a panaszosnak ebből a két gépből állt a légitársa. A lízing-szerződés szerint a panaszosnak kizárólagos joga volt meghatározni a repülőgépek célállomásait, míg a gépek tulajdonjoga a Jugoszláv Légitársaságé maradt. A repülőgépek havi bérleti díja 150 ezer dollár volt.

Mindeközben az ENSZ és az Európai Unió szankciók sorát hozta a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság (FRY) ellen, válaszul az általa elkövetett atrocitások és emberi jogot sértő cselekmények miatt. A szankciók részét képezte az is hogy a FRY többségi ellenőrzése alatt álló repülőgépeket le kellett foglalni.<sup>26</sup> A szankciókat az uniós jogba a 990/93 számú rendelet ültette át.<sup>27</sup>

1993 januárjában a panaszos jelezte azt a szándékát, hogy az egyik repülőgépét Írországra vinné karbantartási munkák elvégzése céljából. A karbantartást végző ír állami tulajdonban lévő cég kibocsátott egy memorandumot, mely szerint a panaszos nem szegte meg az ENSZ által előírt szankciókat. A repülőgép végül 1993 májusában érkezett meg Dublinba, ahol a szükséges karbantartási munkákat elvégezték.

A panaszos május 28-án kifizette a munkadíjat és a repülőgép már a kifutópályán várakozott a felszállási engedélyre, amikor utasítás érkezett a gép feltartóztatására, ugyanis a szankciók megsértésének minősülne a felszállási engedély megadása.

Az Európai Unió 1993. június 4-én rendeletet alkotott a Jugoszláv Szövetségi Köztársasággal való kereskedelem tilalmáról.<sup>28</sup> Pár nappal később az ír közlekedésügyi miniszter formálisan is utasítást adott a repülőgép elkobzására, döntésében az ENSZ szankciókra és az uniós jogra hivatkozott. A panaszos bírósághoz fordult a döntés felülvizsgálatát kérve. 1994 júniusában az eljáró ír bíróság megállapította, hogy a 990/93 rendelt szabályai nem alkalmazhatók a panaszosra, ezért a gép lefoglalása ezen az alapon jogellenes.<sup>29</sup> A miniszter a Legfelsőbb Bírósághoz fellebbezett, de addig is megváltoztatták a lefoglalás jogcímét a 990/93-as rendelet 8. Cikkéről a 9. és 10. Cikkre. 1995 februárjában a Legfelsőbb Bíróság előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett az Európai Bíróságnál, és kérte a 990/93-as rendelet 8. Cikkének értelmezését.

Az 1996. július 30-án kelt határozatában az Európai Bíróság megállapította, hogy a

---

<sup>26</sup> UNSC Resolution 820 (1993)

<sup>27</sup> A rendelet 1993. április 28-án lépett hatályba.

<sup>28</sup> Prohibition of Trade with the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) Regulations 19932 (S.I 144 of 1993)

<sup>29</sup> Az elkobzás ekkor a 990/93. számú rendelet 8. cikkén alapult.

kérdéses rendelet vonatkozik az olyan repülőgépekre, mint amelyet a panaszos lízingel. A testület ezután kitért arra is, hogy a panaszossal szemben alkalmazott szankciók sértik-e a tulajdonhoz való jogot. Elemzése végeredményeként az Európai Bíróság megállapította, hogy a repülőgép lefoglalása a panaszos tulajdonhoz való jogának arányos korlátozásának minősül, tekintve hogy annak célja a Jugoszlávia elleni szankciók betartatása és ezen keresztül a legalapvetőbb humanitárius célok védelme és a béke visszaállítása a térségben.

Mindezek utána a közlekedési miniszter visszaváltoztatta a lefoglalás jogcímét a 990/93-as Rendelet 8. Cikkére.

A panaszos ismételten bírósághoz fordult, amely 1996 januárjában megsemmisítette a közlekedési miniszter repülőgépet visszatartó második döntését. A miniszter a Legfelsőbb Bírósághoz fellebbezett. A Legfelsőbb Bíróság végül megállapította, hogy a repülőgép lefoglalása jogszerű volt. Döntése meghozatala során a Legfelsőbb Bíróság a legmesszebbmenőig követte az Európai Bíróság előbbieken ismertetett határozatát.

Az ügy végül 1997. július 30-án azzal zárult le, hogy a lízingszerződés lejártja miatt a panaszos kénytelen volt visszajuttatni a repülőgépet a Jugoszláv Légitársaságnak. A panaszos tehát egyetlen egy percet sem használhatta a repülőgépet saját üzleti céljaira a lefoglalást követően.

A panaszos ezután a strasbourgi Bírósághoz fordult, azt állítva, hogy Írország eljárása megsértette az Egyezmény 1. Kiegészítő Jegyzőkönyve 1. Cikkében foglalt, tulajdonhoz való jogát<sup>30</sup>.

A Bíróság először is megállapította, hogy a jogvitát elsődlegesen az uniós jog, a 990/93-as Rendelet alapján döntötték el a hatáskörrel rendelkező ír hatóságok. Minthogy a rendelet olyan jogszabály-fajta, amely a tagállamokban általánosan és közvetlenül alkalmazandó,<sup>31</sup> a Bíróságnak azzal a problémával kellett szembenéznie, hogy egy közvetlenül uniós jogra alapított tagállami határozat felülvizsgálható-e az Egyezmény alapján. A kérdés azonban még ennél is bonyolultabb volt. A Bíróság ugyanis elfogadta az ír kormány azon érvét, hogy a Legfelsőbb Bíróságnak nem maradt mozgástere az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásban hozott határozatát követően. Más szavakkal kifejezve, a

<sup>30</sup> „Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit nem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik. Az előző bekezdésben foglaltak nem korlátozzák az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnék ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák, illetőleg az adók, más közterhek vagy bírságok megfizetését biztosítsák.

<sup>31</sup> Másképpen kifejezve, a tagállam jogának részét képezi külön transzformáció nélkül is.



döntést valójában nem is Írországból, hanem Luxemburgban hozták meg, az ír legfőbb bírói fórum gyakorlatilag csak a pecsétet nyomhatta rá a határozatra.

A Bíróságnak tehát arra kellett választ találnia, hogy az Európai Bíróság határozata megfelel-e az Egyezményben foglaltaknak. Az érdemi kérdés megválaszolását megelőzően azt is meg kellett vizsgálni, hogy ilyen fajta határozat meghozatalára jogosult-e a Bíróság. A probléma tehát, nevezetesen melyik szervnek van joghatósága a másik felett, a maga teljességében a Bíróság elé került. A Bíróság az eset kapcsán a következő megállapításokat tette. A testület először is megvizsgálta, hogy az Unió jogrendszere, illetőleg az Európai Unió Bírósága tartalmazza-e az emberi jogokat. A Bíróság igenlő válaszra jutott a luxembourgi esetjog alapos elemzése után.<sup>32</sup>

A Bíróság megismételte, hogy az Egyezmény nem tiltja nemzetközi szervezetekhez való csatlakozást. A testület hozzáfűzte ehhez, hogy olyan típusú nemzetközi szervezetek esetében, ahol a tagság a szuverenitás egy részének átruházásával jár, a szervezet maga nem felelős az Egyezmény betartásáért addig, amíg maga is nem válik az Egyezmény részesévé. A Bíróság ezen a ponton tehát elismerte, hogy „közvetlenül” nem vizsgálhatja fel az Unió aktusait emberi jogi szempontból.

A Bíróság a továbbiakban kifejtette – részben megismételve a korábbiakban már ismertetett esetjogban kialakított elveket – hogy a tagállamok nemzetközi szerződésből folyó kötelezettségei, így az Európai Unióban való részvétel is, csak abban az esetben megengedett, ha az érintett nemzetközi szervezet legalább olyan védelmi szintet biztosít az emberi jogoknak, mint az Emberi Jogi Egyezmény. Azaz, a tagállamok felelőssége fennáll az uniós aktusokért, ha azok közvetlenül hatályosulnak területükön.

Amennyiben a vélelem fennáll,<sup>33</sup> feltehető az is, hogy az érintett állam nemzetközi szerződésből folyó kötelezettségei teljesítése során tiszteletben tartja az emberi jogokat. Mindazonáltal, ez egy megdönthető vélelem! Amennyiben a Bíróság úgy találja, hogy nyomós érvek szólnak amellett, hogy a nemzetközi szervezet letért a 'helyes útról', érdemben fogja vizsgálni az ügyet, és adott esetben el is marasztalhatja az Európai Unió bármely tagállamát az Emberi Jogi Egyezmény megsértése miatt.

A Bíróság ezek után megvizsgálta, hogy az Unió az Egyezménnyel azonos védelmi

---

<sup>32</sup> Az emberi jogok az uniós tételes jogban való megjelenését, minthogy a Bosphorus-ügy megértéséhez nem szükséges, ezen a helyen nem elemzem.

<sup>33</sup> I.e. hogy a nemzetközi szervezet legalább olyan védelmi szintet nyújt az emberi jogoknak, mint az Egyezmény.

szintet biztosít-e az emberi jogoknak. (A vizsgálat tárgya ezen a ponton már nem pusztán arra szorítkozott, hogy tartalmaz-e emberi jogokat az unió jogrendszere, hanem, hogy azok milyen tartalommal hatályosulnak). A Bíróság leszögezte, hogy az unió jogvédelmi szintje megfelel az Egyezmény kritériumainak. A Bíróság végül kifejtette, hogy a konkrét ügyben semmi nem utalt arra, hogy ezt a vélelmet fel kellett volna adni. Másként szólva, a Bíróság az Egyezménnyel összeegyeztethetőnek találta az Európai Bíróság határozatát, és kimondta, hogy nem sérült a panaszos az 1. Kiegészítő Jegyzőkönyve 1. Cikkében foglalt, tulajdonhoz való joga.

A döntés azért különösen jelentős, mert Írország az eljárását a Luxemburgi Bíróság előzetes döntése nyomán alakította ki, a Bíróság tehát valójában abban foglalt állást, hogy az Unió Bírósága megfelelően védi-e az emberi jogokat. A válasz, mint láthattuk, igenlő volt, feltételes módban, hiszen Strasbourg fenntartja magának a jogot, hogy adott elmarasztalja az emberi jogi szempontból nem megfelelő luxemburgi döntést követő tagállamot.

A Bíróság ezzel a határozatával nagy önmérsékletről tett tanúbizonyságot, hiszen döntésében messzemenőkéig figyelemmel volt arra a tényre, hogy az Európai Bíróság gyakorlatában egyre nagyobb teret kapnak az emberi jogok. A luxemburgi testület mind gyakrabban hivatkozik az elé kerülő ügyek emberi jogi aspektusainak megítélésénél a Bíróság esetjogára, és igyekszik azt azonos tartalommal alkalmazni. A strasbourgi bíróság tehát „nagyra értékeli” luxemburgi testvére által az irányában tett gesztusát, hiszen az, hogy az Európai Bíróság az Egyezményben foglalt jogokat a Bíróság esetjoga alapján értelmezi, Strasbourg szupremáciájának elismerését jelenti az emberi jogok területén. Cserébe ezért a Bíróság – legalábbis egyelőre – ódzkodik attól, hogy tisztán vagy főként uniós jogkérdéseket, még ha azoknak van erőteljes emberi jogi vetülete is van, a luxemburgi bíróság döntése után és/vagy azzal ellentétesen felülvizsgáljon.

Összefoglalva, a küzdelem nem dőlt el, a felek, hasonlóan a Karlsruhe-Luxemburg viszonylathoz, békét kötöttek,<sup>34</sup> mert belátták, hogy a küzdelem mindkét szervnek több kárt okoz, mint hasznát. A csatabárd azonban bármikor kiásható.

Az Unió előtt a kérdés végleges rendezésére több lehetőség áll: megteremtheti saját alapjogi bíraskodását, vagy csatlakozhat az Egyezményhez. Az első megoldással szemben komoly ellenérvek vethetők fel. Amennyiben ugyanis az Unió „kivonul” az Egyezményből,

---

<sup>34</sup> A német Alkotmánybíróság híres Maastricht-döntése hasonló logikát követ. Illetve talán pontosabb azt mondani, hogy a Bíróság nagy valószínűséggel merített ebből a határozatból.

az káros üzenetet hordozhat a nem uniós részes államok felé, nevezetesen, hogy az emberi jogok terén kettős mérce érvényesül. Az egyik a fejlett, uniós államoké, a második az elmaradott Kelet-Európáé. Felesleges lenne felépíteni egy második, emberi jogi vasfüggönyt szűk húsz évvel az első lebontása után.

Jelenleg a Bíróság presztízsét éppen az adja, hogy – legalábbis elvileg – azonos szztenderdeket állapít meg Párizsra és Moszkvára, Kisinyovra és Londonra. Milyen hatása lehet annak, ha az emberi jogok szempontjából (is) problémásabb országokat „leoperálja” magáról Európa fejlettebb része? Nem hiszem, hogy ez a lépés segítené az emberi jogok helyzetét ezekben az országokban.

A második ellenérv az Unió kivonulása ellen az, hogy a strasbourgi Bíróságon komoly tapasztalat halmozódott fel emberi jogi problémák kezelése terén – kár lenne ezt a tapasztalatot veszni hagyni.

A másik megoldás, az Unió csatlakozása technikailag könnyen kivitelezhető, hiszen mindösszesen alá kell írnia az Egyezményt. Arra a problémára pedig, hogy az Egyezmény nem tartalmaz bizonyos alapvető, szociális típusú emberi jogokat, szintén lehet megoldást találni: az Egyezményhez lehet újabb kiegészítő jegyzőkönyveket fűzni, amely ezeket a második és harmadik generációs jogokat tartalmazza. Ezek a jegyzőkönyvek csak az Unióra és tagállamaira vonatkoznának, a többi részes állam csatlakozásának egyidejű megengedésével. Így fenn lehetne tartani az Unió jogának fejlesztését, ugyanakkor a kelet európai államok számára is nyitva maradna a felzárkózás lehetősége. Ez a megoldás nem utolsósorban azzal az előnnyel is járhatna, hogy az Egyezményben való részesség az Unió egyfajta „előszobájának” is számíthatna.

A kérdés végleges és megnyugtató rendezéséhez álláspontom szerint politikai döntés és jogalkotás szükséges. Kezdeti lépésként egy így valódi Alkotmány és valódi jogi kötőerővel rendelkező Alapjogi Charta elfogadása lenne szükséges.

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

## **Kettős elsőség az egyenlők között: Szlovénia az Európai Unióban**

### **1. Bevezetés**

„Szlovénia kiváló példája a sikeres bővítésnek, és mára az Unió magjához tartozik”<sup>1</sup>, s ez a kis<sup>2</sup>, fiatal demokratikus köztársaság, amely egyike a legsikeresebb (hacsak nem a legeredményesebb: a többi között ő vezette be a 2004. május 1-jén csatlakozott kelet-közép-európai államok közül az eurót, mint fizetőeszközt 2007. január 1-jén) újonnan csatlakozott európai uniós tagállamoknak, új oldaláról mutatkozhat be 2008 első félévében: mint az Európai Unió soros elnöke irányíthatja a közösségi politikaformálást. A szlovén elnökség főbb prioritásai közé tartozik a Lisszaboni Szerződés tagállami ratifikálása<sup>3</sup>, Koszovó státuszának rendezése<sup>4</sup> – a nyugat-balkáni csatlakozási folyamat fontossága, továbbá ötödik szabadságként fogadtatná el a tudás szabad áramlását.

A tanulmány során a szlovén politikai – európai integrációs – útvonalat európai uniós szemmel a független Szlovén Köztársaság kikiáltása és nemzetközi elismerése utáni időszakban vizsgálom, mindazonáltal a teljesebb bemutatás céljából a Jugoszlávia

---

<sup>1</sup> Az Európai Bizottság elnöke, José Manuel Barroso nyilatkozata az Európai Parlament strasbourgi plenáris ülésén. Lásd: Sokat remél a Parlament Szlovéniától. Bruxinfo, 2008. január 17.

<sup>2</sup> Szlovénia a lakosság szám (2,008,516 a 2006. évi statisztikai adatok alapján – bővebben lásd a szlovén statisztikai hivatal honlapján: [http://www.stat.si/eng/pub\\_slovenija.asp](http://www.stat.si/eng/pub_slovenija.asp), letöltés ideje: 2008. március 3.) és a nagyság tekintetében is az Európai Unió legkisebb országainak csoportjába tartozik: Málta, Luxemburg, Ciprus, Észtország után hátulról az ötödik a lakosság számot nézve, és negyedik a sorban visszafelé Málta, Luxemburg és Ciprus után az ország nagyságát szempontul véve.

<sup>3</sup> Szlovénia, Magyarországot követően, 2008. január 29-én ratifikálta a Lisszaboni Szerződést, ugyanezen a napon Málta parlamentje is egyhangúlag támogatta a reformszerződést. A szlovén Nemzetgyűlés kilencven tagja közül 74 képviselő szavazott igennel.

<sup>4</sup> A szerbiai déli tartomány, Koszovó 2008. február 17-én egyoldalúan kikiáltotta függetlenségét, amit azóta több európai uniós tagállam is elismert. Szlovénia kormánya 2008. február 21-i ülésén elfogadta Koszovó szuverenitásának és függetlenségének elismeréséről szóló tervezetet, amelyet benyújtott a Nemzetgyűlésnek. Erről lásd bővebben a szlovén kormány honlapján:

[http://www.vlada.si/index.php?&i1=UVI&i2=ang&i3=1&i4=sjv&i5=ter\\_dvl\\_021&i10=artic&i12=10DB78774D7D4756C12573F7002E5EF2&i15=on\\_Gnovica&j1=utf-8&j2=content&j3=gids&j4=](http://www.vlada.si/index.php?&i1=UVI&i2=ang&i3=1&i4=sjv&i5=ter_dvl_021&i10=artic&i12=10DB78774D7D4756C12573F7002E5EF2&i15=on_Gnovica&j1=utf-8&j2=content&j3=gids&j4=). Letöltés ideje: 2008. március 3. Szlovénia ezt követően márciusban elismerte Koszovó függetlenségét.

széteséséhez vezető politikai, jogi, gazdasági, valamint az alkotmánymódosítási viták és Szlovéniának a hat tagköztársaság közül való kiszakadását megelőző politikai, jogi (alkotmányos) események mindenképpen említést érdemelnek, továbbá, nem elhanyagolható a szlovén alkotmányfejlődés vonala fontosabb állomásainak megemlézése egészen az európai uniós csatlakozást megelőző alkotmánymódosításig, az úgynevezett Európai Unióról szóló cikkellyel történő kiegészítéséig, ugyanis a független, önálló szlovén állam alkotmányfejlődése voltaképpen az 1974. évi jugoszláv szövetségi alkotmányra vezethető vissza, amivel a föderáció és a konföderáció közötti sajátos forma jött létre – a teljes önállóság és a föderációs elv közötti kompromisszumként jelentős önállóságot adva az egyes tagköztársaságoknak.<sup>5</sup>

A 80-as évek elején elkezdődtek az alkotmányos viták, 1986-ban felszínre került az alkotmány-átalakítás szükségessége, a lavinát mégis az 1986 őszen a szerbiai Tudományos és Művészeti Akadémia által napvilágot látott Memorandum indította el, amire válaszul a Jože Pučnik, France Bučar nevével fémjelzett, 16 tanulmányt magban foglaló Nova Revija 57. számában – amely Adalékok a szlovén nemzeti programhoz címet viselte – megjelent a szlovénok saját nemzeti programjavaslata: tizenhat szerző önálló tanulmánya arról, milyen lehetőségek állnak a szlovénok előtt, a többi között felvetve a teljes állami szuverenitás, az önálló szlovén államiság gondolatát. 1987 februárjában a jugoszláv elnökség alkotmánymódosítási javaslatokat adott be, a szövetségi parlament 1987. december 29-én elfogadta az alkotmány-kiegészítések tervezetét. 1988. áprilisában jelent meg a köztársasági alkotmány, mely tartalmazta a szlovén alkotmány téziseit. 1989 márciusában történt meg a szerb alkotmánymódosítás, amire „válaszul” a szlovén vezetés 1989. szeptember 27-én alkotmány-kiegészítéseket fogadott el: megteremtették a piacgazdaság bevezetéséhez szükséges legfontosabb keretet, előkészítették a többpártrendszer bevezetését és a szabad választások megtartását, 6 olyan pontot tartalmaztak, amelyet a JKSZ KB és a szövetségi képviselőház küldöttei elutasítottak. Az alkotmány-kiegészítések azt a célt szolgálták, hogy biztosítsák az európai fejlődés irányába mutató szlovén gazdasági és politikai rend védelmét,

---

<sup>5</sup> Külön szlovén tagállami alkotmányt már 1947-ben és 1963-ban is elfogadtak, de azok a jugoszláv szövetségi alkotmány keretei között maradtak. A szlovén alkotmányfejlődést részletesen lásd: Szilágyi Imre: A szlovén nemzettudat elemeinek változásai. In: Ábrahám – Gereben – Stekovic szerk.: Nemzeti és regionális identitás Közép-Európában. Piliscsaba: PPKE BTK, 2003. p.193-195., Szilágyi Imre: Az önálló és demokratikus Szlovénia létrejötte. Budapest: Teleki László Alapítvány, 1998. p.58-89., 162-176., Tóth Károly: Új alkotmányok előkészítése és elfogadása Közép-Kelet-Európa államaiban. In: Tóth Károly szerk.: Kelet-Európa új alkotmányai. JATE Állam-és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék, 1997. p. 29-34.

megmutatták, hogy milyen jellegű Jugoszláviát tartanának a szlovénok kívánatosnak, s az elszakadást arra az esetre helyezték kilátásba, ha ezt nem lehet Jugoszlávián belül megvalósítani.<sup>6</sup>

A szlovén parlament 1990. március 9-én, Jugoszlávia területén elsőként, a köztársasági alkotmányból törölte a szocialista jelzöt és javaslatot tett a konföderációs berendezkedés előkészítésére. Az első szabad választásokon (1990. április 8. és 22.) megválasztott parlament 1990. július 2-án elfogadott egy szuverenitási nyilatkozatot<sup>7</sup>, majd folyamatosan fogadták el azokat a törvényeket, amelyekkel Szlovénia levált a föderációról.<sup>8</sup> 1990. október 4-én a szlovén parlament a köztársaság területén hatályon kívül helyezett 27 szövetségi törvényt. Az 1990. december 23-án megtartott referendumon a megjelent lakosság (93,2%) 88,2%-a válaszolt igennel arra a kérdésre, hogy „akarja-e, hogy a Szlovén Köztársaság önálló és független állam legyen?”. A parlament 1991. február 20-i nyilatkozata kimondta, hogy a szövetségi szervektől visszavonja a szuverenitásából ráruházott jogokat.<sup>9</sup>

A teljes függetlenséget a szlovén parlament az 1991. június 25-i törvényekkel<sup>10</sup> mondta ki, ami Függetlenségi Nyilatkozat néven is vált ismertté. 1991. június 26-án Szlovénia határain a Szlovén Köztársaság feliratú táblákat helyeztek el. Az Európai Közösségek június 28-án erős nyomást gyakorolt a szlovénokra, akik a függetlenségi nyilatkozat felfüggesztéséről hallani sem akartak, s mindent elkövettek, hogy ezt elkerüljék. A Jugoszláv Néphadsereg Szlovénia ellen indított fegyveres támadást, ami „tíznapos háborúként” került be a történelembe. Ezt követően az 1991. július 7-i Brioni Deklarációban a felek megegyeztek abban, hogy három hónapig elhalasztják a függetlenségi nyilatkozatot. 1991. október 7-én, a három hónapos határidő lejárta után a szlovénok gyakorlati lépéseket tettek a függetlenség megvalósítására: bevezették az új szlovén pénzt, átvették Szlovénia határainak ellenőrzését. 1991. október 25-én elhagyta Szlovéniát a JNH utolsó katonája is, az ország ténylegesen

---

<sup>6</sup> A szlovén képviselőház 1990. elején újabb javaslatokat készített, amelyek a szövetségi alkotmányt a gazdasági és politikai liberalizáció irányába kívánták módosítani, a fejletlen területek segítésére szolgáló alap eltörlését szorgalmazta, s ezeket a javaslatokat március 8-án törvénybe is iktatták.

<sup>7</sup> Teljes címe: Szlovénia Köztársaság szuverenitásáról szóló Deklaráció – kimondta, hogy a jugoszláv alkotmány és törvények csak annyiban lehetnek hatályosak Szlovéniában, amennyiben nem állnak ellentétben a köztársaság alkotmányával és törvényeivel.

<sup>8</sup> A legfőbb cél a rendszer megváltoztatása volt, ha lehetséges, akkor Jugoszlávián belül, ha másképp nem megy, akkor Szlovénián belül, pl. 1990. szeptemberi törvények: Jugoszláviával ellentétben Szlovéniában nem lehet halálos ítéletet hozni.

<sup>9</sup> A népszavazással megerősített függetlenségi törekvések bekerültek Szlovénia alkotmányába is, az ún. függetlenségi kiegészítéssel.

<sup>10</sup> Szlovénia Köztársaság önállóságáról és függetlenségéről szóló alkotmánytörvény, alkotmány és a Szlovén Köztársaság alkotmánya végrehajtásáról szóló alkotmánytörvény.

független lett. Az Európai Közösségek kijelentette, hogy Szlovénia elismerésének feltétele olyan alkotmány elfogadása, amely biztosítja az emberi szabadságjogok érvényesülését és a kisebbségek védelmét. Az alkotmányozás folyamata 1991. őszén gyorsult fel, s 1991. december 23-án elfogadta az új szlovén alaptörvényt, amely szakított az előző időszak öngazgatásos szocialista felfogásával. A sajátos háromkamarás parlament mindhárom házában kétharmados többség szavazta meg az alkotmányt, de az új szlovén alkotmány az előző alkotmány szellemében kialakított, háromkamarás parlament helyett egy, a német rendszerhez hasonló de egyedi szerkezetű törvényhozást alakított ki a 90 tagú nemzetgyűléssel és a 40 tagú Nemzeti Tanáccsal. Az új alkotmány alapján 1992. decemberében választották először parlamentet és köztársasági elnököt. Az Európai Közösségek 1992. január 11-én megállapította, hogy Szlovénia megfelel a feltételeknek, s ezt követte Szlovénia elismerése január 15-én.<sup>11</sup>

## 2. Szlovénia útja az Európai Unióba

A Szlovén Köztársaság és az Európai Unió közötti diplomáciai kapcsolatok 1992. április 13-án kezdődtek meg.<sup>12</sup> 1993. április 5-én aláírásra került az Együttműködési Megállapodás az Európai Közösségek és Szlovénia között. A Megállapodás mellékleteként hozzacsatolták a Politikai Dialógusról szóló Közös Nyilatkozatot. Az Együttműködési Megállapodás szeptember 1-jén vált hatályossá. 1993. december 7-én a Szlovén Köztársaság és az Európai Unió között tárgyalások kezdődtek meg a társulási szerződésről.

Az első komoly gondot a társulási szerződéshez, sőt az európai uniós tagság elnyeréséhez vezető úton szlovénoknak az olaszokkal zajló vitáik jelentették, Olaszország ugyanis többször megvétózta a tárgyalásokat, amelynek az oka főleg az 1991. december 23-án elfogadott szlovén alaptörvény 68., a külföldiek földtulajdonszerzésének tilalmáról szóló

---

<sup>11</sup> Németország már az EK több országának döntése előtt, még 1992. decemberében elismerte Szlovénia önállóságát, így nyomást gyakorolt a többi tagországra is.

<sup>12</sup> Szlovénia európai uniós csatlakozásának tárgyalássorozatáról és történetéről lásd bővebben: Szilágyi Imre: Szlovénia: A Balkánról az Európai Unióba. In: Kiss J. László szerk.: A huszonötök európai. Budapest: Osiris, 2005. p.859-873.; Danica Fink-Hafner – Damjan Lajh: Managing Europe from home. The Europeanization of the Slovenian Core Executive. University of Ljubljana, 2003. Interneten elérhető: <http://www.oeue.net/papers/slovenia-theeuropeanisationoft.pdf>, letöltés ideje: 2007. december 13.

cikkelye volt<sup>13</sup>, amit az olaszok összekapcsoltak a második világháború után Jugoszláviából elmenekültek vagyoni kárpótlásának problémakörével. A tárgyalások sorozatában Szlovénia részéről ez volt az egyik érzékeny pont, míg a másik a duty-free-shop-okat (vámmentes üzleteket) érintette, a harmadik a mezőgazdasági kérdéskör, a negyedik pedig a denacionalizációs törvény problematikája volt.<sup>14</sup> 1995. március 3-án – egy, 1994. szeptember 30-án, a szlovén kormány által elfogadott, Szlovéniának Olaszországhoz, illetve az Európai Unióhoz fűződő viszonyáról szóló deklarációt követően – az olasz külügyminiszter kijelentette, hogy nem akadályozza a tárgyalások folyamatát, így március 15-én megkezdődtek a tárgyalások az Európai Megállapodás aláírásáról, amik május 19-én be is fejeződtek, 1996. június 10-én pedig sor került az Európai Megállapodás aláírására<sup>15</sup>, majd ugyanezen a napon Szlovénia formálisan is benyújtotta csatlakozási kérelmét az Európai Unióhoz. Az Európai Közösségek és Szlovénia 1996. november 11-én aláírta a kereskedelemről szóló Interim Megállapodást, amely 1997. május 18-tól, 1999. február 1-jéig, az Európai Megállapodás hatályba lépéséig volt érvényben.

Az Európai Bizottság 1997. július 16-án kibocsátott véleményével az Európai Unió Szlovéniát is azon országok közé sorolta, amelyekkel megkezdi a tárgyalást a teljes jogú tagságról. Még ez év szeptemberében a szlovén kormány elfogadott egy stratégiát a Szlovén Köztársaság Európai Unióba történő integrációjáról, a csatlakozási tárgyalások pedig hivatalosan 1998. március 31-én kezdődtek meg. Szlovénia korlátozott számú átmeneti időszakot kért és kapott a tárgyalások alkalmával, ami azt jelentette, hogy a köztársaság már jól felkészült az *acquis* átültetésére.<sup>16</sup> Az Európai Bizottság 2002. októberében bocsátotta ki utolsó jelentését Szlovénia felkészültségéről<sup>17</sup>, a csatlakozási tárgyalások pedig a 2002. december 13-án, a koppenhágai csúcson zárultak le. Közben, 2002. február 7-én Dimitrij Rupel szlovén külügyminiszter Frankfurtban, az Európa Fórumon a következőket nyilatkozta Szlovénia törekvéseiről: „... Szlovénia valószínűleg hamarosan az EU tagja lesz. Az EU-ban

---

<sup>13</sup> Ezt a cikkelyt a parlament az Európai Unió elvárásainak megfelelően 1997. július 14-én módosította, minek értelmében a külföldiek ingatlanvásárlását külön törvény, vagy olyan nemzetközi szerződés szabályozza, amit a parlament a kölcsönösség elve alapján ratifikál.

<sup>14</sup> Lásd: Szilágyi Imre: Szlovénia: A Balkánról az Európai Unióba. In: Kiss J. László szerk.: A huszonötök európai. Budapest: Osiris, 2005. p.871-873.

<sup>15</sup> Az Európai Megállapodást a szlovén Nemzetgyűlés 1997. július 15-én ratifikálta.

<sup>16</sup> Forrás: [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement\\_process/past\\_enlargements/eu10/slovenia\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/past_enlargements/eu10/slovenia_en.htm). Letöltés ideje: 2006. szeptember 4.

<sup>17</sup> 2001. decemberében Szlovénia volt az az ország, amelyik a csatlakozó államok közül a legtöbb tárgyalási fejezetet zárta le.



már most is szinte otthon érzi magát, természetesen azzal a feltétellel, hogy megőrizheti nemzeti sajátosságát és kulturális identitását.”<sup>18</sup>

Miközben a politikai elit lényegében egységesen a mielőbbi európai uniós csatlakozás mellett állt ki, az értelmiségiek és a lakosság egyes csoportjaiban kétségek merültek fel a csatlakozással kapcsolatban: egyfelől azt illetően, hogy vajon hogyan működik majd az Unió és voltak, akik felvetették, hogy a föderáció működését illetően Szlovéniának igen rossz tapasztalatai voltak a jugoszláv föderációval kapcsolatban.<sup>19</sup> Az értelmiség és a lakosság egy része úgy érezte, hogy Szlovénia túl kicsi ahhoz, hogy érdekeit meg tudja védeni, továbbá attól féltek, hogy az Unió globalizációs jellege is veszélyes lehet számukra, valamint folyamatos téma volt a szuverenitás feladásának értelmezése és elfogadhatósága is.<sup>20</sup>

Nem maradt más hátra, mint a referendum, amelyen a szlovén választásra jogosult lakosságnak két kérdésben is döntenie kellett: az európai uniós tagság mellett a NATO tagságról.<sup>21</sup> A hivatalos kampány 2003. február 1-jén tartott miniszterelnöki, külügyminiszteri és Európa-ügyi miniszteri sajtóértekezlettel indult útjára. Voltaképpen az európai uniós tagsággal kapcsolatos kampány a NATO tagsággal kapcsolatos kampány árnyékában zajlott: a meglehetősen erős NATO-ellenes megmozdulások és a sokkal gyengébb közvélemény-támogatottság miatt a kormány sokkal nagyobb hangsúlyt fektetett a NATO-csatlakozással kapcsolatos kampányra. A 2003. március 23-i referendumon végül az európai uniós tagságról szóló kérdéssel kapcsolatban a következő eredmények születtek: az 1 613 272 regisztrált választópolgár közül 975 015-en szavaztak az EU tagságról (974 988-an a NATO tagságról, 965 345 érvényes szavazat mellett 66,1% támogatta a NATO-hoz való csatlakozást), az érvényes szavazatok száma (99,5%) alapján a szavazók 89,6%-a támogatta az EU tagságot.<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> Szilágyi Imre: Szlovén dilemmák a bezárkózás és a nyitottság között. In: Kiss J. László szerk.: Nemzeti identitás és külpolitika Közép-és Kelet-Európában. Budapest: Teleki László Alapítvány, 2003. p.339.

<sup>19</sup> Szilágyi Imre: Szlovén dilemmák a bezárkózás és a nyitottság között. In: Kiss J. László szerk.: Nemzeti identitás és külpolitika Közép-és Kelet-Európában. Budapest: Teleki László Alapítvány, 2003. p.338.

<sup>20</sup> Szilágyi Imre: Szlovén dilemmák a bezárkózás és a nyitottság között. In: Kiss J. László szerk.: Nemzeti identitás és külpolitika Közép-és Kelet-Európában. Budapest: Teleki László Alapítvány, 2003. p.340.

<sup>21</sup> Az EU és a NATO tagsággal kapcsolatos népszavazás előtt a szlovén polgárok kilenc alkalommal nyilvánították már ki véleményüket egy-egy politikai kérdésről. Az európai uniós tagságról szóló referendum története pedig voltaképpen már 1997. július 15-én megkezdődött, amikor is a parlament döntésének értelmében az európai uniós tagságot népszavazás dönti majd el. Mivel ugyanebben az időintervallumban kellett megejteni a NATO tagságról szóló referendumot is, és mivel a NATO tagsággal kapcsolatban a legkésőbbi lehetséges időpont 2003. március 23-a volt, a döntés értelmében mindkét kérdésben szimultán, de külön-külön kérdésre kellett voksolniuk a választópolgároknak.

<sup>22</sup> A szlovén európai uniós és NATO tagsággal kapcsolatos referendumról bővebben lásd: Alenka Krašovec – Damjan Lajh: The Slovenian EU Accession Referendum: A Cat-and-Mouse Game. West European Politics, 2004/4. p.606-619.

Szlovénia kilenc kelet-közép-európai állammal együtt 2004. május elsején lett az Európai Unió tagja.

### 3. A szlovén alkotmány és a nemzetközi szerződések/Európai Unió

„A szlovénok nem léphetnek a nemzetalattiból egyből a nemzetfölötti szintre. Nem hagyhatják ki a nemzeti szintet identitásuk veszélyeztetése nélkül. A nemzetfölötti folyamatoknak nemzeti feltételeik vannak. Csak egy szuverén nemzet mondhat le önként szuverenitásának egy részéről, és adhatja azt át egy nemzetfölötti közösségnek.”<sup>23</sup>

A Szlovén Köztársaság alaptörvényéből<sup>24</sup> európai uniós tekintettel a következő cikkelyek lehetnek fontosak: 3/A. cikk a nemzetközi szerződésekről (Európai Unió); 8., 153. és 160. cikk a jogszabályok összhangjáról, jogharmonizációról.

A szlovén alkotmányba a 2003. március 7-i alkotmányos törvénnyel került be a 3/A cikkely: a Szlovén Köztársaság alkotmányos törvénnyel rendezte a legfontosabb, szuverenitás átruházásáról szóló kérdéskört, illetőleg a kormány és a parlament együttműködését európai uniós ügyekben.<sup>25</sup>

A szlovén alaptörvény 3/A. cikkelye az Európa-klauzula. Voltaképpen egyetlen cikkelyben rendelkezik az Európai Unióról és a NATO-ról is. A cikkely egyik bekezdése sem rendelkezik kifejezetten, és nem is nevezi meg az Európai Uniót – nemzetközi szerződésekről beszél – habár a cikkely az Európai Unió „címet” kapta. A cikkely értelmezésében a következőkről rendelkezik: szuverenitás-átruházás, referendum, ratifikáció, elsőbbség, közvetlen hatály, parlamenti kontroll.

Ami a szuverenitás kérdéskörét illeti, az alaptörvény úgy rendelkezik, hogy a szuverenitásnak csak egyes részei – és azok gyakorlása is csak átruházható (nem átruházandó és nem is átadandó), ahogyan az alkotmány fogalmaz: „olyan nemzetközi szervezetekre, melyek az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásán, a demokrácián és a jogállamiság elvén alapulnak.” Az ilyen átruházott jogköröket érintő aktusok és határozatok, amelyeket a nemzetközi szervezetek – az Európai Unió – alkotnak, az ezen nemzetközi

---

<sup>23</sup> Idézet: Valentin Hribar szlovén filozófustól. Magyar nyelven megjelent: Limes: Közép-és Kelet Európai Figyelő, 1991/szeptember.

<sup>24</sup> A szlovén alkotmány elérhető a többi között a szlovén Nemzetgyűlés honlapján is: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=351&docid=25&showdoc=1>

<sup>25</sup> Official Gazette of the Republic of Slovenia No.24/03.

szervezetek szabályai szerint alkalmazandók<sup>26</sup> – ami az európai uniós aktusok tekintetében magában foglalja a közvetlen hatály és az elsőbbség fogalmát is. Az alkotmány szabályozza azt is, hogy ilyen nemzetközi szerződés – mint amilyen az Európai Unióhoz történő Csatlakozási Szerződés is volt – parlamenti, kétharmados ratifikációját megelőzően népszavazást kell tartani, amelynek eredménye kötelezi a Nemzetgyűlést.

A 3/A. cikkely (4) bekezdése szabályozza alkotmányosan a kormány és a parlament együttműködését európai uniós ügyekben. A részleteket kétharmados törvénnyel dolgozzák ki, viszont maga az alkotmány is rendelkezik a parlamenti kontroll minden eleméről, a tájékoztatásról, az egyeztetésről és az ellenőrzésről is – a parlament két kamarája közül a Nemzetgyűlést nevezi meg. Ami a tájékoztatást illeti, a kormánynak haladéktalanul kell értesítenie a Nemzetgyűlést a jogszabálytervezetek tartalmáról. Az egyeztetési eljárással kapcsolatosan alkotmányban rögzített, hogy a jogszabálytervezetekről a Nemzetgyűlés állást foglal, amelyet a kormány megfontolás tárgyává tesz. Azaz, kifejezetten nem jelenik meg a dán mintájú kötött mandátum, inkább egy erős ajánlás a kormány felé, aminek alapulvételével jár el a tanácsi tárgyalásokon. Az ellenőrzés, de ugyanakkor a tájékoztatás körébe is tartozik, hogy a kormány nemcsak a jogszabálytervezetek tartalmáról értesíti a Nemzetgyűlést, hanem az azokkal kapcsolatos saját tevékenységéről is – tehát az uniós intézményekben képviselendő nemzeti tárgyalási álláspont kidolgozásáról, képviseletéről beleértve az uniós intézményekben történő eseményekkel, döntésekkel kapcsolatos jelentést is.

Az alkotmány 3/A. cikkelye tehát, attól függetlenül, hogy európai uniós cikkelyként szerepel, végig nemzetközi szerződésekről beszél, igaz, Szlovénia is, mint mindegyik az újonnan csatlakozott tagállamok közül nemzetközi szerződéssel tagja az Európai Uniónak. A parlament európai uniós szerepét tekintve erős szabályozás olvasható ki belőle, ugyanis a scrutiny a maga teljes egészében alkotmányos alapokon nyugszik. Kitűnik, hogy nem „parlamentet” említ, hanem az alsó kamarát, a Nemzetgyűlést nevezi meg, ebből is az következik, hogy a felsőháznak, a Nemzeti Tanácsnak inkább konzultációs, véleményformáló szerepe van az uniós dokumentumokkal kapcsolatos hazai munkában és feltételezi a kormány maximális együttműködését a törvényhozással.

---

<sup>26</sup> Az alkotmány 8. cikkelyének második mondata rendelkezik arról, hogy a ratifikált és közzétett nemzetközi szerződések közvetlenül alkalmazandók.

#### 4. A parlament hatáskörének kérdésköre

A szlovén parlamenti működéssel kapcsolatosan mindkét kamarával foglalkozni kell, ami az európai uniós ügyeket érinti. A szlovén kétkamarás rendszer egy „csonka kétkamarás rendszer”, ami azt jelenti, hogy a felsőháznak nincsenek egyenlő jogosítványai az alsóházzal, kevesebb hatáskörrel rendelkezik, mindazonáltal rendelkezik bizonyos kompetenciákkal, amelyekkel egyes, más európai felsőházak nem – az alaptörvény értelmében a többi között kérheti hogy a Nemzetgyűlés a törvény kihirdetése előtt erről ismételten döntést hozzon; népszavazás elrendelését kérheti; vizsgálatot kérhet közérdekű ügyben.<sup>27</sup>

##### 4.1. A szlovén Nemzeti Tanács és európai uniós ügyei<sup>28</sup>

Az öt évre közvetetten választott, 40 tagú Nemzeti Tanács alkotja a parlament felsőházát, ahol az alkotmány rendelkezéseinek megfelelően a szociális, gazdasági, szakmai és helyi érdekeket képviselő tagok foglalnak helyet. Az alaptörvény nem rendelkezik a Nemzeti Tanács európai uniós ügyekkel kapcsolatos hatásköréről – a 3/A. cikkelyben csak a Nemzetgyűlést említi, mindazonáltal az alkotmány felhatalmazza azzal a jogkörrel, hogy a Nemzeti Tanács véleményt nyilváníthat a Nemzetgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekről<sup>29</sup>, továbbá: a Nemzetgyűlés kérésére a Nemzeti Tanács köteles véleményt nyilvánítani egyes ügyekben.<sup>30</sup> Mivel az alkotmány értelmében az európai ügyek a Nemzetgyűlést illetik, a Nemzeti Tanács az alkotmányt alapul véve kialakított házszabályában általánosan rendelkezik a két kamara együttműködéséről<sup>31</sup>, mindazonáltal az alaptörvény felhatalmazása alapján a törvényhozási tárgykört érintő ügyekben, tehát az európai uniós ügyekben is a házszabályban

---

<sup>27</sup> Szlovén Köztársaság alkotmánya: 97. cikk.

<sup>28</sup> A szlovén Nemzeti Tanács európai uniós ügyekkel történő munkájának ismertetéséhez és elemzéséhez elsősorban a következő dokumentumok nyújtottak segítséget: Marko Juvančič: Role of the National Council of the Republic of Slovenia in EU Affairs. Elhangzott 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\\_c kl=&p\\_rec=1&p\\_nyelv=HU](http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=182&p_fomenu=11&p_almenu=9&p_c kl=&p_rec=1&p_nyelv=HU); a Nemzeti Tanács házszabályának vonatkozó cikkelyei; továbbá a COSAC által a tagállamok parlamentjeihez intézett kérdőívekre adott válaszok. Ezek a féléves jelentések olvashatók a COSAC honlapján: <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>; a Nemzeti Tanács honlapja: <http://www.ds-rs.si/en/>, valamint a Nemzeti Tanács munkatársának, Ana Ivasnak a kérdéseimre megküldött szíves válaszai.

<sup>29</sup> Szlovén Köztársaság alkotmánya: 97. cikk (1) bekezdés b) pont.

<sup>30</sup> Szlovén Köztársaság alkotmánya: 97. cikk (2) bekezdés.

<sup>31</sup> Nemzeti Tanács házszabálya, XIV. fejezet.

foglaltakat tekinti irányadónak, továbbá külön fejezet szól a Nemzeti Tanács és a kormány együttműködéséről is<sup>32</sup>.

Ami kifejezetten az európai uniós ügyeket illeti, a Nemzeti Tanács közvetlenül tehát a Nemzetgyűléssel áll kapcsolatban, rajta keresztül vesz részt az európai uniós tevékenységben az erre a szerepkörre létrehozott bizottsága, a Nemzetközi Kapcsolatok és Európai Ügyek Bizottsága által. A bizottság jelenleg 11 tagot számlál, élén az elnökkel, és egy elnökhelyetessel. Ez a bizottság hivatott azoknak a dokumentumoknak a kontrolljára, amelyek a Nemzetgyűlés Európai Uniós Ügyek Bizottsága illetve Külügyi Bizottsága napirendjén szerepelnek. A Nemzeti Tanács elsősorban a kormány tárgyalási álláspontját tartalmazó dokumentumokat vizsgálja meg, mindazokat, amelyeket a kormány a tanácsi ülések előtt megküld a parlament számára. A Nemzetközi Kapcsolatok és Európai Ügyek Bizottsága a döntéshozatali folyamat bármelyik fázisába beléphet, akár a kezdetén, akár a későbbiek folyamán. Mindazonáltal a Nemzeti Tanács csak a Nemzetgyűlés Európai Uniós Ügyek Bizottsága felé lehet befolyással.

A Nemzeti Tanács a Nemzetgyűlés elnökétől kapja meg az európai uniós dokumentumokat, nem a kormánytól közvetlenül. A Nemzetgyűlés elnöke mindazon munkaanyagokat megküldi a Nemzeti Tanács részére, amelyek a Nemzetgyűlés tervezett üléseivel kapcsolatosak. Mivel nem közvetlenül a kormánytól érkeznek be a dokumentumok, a Nemzeti Tanácsnak kevesebb ideje marad az európai ügyekkel való foglalatosságra – mindamelllett a házszabály értelmében a Nemzeti Tanács és bizottságai kérésére közvetlenül a kormánytól is megkaphat minden szükséges adatot és anyagot<sup>33</sup>, így az európai uniós ügyekkel foglalkozó dokumentumokat, amennyiben ez az egyetlen járható út arra, hogy hatékonyan alkossa meg véleményét a Nemzetgyűlés számára – a Nemzeti Tanács megkérheti a kormányt és a minisztériumokat, hogy rendszeresen tájékoztassák európai uniós ügyekben, mindazonáltal a kormány erre nem kötelezett, ha ezt a Nemzeti Tanács külön nem kéri. A Nemzeti Tanácsról szóló törvény értelmében a Tanács és munkacsoportjai kérhetik a kormányzati szerveket arra, hogy azokban az ügyekben, amelyekkel foglalkoznak, magyarázó dokumentumokkal és adatokkal lássák el a Tanácsot. A Nemzeti Tanács legkésőbb két nappal az illetékes, a Nemzetgyűlésnek az európai ügyekkel foglalkozó bizottsága ülése előtt megküldi az általa kialakított véleményt. A Nemzeti Tanács házszabálya rendelkezése szerint

---

<sup>32</sup> Nemzeti Tanács házszabálya, XV. fejezet.

<sup>33</sup> Nemzeti Tanács házszabálya, 96. cikk (1) bekezdés.

a két kamara bizottságai együttműködnek egymással és a hatáskörükbe tartozó ügyekben véleményt alkotnak egymás számára. A Nemzetgyűlés Európai Unió Ügyek Bizottsága és Külügyi Bizottsága üléseire meghívja a Nemzeti Tanács illetékes bizottságának tagját – ami előtt a Nemzeti Tanács megkap minden szükséges dokumentumot a célból, hogy a kijelölt tagja (raportőr) a már kialakított véleményt tudja képviselni a Nemzetgyűlés bizottságának ülésén. Amennyiben az európai uniós ügyekkel kapcsolatos nemzeti tanácsi vélemény nem készül el határidőre, az egyenértékű, azaz a Nemzeti Tanács véleménye megegyezik a kormánynak a szlovén nemzeti pozíció képviselőjére kialakított javaslatával.

## 4.2. A szlovén Nemzetgyűlés

A Nemzetgyűlés házszabályának értelmében az európai uniós ügyeket<sup>34</sup> az Európai Unió Ügyek bizottságában vitatják meg és hoznak róluk döntést, míg a kül-és biztonságpolitika körébe tartozó tervezetekkel a Külügyi Bizottság foglalkozik, hacsak törvény vagy a házszabály úgy nem rendelkezik, hogy az állásfoglalást a Nemzetgyűlés hozza meg.

### 4.2.1. A bizottság felépítése

Az Európai Unió Ügyek Bizottsága (Odbor za zadeve Evropske unije) jelenleg 15 tagú, élén az elnökkel és két alelnökkel. Minden képviselőcsoport legalább egy taggal képviselteti magát, az elnök és a két alelnök közül egyiküknek az ellenzék valamely képviselőcsoportjából kell kikerülnie.

### 4.2.2. A bizottság hatásköre, funkciói

A Nemzetgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködésről szóló törvény és a Nemzetgyűlés házszabálya értelmében a bizottság tárgyalja az európai uniós ügyeket, kivételt képeznek ez alól a kül-és biztonságpolitika, részben az EK/EU alapítószerződések módosító tervezetei, minden bővítési ügy, az Európai Unióhoz csatlakozó államok csatlakozási szerződésének tervezete, beleértve a tárgyalási pozíciókat. A bizottság

---

<sup>34</sup> Lásd Szlovén Köztársaság Nemzetgyűlésének házszabálya: 154a-m pontokban.

továbbá megtárgyalja olyan szerződések megkötését, amelyek az Európai Közösségek vagy az Euratom kizárólagos hatáskörébe tartoznak, valamint a Szlovén Köztársaság más európai uniós tagállammal és az Európai Közösségekkel vagy az Euratommal kötött szerződéseket. A bizottság továbbá együttműködik az európai uniós intézményekkel és csoportokkal, valamint a többi nemzeti parlamenttel, a Nemzetgyűlés többi munkacsoportjaival a hatáskörükbe tartozó európai uniós ügyekkel kapcsolatban. Mindezen túl megvitatja Szlovéniának az Európai Unió intézményeiben zajló működését, az ezen intézmények napirendi pontjait, és jelentést készít a szlovén képviselők tevékenységéről. A bizottság a megvitatott európai uniós ügyekről nyilvántartást vezet.<sup>35</sup>

## 5. A szlovén nemzeti pozíció kialakításának folyamata

A szlovén nemzeti tárgyalási pozíció kialakításának intézményét az Alkotmány, 3/A. (4) bekezdése, a Nemzetgyűlés és a kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló törvény, a kormány ügyrendje és a Nemzetgyűlés házszabálya rendezi. A Nemzetgyűlés és a kormány európai uniós együttműködéséről szóló törvény 3. cikkelye értelmében európai uniós ügyekben a kormánynak kell képviselnie és kitartania – szem előtt tartva az alkotmányt és a vonatkozó törvényt – Szlovén Köztársaság nemzeti pozíciója mellett az Európai Unió intézményeiben. A törvény értelmében a Nemzetgyűlés azon európai uniós ügyekkel kapcsolatban vesz részt a nemzeti pozíció kialakításában, amelyeknek tárgya az alkotmány és a törvények szerint a hatáskörébe tartoznak.

### 5.1. A szlovén kormány Európai Unióval kapcsolatos koordinációs tevékenysége

2002. február 27-én a ljubljana-i társadalomtudományi egyetemen tartott előadásában Dimitrij Rupel szlovén külügyminiszter az Európai Unió jövőjével kapcsolatosan a többi között kitért a nemzeti és az európai ügyek irányítására is: „... A jelenlegi európai architektúrában tapasztalható demokratikus deficit megszüntetése érdekében meg kell teremteni a nemzeti politikai folyamatok és az európai ügyek közötti összeköttetést. Szlovénia érdeke, hogy megmaradjon a kisebb és a nagyobb államok közötti hatalmi viszony, hogy a

---

<sup>35</sup> Lásd a Nemzetgyűlés honlapján: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=268&docid=DT032>, letöltés ideje: 2008. február 6.

kisebb államok ereje ne csökkenjen tovább. Szlovénia érdeke az, hogy bekapcsolódjon a közös jövőről szóló döntési folyamat valamennyi elemébe...<sup>36</sup>

### 5.1.1. Az Európai Unióval foglalkozó főszereplők a szlovén kormányon belül

A szlovén kormány egy európai ügyeket koordináló rendszert hozott létre, amelyben együttműködnek a kompetens hatóságok, a központi koordinációs szereplők, a brüsszeli állandó képviselő, a nemzeti tárgyalási pozíciót kialakító munkacsoportok, az Európai Ügyek Munkacsoportja, valamint maga a kormány.

#### 5.1.1.1. Európai Ügyek kormányhivatal (EÜKH)

Az EÜKH tölti be a központi koordináció szerepét az európai ügyeket illetően. Kivételt képeznek a közös kül-és biztonságpolitika körébe tartozó ügyek, amelyek a Külügyminisztérium hatáskörébe tartoznak. Továbbá ez az intézmény látja el Szlovén Köztársaság és az Európai Unió intézményei közötti koordinációt, valamint fontos szerepe van a csatlakozó államokkal történő tárgyalásokon. Részleteiben: az EÜKH gondoskodik a jogszabálytervezetekre vonatkozó tárgyalási pozíció pontos kidolgozásáról és előterjesztéséről – amivel kapcsolatosan az Európai Unió Tanácsa munkacsoport, bizottsági, miniszteriális ülései, európai tanácsi tárgyalásokon dönt. Az EÜKH fő feladatai közé tartozik az európai uniós dokumentumok besorolása, közzététele és archiválása, továbbá a szlovén nemzeti pozíciók közzététele, irányítása, elfogadása – mindezt az úgynevezett EU-Portálon<sup>37</sup>,

---

<sup>36</sup> Szilágyi Imre: Szlovén dilemmák a bezárkózás és a nyitottság között. In: Kiss J. László szerk.: Nemzeti identitás és külpolitika Közép-és Kelet-Európában. Budapest: Teleki László Alapítvány, 2003. p.340.

<sup>37</sup> Az EU-Portált az EÜKH üzemelteti. Az EU-Portál képezi a szlovén kormány információs bázisát az Európai Unió Tanácsa és Szlovénia közötti dokumentumáramlásnak. A rendszert a dokumentumok regisztrálására és osztályozására használják, továbbá az európai uniós jogszabálytervezetekkel kapcsolatos álláspontok és vélemények elkészítése céljából. Az EU-Portál az EU-dokumentumok (ZZEU) gyűjtőhelye, amelyben egyes tanácsi dokumentumok lépésről lépésre követhetők a tervezettől a végső döntésig. A dokumentumokat az Európai Unió intézményei által használt Eurovoc osztályozási rendszernek megfelelően az illetékes minisztériumok rendszerezik. Az EU-Portál lehetővé teszi a minisztériumok és munkacsoportok számára, hogy figyelemmel kövessék bizonyos dokumentumokra vonatkozóan az Európai Unió Tanácsában folytatódó döntéshozatali eljárást. A szlovén képviselők szintén használják az EU-Portált a munkacsoportok és az Európai Unió Tanácsa más formációi üléseiről történő jelentéstételre. Ez portál hozzáférhető minden minisztérium és kormányhivatal, valamint az állandó képviselő és a Nemzetgyűlés részére is. Limitált nyilvános hozzáférést 2007. közepétől tett lehetővé a rendszer. Egyik előnye, hogy lehetővé teszi az álláspont kialakításában részt vevő intézmények számára hogy válaszdokumentumokat készítsenek el (válaszok, kijelentések, álláspontok) a ZZEU-DS adatbázisban. Amint a dokumentum felkerült az EU-Portálra a megjegyzésekre vonatkozó határidővel, a minisztériumok és kormányhivatalok számára lehetővé válik az



a kormány belső információs rendszerében hajtja végre. Mindezen kívül az EÜKH feladatai közé tartozik az Európai Bizottság által, Szlovénia ellen indított esetleges kötelezettségzegési eljárásokkal kapcsolatos szlovén álláspont fogalmazásának irányítása: együttműködve a kompetens minisztériumokkal, kormányhivatalokkal, valamint a többi felelős hatóságokkal.

A fentiekén túl az EÜKH nyomon követi az EU intézményekben működő szlovén fordító és értelmező osztály (az értelmezést illetően irányítja a minisztériumok kérelmét az Európai Unió Tanácsa munkacsoportjaival kapcsolatos értelmezési kérdésekben) munkáját, továbbá közreműködik a minisztériumok EU-val kapcsolatos nyelvi ügyeiben. Az EÜKH feladatkörébe tartozik a szlovén európai parlamenti képviselők, Régiók Bizottsága tagjainak és a Gazdasági és Szociális Bizottság szlovén tagjainak tájékoztatása is a szlovén álláspontokat illetően. Az illetékes minisztériumokkal és hivatalokkal együttműködve az EÜKH elkészíti az éves kormányjelentést (amelyet megvitató megküld a Nemzetgyűlésnek) az Európai Unió jelenlegi helyzetéről, és Szlovéniának az Európai Unióban elfoglalt helyéről, valamint a Szlovén Köztársaság európai uniós intézményekben betöltött, soron következő időszakot illető tevékenységének politikai irányvonalairól.<sup>38</sup>

### **5.1.1.2. Külügyminisztérium Európai Ügyek és Kétoldalú Kapcsolatok Igazgatósága, Európai Unió Főosztály**

Az Európai Unió Főosztály Szlovénia Európai Unióban érvényesítendő érdekeinek képviselőre és védelmére összpontosít. Figyelemmel követi az európai intézmények munkáját, irányítja és ismerteti Szlovénia európai uniós képviselői számára a tárgyalási álláspontokat, valamint meghatározza Szlovénia politikai irányvonalait a közös kül-és biztonságpolitika terén. Szlovénia soros elnökségi periódusára való felkészülésben az Európai Unió Főosztály irányítja az Elnökségi Program alcsoportot, amely az elnökségi program összeállításáért, a prioritások és az elnökségi napirend meghatározásáért felelős, valamint irányítja az előkészületeket és minden más, európai uniós intézményeket és az elnöki trojkát

---

álláspontokra vonatkozó megjegyzések megtétele. Az EU-Portál használatáról a kormány ügyrendje rendelkezik, valamint a kormány általános titkársága által lefektetett használati utasítás.

Lásd a szlovén kormány európai ügyek hivatala honlapján:

[http://www.svez.gov.si/en/activities/coordination\\_of\\_european\\_affairs/eu\\_documents\\_management/](http://www.svez.gov.si/en/activities/coordination_of_european_affairs/eu_documents_management/), letöltés ideje: 2008. február 4.

<sup>38</sup> Lásd a szlovén kormány Európai Ügyek Hivatala honlapján:

[http://www.svez.gov.si/en/activities/coordination\\_of\\_european\\_affairs/coordination\\_of\\_european\\_affairs/](http://www.svez.gov.si/en/activities/coordination_of_european_affairs/coordination_of_european_affairs/), letöltés ideje: 2008. február 4.

*De iurisprudencia et iure publico*

JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT  
II. évfolyam, 2008/1. szám

érintő programot. A főosztály más kompetens szervekkel is együttműködik, különösen az EÜKH-val és a Védelmi Minisztériummal.<sup>39</sup>

A Főosztály három osztályra tagozódik: Intézményi Ügyek Osztálya<sup>40</sup>, a Kül-és Biztonságpolitika és Politikai Biztonság Osztálya<sup>41</sup>, Horizontális Ügyek Osztálya.<sup>42</sup>

### 5.1.1.3. Belügyminisztérium, Európai Ügyek és Nemzetközi Együttműködés Osztálya

Ez az osztály felelős az európai ügyekkel kapcsolatos tervezési, harmonizálási és átültetési feladatokért, valamint a minisztérium nemzetközi együttműködésével kapcsolatos tervezési, harmonizálási és implementálási feladatokért.<sup>43</sup>

### 5.1.1.4. Igazságügyi minisztérium, Nemzetközi Együttműködés és Nemzetközi Jogi Segítség Igazgatósága

Az Igazgatóság készíti el a szlovén jogi véleményt a civil-, kereskedelmi- és büntetőjoggal kapcsolatos európai uniós jogszabálytervezetéről. Továbbá az igazgatóság felelős az európai uniós rendeletekkel kapcsolatos szükséges technikai módosításokért és

---

<sup>39</sup> Lásd a szlovén kormány honlapján: <http://www.vlada.si/?gr1=min&gr2=minMzz&gr3=&gr4=&id=&lng=eng>, letöltés ideje: 2008. február 4.

<sup>40</sup> Ez az osztály felelős Szlovénia Európai Unióban betöltendő általános politikai érdekei védelmére vonatkozó anyagok kidolgozásáért és irányításáért, szakértői háttér munka kialakításáért Szlovénia tárgyalási álláspontjának meghozatalára és érdekeinek védelmére az Európai Unióban, különösen az európai uniós intézmények reformjára vonatkozó tárgyalásokon, továbbá: a kapcsolatok tagok közötti elmélyítése, valamint figyelemmel követi az unió kibővülését, a szlovén elnökségi előkészületeket, az Európai Unió intézményeinek foglalkoztatáspolitikáját és az EU ügynökségek szlovén érdekekkel kapcsolatos tevékenységét.

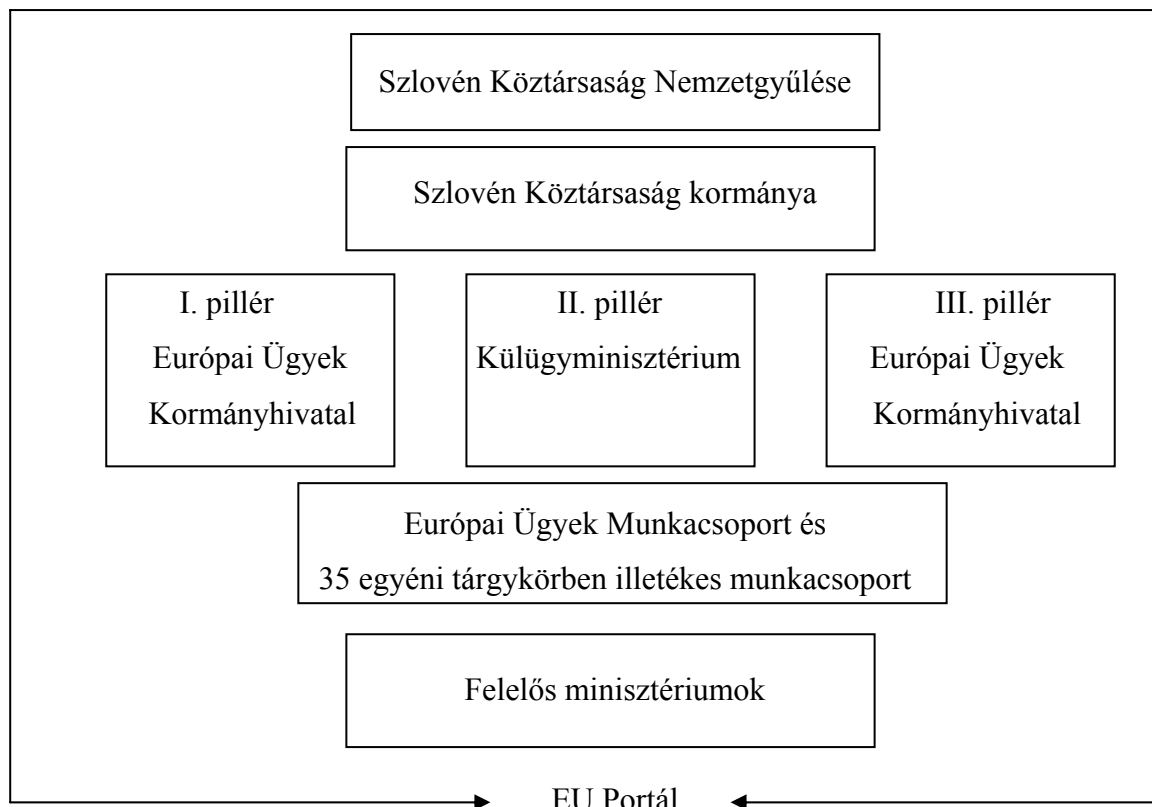
<sup>41</sup> Ez az osztály felelős az EU közös kül-és biztonságpolitikájának (CFSP) koordinálásáért a minisztériumon belül. Felügyeli a CFSP ügyek technikai és tartalmi irányítását, koordinálja a bilaterális-, tárgyalapú- és európai uniós ügyeket, elkészíti a beszámolókat és a tárgyalási pozíciókat az Európai Tanács, az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa ülésére, továbbá a politikai igazgatók, az állandó képviselő, a Politikai és Biztonsági bizottság, és a felelős minisztériumi munkacsoportok számára. Az osztály figyelemmel követi a CFSP és az európai védelmi politika alakulását, valamint a 37 munkacsoport tevékenységét.

<sup>42</sup> Ez az osztály felelős az Európai Unióban a horizontális ügyek figyelemmel követéséért – ide tartozik: belső piac, igazságügyek és belügyek, foglalkoztatás és szociálpolitika, versenypolitika, közlekedés, telekommunikáció és energia, mezőgazdaság és halászat, környezetvédelem; valamint a bővítéssel kapcsolatos horizontális politikák és a Lisszaboni Stratégia. Lásd a szlovén Külügyminisztérium honlapján: [http://www.mzz.gov.si/en/ministry\\_of\\_foreign\\_affairs/organisation/direktorat\\_za\\_evropske\\_zadeve\\_in\\_politico\\_bilateralo/sektor\\_za\\_evropsko\\_unijo/](http://www.mzz.gov.si/en/ministry_of_foreign_affairs/organisation/direktorat_za_evropske_zadeve_in_politico_bilateralo/sektor_za_evropsko_unijo/), letöltés ideje: 2008. február 4.

<sup>43</sup> Lásd a szlovén Belügyminisztérium honlapján: [http://www.mnz.gov.si/en/areas\\_of\\_work/european\\_affairs\\_and\\_international\\_cooperation/](http://www.mnz.gov.si/en/areas_of_work/european_affairs_and_international_cooperation/), letöltés ideje: 2008. február 8.

informális értelmezésekért, valamint a nemzetközi konvenciók és kétoldalú megállapodások ratifikálásához szükséges dokumentáció elkészítéséért.<sup>44</sup>

## 5.2. Szlovén kapcsolatok európai uniós ügyekben



## 5.3. A szlovén kormány és a Nemzetgyűlés együttműködése európai uniós ügyekben

A nemzeti parlamentek scrutiny modelljei (dokumentum-, vagy úgynevezett eljárás-alapú) közül a szlovén parlament kontrollmodellje az „eljárás-alapú” csoportba tartozik. Ez azt jelenti, hogy a scrutiny alapjául nem az Európai Bizottságtól közvetlenül beérkező jogszabálytervezetek szolgálnak, hanem a kormány által, a jogszabálytervezetre kialakított, a Nemzetgyűléshez eljuttatott állásponttervezet, vagy álláspont.

A nemzeti pozíció kialakításának folyamata

---

<sup>44</sup> Lásd a szlovén Igazságügyi minisztérium honlapján:  
[http://www.mp.gov.si/en/areas\\_of\\_work/international\\_cooperation\\_and\\_international\\_legal\\_assistance/](http://www.mp.gov.si/en/areas_of_work/international_cooperation_and_international_legal_assistance/),  
letöltés ideje: 2008. február 8.

### 5.3.1. A tárgyalási álláspont inter-miniszteriális megalkotása

A koordinációs mechanizmus magában foglalja az illetékes hatóságokat, központi irányító egységeket, a brüsszeli állandó képviselőket, a tárgyalási álláspont elkészítésében közreműködő munkacsoportokat<sup>45</sup>, az Európai Ügyek Munkacsoportját<sup>46</sup> és a kormányt.

Az Európai Ügyek Kormányhivatal, mint a központi koordináló egység gondoskodik az Európai Unió Tanácsának döntésére váró európai uniós jogszabálytervezetekkel kapcsolatos szlovén nemzeti tárgyalási álláspont pontos előkészítéséért és előterjesztéséért – kivételt képeznek ez alól a közös kül-és biztonságpolitika alá tartozó ügyek, amelyek a Külügyminisztérium hatáskörébe tartoznak.

Az EÜKH kijelöli az illetékes minisztériumot vagy hivatalt egyes európai uniós jogszabálytervezetekre való tárgyalási álláspont elkészítésére. Ezzel egy időben kijelöli a közreműködő minisztériumokat és a kompetens munkacsoportokat a pozíció kialakítása céljából. Amennyiben vita merülne fel afelől, hogy ki illetékes az álláspont kialakításában, az EÜKH elkészít egy javaslatot a konfliktus megoldására, valamint, ha szükséges megszervez egy koordináló ülést. Amennyiben nem jön létre megegyezés, a kompetencia-problémakörben a kormány dönt az EÜKH ajánlása alapján. A tárgyalási álláspontok koordinálása és jóváhagyása a kormány információs rendszerében, az EU-Portálon keresztül történik,

---

<sup>45</sup> Az európai ügyek koordinációs mechanizmusában az Európai Ügyek Munkacsoportja mellett 35 munkacsoport dolgozik, ezek kiegészítő koordinációs mechanizmusként egyes tárgykörökért felelősek. Valamennyi munkacsoport bevonásra kerül az európai uniós jogszabálytervezetekkel kapcsolatos szlovén tárgyalási álláspont kialakításába a döntéshozatali eljárás teljes folyamatában: ezért üléseket tartanak bizonyos álláspont kialakítása céljából, vagy szélesebb tárgykört illető ügyeket is megvitathatnak és javaslatot tehetnek a megfelelő eljárásra. A munkacsoportok tagjai közötti kapcsolattartás legtöbbször elektronikus formában zajlik. Az egyes munkacsoportok hatáskörébe tartozó tárgykört illetően az illetékes állami hatóságok képviselői is részt vesznek a munkában. Amennyiben szükséges, valamely munkacsoport együttműködés céljára meghívhat más szerveket is, amelyek azt megelőzően nem voltak a munkacsoport tagjai.

Lásd: a szlovén kormány európai ügyek hivatala honlapján: <http://www.svez.gov.si/index.php?id=1029&L=1>, letöltés ideje: 2008. február 4.

<sup>46</sup> Az Európai Ügyek Munkacsoportja Szlovénia európai uniós tagságával kapcsolatos stratégiai jelentőségű ügyeivel foglalkozik. 2005-től működik mai formájában, élén az Európai Ügyek Államtitkárával (jelenleg: Janez Lenarčič). Munkáját segíti az Európai Ügyek Kormányhivatal, valamint adminisztrációs és technikai feladatokkal látja el. Továbbá rendszeresen tájékoztatja a miniszterelnököt a Munkacsoport ülésein elért eredményekről, és amennyiben szükséges, tájékoztatja a kormányt is. A Munkacsoportnak két fő feladata van: az európai ügyekkel kapcsolatos inter-miniszteriális anyagok rendszeres koordinációja, valamint más, Európai Unióval kapcsolatos stratégiai ügyek megvitatása. A Munkacsoport ezen kívül tájékoztatást kap minden olyan tárgyhöz tartozó anyagról, amelyet az Európai Bizottság az Európai Unió Tanácsa elé terjeszt. Ez lehetővé teszi a Munkacsoport számára a problémák időbeli azonosítását, különböző érdekek és kompetenciák minisztériumok közötti rendszerezésének lehetőségét, ami az ügyek hatékonyabb megoldásához vezet.

Lásd: a szlovén kormány európai ügyek hivatala honlapján: <http://www.svez.gov.si/index.php?id=1028&L=1>, letöltés ideje: 2008. február 4.

valamint más koordinációs mechanizmusokkal, mint a munkacsoportok összehívásával a tárgyalási álláspont kialakítása céljából, az Európai Ügyek Munkacsoportjával vagy informális inter-minisztériális találkozókkal. Az EÜKH javaslatot tehet további koordinációs mechanizmusok kialakítására is. Általában az illetékes minisztérium készíti el az álláspontot az európai uniós jogszabálytervezet első változatával kapcsolatban. Az álláspontot az Európai Unió Tanácsa munkacsoportjaiban lezajlott tárgyalásokat követően rögzített határozatoknak megfelelően módosítják, tekintettel az új tényállásokra vagy módosult körülményekre. Az illetékes minisztérium közzéteszi az EU-Portálon a tárgyalási állásponttervezetet. Amennyiben a határidő lejártáig nem érkezett kifogás az állásponttervezettel kapcsolatban, illetőleg egyik kormánytag sem él ellenvéleménnyel, az állásponttervezet képezi Szlovénia tárgyalási álláspontját. A kormány vagy hivatala csak abban az esetben tárgyalja az állásponttervezetet, ha annak kialakítása nem volt sikeres, vagy a kormánytag kéri a kormányülésen vagy a kormány valamely bizottságában való megvitatását, vagy ha az állásponttervezet a kormánytag által az Európai Unió Tanácsa vagy az Európai Tanács ülésén ismertetésre kerül. A szlovén tárgyalófeleknek kötelezően védelmezniük kell a kialakított, elfogadott és EU-Portálon publikált álláspontot, mint a Szlovén Köztársaság nemzeti pozícióját az Európai Unió Tanácsának ülésein.

Az Európai Uniónak új tagállamok csatlakozási tárgyalásaival kapcsolatos aktusait illető tárgyalási álláspont kialakítása, koordinálása különbözik a fentiektől. Az EÜKH készíti el az álláspont „technikai dimenzióját” az egyes fejezetek tárgyában illetékes minisztériumok közreműködésével, míg a Külügyminisztérium feladata a „politikai dimenzió” megalkotása. Amennyiben munkacsoport szinten nem sikerült az ügy végére járni, az Európai Ügyek Munkacsoportja dönt a pozícióról. Viszont ha az Európai Ügyek Munkacsoportja szintjén nem sikerül döntést hozni, vagy ha a Munkacsoportot időszüke miatt nem sikerül összehívni, a kormány vagy a miniszterelnök hozza meg a döntést.<sup>47</sup>

A kormány tárgyalási álláspontját a kormány általános titkársága küldi meg a Nemzetgyűlés részére azokban az ügyekben, amelyek a Nemzetgyűlés hatáskörébe tartoznak.

---

<sup>47</sup> Lásd a szlovén kormány európai ügyek hivatala honlapján: [http://www.svez.gov.si/en/activities/coordination\\_of\\_european\\_affairs/inter\\_ministerial\\_coordination\\_and\\_drafting\\_of\\_positions/](http://www.svez.gov.si/en/activities/coordination_of_european_affairs/inter_ministerial_coordination_and_drafting_of_positions/), letöltés ideje: 2008. február 4.

### 5.3.2. Munka a Nemzetgyűlésben: a jogszabálytervezetek köre és megküldésük határideje

A Nemzetgyűlés elsősorban a jogszabálytervezetekkel és más dokumentumokkal kapcsolatosan a kormány által kialakított tárgyalási álláspontot képező dokumentumokat vizsgálja meg.

Az európai uniós ügyekben történő együttműködésről szóló törvény 4. cikke értelmében a Nemzetgyűlés (Európai Uniós Ügyek Bizottsága) megvitatja a szlovén tárgyalási állásponttervezetet, vagy kifejezheti szándékát hogy ezt megtegye az európai uniós intézmények által megkövetelt határidőn belül. A kormány javaslatára, vagy a Nemzetgyűlés saját kezdeményezésére megvitatathat más európai uniós ügyeket is. Az Európai Unió intézményeiben történő döntéshozatalt megelőzendő az Európai Unió alapító szerződéseit érintő módosításokat is megtárgyalja a szlovén Nemzetgyűlés, és elfogadja a Szlovén Köztársaság vonatkozó tárgyalási pozícióját. Évente legalább egy alkalommal a Nemzetgyűlés (Európai Uniós Ügyek Bizottsága) a miniszterelnök bevezető előadását alapul véve megvitatja az európai uniós ügyek pillanatnyi állapotát és az egyes ügyekhez kapcsolódó szlovén tárgyalási pozíciókat. A Nemzetgyűlés (Európai Uniós Ügyek Bizottsága) továbbá elfogadja Szlovéniának az európai uniós intézményekben a jövőben betöltendő tevékenységeire vonatkozó politikai irányvonalával kapcsolatos pozícióit.

A kormány haladéktalanul tájékoztatja a Nemzetgyűlést a törvényhozást érintő európai uniós ügyekről, valamint más ügyekről, amelyek alkotmányos erejüknel fogva fontossággal bírnak és kapcsolódnak az Európai Unió tevékenységének politikai aspektusaihoz. A kormány a jogszabálytervezetekhez a következő kiegészítő információkat is csatolja:

- a jogszabály elfogadásának európai uniós menetrendje
- a jogszabálytervezetben szereplő alapvető megoldási lehetőségek és célok
- a jogszabály tárgyalásának és elfogadásának várható időpontja az Európai Unióban.

Ezekhez a kiegészítő információkhoz csatolja továbbá a kormány a jogszabálytervezetre vonatkozó kialakított állásponttervezetet, amely magában foglalja a hatásvizsgálatokat és a következményeket. Ennek a dokumentumnak különösen a következőket kell magában foglalnia:

- szükségesen módosítandó jogszabályok

- a költségvetésre gyakorolt hatás
- a gazdaságra gyakorolt hatás
- a közigazgatásra gyakorolt hatás
- a környezetvédelemre gyakorolt hatás.

A kormány ezt a memorandumot annak jóváhagyását követően azonnal, de a jogszabálytervezet kézhezvételétől számított legkésőbb 5 héttel továbbítja a Nemzetgyűlés elnökének. A kormány továbbá módosíthatja és kiegészítheti a hatásvizsgálatokat és az általa kialakított állásponttervezetet is.

### **5.3.3. A jogszabálytervezet és a kormány dokumentumainak vizsgálata a Nemzetgyűlésben**

A Nemzetgyűlés elnöke megbízza a kompetens bizottságot (Európai Unió Ügyek Bizottsága) az európai uniós jogszabálytervezet megvitatására, továbbá a jogszabálytervezet tárgyától függően kijelölheti az illetékes bizottságo(ka)t is. A Nemzetgyűlés elnöke az európai uniós jogszabálytervezeteket megküldi a Nemzeti Tanácsnak, valamint a Jogalkotási és Jogi osztálynak.

Az Európai Unió Ügyek Bizottságának elnöke legkésőbb egy héttel az ülés időpontja előtt értesítést küld a bizottság tagjainak. Általános szabály szerint a bizottság kétszer ülésezik hetente, amelyik közül az egyiket péntekenként délután 2 órakor tartják. Sürgős esetben viszont az elnök nagyon rövid határidővel is összehívhatja a bizottságot. Az ülés napirendjét a bizottság elnöke határozza meg, és legkésőbb 24 órával az ülés kezdete előtt közzéteszi – azzal a céllal, hogy felkerüljenek a napirendre azok az európai uniós ügyek is, amelyekkel kapcsolatban az illetékes szakbizottságok véleményt fogalmaztak meg. Az ülés elején a bizottság elnöke kiegészítheti a napirendet azokkal az európai uniós ügyekkel, amelyekkel kapcsolatban – tekintettel a döntéshozatali tárgyalások alakulására – a kormány javaslatot tesz a már egyszer elfogadott szlovén nemzeti pozíció módosítására, illetve, amennyiben a kormány megindokolta, hogy miért nem vette figyelembe az egyeztetett szlovén nemzeti pozíciót. A bizottság elnöke az ülés kezdetén le is vehet az ülés napirendjéről egyes tárgyalási pontokat. A szakbizottságok ülésrendjére ugyanezek a szabályok vonatkoznak az ülés napjáról és időpontjáról szóló rendelkezéseken kívül. Meghívást kap a bizottság ülésére a kormány részéről a kormányelnök, valamint a miniszterek (távollétük esetén államtitkárok

helyettesítik) valamint más kormánytagok (illetve helyetteseik). Továbbá meghívást kapnak az illetékes szakbizottságok képviselői, a Nemzeti Tanács képviselője, valamint a jogalkotási és jogi osztály képviselője, aki előadja és értelmezi az előterjesztett vagy elfogadott véleményeket. Szakértők, továbbá a civil társadalom, és az üzleti szféra képviselőit a bizottság ülésének napirendjén szereplő, egyes egyedi, az ő tevékenységükhöz illeszkedő ügyek esetén hívják meg véleménynyilvánítás céljára. Továbbá, a bizottság ülésén és a vitában is részt vehetnek a szlovén európai parlamenti képviselők.

### **5.3.3.1. Az Európai Uniót alapító szerződésekkel kapcsolatos módosítások, és a Szlovén Köztársaság európai uniós intézményekben való jövőbeni szerepének megvitatása**

Az Európai Uniót alapító szerződések módosításával kapcsolatos jogszabálytervezeteket a kormány megtárgyalás céljára akkor terjeszti elő, amikor az Európai Unió Tanácsa elindította a tárgyalási eljárást. Az ügyeknek az Európai Uniós intézményekben való állása és az azokhoz kapcsolódó szlovén nemzeti pozíció vitájához, valamint Szlovénia jövőbeni európai uniós szerepére vonatkozó irányelvek megtárgyalásához a kormány a szükséges dokumentumokat – illeszkedve az Európai Bizottság éves jogalkotási programjához és az Európai Unió Tanácsának programjához – a kormány a Szlovén Köztársaságnak az Európai Unió intézményeiben való működésének irányvonalairól szóló nyilatkozattervezet kíséretében terjeszti elő. A Nemzetgyűlés ülésén a vitaindítót a kormány elnöke tartja, a miniszterek és kormányzati képviselők részt vesznek a vitában. Mielőtt a fenti dokumentumokat a Nemzetgyűlés plenáris ülése megvitatná, az Európai Uniós Ügyek Bizottsága vizsgálja meg azokat, és jelentést készít a módosított szlovén állásponttervezetről, illetve a módosított nyilatkozattervezetről. A szakbizottságok véleményt alakítanak ki a módosított szlovén állásponttervezettel illetőleg nyilatkozattervezettel kapcsolatban, amit legkésőbb két nappal az EUÜB ülése előtt megküldenek. Amennyiben a határidő lejártáig nem érkezik meg a dokumentum az EUÜB-hez, a szakbizottság véleményét megegyezőnek kell tekinteni a kormány által kialakított javaslattal. A Nemzetgyűlésben helyet foglaló képviselők is élhetnek módosítási javaslatokkal az EUÜB ülése előtt két nappal, vagy a bizottság ülésének végéig – feltéve, hogy a döntés tárgyát képező dokumentumok az ülés összehívását követően be is érkeztek. A képviselőcsoportok a Nemzetgyűlés plenáris ülése előtt legkésőbb 5 nappal terjeszthetnek elő módosítási javaslatokat – ezekről a módosítási



javaslatokról az EUÜB alkot állásfoglalást. Ezekkel a módosítási javaslatokkal kapcsolatban a kormány is megalkothatja véleményét.

A Nemzetgyűlés ülésén megvitatásra kerülnek a szerződésekre vonatkozó módosító javaslatok, a módosított szlovén állásponttervezetek, az ügyek és a vonatkozó szlovén tárgyalási pozíciók állása az Európai Unió intézményeiben, a módosított nyilatkozattervezet, az előterjesztett módosítási javaslatok a módosított tervezetekkel kapcsolatban, majd következik a szavazás az összes javaslatról és jogszabálytervezetről. Az elfogadott nyilatkozatot a szlovén hivatalos lapban teszik közzé.

### **5.3.3.2. A Nemzetgyűlés hatáskörébe tartozó európai uniós ügyek megvitatása**

Ezeket az európai uniós ügyeket az EUÜB tárgyalja egyfelől a kormány által előterjesztett dokumentumok és állásponttervezetek alapján, másfelől a szakbizottságok, a Nemzeti Tanács és a Jogalkotási és Jogi osztály által megküldött vélemények alapján – amennyiben utóbbiak beérkeztek az EUÜB-hez. A szakbizottságok legkésőbb az EUÜB ülése előtt két nappal megküldik az általuk kialakított véleményt a szlovén tárgyalási állásponttervezetre vonatkozó módosítási javaslatokkal együtt. Amennyiben határidőre ez nem érkezik be a bizottsághoz, egyetértést jelent a kormány által előterjesztett állásponttervezettel. Ugyanez az eljárási rend vonatkozik a Nemzeti Tanácsra is, amennyiben véleményalkotási joggal él a Nemzetgyűlés felé.

A Nemzetgyűlés képviselői is benyújthatnak módosító javaslatokat az állásponttervezettel kapcsolatban – aminek a bizottság ülése előtt két nappal meg kell érkeznie – de legkésőbb az ülés végéig, feltéve, hogy a döntés alapját képező dokumentumot az ülés összehívását követően megküldték a bizottság részére. A kormány a fent említett módosító javaslatokkal kapcsolatban véleményt formálhat. A módosító javaslatokról szóló vitát és a szavazást követően az EUÜB elfogadja a megvitatott európai uniós ügyekkel kapcsolatos szlovén tárgyalási pozíciót és azt haladéktalanul megküldi a kormánynak, amely az európai uniós intézményekben ezen kialakított szlovén nemzeti pozíció figyelembevételével jár el.

A kormány és a Nemzetgyűlés európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló törvény 11. cikkelye értelmében a képviselők egynegyedének, vagy az EUÜB kérésére vagy a Nemzetgyűlés elnökségének döntése értelmében a Nemzetgyűlés hatáskörébe tartozó

európai uniós ügyeket a Nemzetgyűlés ülésén tárgyalja és fogadja el a szlovén nemzeti tárgyalási pozíciót. Az erre vonatkozó kérelmet az EUÜB hagyja jóvá a bizottsági tagok többségének szavazatával. A kérelemnek tartalmaznia kell az európai uniós ügyre vonatkozó szlovén tárgyalási állásponttervezetet, valamint annak indoklását, hogy miért szükséges az európai uniós ügynek a Nemzetgyűlés ülésén való megvitatása. A Nemzetgyűlés ülését megelőzően az ezekre az európai uniós ügyekre vonatkozó, kormány által a kísérő dokumentumokkal és adatokkal<sup>48</sup> megküldött szlovén állásponttervezetet az EUÜB vizsgálja meg csakúgy, mint a külön kérésre vagy döntés értelmében kialakított állásponttervezeteket. Módosítási javaslatokkal élhetnek a képviselők a fent említett állásponttervezetekkel kapcsolatban, legkésőbb a Nemzetgyűlés ülése előtt öt nappal. Ebben az időintervallumban a kormány is előterjeszthet módosításokat az állásponttervezetekkel kapcsolatban. Amennyiben nem az EUÜB kérésére történik a vizsgálat, a bizottság is élhet módosító javaslatokkal – legkésőbb a Nemzetgyűlés ülése előtt két nappal.

Az EUÜB állásfoglalást fogad el az európai uniós ügyekkel kapcsolatos állásponttervezetekről, a kérésre vagy döntés értelmében megkért állásponttervezetekről és a vonatkozó módosítási javaslatokról – erről jelentést készít a Nemzetgyűlés ülésére. Az előterjesztett módosítási javaslatokkal kapcsolatban a kormány is álláspontot dolgozhat ki. A Nemzetgyűlés plenáris ülésén először azokról a módosítási javaslatokról és állásponttervezetekről tárgyal és szavaz, amelyek a külön kérés tárgyát képezik. Ezután következnek a további európai uniós ügyekkel kapcsolatos tárgyalási állásponttervezetek és módosítási javaslatok megvitatása. Az elfogadott szlovén nemzeti pozíciót azonnal megküldik a kormánynak.

### 5.3.3.3. Egyéb európai uniós ügyek tárgyalása

Ezek az ügyek is az EUÜB hatáskörébe tartoznak, a fentiekben taglalt eljárási rend alapján vitatja meg és hozza meg állásfoglalását, amelyet megküld a kormány részére. A tárgyalás alapjául szolgál a kormány javaslata, vagy a bizottság tagjainak többségi döntése, vagy a felelős szakbizottság tagjainak többségi döntése. A kormány a törvény értelmében rendelkezésre bocsátja a vonatkozó fontos dokumentumokat. A szakbizottságok továbbá

---

<sup>48</sup> Lásd: a jogszabálytervezetek köre és megküldésük határideje c. pontban

megvitathatnak más, az Európai Unió működésével kapcsolatos ügyeket és ezekkel kapcsolatban együttműködhetnek a kormánnyal.

Az EUÜB vagy az ügyet megvitató illetékes szakbizottság elnöke megfogalmazza az üléssel kapcsolatos hivatalos nyilatkozatot, amelyet az ülés végeztével közzétesz a nyilvánosság számára, valamint biztosítja azon európai uniós ügyek hozzáférhetővé tételét, amelyek napirendjén szerepelnek, hacsak a törvény értelmében azok nem bizonyulnak bizalmasan kezelendőkné.

#### **5.3.4. A szlovén nemzeti pozíció képviselésének parlamenti ellenőrzése**

A kormány haladéktalanul jelentést tesz az EUÜB számára az Európai Unió Tanácsában megvalósított aktivitásáról, és a Tanácsban lezajlott döntésekről, valamint az ezekkel kapcsolatos szlovén nemzeti pozíció érvényesítéséről.

#### **5.3.5. A kormány utólagos és egyéb tájékoztatási kötelezettségei**

A kormány és a Nemzetgyűlés európai uniós ügyekkel kapcsolatos együttműködéséről szóló törvény értelmében amennyiben a kormány úgy látja, hogy az egyeztetett szlovén nemzeti pozíció teljességében vagy részben történő érvényesítése nem lehetséges, másként is dönthet a Tanácsi tárgyalásokon. Erről a lépésről azonban haladéktalanul értesíti a Nemzetgyűlést és ismerteti azokat a körülményeket, amelyek a döntéséhez vezettek, az EUÜB soron következő ülésén pedig magyarázatot ad. A kormány erről írásos jelentést készíthet az EUÜB ülésére.

#### **5.3.6. A közös kül-és biztonságpolitika körébe tartozó ügyek**

A közös kül-és biztonságpolitika valamint a védelmi politika (CFSP/ESDP) körébe tartozó ügyek esetében is a kormány és a parlament európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló törvény, valamint a parlament házszabályának vonatkozó cikkelyei az irányadók. A kormány tájékoztatja a parlamentet az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa (GAERC) ülésein született döntésekről és az azokkal kapcsolatos álláspontjáról. A Nemzetgyűlés Külügyi Bizottsága ezekben az ügyekben alapesetben nem adhat mandátumot a

kormánynak, hacsak bizonyos ügy nem tartozik a Nemzetgyűlés hatáskörébe. A kormány élhet azzal a hatáskörrel, hogy előterjeszti a Külügyi Bizottság számára a javasolt álláspontját, amelyet a bizottság formálisan jóváhagy, mint szlovén nemzeti tárgyalási pozíciót. Ezáltal a döntés által a kormány tulajdonképpen formálisan mandátumot kap, és amennyiben a tanácsi tárgyalásokon másként dönt, vagy úgy ítéli meg, hogy nem tudja megfelelően/hatékonyan érvényesíteni az odahaza egyeztetett nemzeti pozíciót, erről azonnal értesíti a Nemzetgyűlést és megindokolja a döntéséhez vezető körülményeket.

Mivel a Nemzetgyűlés alkotmányos és törvényben rögzített hatáskörénél fogva külpolitikai irányvonalakat állíthat fel, s ha a kormány valamely CFSP/ESDP tárgykörben kialakított álláspontja eltér a parlament által meghatározottól, köteles javaslatot előterjeszteni a parlament számára (a Külügyi Bizottságnak) és javaslat megerősítésért folyamodnia.

A Nemzeti Tanács (vagy bizottsága) a Nemzetgyűlés hatáskörébe tartozó összes ügyel kapcsolatban véleményt küldhet meg a Nemzetgyűlés (vagy a Külügyi Bizottság) számára. A Nemzetközi Kapcsolatok és Európai Ügyek Bizottsága azokat a dokumentumokat vizsgálja meg, amelyek a Nemzetgyűlés Európai Unió Ügyek Bizottsága vagy a Külügyi Bizottság napirendjén szerepelnek.

## 6. A közösségi jog és a nemzeti jog viszonya

A közösségi jog és a szlovén nemzeti jog viszonyát tekintve a szlovén alaptörvény következő cikkelyeit kell elsősorban megvizsgálni: a 8. cikkely mindkét mondata, a 153. cikkely (2) bekezdése, a 160. cikkely (1) bekezdés b) pontja. Az alkotmány a fentiekben feltüntetett cikkelyek alapján kimondja, hogy a szlovén törvényeknek és más előírásoknak összhangban kell állniuk a Szlovéniát kötelező nemzetközi szerződésekkel (az európai uniós Csatlakozási Szerződés is egyfajta nemzetközi szerződés), a Nemzetgyűlés által ratifikált, hatályos nemzetközi szerződésekkel; más jogszabálynak és általános aktusnak a többi ratifikált szerződéssel is. Továbbá, a ratifikált és közzétett nemzetközi szerződések közvetlenül alkalmazandók Szlovéniában és az alkotmánybíróság dönt arról, hogy a törvény és más jogszabály összhangban van-e a ratifikált nemzetközi szerződésekkel.

## 6.1. A kötelezettségszegési eljárások

A szlovén kormány ügyrendje 49. cikkely j) pontja értelmében az Európai Ügyek kormányhivatala irányítja egyes, kötelezettségszegési eljárásokkal kapcsolatos szlovén nemzeti tárgyalási pozíció fogalmazását. Az Európai Bizottság által kezdeményezett kötelezettségszegési eljárások koordinálása – úgymint a szlovén nemzeti jogba való transzpozíciós feladatokból fakadóan az irányelvekkel kapcsolatos késedelmes notifikáció, vagy a notifikációk elmaradása – a kormány Jogalkotási Osztályának felelősségi körébe tartozik. Az Európai Bírósághoz küldendő írásos beadvány elkészítése során a jogi eljárásban az Európai Ügyek Kormányhivatala együttműködik a kompetens minisztériumokkal, a kormányhivatallal, valamint a Szlovén Köztársaság illetékes hivatalos szerveivel. Végül, a kötelezettségszegési eljárások koordinációja magában foglalja az Európai Bizottságnak a Szlovén Köztársaság ellen indított, az *acquis* cikkelyeivel kapcsolatban nem teljesített feladatokból eredő összes eljárásainak monitoringját is.<sup>49</sup>

## 7. Szlovénia kapcsolata az európai uniós intézményekkel

### 7.1. Az Európai Bizottság

A parlament egyik kamarája sem vizsgálja meg az Európai Bizottság által kibocsátott hatásvizsgálatokat. A Nemzetgyűlés véleménye szerint az Európai Bizottságnak javasolt, hogy inkább a jogszabálytervezet fogalmazása előtt kezdjen hozzá a hatásvizsgálatok elvégzéséhez. S amennyiben a jogszabálytervezet a döntéshozatali eljárás során módosul vagy változik, az Európai Bizottság feladata lenne, hogy felülvizsgálja a korábbi hatásvizsgálatokat.

Az európai uniós dokumentumoknak közvetlenül a parlamenthez való megküldése csak bizonyos mértékben növeli meg a dokumentumok számát a szlovén törvényhozásban, mivel többségüket a kormány a közös európai uniós adatbázison (EU Portál) keresztül megküldte a parlament számára. Mindamellet a szlovén parlament véleménye szerint a dokumentumok közvetlen megküldése lehetővé teszi az új jogszabálytervezetek és más

---

<sup>49</sup> Lásd a szlovén kormány európai ügyek hivatala honlapján:  
[http://www.svez.gov.si/en/activities/coordination\\_of\\_european\\_affairs/infringement\\_procedures\\_in\\_the\\_eu/](http://www.svez.gov.si/en/activities/coordination_of_european_affairs/infringement_procedures_in_the_eu/),  
letöltés ideje: 2008. február 4.

dokumentumok napi szintű nagyobb transzparenciáját. Továbbá a parlament felállított egy új levelesládát (e-mail) minden beérkező dokumentum számára.

## 7.2. Az Európai Parlament

A Nemzetgyűlés ezeket a találkozókat nagyon hasznosnak tartja, mivel ezek gyakran egy specifikus európai uniós anyagra összpontosítanak és emiatt nagyobb érdeklődésre tarthatnak számot a parlamenti képviselők körében, akik általában nincsenek bevonva napi jelleggel az európai uniós ügyekbe. Ily módon segítve őket, hogy kapcsolatban legyenek az Európai Unió napirendjén szereplő fontos ügyekkel. Továbbá úgynevezett szakember-cserére is lehetőség nyílik az Európai Parlament és a nemzeti parlament között – egyrészt a szakbizottságok tagjai, másrészt pedig protokoll vagy PR osztályokról is. Ezáltal a parlamentben, de nem kifejezetten a szakbizottságokban dolgozó személyek is áttekintést kaphatnak az Európai Parlament munkájáról, ami segíti őket a napi tevékenységükben, valamint a féléves elnökségre való felkészülésben.

## 8. Összegzés

Szlovéniában kiterjedt és részletes európai uniós tevékenység zajlik, és nem csupán a féléves elnökségre való tekintettel, sokkal inkább az alkotmány, törvény, és más jogszabályok által biztosított rendnek megfelelően. Az alkotmány Európai Unióról szóló cikkelye szabályozza Szlovénia szuverenitás-átruházásának kérdéskörét, amelyből inkább a „nemzetközi” olvasható ki, mint néven nevezve az Európai Unió. Természetesen, mint mindegyik újdonsült közép-kelet-európai demokrácia, Szlovénia is óvatosan bánik a szuverenitás fogalmával, igaz, történelmében különbözik a többi államtól. Jugoszlávia fennállásakor is fejlődésében előbbre volt a többi tagköztársaságnál, a „Nyugat” felé való vonzódása és kapcsolatai egyre jobban előtérbe kerültek. Az alkotmányos viták pedig elvezettek a függetlenségig, nemzeti szuverenitásuk és identitásuk kivívásához, amelyet az állam nem élvezhetett túl sokáig, ugyanis 1992. évi elismerését követően gyorsan megkezdődtek a tárgyalások az Európai Unióval, s ennek a szuverenitását alig több mint tíz éve elnyerő államnak 2003-ban alaptörvénybe kellett iktatni a szuverenitás-átruházásáról szóló klauzulát. Ugyanebben a cikkelyben részletesen rendezi a kormány és a parlament

együttműködését is az európai uniós ügyeket illetően, több szerepel benne a kormány feladatairól – gyakorlatilag lefedi a scrutiny intézményét – mint például a magyar alaptörvény 35/A. cikkelye. A szlovén kontrollmodell az úgynevezett mediterrán és a dán modell közé tehető, közelebb áll viszont a dán modellhez.<sup>50</sup> A parlamentnek a nemzeti szinten meghozott döntésekre van befolyása, törvényi garanciák mellett. A parlament mindkét háza az ún. eljárás-alapú kontrollt gyakorolja, mely azt jelenti, hogy a kormány állásponttervezeteit veszi kontroll alá, mindazonáltal más európai uniós dokumentumokat is megvizsgálhat. Mindkét kamarában működik európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság, azzal, hogy a Nemzeti Tanács illetékes bizottsága inkább véleményformáló szereppel bír a Nemzetgyűlés felé, a kormánynak irányadó és a tárgyalásokon alapul veendő nemzeti tárgyalási pozíciót a Nemzetgyűlés határozza meg. Megjegyzendő, hogy a kormányon belül is részletesen ki van dolgozva a tárgyalási pozíció elkészítésének menete, az EU-Portál működtetése pedig megkönnyíti az európai ügyekkel való foglalatosskódást. A Nemzeti Tanács munkáját az Európai Bizottság által közvetlenül a parlamentekhez megküldendő európai uniós dokumentumok könnyítének meg – mivel az azonnali elérhetőség növelheti a felsőház munkájának hatékonyságát. A Nemzetgyűlésben három „csoportba” sorolják az Európai Unióval kapcsolatos dokumentumokat: „U-ügyek” (Nemzetgyűlés hatáskörébe tartozó ügyek, alapítószerződésekkel kapcsolatos módosítások, a szlovén nemzeti pozíció figyelemmel követése, Szlovénia európai uniós intézményekben való aktivitásával kapcsolatos politikai irányvonalak); „S-ügyek” (alkotmányos erejűknél fogva fontos ügyek) és „E-ügyek” (egyéb európai uniós ügyek). Az európai uniós bizottság nem foglalkozik a második pillérbe tartozó ügyekkel, azokért a Külügyi Bizottság a felelős. Az ülések nem nyilvánosak, a kormány politikai mandátumot kap a bizottságtól – az egyeztetett nemzeti pozíció alapulvételével jár el az európai uniós tárgyalásokon. Továbbá, aktívan bevonják a többi szakbizottságot is az állásfoglalás kidolgozása során: a Nemzetgyűlés szakbizottságai véleményt alkothatnak és előterjeszthetik azt az EUÜB részére, részvételükre elsősorban az „U-ügyek” tárgyalásakor van szükség, a tanácsi formációkban történő tárgyalások folyamán már nincs. A Nemzetgyűlés plenáris szintjén meghozott nemzeti pozíció erősebb, kötelező erővel bír a kormány számára. Amennyiben a kormány eltér az egyeztetett nemzeti pozíciótól, informálja

---

<sup>50</sup> Elhangzott Anton Kokalj előadásában a magyar Országgyűlés: Egyeztetési eljárás a tíz új európai uniós tagállamban című konferenciáján 2005. június 3-án a szlovén Nemzetgyűlés kontrollmodelljének ismertetésekor. Prezentációs változata elérhető az Országgyűlés honlapján: [http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_biz.keret\\_frissit?p\\_szerv=182&p\\_fomenu=11&p\\_almenu=9&p\\_c kl=&p\\_rec=1&p\\_nyelv=HU](http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=182&p_fomenu=11&p_almenu=9&p_c kl=&p_rec=1&p_nyelv=HU)

a bizottságot, a tanácsi üléseket követően pedig írásbeli jelentést tesz az EUÜB számára. És az, hogy a parlament élhet-e valamilyen szankcióval a kormány felé, amennyiben többször, indokolatlanul eltérne az egyeztetett nemzeti pozíciótól, a törvényben és a házszabályban nincs külön kifejezve, a kormány politikai felelősséggel tartozik a Nemzetgyűlésnek.



### Válogatott felhasznált irodalom

- Arday Lajos*: Reformok és kudarcok. Jugoszlávia utolsó évtizedei és ami utána következett. Budapest: BIP, 2002. p. 287.
- Bukowski, Charles*: Slovenia's Transition to Democracy: Theory and Practice. East European Quarterly, 1999/1. p.69-96.
- Fink-Hafner, Danica – Lajh, Damjan*: Managing Europe from home. The Europeanization of the Slovenian Core Executive. University of Ljubljana, 2003.
- Hamberger Judit – Szilágyi Imre*: Föderációk bomlása. Csehszlovákia és Jugoszlávia esete. Politikatudományi Szemle, 2000/1-2., p. 55-85.
- Juhász József*: Szlovénia. In: Kardos József – Simándi Irén szerk.: Európai politikai rendszerek. Budapest: Osiris, 2004. p.893-901.
- Juhász-Tóth Angéla*: A nemzeti parlamentek és a kormányok együttműködése európai uniós ügyekben Magyarországon és az Európai Unió többi új tagállamában. Budapest: Magyar Országgyűlés Európai Ügyek Bizottsága, 2005.
- Kiss J. László*: A nemzetállamtól az integrált nemzetállamig. Külpolitika, 2000/1-2. p.57-79.
- Krašovec, Alenka – Lajh, Damjan*: The Slovenian EU Accession Referendum: A Cat-and-Mouse Game. West European Politics, 2004/4. p.603-623.
- Rupel, Dimitrij*: Slovenia's Shift from the Balkans to Central Europe. In: Jill Benderly – Evan Kraft ed.: Independent Slovenia. Origins, movements, prospects. London: Macmillan, 1994. p.183-199.
- Szalay, Klára*: Scrutiny of EU Affairs in the National Parliaments of the New Member States: Comparative Analysis. Budapest: Hungarian National Assembly, 2005.
- Szente Zoltán*: Európai alkotmány-és parlamentarizmus-történet 1945-2005. Budapest: Osiris, 2006.
- Szilágyi Imre*: Az Európai Unió és a szlovén szuverenitás. Limes, 1999/3-4., p.238-243.
- Szilágyi Imre*: Az önálló és demokratikus Szlovénia létrejötte. Budapest: Teleki László Alapítvány, 1998.
- Szilágyi Imre*: Szlovén dilemmák a bezárkózás és a nyitottság között. In: Kiss J. László szerk.: Nemzeti identitás és külpolitika Közép-és Kelet-Európában. Budapest: Teleki László Alapítvány, 2003. p.323-343.

*Szilágyi Imre*: A szlovén nemzettudat elemeinek változásai. In: Ábrahám et al szerk.: Nemzeti és regionális identitás Közép-Európában. Piliscsaba: PPKE BTK, 2003. p. 193-195.

*Szilágyi Imre*: Szlovénia. A Balkánról az Európai Unióba. In: Kiss J. László szerk.: A huszonötök Európai. Budapest: Osiris, 2005. p.855-881.

*Szlovén Köztársaság alkotmánya*. Elérhető:

<http://www.dz-rs.si/index.php?id=351&docid=25&showdoc=1>

*Szlovén Köztársaság Nemzetgyűlésének házszabálya*. Elérhető:

<http://www.dz-rs.si/index.php?id=271&docid=29&showdoc=1>

*Tóth Károly*: Új alkotmányok előkészítése és elfogadása Kelet-Közép Európa államaiban. In: Tóth Károly szerk.: Kelet-Európa új alkotmányai. JATE Állam-és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék, 1997. p. 7-59.

*Trócsányi László – Badó Attila szerk.*: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Budapest: KJK-KERSZÖV, 2005. p.1043-1066.

*Krizsán Brigitta II. éves hallgató,  
Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar  
Nemzetközi tanulmányok szak*

## **Az Európai Unió és a migráció Belső szabadság, külső elzárkózás<sup>1</sup>**

### **1. Európa és a migráció – történeti áttekintés**

#### **1.1 Európa bevándorlási régióvá, a nemzetközi migráció egyik fő vonzáskörzetévé válik**

Európa a nagy földrajzi felfedezések és a gyarmatosítás korától egészen az első világháborúig, tehát az államhatárok megerősödéséig, és az USA 1917-ben bevezetett kvótarendszeréig, tipikus kivándorlási térség volt. A 20. század második felétől azonban egyre jelentősebb bevándorlási régióvá vált.

Ennek több oka van. A második világháború után, a dekolonizációs folyamatok révén poszt-koloniális migráció irányult Európába, főként a nagy gyarmatokkal rendelkező országokba (pl. Franciaország). A huszadik századra a demográfiai robbanás utolérte a harmadik világot, és az Észak- Dél konfliktus olyan markánsná vált, hogy a huszadik század végére a világ lakosságának több mint háromnegyedét adó Dél, a világ jövedelmének körülbelül egynegyedével rendelkezett. Ezzel párhuzamosan a huszadik század második felében Nyugat-Európa némely országában (például Németország) a népességnövekedés stagnálása mellett, a jelentős gazdasági fellendülés következtében a munkaerő iránti igény megnőtt, amelyet a vasfüggöny miatt a szocialista országokból nem lehetett kielégíteni. Munkaerő migráció kapcsán szignifikáns számú vendégmunkás érkezett például Törökországból, amelyet eredetileg rotációs rendszerben képzeltek el, ám ezt nem sikerült megvalósítani. A vendégmunkások hosszú távra rendezkedtek be a befogadó államban és a családegyesítés révén családtagjaik is követték őket.

---

<sup>1</sup> 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.)

A migráció további oka lehet egy ország vagy terület gazdasági eltartó képességének csökkenése, illetve a hagyományos értékrendek erodálódása. Ezek mellett etnikai és politikai menekültek bevándorlása is jellemzővé vált.<sup>2</sup>

Az Eurostat felmérései szerint az Európai Unió 27 tagállamában 18,5 millió harmadik országból érkező bevándorló tartózkodik legálisan. Ezen kívül mintegy 9 millió uniós állampolgár él az EU valamely más tagállamában.

Tehát Európa egy kibocsátó térségből bevándorlási régióvá, az Európai Unió a nemzetközi migráció egyik fő vonzáskörzetévé vált. Ebből következik, hogy az Európai Uniónak szembe kell néznie a migráció által felvetett számos problémával.

## 2. Európának tehát szembe kell néznie a nemzetközi migráció kihívásaival

Ezek lehetnek társadalmi kihívások, mivel Európa, nem klasszikus bevándorlási térség – szemben mondjuk az USA-val, ami tradicionális befogadó nemzet és ahol a bevándorlás folyamatát pozitívként értékelik – így számos országában migrációval kapcsolatos félelmek alakultak ki az emberekben<sup>3</sup> (például a nyugat-európai országok félelme, attól hogy a Keleti bővítés után emberek milliói özönlik el őket). Jellemző, hogy nagy számú beáramlás és kiváltképp a rossz gazdasági helyzet esetén az elfogadás mértéke csökken, a társadalmi feszültségek nőnek, a többségi társadalom tagjai a bevándorlókat okolják az esetleges munkanélküliségért. Felvetődik az integráció – lehet-e, kell-e egyáltalán integrálni a bevándorlókat -, a szegregáció, az asszimiláció, illetve az újonnan bevándoroltak által létrehozott etnikai csoportú országok, multikulturális társadalmak kérdése. Az EU nem fektet nagy hangsúlyt a kisebbségek jogainak védelmére, hát még a migráns kisebbségek helyzetére. Nemzetbiztonsági kérdés, hogy az alkalmazkodni nem tudó szegregáltan élő bevándorlók „gettósodnak”, és így növekszik a bűnözés .

Azonban az illegális migráció ezen kívül más negatív következményekkel is jár. A jogkövetés gyengülését okozza, szoros összefüggésben van a szervezett bűnözéssel, az embercsempészéssel, a „modernkori rabszolgasággal” (illegális becsempészés, útlevel elvétele). Az illegális migránsok által végzett fekete munka pedig a gazdaságra gyakorol igen

---

<sup>2</sup> Cseresnyés Ferenc: Migráció az ezredfordulón, 25.o.

<sup>3</sup> Cseresnyés Ferenc: Migráció az ezredfordulón, 28.o.

rossz hatást. Az Európai Unió egyik fontos, ha nem a legfontosabb célja a migráció területén, hogy az illegális migrációt visszaszorítsa.

Az Európai Unió esetében el kell egymástól különíteni a belső és a külső migrációt. A belső migráció létrehozása egészen az európai integráció kezdetéig nyúlik vissza, amikor is gazdasági céllal a különböző foglalkoztatási szektorokban engedélyezték a munkaerő szabad áramlását. Majd a schengeni térség létrehozásával, a határellenőrzések megszüntetésével egyrészt létrejött a tagállamok közötti szabad mozgás, másrészt pedig a közös, külső, schengeni határok révén a harmadik országokból érkező migráció olyan kérdéseket vetett fel, amelyeket hatékonyan csak európai uniós szinten lehet kezelni.

### 3. A belső migráció kialakulása

A Montánunióról szóló 1952-es szerződés (1952.01.01.) rendelkezik a szén- és acéliparban foglalkoztatott /tagállami állampolgárságú/ személyek szabad mozgásáról. Majd az Euratomról szóló szerződés a nukleáris piacon foglalkoztatott munkavállalók szabad mozgásáról.

A Római Szerződés első részében megfogalmazódik a szabad mozgási elv. A munkavállalók, a gazdasági tevékenységet végző önálló vállalkozók, és a szolgáltatásokat nyújtók szabad mozgását irányozza elő. „A Római Szerződés gazdasági motivációkra épült és a Közös Piac létrehozásának szellemében akarta megvalósítani a szabad mozgást. A három csoport mozgó gazdasági faktort jelentett a munkaerő optimális elosztása elméletének megfelelően.”<sup>4</sup>

Majd az 1986-os Egységes Európai Okmány<sup>5</sup> a szabad mozgást a gazdaságilag inaktív csoportokra is kiterjeszti és kimondja a személyek szabad mozgásának szükségességét. 1990-ben a tanács elfogad három irányelvet a diákok, nyugdíjasok és a magukat önerőből eltartók illetve családtagjaik szabad mozgásáról.

Az 1985. június 14-én aláírt Schengeni Egyezmény<sup>6</sup>, majd az 1990-ben Schengeni Egyezmény Végrehajtásáról szóló Egyezmény<sup>7</sup> kiteljesítette a személyek szabad mozgását,

---

<sup>4</sup> Lukács- Király: Migráció és az Európai Unió, 171.o.

<sup>5</sup> A Közösség célkitűzése: „olyan belső piac amelyet a tagállamok között az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása korlátjainak lebontása jellemez.”, Migráció és az Európai Unió, 172.o.

<sup>6</sup> Schengeni Egyezmény: rendelkezik az ellenőrzéseknek a belső határokon való fokozatos megszüntetéséről, Migráció és az Európai Unió, 149.o.

létrehozta a belső migrációt. Hiszen a nemzetközi migráció differencia specifikája az államhatár átlépése. Zolberg szerint „az államok határok fölötti ellenőrzése különbözteti meg a nemzetközi migrációt, mint meghatározott társadalmi folyamatot”. A Schengeni Egyezmény értelmében a részes államok a külső határellenőrzésüket megerősítették, amely során végbement a beutazási feltételek harmonizálása, az idegenrendészeti szabályok egységesítése.

Létrehozták a SIS<sup>8</sup>-t. Kooperáció jött létre a személyek szabad mozgása, a közrend és közbiztonság védelme, a határon átnyúló bűnözés elleni fellépés és az illegális belépések megakadályozása területén. A belső határállomásokon megszűnt a személyazonossági okmányok bemutatása - legyenek akár az EU állampolgárai, akár más ország lakói. Az EU tagországok, továbbá Svájc, Izland és Norvégia állampolgárai szabadon mozoghatnak a schengeni térségben; ám az Európai Unión kívüli, közös listán szereplő országok állampolgárainak vízumot kell kérniük attól az országtól, melyen keresztül belépnek a schengeni térségbe. Ez a vízum minden a schengeni térséghez tartozó országban érvényes. A menedékjogért folyamodók kérelmét az az ország intézi, amelyen keresztül ezek a személyek az EU területére kívánnak lépni.

Törvénytelen bevándorlás esetén annak az országnak kell gondoskodnia a bevándorlóról (és adott esetben a határra szállítását biztosítania), amelyen keresztül a bevándorló a térségbe érkezett.

A schengeni térség és határok létrehozásának következménye, hogy ha az illegális bevándorló az egyik tagállamba bejutott, attól kezdve bármelyik másik ország területére átjuthat, „elveszve a rendszerben”. Így egy új típusú problémát is felvet: benntartja azokat akik bejutottak a térségbe. A legnagyobb mértékű illegális bevándorlás a MAGHREB országok felől érkezik az Európai Unióba,<sup>9</sup> ezek az országok nemcsak kibocsátó, hanem tranzit országok is egyben. Az Euro- mediterrán együttműködés, a Barcelonai folyamat<sup>10</sup>, is azt célozza meg, hogy a térségből érkező illegális migránsok számát korlátozzák.

A schengeni térségben a belső migráció azonban még mindig nem olyan mértékű mint a külső migráció. Ez magyarázható azzal, hogy az európai emberek mobilitása nem elég magas; nem lehet összehasonlítani például az amerikai emberek mobilitásával. De főleg a

---

<sup>7</sup> Végrehajtási Egyezmény: „a személyek belső határokon való ellenőrzésének megszüntetéséről és ennek a külső határookra való kihelyezéséről”, Migráció és az Európai Unió, 149.o.

<sup>8</sup> Schengeni Információs Rendszer: lehetővé teszi a körözött, beutazási és tartózkodási tilalom alatt álló, vagy egyéb közbiztonsági okokból nemkívánatos személyek kiszűrését, Migráció és az Európai Unió, 154.o.

<sup>9</sup> 2006 első 10 hónapjában 27000 migráns ért partot a Kanári-szigeteknél. Towards a European Migration Policy

<sup>10</sup> A Barcelonai Folyamat keretében 1995 óta az EU a Maghreb országoknak hiteleket, támogatásokat nyújt.

Tárgyalásokat folytat velük, toloncegyezmények aláírására is sor került.

közép-kelet-európai térségben meghatározó lehet az is, hogy az emberek nem rendelkeznek kellő idegen nyelv ismerettel.

#### 4. A bevándorlási politika

Egyrészt mivel az EU bevándorlási térséggé vált, másrészt pedig létrejöttek a Schengeni közös külső határok, a bevándorlási politika kiemelt fontosságú az Európai Unióban. Hozzájárul ehhez, hogy a migrációs folyamat könnyen gerjeszthető, de annál nehezebben állítható meg; a szabályozásra korlátozott lehetőség van.

Közös politika a menekültkérdés és határvédelem területén alakult ki, egységes uniós migrációs politikáról azonban nem beszélhetünk. Egyik ország sem szeretne lemondani a bevándorlással kapcsolatos szabadságáról, hiszen ez érzékeny, politikai kérdés lehet. Az országok maguk kívánják meghatározni, hogy mennyi embert, milyen feltételekkel fogadnak be. „A kivándorlás emberi jog, a bevándorlás nem.”<sup>11</sup> A nemzetállam kialakulása óta az állam a saját lakossága emberi jogainak védelmében korlátozza más ország embereinek védelmét. Ám egy szupranacionális migrációs politika kialakításához szükség lenne az Európai Unió, illetve a tagállamok érdekeinek összehangolására.<sup>12</sup> Mivel a migrációs- és menekültpolitika az állami szuverenitás fontos részét képezi, a Maastrichti Szerződés<sup>13</sup> nem utalta ezeket a politikákat a szupranacionális, első pillér hatáskörébe. Az Amszterdami Szerződés helyezte át ezeket a politikákat a kormányközi, harmadik pillérből az első pillérbe, ahol az Európai Unió érdekei és a kormányköziség helyett a nemzetek feletti, szupranacionális együttműködés valósul meg. Eddig azonban az egységes migrációs politika kialakítására tett kísérletek kudarcot vallottak. Jóllehet ez nem az uniós intézmények tétlenségének köszönhető, hiszen számtalan jogi aktus született, amely a tagállamok közti harmonizációt célozta meg. A tagállamok azonban eltökéltek azt illetően, hogy bármilyen közös politika a lehető legkevesebb kiigazítást tartalmazza az ő már meglévő álláspontjukhoz, saját érdekeik által vezérelt migrációs politikájukhoz képest. Így az a helyzet áll elő, hogy amíg az Unió nem rendelkezik ezen a területen kötelező, olyan jogi eszközökkel, amelyeket valamennyi tagállam

---

<sup>11</sup> Heller Ágnes

<sup>12</sup> Maria Teresa Bia: Towards an EU Immigration Policy: Between Emerging Supranational Principles and National Concerns, EDAP paper, 2004/2.

<sup>13</sup> Maastrichti Szerződés (TEU): 1993. november 1.-én lép hatályba, létre hozza az Európai Uniót és annak három pilléres szerkezetét.

hajlandó elfogadni és alkalmazni, addig a tagállamok továbbra is a saját politikájukat fogják alkalmazni, a nemzeti érdekeiket figyelembe véve.

Ahhoz, hogy közös, egységes migrációs politika létrejöhessen, először is tisztán el kell különíteni azt, a menekültpolitikától, illetve a migrációs politikának ötvöznie kellene társadalmi, gazdasági, biztonsági és fejlesztési kérdéseket.

A Schäuble-Sarkozy papír, amely a 2006 októberében Stradford-upon-Avon-ben tartott informális találkozó eredményeképp született, hasznos javaslatokat tesz egy európai migrációs politika kialakítására. E szerint a hosszú távú gazdasági migrációt kvótákkal, míg a rövid távú migrációt ideiglenes vízumokkal kellene szabályozni. Az egy évnél nem hosszabban az Európai Unióban tartózkodó ideiglenes munkavállalók csak akkor dolgozhatnak ha a munkaadójuk kifizetné az ideiglenes munkavállalási engedély díját. Így ez a szegmense munkaerőpiacnak a munkáltatóhoz lenne kötve. Az engedélyt legfeljebb egy évre lehetne kiállítani, hogy elkerüljék azt a tipikus problémát, hogy a vendégmunkások véglegesen a fogadó országban maradnak.<sup>14</sup>

## 5. A bevándorlási politika alakulása az Európai Unióban

Edinburghban 1992-ben az Európai Tanács már meghatározott olyan irányelveket, mint a vándorlást kiváltó okok csökkentése, az illegális bevándorlás elleni harc, a kiindulási és tranzit országokkal megállapodások kötése. Ezek a stratégiai iránymutatásokat azzal a céllal hozták meg, hogy egy jövőbeli migrációs politika alapját képezzék.

Az Európai Bizottság 1994-ben benyújtott javaslatában a migráció hatékony kezelését illetően megfogalmazta a migrációs nyomás ellensúlyozására hozott intézkedések, a bevándorlás hatékony ellenőrzésének fontosságát. Ám a következő években az Unió mégsem tudta elérni, hogy a kivándorlási hajlam és a tényleges kivándorlás ne növekedjen.<sup>15</sup>

Az Osztrák elnökség alatt (1998) született meg az a koncepció, amely az Edinburghi találkozó, a Bizottság 1994-es állásfoglalása, és az Amszterdami Szerződés eredményeit figyelembe vette. Ezek alapján a EU bevándorlási politikájának nyolc fő kérdést kell érinteni. Ezek az alábbiak voltak: - a főbb kibocsátó térségekben a vándorlási kényszer csökkentése, - az illegális migráció, embercsempészet és szervezett bűnözés elleni harc, - a migráció

---

<sup>14</sup> Towards a European Migration Policy, Intereconomics, 290-291.

<sup>15</sup> Migráció és az Európai Unió, 128-129.



szabályozása ( pl. családgyesítésre vonatkozó törvények), - a törvényes beáramlás szabályozása a személyáramlás minden szintjén, - a legális migránsok státusának rendezése, - a menekültek védelme, - a bevándorlási politika egységesítése, és - a kibocsátó- és tranzit országokkal való együttműködés, egyezmények megkötése által.<sup>16</sup>

Ezeknek megfelelően 1999. őszén a tamperei európai tanácsi ülés létre hozta a Tamperei Programot. Amely egy pontos menetrend volt (1999-2004) és a közös menekültügyi és bevándorlási politika alapjait létrehozandó olyan célokat tartalmazott, mint a legális és illegális migráció együttes kezelése, a legális migráció elősegítése például diákok, kutatók esetében, információs kampányok elősegítése, családgyesítés, a közös politika továbbfejlesztése a vízumokkal és hamis okmányokkal kapcsolatban, hatékony fellépés az embercsempészség; az illegális migránsok helyzetét kihasználó tevékenység ellen, szorosabb együttműködés a tagállamok határőrizeti szervei között, a schengeni acquis-ban foglalt elvárások megvalósítása, hatékony segítség a kibocsátó és tranzit országoknak az önkéntes hazatérés elősegítése érdekében, illetve visszafogadási egyezmények megkötése az EU és a harmadik országok között.

Az Európai Tanács 2004. novemberében a Hágai Program keretében 5 évre 10 prioritást határozott meg. Ezek a következők voltak: az irányított migráció (managed migration), annak a felismerése, hogy a legális migrációnak nagy szerepe van a gazdasági fejlődés elősegítésében, a harmadik országokkal fenntartott partnerségi kapcsolat, segítség nyújtása ezen harmadik országoknak, egy hatékony kitoloncolási és hazatelepítési politika, illetve új elemként megjelenik a jogszerűen Európai Unióban tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok integrációjának elősegítése.

A Bizottság migráció kezelésére előirányzott intézkedései, „Politikai terv a legális migrációról”<sup>17</sup> 2005-ben a következőket tartalmazzák: Közös EU szabályokra van szükség a migráció hatékony kezelése érdekében. A bevándorlás minden dimenzióját szem előtt kell tartani, így foglalkozni kell a beilleszkedés elősegítésével, az illegális migráció elleni harccal, stb. A migráció, kedvező hatással lehet az Európai Unióra és a kibocsátó országokra egyaránt, ha a migránsokat ösztönözni tudják arra, hogy térjenek vissza a származási országokba és ezzel küszöböljék ki az agyelszívás (brain drain) okozta hátrányokat . A kibocsátó- tranzit- és cél országok közös stratégiát hozzanak létre a migráció kézben tartására. Az EU működjön

---

<sup>16</sup> Migráció és az Európai Unió, 130-131.

<sup>17</sup> A Bizottság közleménye, Politikai terv a legális migrációról {SEC(2005) 1680}

együtt a partnerországokkal, és a legfontosabb afrikai kibocsátó országokkal, járuljon hozzá a szegénység kezeléséhez.

A Bizottság 2007-es közleménye szerint az EU harmadik országokkal mobilitási csomagokra kötne megállapodást, bizonyos feltételek teljesülése esetén, mint például az illegális migrációval kapcsolatos együttműködés vagy a hatékony visszafogadási mechanizmusok működése. Egyértelműen szükség van az EU és a harmadik országok közötti legális migráció különböző formáinak hatékonyabb megszervezésére. Ezek a mobilitási partnerségek figyelembe veszik az adott harmadik ország jellegzetességeit, és azon kötelezettségeit, amelyeket vállalt az illegális migráció elleni fellépés és a hazatérők újrabeilleszkedésének megkönnyítése, illetve gazdasági és szociális keretfeltételek javítása terén. Kedvezőbb legális bevándorlási lehetőségeket biztosítanak ezen országok állampolgárai számára. Előírányozzák az agyelszívás veszélyének kezelésére és a körkörös vagy visszatérő migráció ösztönzésére szolgáló intézkedéseket, a bevándorlók visszatérésének támogatását. A körkörös migrációt, - a migráció olyan formája, amely két ország között bizonyos fokú jogszerű oda-vissza mobilitást tesz lehetővé - egyre inkább elismerik a migráció kulcsformájaként hozzájárulva így a rendelkezésre álló erőforrások hatékonyabb felosztásához és a gazdasági növekedéshez.

A körkörös migráció sikere azonban kérdéses lehet, hiszen a vendégmunkás programok leállítására sem volt sikeres (például Németország és a török vendégmunkások esetében). Ebben nagy szerepe volt az etnikai alapon szerveződő vállalkozásoknak, az informális hálók - a személyes kapcsolatok és a társadalmi hálók – kialakulásának, a családgyegetítésnek, de sok esetben az egyéni motivációknak (pl. a bevándorló még nem tudott elég jövedelemre szert tenni).<sup>18</sup>

## 6. Az Európai Unió közvetett módon is próbálja alakítani a migrációs politikát

Erre jó példa a harmadik országokkal kötött egyezmények, megtartott konferenciák, az Euro-mediterrán együttműködés, de a Hágai Program keretében meghirdetett partnerségi kapcsolatok is.

Ilyen együttműködés az euro-mediterrán (Euromed), tehát az észak-afrikai országokkal való együttműködés, amely Afrikából érkező migrációt hivatott kezelni. Ennek a

---

<sup>18</sup> Hárs Ágnes: A nemzetközi migráció néhány problémájáról, Szociológiai Szemle, 1992/2. 123-137.

konstruktív partnerségnek a keretében a problémát helyben kívánják megoldani, például munkahelyteremtéssel, az észak-afrikai országoknak infrastruktúrát, munkaerőt biztosítanak hogy még a tengereken fenntartsák az illegális migránsokat.

A 2007-ben megtartott AKCS (Afrikai, Karibi, Csendes-óceáni államok)-EU közös parlamenti közgyűlése is számos intézkedést helyezett kilátásba. A közgyűlés állásfoglalása figyelembe vette, hogy az agyelszívás nagy veszteségeket okoz a fejlődő világnak. Továbbá, hogy a munkaerő elvándorlása olyan létfontosságú ágazatokból, mint az oktatás és az egészségügy egyrészt a szakemberek oktatásába investált költségek elvesztését, másrészt pedig a képzett, tapasztalt szakemberek elvesztését, sőt még adókiesést is jelenthet a származási országnak.

Ugyanakkor leszögezi, hogy a migránsok által hazautalt jövedelmek nemcsak a migránsok családjainak jelentenek bevételt, de a származási ország gazdaságára is pozitív, anticiklikus hatással vannak.

Ezek alapján előirányozza, hogy konkrét migrációs politikákat, illetve rendszereket dolgozzanak ki, főleg Afrika szubszaharai országaira vonatkozóan. A fejlődő országokban növeljék az oktatásra fordított összegeket, hozzanak létre nemzeti és regionális kiválósági központokat, egyetemeket és kutatási intézeteket. Segítsék elő a migránsok visszatérését, például azzal, hogy a nyugdíjakat hordozhatóvá teszik, továbbá migrációs információs és irányító központokat<sup>19</sup> hoznak létre.

A migráció nyilván nem jelent önmagában megoldást egy demográfiai problémával küzdő országban, de mégis kívánatos a fejlett országok számára, a születésszám drasztikus csökkenése, és az elöregedő társadalom miatt. Az európai országok nagy részében túl alacsony az aktivitási ráta, a lakosságon belüli aktív népesség arányát tehát növelni kellene, amihez a migráció egy lehetséges megoldás. Hosszú távon csak akkor tarthatóak fenn a jóléti államok, és a szociális ellátó rendszerek (például: nyugdíjrendszer), ha az aktív népesség aránya nem csökken.

Ha Németország nem fogadna bevándorlókat 2050-re 81,7 millióról 58,8 millióra csökkenne az ország népességének száma. Ha a jelenlegi népességszámot akarnák megőrizni évi 324ezer bevándorlót kéne fogadniuk. Az Eurostat statisztikái alapján 2004-ben Németország lakosságának 14,7%-a volt 14 éves kor alatti, 2050-re ez a szám valószínűleg

---

<sup>19</sup>Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2007.10.26. C254/33

Céljuk, hogy információt és támogatást nyújtsanak a potenciális és a visszatérő migránsoknak.

Az első migrációs információs központot Bamakóban (Mali) hozzák létre.

már csak 11,9% lesz. Ezzel szemben a 65 év feletti aránya 2004-ben még 18% volt, ám 2050-re a lakosság 31%-a 65 évnél idősebb lesz<sup>20</sup>. De nagyon hasonlóak az adatok Spanyolországra, Ausztriára és Olaszországra vonatkozóan.

Az Európai Uniónak mint a világgazdaság egyik központjának, az USA-val és a Távoll-Keleti térséggel folytatott versenyében is meghatározó lenne a népesség és ezáltal a gazdasági fejlődés növelése. Gazdasági szempontból a migráció egyrészt azért előnyös, mert a migránsok, Michael Piore a munkaerő szegmentáltságáról szóló elméletének megfelelően, olyan szekunder munkákat vállalnak, amiket a hazai lakosság általában nem. Másrészt pedig az agyelszívás jelenségének következtében a befogadó országok képzett, nagy tudású szakemberekre tesznek szert.

Ám nem szabad elfeledkeznünk arról, hogy az éremnek két oldala van, a munkaerő elvándorlása a fejlődő országokban további nehézségeket szül. Botswana fővárosában például a kórház körtermeinek felét be kellett zárni, mivel annyi ápoló hagyta el a hazáját és az Egyesült Királyságban, illetve más Nyugat-európai országban kapott munkát.<sup>21</sup>

Az Európai Uniót pedig az illegális migráció, annak számos káros hatása, illetve a multikulturális társadalmak és ennek kapcsán jelentkező társadalmi feszültségek érintik negatívan.

A fejlődő országokból a fejlett országokra gyakorolt migrációs nyomás a jövőben nem fog csökkenni, az Észak és Dél közötti különbség továbbra sem fog mérséklődni, sem gazdasági, sem demográfiai aspektusból.

---

<sup>20</sup> A Bizottság Közleménye: Politikai terv a legális migrációról (2005). Az ebben szereplő Eurostat adatai alapján.

<sup>21</sup> House of Lords: Economic Migration to the EU, 19. o.

## Felhasznált irodalom

- Cseresnyés Ferenc*: Migráció az ezredfordulón, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2005
- Lukács Éva- Király Miklós (szerk.)*: Az Európai Unió és a migráció, Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest, 2001
- Hárs Ágnes*: A nemzetközi migráció néhány problémájáról, Szociológiai Szemle, 1992/2. 123-137.
- Castles-Stephen*: A migrációs politikák kudarcainak okai, Kisebbségkutatás, Lucidus Kiadó, 2004. 1. szám
- Maria Teresa Bia*: Towards an EU Immigration Policy: Between Emerging Supranational Principles and National Concerns, European Diversity And Papers, 2004/2.
- Thomas Straubhaar*: Towards a European Migration Policy, Intereconomics, 2006. November/December, 290-291.
- House of Lords*: Economic migration to the EU, published by the Authority of the House of Lords, London, 2005
- Az Európai Unió Hivatalos Lapja* 2007.10.26. C254/33
- A Bizottság Közleménye*: Politikai terv a legális migrációról {SEC(2005) 1680}

Merkovity Norbert PhD hallgató,  
Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar  
Politológiai Tanszék

## Politika a XXI. században Új civilek – új hálózatok. Új törésvonal?<sup>1</sup>

### 1. Bevezető – a digitális szakadék leválasztása a problémáról

Mára minden kétséget kizáróan a digitális technológiák életünk szerves részeivé váltak. Ez nem csak annak köszönhető, hogy végtelen számú információ vált elérhetővé, vagy bárki, bárhol, bármikor kommunikálhat bárkivel, bárhová és bármeddig, hanem annak is, hogy az információ karnyújtásnyi, vagy inkább „ujjnyomásnyi” távolságba került úgy, hogy mindeközben a felhasználók információhoz való hozzáférése potenciálisan univerzálissá<sup>2</sup> vált (Barnett, 1997). Persze, mindezeknek megvan a maguk árnyoldala is, ami egyik oldalon információ-túltelítettség (*information overload*) formájában, a másik oldalon pedig az információs technológiáktól való merev elzárkózásban jelentkezik, nem megfelelően azokról, akik pusztán születésüknél fogva a digitális szakadék túloldalára kerültek.

Értelmezve az információs hálózatokhoz nem jutókat, kettős felosztást tudunk alkalmazni. Egyik oldalon vannak azok, akik nem akarnak kapcsolódni. Ők elsősorban az idősebb generáció tagjai, ezért nevezhetjük ezt a fajta digitális szakadékot generációs szakadéknak<sup>3</sup> is. Az Eurostat 2006. évi statisztikái szerint az EU 27-ben a 65 év felettiiek mindössze egy tizede használta rendszeresen az internetet.<sup>4</sup> A lisszaboni célokat szem előtt tartva, miszerint az információs és kommunikációs technológia (IKT) szektort kell erősíteni,

---

<sup>1</sup> 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.)

<sup>2</sup> Az univerzális hozzáférés alatt az internetképes mobiltelefonok elterjedését, a mikrohullámú, vezeték nélküli internet, vagyis a Wi-Fi terjedését, illetve az egyéb, nem hagyományos értelemben vett mobiltelefon és nem számítógépes (pl. PDA) eszközök terjedését értem.

<sup>3</sup> Természetesen a generációs szakadék már az új technológiák megjelenése előtt is létezett. Az itt taglalt szakadék csak színezi a korábbról ismert állításokat.

<sup>4</sup> 2006-ban az EU 27 lakosságának 12,6%-a. Forrás: Eurostat, elérhető: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies\\_new\\_population&root=Yearlies\\_new\\_population/C/C1/C11/caa15632](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies_new_population&root=Yearlies_new_population/C/C1/C11/caa15632) (utolsó elérés: 2007. október 28.).

az Európai Unió i2010 kezdeményezése keretében „Idősödés jólétben az információs társadalomban” címen az IKT-ra és az öregedésre vonatkozó cselekvési tervet alkotott az Európai Közösségek Bizottsága. E terv szerint három eszközzel kell küzdeni a generációs szakadék ellen:

1. Időskor jólétben munkavégzés mellett, vagyis kereső tevékenység időskorban;
2. Időskor jólétben a közösségben: a cselekvő és alkotó társadalmi tevékenység megőrzése;
3. Időskor jólétben otthon: hosszabb ideig tartó, egészségesebb és jobb életminőség a mindennapok során a technika segítségével, messzemenően független, önellátó és méltóságteljes életvitel mellett.<sup>5</sup>

Várhatóan a három cselekvési program egyike sem valósul meg teljes mértékben, ez magyarázható az időskorú lakosság új technológia iránti idegenkedésével.

A másik oldalon azok állnak, akik – anyagi okok miatt, vagy a fejletlen infrastruktúra miatt – nem tudnak kapcsolódni a digitális technológiákra. A Nemzetközi Távközlési Unió adatai szerint 2005 vége óta több mint kétmilliárd mobiltelefon tulajdonos, és közel egymilliárd internetező él a Földön (bővebben lásd: digital life – ITU Internet Report, 2006). Ezek szerint több mint négy milliárd embernek nincs mobiltelefonja, és több mint ötmilliárd nem jut internethez. Különös színezetet ad ennek a gondolatnak, hogy ez a digitális szakadék ugyanúgy megtalálható például Afrika és Európa között, mint ahogy Európában város és vidék között, vagy egy város két negyede között. Őket nevezhetjük a globális munkásosztálynak, utalva az industrializmus korára, amikor a munkások lassú lépések mentén vívták ki maguknak a jogokat. Hasonló történik ma a globális munkásosztállyal, amelynek az információhoz való jog kivívásában olyan projektek segítenek, mint a világhírű 100 dolláros laptop. Az önmagát 1967-ig visszaeredeztető elképzelés<sup>6</sup> a szegény gyerekeken kíván segíteni, oly módon, hogy egy olcsó, de felhasználási lehetőségeit tekintve hatásos számítógépet ad nekik – remélve, hogy hosszú távon ugyan – így sikerül megoldani a digitális szakadék problémáját.

---

<sup>5</sup> Idősödés jólétben az információs társadalomban - i2010-kezdeményezés - Az információs és kommunikációs technológiákra és az öregedésre vonatkozó cselekvési terv {SEC(2007)811}. A teljes szöveg elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0332:HU:NOT#top> (utolsó elérés: 2007. október 28.).

<sup>6</sup> A 100 dolláros laptop hivatalos honlapja elérhető a <http://www.laptop.org/> (utolsó elérés: 2007. november 22.) oldalon.

Azonban mielőtt továbblépnék, meg kell jegyezni, hogy a digitális megosztottság nem csak a klasszikus gazdag–szegény megosztásban létezik. Ugyanúgy jelen van az etnikai kisebbség–többség, nő–férfi, gyári munkás–irodai alkalmazott, stb. között, amely megosztottságok szintén várják a maguk „100 dolláros” megoldását.

## 2. Új civilek

A bevezetőben említett két felosztás nyomán egyértelmű, hogy ebben a fejezetben azokról a felhasználókról lesz szó, akik anyagi, infrastrukturális (és nem utolsó sorban földrajzi) helyzetüknél fogva tudnak és akarnak kapcsolódni az információs hálózatokhoz. Felvetődhet a kérdés, hogy amennyiben már kapcsolódtak, akkor miért kell velük külön foglalkozni? Erre elsősorban azért van szükség, mert a felhasználási módjukban eltérő jellemzőket találunk, amelyekkel érdemes tovább foglalkozni.

### 2.1. A kiindulópont

Mielőtt megállapítanánk a különbségeket, a kiindulópontot kell megkeresni. Ez pedig nem lesz más, mint az egyén, vagyis a felhasználó. Elfogadva a narratív pszichológia azon tételét, hogy akár csak a naplórészlet, ugyanúgy az online világban az individuum nem reprodukálja, hanem rekonstruálja önmagát (lásd: Tókos, 2006: 48–61.), nem állítható a virtuális identitásról az a sokat emlegetett nézet, miszerint a társadalomban megtalálható (elsősorban gazdag–szegény) megosztottságok ugyanúgy reprodukálódnak az információs hálózatokon is (Winner, 1997; Nyíri, 1999). Ennek a gondolatnak az a pszichológiai nézet lehet az alapja, mely szerint az identitás abban a metszéspontban helyezkedik el, ahol az egyén társadalmi reprodukciója és a társadalmi részrendszerek reprodukciója találkozik (Pataki, 1989).<sup>7</sup> Az új technológiák adta lehetőségeket kihasználva, miszerint a szemtől–szembeni interperszonális kapcsolatokat nehézségeinek részleges megkerülésével lehet ismerkedni, kapcsolatot tartani, egyáltalán kommunikálni, az egyének a valós életből ismert

---

<sup>7</sup> Nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy Pataki Ferenc ellenzi az identitás fogalmának a pszichológián túlra történő kiszélesítését. Azonban az új civilek kiindulópontját és megértésük alapját véleményem szerint valahol az identitás és az önreprezentáció mezsgyéjén kell keresni, már csak azért is, hogy túllépjünk azon a kliséen, miszerint a hagyományos társadalomból ismert rétegek ugyanúgy reprodukálódnak az információs hálózatokon. Ez az állítás már csak azért is sántít, mert míg a hagyományos társadalomban a materiális javak, addig az online hálózatokon (a többi között) az információ számít.



identitásukra alapozva, de más logikával működő személyiséget rekonstruálhatnak maguknak. Az egyén rekonstruálásban azonban nem köszön vissza egyértelműen a társadalmi helyzet, hiszen, maradva a gazdag–szegény elkülönítésnél, aki kapcsolódik, ugyanahhoz a hálózathoz csatlakozik, mindenki ugyanannak a témának különböző variánsaihoz tud hozzászólni, mindenki ugyanolyan eséllyel csatlakozhat közösségekhez, vagy tud közösséget alapítani. Nico Stehr (2007) szerint az új média gyors elfogadásának és elterjedésének hála érzékelhetjük, hogy ezek hatással vannak a társadalmi hierarchiákra éppúgy, mint az egyenlőtlenségekre és a részvételi lehetőségekre is. Tehát új technológián megjelenő civilek nem a posztindustrialista társadalomból megszerzett helyüket keresik a hálózatokon, hanem saját utat kezdenek el járni.

Az egyének identitásának esszenciáját Sonnevend Júlia (2007: 12.) ragadja meg a Google Earth kapcsán:

„A kezdetekkor a Google Earth–t kizárólag a gazdasági elit egyik prominens képviselője, a Google Inc. hozta létre, és ennyiben a panorámafestészet klasszikusan elitista hagyományába illeszkedett, ám ami jelenleg tapasztalható, már eltér a sok évszázados tradíciótól. Több millióan alakítják álmaik, vágyaik, elképzeléseik szerint a Google Earth terét, mely akár a demokratikus kultúra megvalósulásának egyik mintapéldájaként is említhető. [...] Azok, akik számítógépes karaktereiket beépítik a Google Earth terébe, fényképeket töltenek fel, vagy éppen kedvenc épületeiket jelölik ott be, a legkülönbözőbb világokból érkeznek; a nagyszámú egyéni résztvevő miatt a projekt sohasem válhat egyetlen világnézet hírnökévé”.

Nem válhat egyetlen világnézet hírnökévé egyrészt, mert az állampolgárai a nemzeti eszme és politika táptalaját adó állam határain átnyúlnak, amikor nemzetközi közösségekhez csatlakoznak, mint amilyen például a Google Earth, a Facebook, a Myspace... Másrészt, a választók az eddigiektől eltérő logika szerint szegmentálódnak majd a régi államhatárokon belül. A hálózatok további fejlődését biztosítja, hogy a már említett hagyományos interperszonális kapcsolatok nehézségeit részben megkerülve a szociális igazságosság és a kölcsönös tisztelet minimuma az alap, amire épülnek. Céljuk pedig a hatalmi rendszer megváltoztatása, illetve azoknak a gátaknak az eltávolítása, amelyek megakadályozták eddig, hogy az emberek részt vegyenek az őket érintő ügyek megvitatásában (SCCD, 2001). Az

immár rekonstruált individuummal rendelkező, hálózatokba szerveződő, politikai megnyilvánulásait kifejező állampolgároknak igényeik is lesznek. Ezért kénytelen a politika is észrevenni az új civileket és lehetséges alternatívákat nyújtani nekik.

### 3. Új hálózatok – az aktív-inaktív hálózatok

Az információs hálózatok segítségével a civilek olyan aktív politikaalkotókká válhatnak, mint amilyen a média. A mód, ahogy a hálózatokhoz nyúlnak determinálja, hogy milyen csoportba kerülnek a felhasználók. Az aktív információs hálózatok használata közvetlenül visszahat a technikai rendszerre, míg az inaktív az alkalmazások és rendszerek befogadói, akik nincsenek közvetlen kölcsönhatásban a rendszerrel, de hozzájárulnak annak evolúciójához. Manuel Castells az internetre nézve ezt a megkülönböztetést a termelő és fogyasztó felhasználók terminológiával választotta szét (Castells, 2002). Szerinte a termelő felhasználók hajtják előre az új fejlesztéseket, a fogyasztók pedig az így nyert eredményeket használják. Némi megkötéssel az aktív–inaktív hálózatok felhasználói leírására is alkalmazni fogom ezt a különbségtételt.

Táblázatba szedve a két felhasználói csoport eltérő viselkedésmódját, a következőt kapjuk:

	aktív/termelők	inaktív/fogyasztók
A mindennapok helye:	Netizenek, információs ismertségi hálózatok (social networks) tagjai;	Az információs hálózatokon kívül élnek közösségi életet;
Az információs hálózatokhoz való viszony:	Az új technológia eszköz és cél;	Az új technológia eszköz;
Mire használják a hálózatokat?	Az ún. web 2.0 (közösségi) internetezés hívei, véleményeket, információkat gyűjtenek és osztanak meg;	Mozgósításra alkalmas kommunikációs csatornaként használják;

Az egyének kapcsolódása a hálózatokon belül:	A szociális igazságosság és a kölcsönös tisztelet minimuma az alap, amire épülnek;	A hagyományos interperszonális kapcsolatok az elsődlegesek;
Szerveződési formáik:	A cracker/hacker kultúra hagyományainak folytatása;	Smart mobs és flash mobs;
Politikai érdekeik:	E–közigazgatás, e–demokrácia, e–ügyintézés...;	Demokrácia;
Céljaik:	Elsősorban az információs hálózatokhoz köthetők a célok (pl.: net neutralitás);	Céljaival általában könnyű szimpatizálni (pl.: környezetvédelem);
Politikai szélsőségeik:	Netokrácia (és szervertamadások);	Adhokrácia;
Szélsőséges megnyilvánulásaik:	Kormányzati–, banki–, média–szervek megtámadása, zavarása;	Utcai zavargások.

A táblázatból kitűnik, hogy az aktívak netpolgárok, akik ismerik az érdeklődési körükben fellelhető ismertségi hálózatok működési módozatait, nem egy esetben esetleg manipulálni is tudják azokat, addig az inaktívak a hagyományos, úgynevezett. *offline* körökben mozognak otthonosabban, azoknak a manipulálásához értenek inkább. Az ismertségi hálózatok az inaktívak esetében az offline élet kiterjesztése. Emiatt az új technológiát elsősorban mint a célhoz vezető eszközt használják. Az aktívak az eszköz mellett a célt is ugyanitt találják. Értve az eltérő logikát, már részletesen is szét lehet választani a két csoportot.

### 3.1 Az inaktív hálózatok

Az elnevezésük nem azt a momentumot kívánja megragadni, hogy az inaktív hálózatok cselekvésüket tekintve passzívan kezelik az új technológia adta lehetőségeket. Ellenkezőleg. Hálózataik nagyon is aktívak, viszont, mint azt már jeleztem olyan *offline* hálózatok digitális továbbéléseiben kell őket keresni, mint amilyenek a környezetvédő, emberi jogok védelméért küzdő, globalizáció ellenes szervezetek, esetleg egy ideológiai mentén, mint amilyen a kommunizmus, neofasizmus. Míg az előbbi szervezetek céljaival könnyű szimpatizálni, és könnyű mögéjük állni, addig az ideológiai hálózatok már–már a földalatti mozgalom jegyeit viselik, annak minden üldöztetésével együtt, ugyanakkor az új technológiának köszönhetően a nagyközönség különösebb erőfeszítés nélkül elérheti őket.

Az inaktív hálózat működése közben a szervezetelméletből ismert adhokrácia<sup>8</sup> lesz úrrá. Az adhokrácia kifejezést Alvin Toffler (1970) alkotta. Ő a bürokrácia ellentétéjeként használja, vagyis amikor a döntéshozatal – a folyamatosan újrastrukturálódó környezet következtében – a tagok és az egységek közötti állandó egyeztetés nyomán jut deklarációra. Manapság erre jobb platformot nem is lehetne találni, mint a digitális eszközöket és hálózatokat.

Az adhokrácia nyilvánvaló működését akkor lehet látni, amikor az inaktív hálózatok az utcára vonulnak. Egyben ez ad magyarázatot arra is, hogy egy alapvetően gazdasági fogalomból hogyan lesz politológiai fogalom. Az adhokrácia részletes leírását Howard Rheingold tette meg, és utána nevezi a szakirodalom az ilyen megmozdulásokat *smart mobs*-nak. Rheingold szerint a régi (telefon, média, adatbázis–tárolók) és az új technológia (elsősorban az internet, mobiltelefon) összeolvadásának köszönhetően mára „dumb mobs”-t felváltotta a notebookokkal, gps-ekkel, PDA eszközökkel, 3G alkalmazásokat használó telefonokkal felszerelkezett smart mobs (Rheingold, 2002). Egyszerűbben tudják mozgósítani magukat, emiatt ha a hatalommal való összetűzésről van szó, sokkal könnyebben tudnak mozogni. Szorosan ehhez a fogalomhoz kapcsolódik, csak az esemény hosszúságában más a *flash mobs*<sup>9</sup>, amely rövid idejű, villám akciókat jelent. Közismert példája a Critical Mass elnevezésű kerékpáros felvonulás, ami valójában nem flash mobnak indult. Az első alkalommal 1992-ben, San Franciscóban megrendezett eseményt, a világhálónak

---

<sup>8</sup> Az adhokrácia (*ad hoc*) szó az „ad hoc” – rögtönzött, és a „-krácia” – uralomban levők összessége szavakból áll össze.

<sup>9</sup> A *mob* szó elsődleges jelentése csöcselék. Többes száma a *mobs*. Így a *dumb mobs* buta csöcselék, a *smart mobs* okos csöcselék, míg a *flash mobs* – az esemény gyors lefolyására utalva – villám csöcselék jelent.

köszönhetően, azóta a világ számos pontján megszervezik. Az esemény lényege, hogy a kerékpáros felvonulók, magáért a kerékpározásért tekernek át a városon, a legtöbbször az útvonalat és a célállomást sem határozzák meg. Nem kérnek semmiféle médiatámogatást, miközben kisebb–nagyobb fennakadásokat okoznak a közlekedésben, magukra vonva ezzel a figyelmet.<sup>10</sup>

Ezek szerint *flash mob*ról akkor beszélhetünk, ha egy jól behatárolható tömeg a digitális hálózatokon szerveződve, konkrét céllal kivonul az utcára (de legalábbis egy nyilvános helyre), majd a dolga végeztével, ami párnacsatától szőnyegvásárláson át interjúkészítésig bármi lehet, hazamegy. Az adhokrácia a szervezésben nem jellemző, inkább csak a kivitelezés sajátja. A *smart mob* szintén digitális hálózatokon szerveződik. A cél nem feltétlenül egyértelmű, még akkor sem, ha például a demokrácia deficit helyreállítása a célja, mivel könnyen lehetnek olyan „melléktermékei”, mint amilyen a zavargások, gyűjtogatások, rongálások, stb. Az érzelem hajtja, semmint a szervezethez. Miután a célját nem lehet egyértelműen meghatározni, így azt sem lehet előre tudni, hogy mikor ér véget, vagy egy nyugvópont után mikor indul újra, vagyis mikor szerveződik újra. Az adhokrácia mind a szervezésben, mind a kivitelezésben fontos jellemzője a tömegnek. A hagyományos demonstráció abban különbözik a *smart mob*stól, hogy nem az információs hálózatokon szerveződik, könnyen definiálható a célja és nincs ad hoc jellege – már csak azért sem, mert kivitelezése megállapodáson alapul.<sup>11</sup>

### 3. 2. Az aktív hálózatok

Az aktív hálóját azok a *netizenek*<sup>12</sup> alkotják, akik az úgynevezett. ismertségi hálózatokban (*social networks*), a személyes kapcsolatok helyett, online kerülnek interakcióba más emberekkel, ami eleve egy rekonstruált egyént feltételez. Példaként írhatnám a már

---

<sup>10</sup> Ugyan tipikus példaként szokták emlegetni a Critical Mass kerékpáros felvonulást, annyit azért meg kell jegyezni, annak ellenére, hogy az esemény főszervezői előszeretettel nyilatkoznak flash mob honlapoknak, a Critical Mass nem tipikus flash mob megmozdulás. Már csak azért sem, mert az első, 1992-es esemény idején nem is lehetett volna az új technológiák segítségével megszervezni, mivel még nem voltak úgy elterjedve, mint manapság. Viszont abban, ahogy lebonyolítják az eseményt, nem egy esetben összetűzésbe kerülnek a rendőrséggel és az autósokkal (mivel nem bejelentett megmozdulásról van szó), már igenis flash mob jegyeket viselnek magukon. Ez alól a magyar Critical Mass mind szervezési fázisában, mind lebonyolításában kivételt képez. Az első igazi, már valóban az új technológia segítségével lebonyolított flash mob megmozdulást Bill Wasikhoz, a Harper's Magazine szerkesztőjéhez kötik, aki 2003-ban Manhattanben egy boltba szervezte a megmozdulást, ahol, a tudósítások szerint, ezer ember egyszerre akart „szerelmi szőnyeget” vásárolni.

<sup>11</sup> Ilyenek például a szakszervezetek által szervezett demonstrációk.

<sup>12</sup> Más szóval hálózati polgárok.

említett Google Earth–öt, vagy a Wikipediát, azaz azokat a virtuális közösségeket, amelyeket manapság a web 2.0 jelzővel szoktak illetni. A web 2.0–ás alkalmazásokban pedig egy közös elem van, és az a kommunikáció, legyen az hangos vagy írott, képi vagy mozgóképi. Még a digitális technológiák világa előtt a kommunikációról az 1920–as években a chicagói iskola neves kutatója, John Dewey (1927) azt mondta, hogy a kommunikáció következménye az egymástól függő aktivitásoknak, és ezzel vágyat, erőfeszítést, vagy akciót válthat ki. Tegyük hozzá, hogy ha valakik közösen vágyakoznak, vagy cselekednek, akkor elkerülhetetlen a hálózatosodás, majd később a közösség-kialakulás.

Az „aktív” elnevezésről szintén meg kell jegyeznem, hogy ez alatt nem a hálózatok folyamatos mozgására gondolok. Ebből a szempontból az inaktív hálózatok mozgékonyabbnak mondhatók, mint az aktív hálózatok. Valójában a digitális hálózatokon megnyilvánuló aktív jelenlétük után kapták a nevüket. Fontos ismertetőjegyük, hogy átnyúlnak a nemzetállamok határain, a legtöbb esetben nem számítanak a fizikai jellemzők, mint amilyen például a borszín, sőt az is előfordulhat, hogy a beszélt és/vagy írott nyelvnek sincs olyan szerepe, mint a hagyományos kapcsolatok esetén. Sokkal fontosabb lesz a világnézet, politikai gondolkodás, kulturális háttér, stb., külön kiemelve a technikai hozzáértést, amelyet akkor értünk meg, ha az aktív hálózatokat a castellsi termelői kultúra szempontjából vizsgáljuk.

Manuel Castells (2002) szerint a termelői kultúra, innovatív voltából kifolyólag, volt az, amely a kezdetektől meghatározta az információs hálózatok fejlődését. A termelői kultúrát további négy rétegre lehet osztani: (1) A hekker kultúra az, amely a digitális fejlődést nonprofit alapon segíti elő. A nyílt forrás és szabad szoftver mozgalmak kapcsolódnak a nevükhöz, amelyeknek a lényege, hogy egy elkezdett programot minél többen tudják tökéletesíteni, emiatt a szoftver forrását mindenki számára nyíltá, azaz elérhetővé teszik. Az ajándékozás gesztusa tartja életben a hekker kultúrát. (2) A techno–meritokrata kultúra szabályok és szokások mentén kapcsolódó együttműködési hálózatok. Szintén a digitális fejlődésért dolgoznak, azonban a hekkerekkel ellentétben, ez a kultúra profitorientált, emiatt a fejlesztések forrásait nem adják ki senkinek, a saját zárt hálózatukban oldják meg a felmerülő problémákat. „Ez a kultúra hisz abban, hogy a műszaki–tudományos fejlődés eleve jó, az emberiség előrehaladásának a záloga.” (Castells, 2002: 48.). (3) A virtuális közösségformálók azok, akik felhasználják, esetenként evangelizálják az előző két kultúra eredményeit. Társadalmi hálót vonnak a termelői kultúra köré, az együvé tartozás, a közös gondolkodás és

a kölcsönhatások révén. Itt találkoznak össze az előző két kultúra tagjai. (4) A vállalkozói kultúra feladata egyrészt a disztribúció a fogyasztói kultúra, vagyis az inaktív hálózatok irányába. Másrészt ennek a kultúrának a profit számít, nem tud mit kezdeni a hekkerek ajándékaival. Emiatt célja a hekker kultúra becsatornázása a techno–meritokrata kultúrába, azaz, a hekkerekből technokraták „gyártani”.

A felsorolás azt érezteti, hogy az aktív hálózatok a virtuális közösségformálók lesznek, de ugyanakkor magukon viselik a többi réteg jegyeit is. Elfogadhatjuk ezt az állítást, de ki kell bővítünk a jelentését. Mivel egy felhasználó többféle hálózatnak is tagja lehet, attól függően, hogy adott helyzetben mi foglalkoztatja. Perri 6 négy tipikus hálózatot különböztet meg. Azonban mielőtt ezeket felsorolnám és áttekinteném, meg kell jegyezni, hogy ahogy az aktív–inaktív hálózatokat sem, a most következő hálózatokat sem találjuk meg vegytiszta formában.

A következő négy tipikus hálózatot különböztethetjük meg:

1. Az individualista hálózatok, amelyek ritkák, de nyíltak. Működésükre odafigyelnek a felhasználók, egyfajta morális mérceként tekintenek rájuk.
2. A közbeékelte hálózatok gyakoriak, de behatároltak, mivel a hasonló helyzetűeket igyekeznek összekötni.
3. A hierarchikus hálózatok olyan felhasználókat kapcsolnak össze, akik különböző erővel és forrással tudnak részt venni a munkában. Elsősorban feladatorientált hálózatok.
4. Az elszigetelt hálózatok a ritka és az eseti hálózatok keveréke, ahol a közeli kapcsolatok számítanak. Nehezen engednek be új tagokat, illetve szűk az a terület, amelyben közösen cselekednek (Perri 6, 2004).

Mindegyik hálózatnak megvan a maga előnye és hátránya. Az individualista hálózatok a morális mérce okán hasznosak a társadalmi kommunikációban viszont kevés van belőlük. A közbeékeltek a mindenkori mainstreamből kivaszítottakat is összefogják, viszont hibájuk, hogy más szemléletűt csak nehezen engednek be. A hierarchikus hálózatok az oktatás területén lehetnek erősek, de mint általában a hierarchikus megoldásoknál, egy–egy információ lassan jut el az egyik csomópontból a másikba. Az izoláltak szerepe megnőhet krízis idején, azonban az a baj, hogy csak esetiek, emiatt korlátozott a vizsgálhatóságuk.

A vizsgálatukat csak nehezíti, hogy nem egyszer a nemzethatárokon túl fejtik ki hatásukat, miközben a hagyományos politika elsősorban nemzetállami határokon belül

működik. Annyit azonban tudunk az aktívokról, hogy ők általában az információ birtokosai, vagy ahogy Bard és Söderquist nevezi őket, a *netokrácia*<sup>13</sup>, ami olvasatomban az aktívok szélsőséges megnyilvánulását jelenti. A szerzőpáros elmélete szerint, akié az információ, azé a hatalom, de mivel a netokraták nem tudják monopolizálni helyzetüket, emiatt folyamatosan harcban állnak az információ birtoklásáért. Ebben a harcban természetesen nem csak a felhasználók, hanem az összes többi szereplő is részt vesz. Viszont az egyes emberek tudása nem elég, a hálózatok tudása határozza meg, hogy ki lesz az elit. Ez egyben azt is jelenti, hogy az egyéni cél eléréséhez, egy azonos céllal rendelkező hálózatra van szükség (Bard–Söderquist, 2002). Miután a civileknek ekkora tömegekben, mint az új technológiákon, még nem volt alkalmuk soha hálózatosodni, ezért elvileg a már meglévő régi hálózatok előnyben lehetnek. Így a posztindusztrialista alapokon működő pártok, vagy gazdasági szervezetek, megelőzhetik őket az információért folyó versenyben. Egyelőre azonban nem ez történik. Az aktív hálózatok jelenlegi politikai szélsőségeik a kreker hagyományból táplálkozó szervertámadásokban merül ki.<sup>14</sup>

Pedig a politikának érdeke, hogy tematizálja az aktív hálózatokat, akkor is, ha nem minden tagja tartozik az ő politikai teréhez, mert így tudja biztosítani a saját létét. Ezt pedig a legjobban úgy érheti el, hogy felismeri a hálózatokat és különböző gazdasági, politikai, esetleg kulturális eszközök révén lekötelezi őket. Ez már csak azért is szükséges, mert amikor azt írtam, hogy az aktívok számítanak a techno–meritokrata kultúra legnagyobb kritikusaiknak, akkor a kritikák célpontjába a politikát és a politikusokat is bele kell értenünk. Ez az, amit a „felhasználók hatalomátvétele” kifejezéssel szoktak illetni, ami annyit jelent, hogy elmúlni látszanak azok az idők, amikor a választók olvasói levelek és telefonok útján tudtak üzeni a politikusoknak két választási kampány között. Az információs hálózatok segítségével mind az inaktív, mind az aktív hálózatok immár képesek azonnali reakciókat küldeni a politikusoknak, de nem csak nekik, a gazdasági szereplőknek, hivataloknak, hírességeknek, stb. szintűgy. Mindez visszafele is igaz, azaz a politikától kezdve, a gazdaságon keresztül, a kultúráig mindenki tagozódhat egy hálózathoz és interakcióba keveredhet a hálózatokkal. Azonban, amíg a felhasználók esetében aktív–inaktív hálózatokat látunk, addig a többi szereplő esetében legtöbbször inaktív hálózatokról, azaz a digitális technikákat csak eszközként

---

<sup>13</sup> A netokrácia az internet és a demokrácia szavakból képzett mozaikszó

<sup>14</sup> Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a hekkerek voltak az elsők, akik megvalósították az online együtt tervezést és cselekvést. Ilyen szempontból, akár az aktív hálózatok elődjeinek is tekinthetjük. Általában a hibák kijavítása, tehát elsődlegesen jó szándék vezérli őket. Míg a krekkerek a hekkerek leágazásai, a rombolás az elsődleges céljuk. Azonban írásomban a kettőt egybemosva, hekkernek nevezem.



használókról beszélhetünk. Ez felvetheti a kérdést, hogy egy jól körülhatárolható és kitapintható tömeg, azaz az aktívak politikai, gazdasági és kulturális képviselő nélkül maradnak? Illetve a közeljövőben esedékes öntudatra ébredésükkel, önálló érdekképviselet követelésével, új törésvonalat rajzolnak–e fel a politikai törésvonalak képzeletbeli térképre?

#### 4. Befejezés – Új törésvonal?

Jogosnak tűnhet a kérdés, ha a digitális hálózatokon két ennyire megkülönböztethető csoportot látunk, amelyből az egyiknek nincs igazi képviselője (aktívak), akkor az online hálózatok terjedésével előbb–utóbb a társadalomban szakadás következhet be. Ez a törésvonal szorosan nem kapcsolódna egyetlen, az industrialista korból ismert klasszikus törésvonalhoz sem, ugyanakkor túlmutatna a Daniel Bell–féle posztindusztriális forradalom és érték alapú törésvonalon is. Ez a törésvonal már érték–érték alapú lenne, ahol a globális értelemben vett, az információs technológiákhoz jutó, értő és használó aktív hálózatok lennének az egyik oldalon, míg az információs technológiákhoz ugyan hozzájutó, de nem kihasználó és nem is hozzáértő inaktív hálózatok lennének a másik oldalon. A törést a globális és az állami tartalom túl – a többi törésvonalhoz hasonlóan – nem csak a város–vidék elkülönítéssel lehetne megmagyarázni. Hiszen egy városban és egy településen belül is megtalálhatóak azok a rétegek, amelyek helyzetükből adódóan, cél– és eszközként használják az információs technológiákat, illetve akik nem. Mindezek ellenére véleményem szerint az aktív–inaktív hálózatok nem fognak újabb törésvonalat eredményezni. Ennek egyszerűen az az oka, amit már korábban írtam, nem léteznek vegytiszta hálózatok. Ugyanúgy megtalálható például az aktív hálózatokon egy izolált hálózatot beindító környezetvédő inaktív, mint a flash mob résztvevők között egy aktív hálózathoz tartozó felhasználó. Sőt, az első flash mobokat korábban az aktív hálózatokon működő felhasználók találták ki. Ha ennyire egymásba fonódik a két hálózat, akkor hogy várhatnánk, hogy új törésvonal szülessen? Helyette inkább, mint ahogy azt már jeleztem, a kulturális intézményektől, a gazdasági szereplőktől és legfőbbképp a politikától kellene várnunk, hogy megjelenjenek az aktív hálózatokon, amelyek pár pozitív példát leszámítva, még adósak maradtak ennek a szegmensnek a lefedésével. Az eddigiek alapján pedig az látszik megoldásnak, hogy nem szükséges mindkét hálózatra más–más válasz. Inkább egy egységesítő megoldás kellene, amit a technorealizmus jelentene.

#### 4. 1. Technorealizmus

Akár ismertségi körünkből, akár a közéleti személyiségek köréből mindannyian ismerünk olyan embereket, akik büszkén vallják, hogy az információs hálózatokat nem ismerik és nem is akarják megismerni. A legtöbbször nem azért, mert nem engedhetik meg maguknak, hogy ilyet használjanak, nem is azért, mert nem lenne idejük rá, hanem egyszerűen idegenkednek tőlük. Arról is sokat hallunk, hogy mások túlzottan is sokat töltenek az új hálózatokon, vagy a technológia fejlődésével eljön a számítógépiesített kor, amikor billentyűzettel a kezünkben mindent meg tudunk majd oldani. A választ valahol a kettő között kell keresni, amihez vissza kell nyúlnunk a kilencvenes évek végéig, amikor Andrew Shapiro és David Schenk megalkották a technorealizmus kifejezést.

Ahogy Shapiro (1999: xiv.) fogalmaz:

„A technológia nem hasonlítható a halból készült ételekhez, melyeket egyesek szeretnek, mások nem, de nem is hasonlít az abortusz kérdéséhez, amelyet egyesek támogatnak, mások nem. Inkább egy kitörölhetetlen része a kulturális környezetünknek – amelyet igyekeznünk kell megérteni, annak minden homályos komplexitásával, hogy amennyire csak lehet, összhangba hozzuk magunkkal és együttes értékeinkkel.”<sup>15</sup>

Azaz, a technorealizmus nem köthető egyetlen, az információs technológiákkal kapcsolatos utópiához vagy disztópiához. Nem is a technológia tagadókat, vagy a technológia szeretőket kívánja megszólítani. Valahol félúton van. Tisztában kell lenni azzal ugyanis, hogy a több technológia nem jelent automatikusan magasan fejlettebb társadalmat (Pintér 2001). Ugyanúgy a kevesebb technológia sem jelenthet visszatérést a számítógépek előtti korba. Már csak azért sem, mivel mára valóban az élet legapróbb, legjelentéktelenebb területeihez is köze van az új technológiának. Azonban az inaktív hálózatok esetében is, de főleg az aktívak esetében igaz, hogy nem léteznek agorák, azok a központi terek, ahol szociális életet lehetne élni (Shapiro 1999). Az 1950-es évek kezdeti tapogatózó fejlődésének köszönhetően letett internet alapok leginkább egy középkori városképre emlékeztetnek, amelyekben van ugyan a piactér, ahol előbb–utóbb mindenki megfordul, azonban azon túl csak zezugos utakat és az utcára szórt ételmaradékot találunk. Ilyen digitális hálózatokban kell gondolkodniuk azoknak

---

<sup>15</sup> Saját fordítás.

a társadalmi szervezeteknek, amelyek aktív hálózathoz csatlakoznak. Különösen igaz ez a politikára, amelynek a hagyományos tere mellett szubnacionális szinten is otthonosan kell mozognia. Emiatt nem tartható az az álláspont, hogy posztindusztriális módszerekkel kell belépni és tematizálni a hálózatokat. Ehelyett minőségében kell változnia a politikának és a politikusoknak, ami a technorealista politika eljövételét jelenti. Bármily meglepő is legyen, a fenti értelemben vett első technorealista politikus Edmund Burke volt, aki 1774-ben a következőket mondta (1999: 11–12):

„A Parlament nem különböző és ellenséges érdekek követeinek a nagygyűlése, akiknek az érdekeiket fenn kell tartani, mint az ügynöknek vagy ügyvédeknek más ügynökök vagy ügyvédek ellenében. Ellentétben, a parlament egy nemzet tanácskozó gyűlése, egy érdekekkel, amely mindenki érdeke – ahol, nem a helyi cél, nem a helyi sérelem kell, hogy vezessen, hanem az általános jó, amelyet az egész érdeke eredményez. Képviselőt választanak csakugyan, de amikor megválasztották, ő nem Bristol képviselője, hanem a Parlament tagja lesz.”<sup>16</sup>

Ezek szerint a technorealista politikusoknak túl kell tudniuk lépni az egyéni érdekeken és sérelmeken, helyette a nemzet – vagy ennek a tanulmánynak a fényében – hálózategyesítő szerepet kellene felvállalniuk.

---

<sup>16</sup> Saját fordítás.

## Felhasznált irodalom

- 6, Perri (2004): „Your friendship networks”. In: Network Logic. Who governs in an interconnected world? (eds.: Helen McCarthy et al). Demos, London.
- Bard, Alexander – Söderquist, Jan (2002): Netocracy: the new power elite and life after capitalism. Pearson Education, London.
- Barnett, Steven (1997): New Media, Old Problems: New Technology and the Political Process. In: European Journal of Communication, Vol. 12(2).
- Burke, Edmund (1774): Select Works of Edmund Burke Vol. 4. (1999) (eds.: Payne, Edward John – Canavan, Francis). Liberty Fund, Indianapolis.
- Castells, Manuel (2002): Az Internet-galaxis. Network TwentyOne Kft., Budapest.
- Dewey, John (1927): The public and its problems. Henry Holt, New York.
- ITU Internet Report (2006): digital.life. International Telecommunication Union (ITU), Geneva.
- Nyíri Kristóf (1999): „Információs társadalom és nemzeti kultúra”. Sasvári Szilárd, az Országgyűlés Kulturális és Sajtó Bizottsága elnöke felkérésére készült anyag. Online elérhető: <http://nyitottegyetem.phil-inst.hu/kmfil/kutatas/nyiri/nk.htm#Sasvari> (utolsó elérés: 2008. március 8.).
- Pataki Ferenc (1989): „Identitás–személyiség–társadalom”. Az identitás kettős tükörben (szerk.: Váriné Szilágyi Ibolya – Niedermüller Péter). TIT, Budapest, 17-38.
- Pintér Róbert (2001): „Információs társadalom: utópia vagy valóság?” In: Közéleti Kommunikáció (szerk.: Buda Béla – Sárközy Erika). Akadémiai Kiadó, Budapest, 124-138.
- Rheingold, Howard (2002): Smart Mobs: The Next Social Revolution. Perseus Books, Cambridge.
- Shapiro, Andrew L. (1999): The Control Revolution. Public Affairs, New York.
- Sonnevend Júlia (2007): „Google Earth mint hiperpanoráma”. In: Élet és Irodalom, LI/36.
- SSCD – Standing Conference for Community Development (2001): Strategic Framework for Community Development. SCCD, Sheffield.
- Stehr, Nico (2007): A modern társadalmak törékenysége. Gondolat, Budapest.
- Toffler, Alvin (1970): Future Shock. Random House, New York.

*Tókos Katalin* (2006): „Énbemutató, önjellemzés és identitáspróbák (az interneten) narratív-kommunikatív szemszögből”. In: Új Pedagógiai Szemle, Vol. 2006/9.

*Winner, Langdon* (1997): „Cyberlibertarian Myths and the Prospects for Community”. *Computers and Society*, Vol. 27(3).

Nyerges Ádám II. éves hallgató,  
Szegei Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar  
Politológia szak

## **Szuverenitás és szubszidiaritás az Európai Unióban. „Szuverenitás problémája a XXI. századi EU-ban”<sup>1</sup>**

Az európai abszolút monarchiáktól, a modern kori nemzetállamok átvették, továbbmunkálták, és jogilag a lehető mértékig kikristályosították a szuverenitás tanát. Ezzel nem volt probléma, amíg területileg, politikailag egymástól jól elkülönülő nemzetállamok által létrehozott nemzetközi rendszerről beszélhetünk. A probléma ott kezdődött, hogy a területhez rögzült szuverén államok határait gazdasági, politikai közösségek lépték át.

### **1. Állam**

Ahhoz, hogy ezt a problémakört megértsük, érdemes egy kis összefoglalásban megtekinteni a problematika eredetét, ezért tisztázni kell néhány alapvető fogalmat röviden, mint például az állam, államkapcsolatok, szövetségi állam, államszövetség. Az állam szó csak a 18. századra terjed el az európai nyelvekben. Az ókorban a modern államfogalomnak pontos megfelelője nem volt, és nem is lehetett, több kifejezést használtak a politikai közösség különböző formáinak, fajtáinak a jelölésére. Az államfogalom modern jelentésének előzményei az állam szó megjelenése előtt, más szavakban jelentkeztek. Ezek köre igen széles: polis, civitas, regnum, respublica stb. Az állam szó a modern európai nyelvek nagy részében a latin status szóból ered. A status szó a 13. századtól kezdve – többek közt Szent Tamásnak is köszönhetően – szélesebb körben is elterjedt. Ilyen volt az itáliai városi szóhasználat is, melyből kibontakozott a stato szó, amely szó már közel került a modern államfogalomhoz, például a politikai hatalom és a területi uralom összekapcsolásával. Így Machiavellihez visszanyúlva a legcélszerűbb értelmezni az állam fogalmát. Az állam egy

---

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

adott területen élő népesség felett gyakorolt főhatalom, így a fogalom alapjait képező három elem a terület, népesség, és főhatalom.

## 2. Államkapcsolatok

Államkapcsolatoknak két fajtáját különböztetjük meg<sup>2</sup>, a tágabb és szűkebb fajtát. A tág értelemben vett államkapcsolaton az államok nem teljesen pontosan meghatározott kapcsolatait értjük, így különösen a szövetségeket, paktumokat, amelyekben az államok katonai okokból átmenetileg kapcsolódnak össze, a közös közigazgatást, melyek gyakran még egyes pontosan meghatározott feladatok közös megoldására létrehozott saját szervezettel is rendelkeznek, s végül a szokásos nemzetközi szerződéseket, melyekben két, vagy több állam azt ígéri egymásnak, hogy tartósan, de minden szervezeti következmény nélkül kölcsönösen megtesz bizonyos dolgokat. A szűk értelemben vett államkapcsolatok, az államok „tartós politikai természetű, jogi egyesülései”, azaz olyan kapcsolatok, amelyek a résztvevő államokat, vagy legalábbis néhányukat teljes létezésükben minden vonatkozásban átfogják. Az államkapcsolatok szóban forgó két fajtája tehát más szavakkal főként megoldandó feladataik, valamint fennállásuk tartama szerint különbözik egymástól, ami magától értetődően egyúttal a kapcsolat intenzitására nézve is döntő.

A politikai jelentőséggel bíró államkapcsolatok körében, melyeket szűkebb értelemben vett államkapcsolatnak hív Georg Jellinek, különbséget tehetünk nemzetközi jogi (azaz szerződésen, vagy megállapodáson nyugvó) és államjogi (azaz hatalmi viszonyon, illetve magán az államkapcsolat fensőbbségén alapuló) államkapcsolatok közt. A nemzetközi jogi értelemben vett államkapcsolatok megállapodásból, ezáltal a bennük részt vevő államok akaratából származtatják működésük törvényeit, mindenekelőtt pedig alkotmányukat. Ezzel szemben, az államjogi értelemben vett államkapcsolatok önálló főhatalommal rendelkeznek, és ebből merítik alapvető szervezeti és eljárási szabályait. Az utóbbiak legfontosabb példái a szövetségi államok, míg az előbbieké az államszövetségek.

<sup>2</sup> Georg Jellinek: Allgemeine Staatslehre [1900]. Berlin, Häring, 1914. 741.o.

## 2.1 Szövetségi állam

A szövetségi államnál Jellinek szerint<sup>3</sup> a szuverenitás már nem a tagállamoké, hanem magáé a szövetségé, amely ezért egy több államból alkotott szuverén állam. Ennek megfelelően a szövetségi államban a szövetség rendelkezik saját államnépe felett, ami általában a tagállamok népeiből áll, valamint a saját államterülete felett, ami általában megegyezik a tagállamok területeinek összességével, és mindenekelőtt pedig saját államhatalma felett, ami nem a tagállamokéból származik, s amit törvényeken, rendeleteken, közigazgatási aktusokon, bírósági ítéleteken stb. keresztül közvetlenül a polgáraival szemben alkalmazhat. Ennek az elképzelésnek fontos következménye, hogy a szövetségi államban az állami feladatok ellátásához és a jogkörök gyakorlásához meg kell osztani a hatásköröket a központi állam és a tagállamok között.

## 2.2 Államszövetség

Az államszövetség Jellinek szerint „független államok megállapodáson alapuló kapcsolata, melynek célja a szövetségi terület különböző védelme, a szövetkezett államok belső békéjének megőrzése, a szövetségi célokat megvalósító tartós szervezettel”. A lényeg az, hogy az államszövetség e szempontból nem rendelkezik önálló államhatalommal, hanem csak olyan „egyesült hatalommal”, amelynek parancsai és előírásai nem az egyes állampolgárok, hanem csak az államszövetséghez tartozó államok vonatkozásában érvényesíthetők. Következésképpen a szövetség főhatalmi aktusainak végrehajtásához mindig szükség van a tagállamok általi transzformációra, amit saját államterületükön belül saját szerveikkel kell végrehajtaniuk. Az állampolgár tehát mindig a tagállam főhatalmával találkozik, sosem magával a szövetséggel. Csupán akkor áll fenn ez a helyzet, ha az államszövetség saját szervekkel rendelkezik, és még ilyenkor is csak abban az esetben, ha ezekben nem az egyhangúság, hanem a többségi elv érvényesül. A szuverenitás nem a központé, hanem a tagállamoké.

---

<sup>3</sup> G. Jellinek: Allgemeine Staatslehre 769.o.



### 3. Az államkapcsolatok feladatköre

Mindezek után kicsit átértékelve Jellinek munkáit, érdemes egy másik szemszögből kiindulni az államkapcsolatok tekintetében, mégpedig, hogy az adott államkapcsolatnak mik a feladatai, amiket a benne egyesített államok és társadalmak vonatkozásában el kell látnia. Így jutunk el az olyan államkapcsolatokhoz, melyek szűken meghatározott területre összpontosítanak, illetve az olyanokhoz, amelyek átfogó, minden, vagy legalábbis a legfontosabb közfunkciókra kiterjedő feladatkörrel rendelkeznek. Az első csoportba tartoznak az úgynevezett közigazgatási uniók, mint például a valutauniók, Világposta Szolgálat stb. . A másodikba tartoznak a Jellinek által szűkebb értelemben vett államkapcsolatok. Fontos még az integrációs tényezők pszichológiai minősége, amitől az egyes kapcsolatok létrejötte és fennállása függ. A klasszikus szövetségi állam az érzelmi alapon nyugvó államkapcsolatokhoz tartozik, mivel a nemzeti egységmozgalmaknak köszönheti létrejöttét. Részben ide tartoznak még a népi és etnikai alapú államkapcsolatok (például az Arab Liga) és az ideológiai alapú államkapcsolatok (például a keleti tömb) is. Ezzel szemben túlnyomóan racionális alapon állnak az Európai Közösségek, illetve az Európai Gazdasági Közösség (EGK) is.

### 4. Az Európai Unió

Ebben a fejezetben egy kis történeti, jogi, gazdasági és működési betekintést próbálunk adni az Európai Unióból, mely során olyan kérdések merülnek fel, melyeket a későbbiekben tárgyalok, illetve olyan válaszok adódnak, a már meglévő kérdésekre, amiket ez a fejezet megválaszol.

<sup>4</sup>Az Európa különféle nációit egyesítő törekvések a modern nemzetállamok megszületése előtt számos alkalommal megjelentek a kontinens történelme folyamán. Háromezer éve Európa kelta uralom alatt állt, majd a mediterrán központú Római Birodalom foglalta el és hajtotta uralma alá. Ezek a korai „európai uniók” erőszakból születtek. Nagy Károly frank birodalma és a Római Birodalom több száz évre egyesített jókora területeket laza közigazgatással. Később, az 1800-as évek napóleoni vámuniója és Németország 1940-es évekbeli hódításai rövidebb életűek voltak.

---

<sup>4</sup> J. Nagy László: Az európai integráció politikai története. 3. bővített, javított kiadás, JATE Press, Szeged 2007.

Európa nyelveinek és kultúráinak heterogén jellege folytán e törekvések rendszerint erőszakos katonai leigázás révén valósultak meg, ami instabilitáshoz és végső soron kudarchoz vezetett. A tagok együttműködésén és egyenlőségén alapuló békés egyesítés gondolatát elsőként többek közt a pacifista Victor Hugo vetette fel 1851-ben. Az első és a második világháború katasztrófája után a részt vevő országok jóval nagyobb indíttatással szánták el magukat a (későbbi) Európai Unió megalapítására: elsősorban Európa újjáépítésének vágya vezérelte őket, valamint hogy kizárják annak a lehetőségét, hogy valaha is újból hasonló háború törhessen ki. Ezzel a megfontolással hozta létre végül (Nyugat-) Németország, Franciaország, Olaszország és a Benelux államok az Európai Szén- és Acélközösséget, amely az 1951 áprilisában aláírt párizsi szerződés keretében született meg, és 1952 júliusában lépett hatályba.

Az első teljes vámunió eredetileg Európai Gazdasági Közösség (EGK; informálisan Közös Piac) néven volt ismert, amelyet a római szerződés hozott létre 1957-ben, és 1958. január 1-jén valósult meg. Neve később Európai Közösségre változott, ami jelenleg az Európai Unió első pillére. Az EU kereskedelmi intézményből gazdasági és politikai együttműködéssé fejlődött.

Az Európai Unió jogi alapja tagállamainak számos egymást követő szerződéséből jött létre. Az évek során ezeket jelentősen bővítették: minden újabb szerződés kiegészítette a megelőzőeket. Az első ilyen szerződés az 1951-es (1952-ben hatályba lépett) párizsi szerződés volt, ami létrehozta az Európai Szén- és Acélközösséget eredetileg hat európai ország között. Ez a szerződés attól kezdve hatályát veszítette, funkcióját a rá következő szerződések vették át. Az 1957-es római szerződés azonban jelenleg is hatályos, bár számos bővítésen ment keresztül, melyek közül legjelentősebb az 1992-es maastrichti szerződés, amely elsőként alkotta meg ezen a néven az Európai Uniót. A római szerződés következő kiegészítéséről a tíz új tagállam csatlakozási szerződése részeként egyeztek meg, amely 2004. május 1-jén lépett hatályba.

Az európai uniós jogrendszer számos, egymást részben fedő jogi és intézményes struktúrát foglal magába. Ez abból adódik, hogy az Uniót, egymást követő nemzetközi szerződések alkotják. Az utóbbi években jelentős erőfeszítéseket tettek annak érdekében, hogy egyesítsék és leegyszerűsítsék a szerződéseket, amelynek csúcspontja az alkotmányszerződés végleges tervezete jelentette. Mivel azonban Franciaország és Hollandia népszavazáson elutasította ezt az dokumentumot, más megoldást kellett keresni. Az Európai

Tanács 2007 júniusában elfogadta egy ún. reformszerződés alapelveit, amely átveheti a korábban tervezett alkotmány szerződés legfontosabb tartalmi elemeit, anélkül azonban, hogy formájában alkotmányos jellegű lenne. Ennek részleteit egy kormányközi konferencia dolgozza ki, várhatóan 2007 végéig. Ha elfogadják ezt a javasolt szerződést, egyetlen szöveg veszi majd át az EU jelenlegi jogi szerkezetét képező, egymást fedő szerződések helyét.

Az Európai Unió tagállamai több szuverenitást ruháztak erre a regionális szervezetre, mint bármely más tagállamok bármely más nem szuverén regionális szervezetre. Bizonyos területeken, ahol a tagállamok valamilyen szintű szuverenitást ruháztak az Unióra, az EU föderációra vagy konföderációra kezd emlékeztetni. A szerződéseket azonban továbbra is a tagállamok határozzák meg, az Uniónak ezáltal nincs hatalma, hogy a tagállamoktól azok hozzájárulása nélkül további hatásköröket vonjon saját rendelkezése alá. Az egyes tagállamok ezen kívül megőrzik a nemzeti érdekek legfőbb területein a saját politikájukat, mint például a külpolitikát és a honvédelmet.

Ami a gazdaságon túli kérdéseket illeti, az Európai Unió támogatói arra hivatkoznak, hogy az EU kihatással lehet a békére és a demokráciára. A Nyugat-Európa történetére jellemző visszatérő háborúknak vége szakadt az EGK (ahogy akkoriban nevezték) megalakulásakor. Az 1970-es évek elején Görögország, Portugália és Spanyolország egyaránt diktatúrák voltak, de e három ország üzleti vezetői be akartak kerülni az EU-ba, s ez erős lökést adott a demokráciák létrejöttéhez. Mások úgy vélekednek, hogy a második világháború óta létező európai béke nagyobb részben a Szovjetunió fenyegetésének köszönhető, és a diktatúrák amúgy is véget értek volna.

## 5. Az Európai Közösség szerepe az Unióban<sup>5</sup>

Az Európai Közösség (vagy Közösségek) kifejezés az Európai Unió létrehozását megelőző csoportra vonatkozott. A kifejezésnek továbbra is van jelentősége, de más kontextusban. Az Európai Közösség az Európai Unió három pillérének egyike, amely egyfelől a legjelentősebb, másfelől az egyetlen olyan pillér, amely főként nemzetekfeletti intézményeken keresztül működik. A másik két pillér – a közös kül- és biztonságpolitika és a rendőri és bírói együttműködés büntetőügyekben – lazább kormányközi csoportosulás. A javasolt új reformszerződés, ratifikálása esetén, eltörli majd ezt a kettős szerkezetet: a

<sup>5</sup> J. Nagy László: Az európai integráció politikai története. 3. bővített, javított kiadás, JATE Press, Szeged 2007.

Közösség minden tevékenységét az Európai Unió égisze alá vonja, a Közösség jogi személyiségét pedig az Unióra ruházza át.

### 5.1. Kormányköziség és nemzetekfelettség

Bizonyos területeken, a tagállamok valamilyen szintű szuverenitást ruháztak az Unióra nemzetközi szerződések által. Ebből adódik, hogy az Uniót, egymást követő nemzetközi szerződések alkotják. A szerződéseket azonban továbbra is a tagállamok határozzák meg, az Uniónak ezáltal nincs hatalma, hogy a tagállamoktól azok hozzájárulása nélkül további hatásköröket vonjon saját rendelkezése alá. Az egyes tagállamok ezen kívül megőrzik a nemzeti érdekek legfőbb területein a saját politikájukat, mint például a külpolitikát és a honvédelmet.

Létezik egyfajta alapvető feszültség az Európai Unióban a kormányköziség és a nemzetekfelettség kérdése között is. A kormányköziség a nemzetközi szervezetek olyan döntéshozási módszere, ahol a hatalmat a tagállamok birtokolják és a döntéseket, egyhangúlag hozzák. A kormányok által kijelölt független személyeknek, ill. a választott képviselőknek pusztán tanácsadó vagy végrehajtó szerepe van. Jelenleg a legtöbb nemzetközi szervezet a kormányköziség alapján működik.

A nemzetközi szervezetek egy másikfajta döntéshozási módszerét nemzetekfelettségnek nevezik. A nemzetekfelettség esetén a hatalmat független kijelölt hivatalnokok, a törvényhozó testület által megválasztott képviselők vagy a tagállamok népsége gyakorolja. A tagállamok kormányainak is van hatalma, de ezt más szereplőkkel kell megosztaniuk. A döntéseket ezenkívül többségi szavazással hozzák, ennél fogva előfordulhat, hogy egy tagállamot akarata ellenére kényszerít a többi tagállam egy döntés megvalósítására.

Az Európai Unió egyes politikai erői a kormányköziséget preferálják, míg mások a nemzetekfelettséget részesítik előnyben. A nemzetekfelettség támogatói arra hivatkoznak, hogy ez gyorsabb ütemű integrációt tesz lehetővé, mint máskülönben lehetséges volna. Ahol a döntéseket egyhangúságra törekvő kormányok hozzák, évekbe telhet, míg megszületik egy döntés, ha egyáltalán megszületik. A kormányköziség szószólói másfelől azzal érvelnek, hogy a nemzetekfelettség fenyegetést jelent a nemzeti szuverenitásra és a demokráciára, arra hivatkozva, hogy csak a nemzeti kormányoknak lehet meg a szükséges demokratikus

legitimitásuk. A kormányköziséget az euroszeptikusabb államok kedvelik, mint például az Egyesült Királyság (Blair-kormány), Dánia és Svédország; míg az integráció hívei, például a Benelux országok, Franciaország, Németország és Olaszország többnyire a nemzetekfelettség felé hajlik.

A nemzetekfelettség szorosan kapcsolódik a kormányköziség vs. neofunkcionalizmus vitához. Ez a vita azzal foglalkozik, miért került sor egyáltalán az integráció folyamatára. A kormányköziség hívei azzal érvelnek, hogy az EU-integráció folyamata az államok közötti kemény alkudozás eredménye. A neofunkcionalizmus másfelől úgy vélekedik, hogy maguk a nemzetekfeletti intézmények indították be az integrációt.<sup>6</sup>

Az európai integráció végigvitelének sikere csak akkor képzelhető el, ha az Európa és a nemzetállam szuverenitás megosztásán alapszik, de a jogi értelemben vett szuverenitás nem ruházható át az Unióra, mert ez egyet jelentene a tagállamok önfeladásával.

Mindez nem jelenti a nemzetállam leépítését. Hiszen az a maga kulturális és demokratikus hagyományai révén pótolhatatlan a megvalósult föderáció számára is, hogy az - mint a polgárok és az államok legitim uniója - az emberek által teljes mértékben elfogadható legyen.

A szupranacionális szint megerősödésével a tagállamok fokozatosan veszítenek szuverenitásukból.

## 6. Hatáskörök

A hatáskörök az európai integráció lényegét adják. A hatáskörök határozzák meg – a korlátozott eseti felhatalmazottság elve alapján -, hogy mekkora mozgástere van az Uniónak, illetve, hogy mely területeken marad fenn a tagállamok szabadsága. Az Unió, illetve a Közösségek csak a ráruházott hatásköröknek megfelelően járhatnak el, a szubszidiaritás és az arányosság elvének tiszteletben tartásával.

Az Unió, illetve a Közösségek jogosultságait és hatásköreiket az alapító államoktól, mint eredeti nemzetközi jogalanyoktól nyerik. Az államokkal ellentétben nem rendelkeznek átfogó hatáskörrel, és nincs meg az a képességük, hogy önállóan hatáskört alapítsanak a maguk számára, azaz nincs hatáskörük a hatáskör alapítására (kompetenz-kompetenz elv). Az EU/EK hatáskörei származtatott jellegűek, a közösségi szervek csak ott és olyan módon

<sup>6</sup> Arató Krisztina: Integráció-elméletek és az Európai Unió szociális párbeszéde - oktatási segédanyag

léphetnek fel, ahol és amilyen feltételekkel a tagállamok által alkotott szerződések, illetve az elsődleges közösségi jog ezt lehetővé teszi számukra. Tehát a korlátozott eseti felhatalmazottság elve alapján az integrációs szervezetek kompetenciájának összessége az egyes szerződésekben kifejezetten meghatározott egyedi hatáskörök összessége. A Közösség a szerződésben ráruházott hatáskörök és a számára kijelölt célkitűzések keretén belül jár el.

## 6.1. Szubszidiaritás

A Maastrichti Szerződés egy szubszidiaritásról szóló záradékot illesztett a Római Szerződésbe: *„Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a szubszidiaritás elvének megfelelően a Közösség csak akkor és annyiban jár el, amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt azok közösségi szinten jobban megvalósíthatók”.*<sup>7</sup>

Az 1992 decemberében Edinburgh-ben ülésző Európai Tanács definiálta a szubszidiaritás fogalmának alapelveit és a 3/B cikkely értelmezésének fő irányvonalait, amely felveszi a szubszidiaritás elvét az Európai Unióról szóló szerződésbe.<sup>8</sup>

A szubszidiaritás elve „kisegítés elve” értelmében egy magasabb szintű közösség nem avatkozhat be egy alacsonyabb szintű közösség belső életébe, sőt ha a szükség úgy kívánja támogatnia és segítenie kell abban, hogy összehangolja tevékenységét a társadalmat alkotó más tényezőkkel a közjó érdekében.<sup>9</sup> A szubszidiaritás elvének célja annak biztosítása, hogy a döntéshozatal az állampolgárhoz a lehető legközelebbi szinten történjék, annak állandó ellenőrzése mellett, hogy indokolt-e az, hogy Közösségi szinten hajtsák végre az akciót, összehasonlítva azokkal a lehetőségekkel, amelyeket a nemzeti, a területi vagy a helyi szint nyújthat.<sup>10</sup> Ez biztosítja a döntések demokratikus legitimitációját. Ezen elv, hatással van a helyi önkormányzatokra is, mivel a helyi önkormányzatoknak is át kell gondolniuk, hogy melyek azok a területek, ahol feltétlenül szükséges a rendeleti szabályozás, s nem elegendő-e a célok megvalósítását lakossági szerveződések, civil szervezetek útján megoldaniuk. A szubszidiaritás elve értelmében az Uniónak tiszteletben kell tartania a tagállamok belső

<sup>7</sup> [http://www.okm.gov.hu/doc/upload/200509/romai\\_szerzodes.doc](http://www.okm.gov.hu/doc/upload/200509/romai_szerzodes.doc) (2008.01.10.)

<sup>8</sup> <http://www.mszo07.hu/modules.php?name=Encyclopedia&op=content&tid=405> (2008.01.10.)

<sup>9</sup> Szeged Biztonságpolitikai Központ. Oktatás és felkészítés. C – 8 Soós Edit: Az önkormányzatok és az Európai Unió kohéziós politikája.

<sup>10</sup> <http://www.mszo07.hu/modules.php?name=Encyclopedia&op=content&tid=405> (2008.01.10.)

politikai és igazgatási struktúráit. Vagyis e szerint az elv szerint az Unió csak abban az esetben jár el - kivéve azokat a területeket, amelyeken kizárólagos illetékességgel rendelkezik -, ha az akció végrehajtása Közösségi szinten hatékonyabb, mint nemzeti, területi, vagy helyi szinten. Ez az elv szoros összefüggésben van az arányosság és a szükségesség elvével, amelyek feltételezik: az Unió csak olyan esetekben járjon el, amelyekben az szükséges a szerződés céljának eléréséhez.<sup>11</sup> Az elérni kívánt célokhoz, a megvalósításukra alkalmas eszközöket kell tehát igénybe venni. Következtetesképpen, a Közösség csak a szükséges mértékben alkot jogszabályt.

A szupranacionális szint fokozatos megerősödésével a tagállamok fokozatosan veszítenek szuverenitásukból. Az Európai Unióról szóló Szerződés (1992) létrehozta az uniós állampolgárságot, felállítja a Régiók Bizottságát (198. cikk), valamint lehetővé teszi a régiók kormánydelegációkban való részvételét. Az Európai Unió a regionális és helyi szinteknek az Unió döntéshozatali folyamatába történő bevonásával, a szubnacionális szinteknek az Európai Unióról szóló Szerződés 3b. cikkelyében való elismerésével közelebb került egy többszintű Európa struktúrájának kialakításához, amelyben meghatározó szerephez jutnak a helyi önkormányzatok.<sup>12</sup>

A Régiók Bizottsága tevékenységével támogatja a Római Szerződésben lefektetett célokat, a gazdasági, monetáris, szociális és politikai integráció megvalósítását, amely — figyelembe véve a szubnacionális szintű trendeket — a regionális és helyi önkormányzatok közreműködésével mehet végbe. A Brüsszellel való kapcsolattartás feltételezi olyan helyi önkormányzati egységek létét, amelyek méretüket tekintve elég nagyok, s hatalmukat tekintve elég erősek. Ennek értelmében a kompetenciák átadásával, a hatalom szubnacionális szintekre történő delegálásával, az érintettek bevonásával a döntésekbe garantálhatnak nagyobb hatékonyságot a kormányzati rendszer működése során. A döntési kompetenciák regionális és helyi önkormányzatokra történő kiterjesztése teszi indokolttá a hatalommegosztás újragondolását az egyes kormányzati szintek között. A helyi és regionális dimenzió együttes vizsgálata szükséges ennek megvalósításához.

A valóságban a kormányzatnak ezt a két szintjét nem lehet különválasztani, mert a régiók kialakítása szükségszerű következményekkel jár a helyi önkormányzatokra és viszont, mivel mindkét szint a szubnacionális kormányzati rendszer részét képezi.

<sup>11</sup> <http://www.mszp007.hu/modules.php?name=Encyclopedia&op=content&tid=405> (2008.01.10.)

<sup>12</sup> Szeged Biztonságpolitikai Központ. Oktatás és felkészítés. C – 8 Soós Edit: Az önkormányzatok és az Európai Unió kohéziós politikája.

## 7. Összegzés

A tagállamok szuverenitását ebből kifolyólag láthatjuk, hogy két irányból is korlátozzák: egyrészt, felülről a szövetségi szintről, másrészt, alulról a regionális szintről. Ezt figyelembe véve a közelmúltban olyan nézőpontok születtek, hogy a tagállamok szuverenitása lassan elfogy, elkopik<sup>13</sup> és a közösség egy magasabb szintre lép az integrációt illetően. Viszont lehet, hogy a tagállamok szuverenitásának csökkenése pont egy ellenreakciót vált ki a tagállamokból, azaz euroszeptikusak lesznek, és hátráltatni fogják a szorosabb együttműködést.

Erre példának megemlíthetőek a közelmúlt eseményei, amely során az Alkotmányos szerződés tervezetét Franciaország és Hollandia visszautasította. Ezért felmerül az a kérdés, hogy a jövőben a tagállamok szuverenitásának erősödését, vagy gyengülését fogjuk-e majd tapasztalni.

---

<sup>13</sup> Európai Unió, regionalizmus, szuverenitás: IV. Országos Politológus Vándorgyűlés, Székesfehérvár, 1998. március 20-21. / [szerk. Beszteri Béla és Hervainé Szabó Gyöngyvér]



**Felhasznált irodalom**

*Takács Péter (szerk.):* Államtan. Szent István Társulat, Budapest, 2003. 847-893.o.

*Európai Unió, regionalizmus, szuverenitás:* IV. Országos Politológus Vándorgyűlés, Székesfehérvár, 1998. március 20-21. / [szerk. Beszteri Béla és Hervainé Szabó Gyöngyvér]

*Szeged Biztonságpolitikai Központ. Oktatás és felkészítés. C – 8 Soós Edit:* Az önkormányzatok és az Európai Unió kohéziós politikája.

*J. Nagy László:* Az európai integráció politikai története. 3. bővített, javított kiadás, JATE Press, Szeged 2007.

[http://hu.wikipedia.org/wiki/Eur%C3%B3pai\\_Uni%C3%B3](http://hu.wikipedia.org/wiki/Eur%C3%B3pai_Uni%C3%B3) (2008.01.10.)

<http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/index.htm> (2008.01.10.)

- Európai Unió — AZ Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Közösséget Létrehozó Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (Konszolidált változat). Hivatalos Lap C 321E, 2006. december 29.
- Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá. Hivatalos Lap C 306, 2007. december 17.
- Szerződés az Európai Unióról (1992)
- Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (1957)
- Szerződés európai alkotmány létrehozásáról. Hivatalos Lap C 310, 2004. december 16.
- Amszterdami Szerződés (1997)
- Egységes Európai Okmány (1986)

<http://eur-lex.europa.eu/hu/accords/accords.htm> (2008.01.10.)

<http://eur-lex.europa.eu/hu/legis/index.htm> (2008.01.10.)

[http://www.okm.gov.hu/doc/upload/200509/romai\\_szerzodes.doc](http://www.okm.gov.hu/doc/upload/200509/romai_szerzodes.doc) (2008.01.10.)

<http://www.mszo007.hu/modules.php?name=Encyclopedia&op=content&tid=405>

(2008.01.10.)

*Arató Krisztina:* Integráció-elméletek és az Európai Unió szociális párbeszéde - oktatási segédanyag

([http://www.adata.hu/\\_Kozossegi\\_Adattar/dokument.nsf/aeb5e4c08ec7e2ce852566f200140bd7/46413e37b572d823c1256cb7003643cf?OpenDocument](http://www.adata.hu/_Kozossegi_Adattar/dokument.nsf/aeb5e4c08ec7e2ce852566f200140bd7/46413e37b572d823c1256cb7003643cf?OpenDocument)) (2008.01.10.)

*Samu Tamás Gergő IV. éves hallgató,  
Pécsi Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar  
Politológia szak*

## Euroszepticismus és Reformszerződés<sup>1</sup>

### 1. Az euroszepticismus definíciója

Az euroszepticismus egy olyan tág fogalom, amelybe beletartozik minden olyan politikai álláspont, amely egy adott állam uniós tagsága elleni fellépés, és egy adott uniós szakpolitika elleni kritika között van. Ezért különböztetünk meg egy „kemény” és egy „puha” euroszeptikus álláspontot, amely kijelöli a két végletet, és éles határvonalat is tud húzni a két vélemény között.

Mivel a fogalom erősen negatív kicsengésű, és azt tükrözi, hogy az euroszeptikusok valami ellen vannak, és nem valamiért, egyre gyakrabban lehet találkozni az eurorealista kifejezéssel, amely lényegében az euroszeptikus érveket, mint tényleges valóságot mutatja be, és megoldásra váró problémaként kezeli őket. De sokan a puha euroszeptikus vélemények szinonimájaként is használják. Az utóbbi időben megjelent az „europaszkeptikus” kifejezés, csakúgy mint az „eurokritikus”, vagy „eurofób”, melyek még negatívabb asszociációkat keltenek.

Paul Taggart és Aleks Szczerbiak<sup>2</sup> az euroszepticismust két részre bontja, és megkülönböztet puha (soft) és kemény (hard) euroszeptikusokat.

A puha euroszeptikus álláspontba tartoznak egyes Európai Unió szakpolitikai irányzatokkal szembeni álláspontok, vagy azok a vélemények, amelyek elutasítják a politikai és gazdasági unió olyan hangsúlyos elemeit, amelyek lényegesen mélyíteni próbálják az integráció fokát (ilyen például az euró bevezetése). Tehát a puha euroszeptikusok nem ellenzői az integrációnak, csak azt más módon képzelik el, és figyelembe veszik a nemzeti érdekeket egyes szakpolitikai döntésekkel kapcsolatban (erre jó példa a lengyel

---

<sup>1</sup> 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.)

<sup>2</sup> Szczerbiak, Aleks and Paul Taggart (2003): ‘Theorising party-based euroscepticism: Problems of definition, measurement and causality’, *Sussex European Institute WP no. 69 (08/03)*

mezőgazdaság védelme). Fontos megjegyezni, hogy ennek az álláspontnak nincsenek elvi alapjai, hanem inkább praktikus okokat vesznek figyelembe.

Más a helyzet a kemény euroszepticismus képviselőinél. Az irányzat elvi alapokra helyezve teljesen ellenzi a gazdasági és politikai integrációt, és az adott állam uniós tagsága ellen is fellép. Az ilyen irányzat képviselői az Európai Uniót túl liberálisnak, kapitalistának, vagy szocialistának tartják. Ebből kifolyólag azok a politikai pártok, amelyek kizárólag az integráció ellen jöttek létre, minden alkalommal az euroszepticismus kemény formáját képviselik.

Összegezve kijelenthető, hogy míg a puha euroszeptikusok nem kívánnak gátjai lenni az uniós integrációnak, addig a kemény euroszeptikusok képviselői pontosan akadályozni kívánják az Európai Unió működését és céljait.

Mindenképpen el kell oszlatni azt a sztereotípiát, hogy az euroszeptikus pártok mind nacionalisták és jobboldaliak, hiszen a szélsőbaltól a szélsőjobbba minden pártcsaládban találunk euroszeptikus formációkat, bár tény hogy a radikális és szélsőséges pártok felülreprezentáltak az euroszeptikusok között.

Az euroszepticismus fogalma egyébként Nagy-Britanniából származik, és az állam uniós tagsága körüli viták miatt jött létre. Az euroszeptikusok az uniót általában túl bürokratikusnak, és antidemokratikusnak tartják.

Az irányzat legerősebb az északi államokban (Dánia, Nagy-Britannia, Svédország), de nagyon erős egyes uniós kívüli országokban is: Izland, Norvégia, Svájc. Az új tagállamok közül meg kell említeni Csehországot, Lengyelországot, és Szlovákiát, vagy a balti államokat. Magyarországon nagyon gyengén manifesztálódik az euroszepticismus a pártrendszerben és a választásokon, de a közvéleményben jelentős azok aránya, akik csalódtak az Európai Unióban.

Tehát különbséget kell tenni a politikai elit euroszeptikus álláspontja és a tagállamok polgárainak euroszepticismusa között, hiszen elmondható, hogy a társadalom általában sokkal szeptikusabb az Európai Unióval kapcsolatban, mint a politikai elit. Ezt Paul Taggart és Aleks Szczerbiak is kimutatta egy 2001-es tanulmányában.

A politikai elit és a társadalom közötti álláspont eltérő voltára érdemes idézni Soros György egy mondatát "A világkapitalizmus válsága" című könyvéből: "Ez a folyamat közvetlen viszonyban áll az általunk a korunk legfontosabb problémájának minősített kérdéssel: hogyan lehet leküzdeni azokat az akadályokat, amelyeket a nemzeti szuverenitás állít ezen általános feladat megoldásának az útjába. Az integrációs folyamat nehézségeibe

ütközik. A folyamatot a politikai elit kezdeményezi, de az nem élvezi a néptömegek támogatását."<sup>3</sup>

## 2. Az euroszepticismus főbb ideológiai vonásai

Az ideológia kialakulásának okai között lehet említeni a Soros György által írottakat, hiszen a legtöbb esetben csak a politikai elit volt teljesen az integráció pártján és különböző okok miatt, de a társadalom jelentős része nem támogatta országa uniós csatlakozását. Melyek ezek a leggyakrabban hangoztatott ellenérvek az unióval kapcsolatban?

Négy kategóriába lehet sorolni az euroszeptikus érveket: politikai, gazdasági, vallási, kulturális.

A politikai érvek, a kemény euroszeptikusok túl liberális, túl szocialista, vagy túl kapitalista meghatározásai túl leggyakrabban az unió intézményeivel kapcsolatosak.

- **Az Európai Unió túlbürokratizált, túl nagy.** Ezek szerint túl sok az uniós intézmény, és ezek lényegében működésképtelenné teszik az EU-t. A kelet-európai kritikusok szerint ez gyakran a szocialista intézményrendszerekre hasonlít.
- **Demokratikus deficit.** Talán a leggyakrabban használt ellenérv az unióval szemben. Képviselői szerint hiába választják meg a polgárok az Európai Parlament képviselőit, hiszen a szervezetnek gyenge hatásköre van, és a döntések valójában az Európai Bizottságban, valamint az Európai Tanácsban dőlnek el, melyekben csak áttételesen érvényesül a népképviselő elve. Jens-Peter Bonde politikai csoportja kifogásolja például, hogy az Európai Bizottság 1684 eddig titokban tartott munkacsoportot működtetett, amelyekbe nem tudni, hogy kiket hívnak meg, mennyit fizetnek nekik, milyen feladatokat kapnak, ki irányítja őket.
- **Centralizáció-szuverenitás.** Szinte mindegyik euroszeptikus párt és mozgalom kifogásolja az Európai Unió föderális irányba haladó integrációját. Véleményük szerint az unió egy központosított szuperállamba fejlődik majd, amely az Amerikai Egyesült Államokhoz lesz hasonló. A jogharmonizációval való szembenállás elsősorban Nagy-Britanniában jelenik meg. Az euroszeptikusok ellenzik, hogy a tagállamok egyre több jogot engednek át az

---

<sup>3</sup> Idézi Sütő Gábor az „Európai lesz-e az Európai Unió?” című tanulmányában. Havi Magyar Fórum, 2005. április.

Európai Uniónak. Ellenzik a közös európai hadtest létrehozását, az Alkotmányt, vagy Reformszerződést, és a közös adózás bevezetését. Tehát nem engedik a nemzeti parlamentek hatáskörének csökkentését. Ide is tartozik, hogy az Alkotmány és Reformszerződés egységes uniós külpolitikát szeretne, amely szintén a tagállamok szuverenitásának korlátozása lenne. A posztkommunista államok joggal féltik frissen megszerzett szuverenitásukat.

- **Törökország felvétele.** Nagyon megosztja Törökország tagságának a kérdése is az unió polgárait és politikai szervezeteit. Mivel az unió vezetése a minél nagyobb bővítés, és ezzel Törökország felvételét is támogatja, a török tagsággal kapcsolatos ellenérzések az Európai Unió csapódnak le.

Gazdasági:

- **Az Európai Unió a globalizáció gazdasági érdekeit szolgálja.** A bővítéssel is csak piacot vásárol az uniós intézményekben jelen lévő multinacionális vállalatok lobbierdekeinek megfelelően. Ezek az ellenérvek a legutóbb csatlakozott 10 államban merültek fel, és leginkább a mezőgazdaságra, és a kiskereskedelemre (külföldi áruk) vonatkoztak.
- **Gazdasági kapcsolatok harmadik országokkal.** Az uniós szabadkereskedelmi terület nagyon rossz hatással lehet egy harmadik országgal fenntartott gazdasági kapcsolatra. Gondoljuk Nagy-Britannia és az Egyesült Államok közötti gazdasági viszonyokra, vagy a britek és a Brit Nemzetközösség problémájára.
- **Szociális háló.** Azok az euroszeptikus, általában baloldali, szocialista vagy kommunista pártok (francia, görög, cseh-morva), amelyek túlságosan liberálisnak és kapitalistának tartják az uniót, gyakran fejezik ki ellenérzésüket a szociális háló leépítése ellen.

Vallási:

- **Az unió keresztény gyökereinek megtagadása ellen tiltakozik.** A keresztény értékrendet valló pártok tiltakoztak az Alkotmány esetében az ellen, hogy az unió nem említi preambulumban a keresztény örökséget. A legnagyobb tiltakozás a vallásos tagállamokban (Lengyelország, Olaszország, Málta) volt. De itt nem csak a preambulumról van szó, hiszen a keresztény tanításokkal ellenkezik az unió álláspontja az eutanázia, a homoszexuálisok, vagy az abortusz kérdésében is.

Kulturális:

- **Kulturális-nemzeti sajátosságok.** Az euroszeptikus képviselők jelentős része félti nemzetének kulturális, identitásbeli és nyelvi különbségét az Európai Unió uniformizálásától.

### 3. Euroszeptikus politikai frakciók az Európai Parlamentben

Euroszeptikus képviselők majdnem minden frakcióban akadnak, de mi most csak az olyan képviselőcsoportokat vizsgáljuk, amelyekben hangsúlyosan megjelennek. Ebből következik, hogy az Európai Néppárt, az Európai Szocialisták Pártja, a liberális frakció, valamint a zöld-szabad szövetség most kimarad. A kommunista csoport nagy része is euroszeptikusnak tekinthető.

**(Unió a Nemzetek Európájáért)** Egy jobboldali, nemzeti-konzervatív frakcióról van szó, amelynek két társelnöke van. Az ír Brian Crowley és az olasz Cristiana Muscardini. Előbbi az ír Fianna Fáil, utóbbi az olasz Nemzeti Szövetség politikusa. Szorosan kapcsolódik a Szövetség a Nemzetek Európájáért nevű európai párthoz. Olyan uniót szeretnének, amely tiszteli a nemzeti identitást, a kulturális és nyelvi különbségeket. Meg akarják tartani a nemzeti kormányok hatáskörét. Fellépnek az illegális bevándorlás és a nemzetközi bűnhálózatok ellen. Majdnem minden tagja ellenzi a Reformszerződést. Legismertebb tagjai: Dán Néppárt, Fianna Fáil, Nemzeti Szövetség, Északi Liga, Jog és Igazság, Lengyel Családok Ligája, Önvédelem.

**(Függetlenség/Demokrácia)** Teljesen euroszeptikus politikai csoport, és ideológiától függetlenül a kemény euroszeptikusokat tömöríti. A két vezetője: a brit Nigel Farage, és a dán Jens-Peter Bonde. Erősen kötődik a Függetlenek és Demokraták Szövetsége nevű európai párthoz. A frakció ellenzi az unió Reformszerződését, nemet mond a szuperállamra, tiszteletben tartja a kulturális különbségeket, demokráciát, szabadságot és szoros nemzetközi kapcsolatot akar minden európai államnak. Egyes tagjai liberális szemszögből euroszeptikusok. Az EP-ben minden egyes képviselőjének szabad kezét ad a szavazásoknál, hogy azok nemzeti érdekeiknek megfelelő voksokat adhassanak le. Ismertebb tagjai: Egyesült Királyság Függetlenségi Pártja, Lengyel Családok Ligája (hivatalos), Mozgalom Franciaországért, Népi Ortodox Mozgalom.

**(Egységes Európai Baloldal/Északi Zöld Baloldal)** Szociális szemszögből, a neoliberalis megnyilvánulások ellen és az unió minél demokratikusabb szervezetrendszeré

érdekében dolgozik. A szocialista-kommunista frakció legismertebb euroszeptikus pártjai a következők: Cseh- és Morvaország Kommunista Pártja, amely Csehországban a legkeményebb euroszeptikus álláspontot képviseli. A görög kommunisták szerint az Európai Unió imperialista vállalkozás, amelynek célja a multinacionális nagyvállalatok érdekeinek védelme, és a kelet-európai államok védelmében elleneztek a 10 új tagállam csatlakozását. Euroszeptikusnak tekinthető még az ír Sinn Féin is, amelynek vezetője, Gerry Adams a következőképpen nyilatkozott az unióról: „Nem azért harcoltunk a britek ellen ötszáz évig, hogy Írországot Brüsszel meg nem választott bürokratái irányítsák”.<sup>4</sup>

A feloszlott, szélsőjobbaldalinak tekintett Identitás, Hagyomány, Szuverenitás nevű frakció minden tagja euroszeptikusnak tekinthető. Ezek a képviselők jelenleg függetlenként tevékenykednek.

#### **4. Fontosabb euroszeptikus mozgalmak és pártok a nemzeti politikai rendszerben**

Mint minden más ideológiának, az euroszepticismusnak is megvannak a saját szervezetei pártok, mozgalmak és agytrösztök formájában. Az agytrösztök elsősorban Nagy-Britanniában működnek, míg pártok és mozgalmak Európa-szerte minden államban. Próbáltam mind a puha és kemény oldal képviselői, valamint a bal-jobb skála minden részéről kiválasztani, és röviden bemutatni néhány szervezetet.

##### **4.1. Pártok**

###### **4.1.1. Polgári Demokratikus Párt**

Integrációpárti jobbközép párt Csehországban, és elég hangsúlyos euroszeptikus, vagy ahogyan ők jobban kedvelik, eurorealista álláspontot képvisel. Elsősorban Vaclav Klaus államfő nevéhez köthető az eurorealizmus pártján belül. Leginkább a demokráciadefecitet, és az unió központosítását veti el. „Mi ellene vagyunk egy európai szuperállamnak, de nagyon támogatjuk egy értelmesen integrált, szabad és teljesítőképes Európa kialakítását” – írta a jelenleg is hivatalban lévő államfő.

2001-ben adták ki a „Cseh Eurorealizmus Manifesztuma” című dolgozatot, amelyben Csehország uniós csatlakozásának következményeit, és hátrányait elemzik. Tagja az Európai

---

<sup>4</sup> Idézi Nigel Farage a vele készített interjújában. Magyar Nemzet, 2005. április 12.

Demokratikus Uniónak, amely az Európai Néppárttal alkot közös frakciót a Parlamentben, de itt inkább az euroszeptikus pártok tömörülnek. Egyben tagja a „Mozgalom az Európai Reformért” nevű szervezetnek, amely az olyan jobbközép pártokat gyűjti össze, amelyek leginkább atlantista szemszögből képviselik a „puha” euroszepticismust. Ennek tagja még a brit konzervatív párt, az Ulsteri Unionista Párt, és a bolgár Demokratikus Erők Uniója.

A Polgári Demokratikus Párt jelenleg a cseh pártrendszerben hasonló szerepet foglalhat el, mint nálunk a Fidesz. Tehát a legnagyobb jobbközép párt. Mellette csak a kereszténydemokraták foglalnak helyet a jobboldalon. Többször volt már kormányon, jelenleg is a kereszténydemokratákkal és zöldekkel alkot koalíciót.

#### 4.1.2. Északi Liga<sup>5</sup>

Az Északi Liga szinte a kezdetektől fogva menekülési útvonalként tekintett a föderális, régiók Európájára, az olasz állammal és az olasz identitással vívott harcban. Az európai kis népek mellett tette le a voksát a nemzetállamokkal szemben. Később Umberto Bossi, a párt vezetője arra hivatkozott, hogy a szubszidiaritás elvét hangoztató unió becsapta a polgárokat, és az EU nem csak a nemzetállamokra, hanem a népekre is veszélyt jelent. Bossi az uniót a fasiszta és kommunista államokhoz hasonlította, ahol szintén nem volt hangsúlyos szerepük a parlamenteknek.

Végül is arra az elhatározásra jutott, hogy csak egy konföderális unió adhat lehetőséget a kis népeknek a túlélésre, és a nemzetállamok még mindig kisebb kockázatot jelentenek, mint a brüsszeli bürokrácia által uralt Európai Unió.

A párt regionalista, jobboldali és bevándorlás-ellenes programmal indul a választásokon. Az olasz pártrendszer átváltozása után komoly szerepe volt a jobboldal választási győzelmeinek elérésében. Két alkalommal is részt vett Silvio Berlusconi kormányaiban, igaz egyszer meg is buktatta azt.

#### 4.1.3. Egyesült Királyság Függetlenségi Pártja

Teljesen unióellenes, kemény euroszeptikus véleményt képviselő jobboldali párt. Elutasítja a Reformszerződést, az eurót, és mindent, amit az unióban találtak ki. Vezető ereje az Európai Parlamentben működő Függetlenség/Demokrácia frakciónak. „A történelemben

---

<sup>5</sup> Molnár Anna: Az Északi Liga szerepe Olaszország tartományi rendszerének átalakulásában, PhD értekezés, 4. fejezet. [http://www.lib.uni-corvinus.hu/phd/molnar\\_anna.pdf](http://www.lib.uni-corvinus.hu/phd/molnar_anna.pdf) (2008. március 14.)



eddig 51 birodalom létezett. 50 szétesett belőle<sup>6</sup> – mondta a pártelnök, Nigel Farage a Magyar Nemzetnek.

A brit pártrendszerben nehéz elhelyezni őket, de mivel jobboldaliak, ezért gyenge kapcsolatuk van a Konzervatívokkal, valamint egyes vélemények szerint a Brit Nemzeti Párttal is.

#### 4.1.4. Flamand Blokk

Radikális jobboldali, sokak szerint szélsőjobboldali flamand párt, amely Flandria függetlenségét szeretné elérni, és a hagyományos családmodell megőrzését is fontosnak tartja. Népszerűségét a függetlenségi törekvések mellett bevándorlás-ellenes politikájának köszönheti. Támogatja a tiszta nemzetállamokból álló föderális Európai Unió létrehozását, és ellenzi Törökország uniós csatlakozását.

A flamand régió egyik legerősebb pártja, de minden más párt elveti vele az együttműködést, mivel szalonképtelennek tartják.

#### 4.1.5. Osztrák Szabadságpárt

A második világháború után alakult erősen jobboldali párt. Egy időben liberális irányba is eltolódott, de Jörg Haider fellépésével radikális jobboldalivá alakult a szervezet. Ausztria harmadik legerősebb pártja, de volt olyan választás, ahol a jobbközép néppárt támogatottságával megegyező eredményt ért el. Kormányzott már közösen a szocialistákkal és a néppártiakkal is. Utóbbi nagy nemzetközi felháborodáshoz vezetett. A nemrég megszűnt szélsőjobboldali frakció tagja volt, de képviselői jelenleg függetlenek az Európai Parlamentben. A nemzetállamok unióját támogatja, amely tiszteli a nemzeti hagyományokat és szuverenitást.

#### 4.1.6. Dán Néppárt

1995-ben alakult radikális jobboldali középpárt, amely kívülről támogatta és támogatja a jobbközép pártok kormányzati munkáját. Erősen iszlám- és bevándorlás-ellenes. A Konzervatív Néppárt egyre gyengülő választási eredményei miatt felfutóban lévő Venstre

---

<sup>6</sup> Magyar Nemzet, 2005. április 12.

mellett a második legerősebb jobboldali párt, és a dán pártrendszer harmadik legerősebb alakulata. Az Unió a Nemzetek Európájáért képviselőcsoportjának tagja.

#### **4.1.7. Fianna Fáil**

Integrációpárti, de csak a föderális uniót támogató konzervatív párt Írországbán. Évtizedek óta a legerősebb ír párt, és csak néhány olyan ciklus volt, amikor nem kormányzott. Jelenleg is kormányon van a liberálisokkal, zöldekkel és néhány független képviselővel együtt. Támogatja az unió Reformszerződését.

#### **4.1.8. Cseh- és Morvaország Kommunista Pártja**

Az egyetlen párt a kelet-európai rendszerváltások után, amely nem változtatta meg nevében a kommunista jelzőt szocialistává. Csehországban a leginkább euroszeptikus formáció, amely komoly erőt képez a cseh országgyűlési választások során, és az Európai Parlament szocialista-kommunista képviselőcsoportjában.

### **4.2. Mozgalmak**

Elsősorban Nagy-Britanniában működnek vagy működtek az uniós kilépést pártoló mozgalmak. Ilyen a „Jobb Kint” nevű mozgalom amelyet alsóházi képviselők hoztak létre. Konzervatívok és munkáspártiak egyaránt. Hasonló volt a '70-es évek végén létrejött pártokon túlmutató „Kampány egy független Britanniáért” mozgalom. Több ezer tagja volt, köztük képviselők is. De ha már a briteknél tartunk, akkor meg kell említeni a klubokat, nyomásgyakorló csoportokat, amelyek szintén euroszeptikus álláspontot képviselnek:

#### **4.2.1. Kampány egy független Britanniáért**

Pártok felett álló csoport, amely Nagy-Britannia kilépéséért kampányol. Vezetője Sir Richard Body, korábbi konzervatív képviselő. Alelnöke Sir Teddy Taylor, egy másik korábbi konzervatív képviselő. Halála előtt Lord Shore munkáspárti miniszter is segítette a csoportot. Kapcsolatban áll jobboldali és baloldali szervezetekkel is. 3400 tagja van.

#### 4.2.2. Demokrácia Mozgalom

Sir James Michael Goldsmith milliárdos üzletember Referendum Pártjából nőtt ki. Ellenzi az Alkotmányt és a Lisszaboni Szerződést. Európának és internacionalistának tartja magát, de szerintük az európaiság nem egyenlő az Európai Unióval (és valóban – a szerző). Véleményük szerint az unió soha nem volt és nem is lehet politikailag egységes. Anyagilag főleg Michael Goldsmith és egy másik üzletember, Paul Sykes támogatja.

#### 4.2.3. Konzervatív Hétfő Klub

1961-ben alakult a hagyományos konzervatív értékek védelmében. A klub tagjai a Konzervatív Párt jobbszárnyához tartoznak, és a csoportnak nem elsődleges ügye az euroskepticizmus. Bevándorlás-ellenes, antikommunista, a brit birodalmi gondolkodás megtestesítője, amely figyelmen kívül hagyja a politikai korrektséget. Fellépett a konzervatívok liberális irányba tolódása ellen, ellenezte Dél-Afrika és Rodézia függetlenedését, valamint az észak-ír ügyekben is az unionistákat támogatja. Komoly kapcsolatokat ápol a Ian Paisley tiszteletes által vezetett Demokratikus Unionista Párttal.

#### 4.2.4. Konzervatív Demokratikus Szövetség

A Konzervatív Hétfő Klub elégedetlen tagjai alapították 2001-ben. Ultrajobboldalinak, és gyakran szélsőjobboldalinak nevezik. Nem elsősorban euroszeptikus csoport, inkább egy tradicionalista eszmei alapokon álló szervezet, amely ideológiájából következően elutasítja az Európai Uniót is. Gyakran kritizálja a Konzervatív Pártot és a neokonzervatívokat. Vezetője Michael Keith Smith, aki korábban a Konzervatív Párt képviselő-jelöltje volt, de aztán átállt a Függetlenségi Párt oldalára.

#### 4.2.5. Swinton Kör

1961-ben alakult unionista, euroszeptikus csoport. Jó kapcsolatokat ápol a Demokratikus Unionista Párttal, a Függetlenségi Párttal és a konzervatívokkal. Támogatja a „terrorizmus elleni háborút” és ellenzi a magas adókat.

#### 4.2.6. Június Mozgalom

Talán a legjelentősebb mozgalom a dán Június Mozgalom, amely a Maastrichti Szerződésről rendezett népszavazás időpontjáról kapta nevét. A szervezet elfogadja Dánia uniós tagságát, de mindenféle integrációt mélyítő intézkedést elutasít. Kizárólag az uniós választásokon indul, a helyi és folketingi választásokon nem. 1999-ben három képviselőjét választották meg, jelenleg egy tagja van az EP-ben a veterán képviselő, Jens-Peter Bonde személyében, aki a Függetlenség/Demokrácia csoport egyik vezetője. Szlovéniában és Svédországban is van ilyen nevű szervezet, de ebből csak a svéd számít jelentősnek.

#### 4.2.7. Június Lista

A svéd Június Lista politikai pártként van számon tartva, és három képviselői helyet szerzett a legutóbbi választásokon. Egyik tagjuk a néppártiakhoz ült, míg két tagjuk a Függetlenség/Demokrácia frakcióban foglal helyet.

#### 4.2.8. Népi Mozgalom az EU ellen

A dán szervezet kiléptetné hazáját az Európai Unióból. A 2004-es választásokon egy mandátumot szerzett az EP-ben, amely több mint 5 százaléknyi szavazatot jelent. Nem pártként van számon tartva, és nem is indul a folketingi vagy önkormányzati választásokon. Elsősorban baloldali pártokhoz kötődik, és európai parlamenti képviselője is a szocialista-kommunista Egységes Európai Baloldal/Északi Zöld Baloldal frakciójában foglal helyet.

### 5. Az Alkotmány és a Reformszerződés elleni főbb érvek, és az ellenük folytatott harc eredményei

Mint tudjuk, az unió Alkotmányát azért hozták létre, hogy az uniós polgárokhoz közelebb hozza a közösséget, és intézményi reformokat hajtsanak végre. Azonban az uniós döntéshozók a jogszabály kidolgozásakor a föderáció irányába vitték volna az EU-t, ha nem buktatták volna meg az Alkotmányt a hollandok és a franciák a népszavazás során.

Ezen kívül több fontos dolgot is elértek már az euroskeptikusok a központosító törekvésekkel szemben:

- a Maastrichti Szerződés dán elutasítása

- a norvég és svájci tagság elvetése
- a dánok és svédek az eurót nem vezették be
- Grönland kilépése az unióból
- a britek és írek nem csatlakoztak teljesen a schengeni övezetbe
- a britek az eurót se vezették be

Az Alkotmány elleni érvek nagyjából megegyeznek a Reformszerződés elleni érvekkel is. Az euroszeptikusok nehezményezik, hogy joghierarchiailag magasabb szintű jogszabály lett volna az Alkotmány, mint a nemzeti parlamentek által alkotott törvények. Ugyancsak a szuverenitás elleni lépésnek értékelték az unió külügyminiszteri posztjának a létrehozását, és a keresztény szervezetek, valamint a teljes lengyel pártrendszer hiányolta a krisztusi hitre való utalást az Alkotmány preambulumból.

Elég jelentős sikereket is elértek a szeptikusok, az általuk befolyásolt államok (elsősorban Nagy-Britannia és Lengyelország), hiszen már a jogszabály neve is megváltozott, és nem Alkotmánynak hívják, miként egy állam alaptörvényét. Kihagyták a szövegből az államiságra utaló jeleket is, mint amilyen a himnusz és zászló meghatározása.

A külügyminiszteri tisztség sem maradt meg, és helyette egy „főképviseelői” poszt marad a külügyekkel foglalkozó személy számára, de a britek elérték azt is, hogy a nemzeti külügyi megnyilatkozások teljesen függetlenek lehetnek az unióstól. Joghierarchiailag nem változik a helyzet az uniós jogszabályokkal kapcsolatban, csak éppen ezeket nem törvényeknek vagy kerettörvényeknek nevezik majd.

Cseh és holland követelésre tisztázni igyekeznek majd a nemzeti és uniós jogszabályok hatásköri különbségét. Ugyanúgy megmarad az unió önálló jogi személyisége is, ami talán legjobban kifejezi a centralizációt, és ezért vörös posztó az euroszeptikusok szemében.

A lengyel euroszeptikusok győzelmeként írható le a szavazási rendszer reformja a Miniszterek Tanácsában.

Megállapítható, hogy az Alkotmány megszületése óta tartó küzdelemben fontos kisebb győzelmeket arattak az euroszeptikusok, hiszen az Alkotmány megbukott, és jelentős változásokon ment keresztül, amíg Reformszerződéssé vált. Ebben sok esetben az euroszeptikus vélemények érvényesültek, de sok esetben nem. Ezért ellenzik még mindig az euroszeptikusok a Reformszerződést is, melyet a kudarctól félve, és a demokrácideficitre hivatkozó euroszeptikus véleményt igazolva csak Írországból bocsátanak népszavazásra.

## 6. Magyar euroszeptikus pártok és mozgalmak, valamint egy erős euroszeptikus szervezet létrejöttének esélyei

Magyarországon a puha euroszeptikus pártok közé tartozik az írás elején ismertetett definíció szerint a Fidesz, a KDNP, a Jobbik, a Munkáspárt és a MIÉP. A magyar társadalom a felmérések szerint egyre jobban csalódik az Európai Unióban, ami annak is a következménye lehet, hogy országunk csatlakozása előtt szinte Kánaánként festették le az uniót a médiában és a politikában, de aztán rá kellett döbennie a magyar állampolgárnak, hogy a valóság kicsit másabb.

A Fidesz és a KDNP a leginkább integrációpárti a felsoroltak közül, és egyáltalán nem elutasítók az unió irányát vagy politikáit illetően, csak egy-egy számukra fontosnak tartott kérdés (mezőgazdaság, Alkotmány preambuluma) kapcsán fogalmaznak meg az EU hivatalos politikájával szembeni álláspontot.

A sorban a Munkáspárt következik, amely kommunista ideológiájából következően tekint szkeptikusan az unióra, de az euroszepticismus nem jelenik igazán kommunikációjában. Érdekes, hogy a leginkább euroszeptikusnak tartott MIÉP is támogatta annak idején azt a hatpárti nyilatkozatot, amely Magyarország uniós csatlakozását jelölte ki elsődleges célként. Az uniós csatlakozásról tartott referendum idején a NEM mellett kampányolt, és jelmondata az „Így NEM!” volt, amelyből megint az a következtetés vonható le, hogy a párt nem a kemény euroszeptikusok közé tartozik. A 2004-ben rendezett Európai Parlamenti választások után a párt képviselője az Unió a Nemzetek Európájáért frakcióba ült volna be, ha eléri az 5 százalékos küszöböt. Ezen a választáson a Jobbik nem indult, mert véleménye szerint egy EU-ellenes pártnak semmi keresnivalója az Európai Parlamentben. A tavaly kiadott programjában a párt már mérsékeltebb álláspontot képvisel, hiszen az unióval kapcsolatos programot a „Nemzetek Európája” címet kapta, de a Reformszerződést elutasítják.

A mozgalmak közül csak a Szabad Magyarországért Mozgalmat érdemes megemlíteni, amelyet több radikális jobboldali civil szervezet hozott létre. A 2003-as népszavazási kampányuk nagyrészt a hagyományos kampányeszközökkel (szórólap, plakát, lakossági fórumok, könyvek) próbálta elérni azt, hogy Magyarország ne csatlakozzon az Európai Unióhoz. Közben azt nehezményezték, hogy állami költségvetésből több milliárdot fordítottak az IGEN-kampányra, de a NEM-kampányra egyetlen forint állami támogatás sem jutott.

*Sebők Miklós PhD hallgató,  
Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar  
Politikatudományi Intézet*

## **A bürokrácia legitimitása az Egyesült Államokban és az Európai Unióban – egy elméleti áttekintés<sup>1</sup>**

### **1. Bevezetés**

Jelen cikkem célja demokrácia és bürokrácia viszonyának egy részleges politikaelméleti vizsgálata. Részleges a dolgot megközelítése két szempontból is: egyrészt az említett viszonyt csak egy aspektust, a legitimitást alapul véve elemzi, másrészt empirikus oldalról csak két speciális eseten, az USA „adminisztratív államán” és az Európai Unió brüsszeli bürokráciáján szemlélteti az elméleti megállapításokat. Minden „különössége” mellett is reményeim szerint egy ilyen vizsgálódás hozzájárulhat a bürokrácia egy általános politikaelméletének megfogalmazásához.

Ennek központi gondolata a következő lehet: a késő modernitás komplex társadalmi-gazdasági viszonyai között a kormányzás stabilitása csak két „tisztá” elv, a bürokrácia és demokrácia elvének valamilyen optimális keveréke mellett érhető el. A bürokratikus kormányzás tiszta megvalósulásaként egy olyan technokrata irányítású országot vagy városállamot képzelhetünk el, ahol a demokratikus politizálás teljes mértékben alárendelődik a bürokrácia szakmai szempontjainak. A szakasz másik végpontján a folyamatos állampolgári döntéseken, népszavazásokon vagy népgyűléseken alapuló részvételi demokrácia áll. Ezen ideáltípus esetében a bürokrácia csak a pontosan meghatározott döntések végrehajtására szorítkozik, bármifajta politikai mozgástér nélkül.

A valóságban a két modell természetesen nem létezik tiszta formájában, még ha találunk olyan országokat, melyek metaforaként használhatók a két megközelítés magyarázatában (ilyen lehet például Szingapúr, illetve Svájc). A legtöbb fejlett országban így

---

<sup>1</sup> 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.)

a modellek valamilyen keverékét találhatjuk meg, ami utalhat a „szakértői” és „demokratikus” kormányzás közötti elméletileg felállított átváltás gyakorlati relevanciájára. A technokrata kormányzással szemben az egyik legtöbbet hangoztatott érv, annak demokratikus (felhatalmazáson alapuló) legitimitációjának hiánya. Véleményem szerint ugyanakkor a bürokrácia rendelkezik csak rá jellemző sajátos legitimitációs forrásokkal, melyek ellensúlyozhatják a hatáskörének bővítésével kialakuló „demokratikus deficitet”.<sup>2</sup> Ennyiben tehát a bürokrácia legitimitációjának vizsgálata közelebb vezethet minket a demokrácia és a bürokrácia általános viszonyának megértéséhez.

\*\*\*

Megalapozandó egy későbbi ilyen általános vizsgálatot jelen cikkemben először áttekintek egyes, a téma szempontjából lényeges legitimitáció- és bürokráciaelméleti kérdéseket. Ebben az elméleti fejezetben meghatározom a cikkben használt bürokrácia fogalmat, megvizsgálom a bürokrácia helyét az alkotmányos rendszerben, illetve vázolom a bürokrácia legitimitációja, mint kutatási terület problémáit. A második fejezetben a kérdés amerikai irodalma alapján rekonstruálom az adminisztratív állam legitimitációjával foglalkozó legfontosabb irányzatokat. A következő, az Európai Unió bürokráciájának sajátos kérdéseivel foglalkozó fejezetben az unió általános legitimitációját vizsgáló írások nyomán mutatok be a bürokrácia szerepére vonatkozó néhány feltevést. Cikkem zárásában kísérletet teszek arra, hogy az első fejezet általános elméleti és a második illetve harmadik fejezet konkrét bürokráciákat érintő problémáit egy egységes elemzési keretben tárgyaljam.

## 2. A bürokrácia legitimitációelmélete

### 2.1 A bürokrácia a hatalmi ágak rendszerében

Ha elfogadjuk azt a pozitivistá ihletettséggű állítást, mely szerint a tudomány műveléséhez egy „tisztá”, jól definiált fogalmakból álló nyelvre van szükség, akkor vizsgálódásunkat a bürokrácia fogalmának tisztázásával kell kezdenünk. Bürokrácia alatt a hatalmi ágak elválasztásának hagyományos, Montesquieu-höz kapcsolódó elmélete szerint a végrehajtó hatalomhoz tartozó intézmények egy részét értjük. Ezeket a magyar

---

<sup>2</sup> E megközelítés nem egyedülálló a bürokráciaelméleti irodalomban, ld. pl. Waterman – Wood (1994). Sőt, egyes szerzők éppenséggel a demokrácia rovására növelnék a szerintük hatékony és véleménykövető bürokrácia mozgásterét, ld. Meier (1997).



szakirodalomban összefoglalóan államigazgatásnak nevezik, ideértve a központi közigazgatást (a kormányt, a minisztériumokat és a nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szerveket) valamint a területi és helyi államigazgatási szerveket.<sup>3</sup> Bár lehetséges és nem is ritka a bürokrácia fogalmának ennél lényegesen tágabb értelmezése (kiterjesztése például minden hivatalos állami szervre, így például a bíróságokra, vagy Weber nyomán akár a magánszervezetek irodai tevékenységére is) dolgozatunk alapkérdése, bürokrácia és demokrácia viszonyának vizsgálata szempontjából az említett meghatározás a releváns.

Egy másik megközelítésben Kelsen nyomán úgy is meghatározhatjuk az állami bürokráciát, mint (a három hatalmi ággal szemben megfogalmazott) négy államfunkció egyikének letéteményesét (Tamás, 2005). Ezen államfunkciók a törvényalkotás, a kormányzás, a bírászkodás és az adminisztráció. A „tisza jogelmélet” nyelvén kifejezett államfunkciók köre tehát nem teljesen azonos a politikai-szociológiai értelmezés által meghatározott államhatalmi ágakkal, közöttük önálló entitásként megjelenik a bürokrácia és a vele cikkemben szinonimaként használt adminisztráció.<sup>4</sup>

A kurrens politikatudományi irodalomban is egyre gyakrabban kerül elő a bürokrácia mint negyedik hatalmi ág szerepe, átvéve ezzel az „ötödik Beatle” szerepét a sajtótól.<sup>5</sup> Ezt a felfogást alátámasztja, hogy a hatalmi ágak elválasztásának hagyományos elméleti keretében a bürokrácia ugyan a végrehajtó hatalom része, amely azonban funkciói és intézményrendszere alapján többé-kevésbé elkülöníthető annak más képviselőitől, így az államfőtől vagy a kormánytól.<sup>6</sup> A közpolitikai és közigazgatási funkcióival meghatározott bürokrácia ebből következően tekinthető egy önálló államfunkciónak, amely azonban ezer szállal kapcsolódik a végrehajtó hatalom más szereplőjéhez.

---

<sup>3</sup> Magyar Közigazgatási Intézet – Közigazgatási szakvizsga: Államigazgatás, [http://www.otm.gov.hu/bmkkh/kkhweb.nsf/0fa12ff809dedc01c1256e40002f159c/0438e4408cc8c000c1256c53007518b7/\\$FILE/allig.pdf](http://www.otm.gov.hu/bmkkh/kkhweb.nsf/0fa12ff809dedc01c1256e40002f159c/0438e4408cc8c000c1256c53007518b7/$FILE/allig.pdf). Valamennyi link letöltésének időpontja: 2008. március 23.

<sup>4</sup> A közigazgatástani jogtudományban számtalan felosztás és tipológia található a bürokrácia államban betöltött szerepével kapcsolatban. Ezekről bővebben ld. Dr. Nagy Péter: Európai alkotmány - európai közigazgatás, [http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/nagy\\_peter-europai\\_alkotmany-europai\\_kozigazgasas%5Bjogi\\_forum%5D.pdf](http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/nagy_peter-europai_alkotmany-europai_kozigazgasas%5Bjogi_forum%5D.pdf)

<sup>5</sup> Erre utal néhány bevezető közigazgatási és politikatudományi tankönyv illetve folyóiratcikk címe is: Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government (Meier, 2000), Public Administration - Power and Politics in the Fourth Branch of Government (Licari-Smith, 2006) illetve Heightened Scrutiny of the Fourth Branch: Separation of Powers and the Requirement of Adequate Reasons for Agency Decisions (Levy-Shapiro, 1987).

<sup>6</sup> Ezzel együtt a bürokrácia az USA alkotmányos rendjében betöltött szerepéről szóló irodalmat áttekintve Francis E. Rourke arra jut, hogy az adminisztráció helyzete paradox. Egyszerre ismerik el, hogy a közpolitikai folyamatba általa beemelt tudás és képességek nélkülözhetetlen, akár legitim szerepet is adnak neki az alkotmányos rendben. Ugyanakkor minden nélkülözhetetlensége ellenére számos állampolgár szemében illegitim hatalomgyakorló maradt. Rourke (1987).

## 2.2. A bürokrácia legitímációja, mint kutatási terület - Weber

Az önálló államfunkciót ellátó bürokrácia legitímációjával, mint tudományos kutatási területtel kapcsolatban első benyomásunk az lehet, hogy nincs egy kanonizált alapirodalma. Ezen benyomásunkat számos körülmény támaszthatja alá, melyek közül talán a legfontosabb az, hogy nem találunk nagy összefoglaló műveket ezzel vagy ehhez hasonló címekkel. A kérdés vizsgálatát – egy első megközelítésben – tehát nem tudjuk a jól bejáratott ösvényeket bejárva elvégezni, ugyanis ezek az ösvények – vagy illeszkedve a tudományos élet nyelvéhez: kutatási programok – látszólag nem léteznek.

Ha nem ragaszkodunk ugyanakkor a bürokrácia-kifejezéshez, vagy egy bürokratikus legitímációra vonatkozó fogalmi keret explicit kifejtéséhez, számos elméleti kiindulópontot meghatározhatunk vizsgálódásunk számára a társadalomtudományi irodalomban. Az állam általános legitímációelmélete rendszerint Max Weber-ig nyúl vissza definícióért. Weber ugyanakkor nem csak az adott földrajzi területen érvényesített erőszakmonopólium kapcsán foglalkozik általános legitímációelméleti kérdésekkel, hanem speciálisan a bürokráciával kapcsolatban is.<sup>7</sup>

Először is a bürokrácia legitímációja szorosan együtt mozoghat a hatalmat gyakorló erőkkkel, mellyel minél inkább egységben tűnik fel, annál jobban tud támaszkodni ez utóbbi legitímációjára. De a bürokrácia legitímációja felfogható egy közvetlenebb értelemben is: az adminisztráció a jogrendszer része, ennyiben pedig működése közben jogi elveket és jogos döntéseket valósít meg. Sőt: éppenséggel ugyanazt a funkciót látja el a modern társadalomban, mint a jog. Ugyanolyan szabályalapú és személytelen módon érvényesül mint a modern jog, melynek következtében a joghoz hasonlóan hozzájárul az állami működés kiszámíthatóságának megteremtéséhez.

Weber egy harmadik megközelítésben a bürokráciát, mint szakértő és hatékony adminisztrációt értelmezi. E szerint a bürokrácia egy nélkülözhetetlen funkciót lát el a tömegdemokráciában, amennyiben a modern joggal együtt a racionalitást testesíti meg. Ennek legitímáció-elméleti jelentősége az, hogy a modern társadalomban a demokráciát kívánatosnak tartjuk, akkor ezt csak a bürokrácia támogatásával együtt képzelhetjük el. A demokrácia felsőbbrendűsége más politikai rendszerekkel szemben márpedig Weber írásaiban, mint evidencia jelenik meg.

---

<sup>7</sup> A weberi pozíció rekonstruálásában Berry Tholen összefoglalására támaszkodom (Tholen, 2004).

Webernél már megjelenik a későbbi legitímációelméletekben is érvényesülő két fő elem: az alkotmányos-demokratikus és a funkcionális legitímáció. Előbbi egyrészt a hatalmi ágak elválasztásának klasszikus elméletére, ezen belül is a végrehajtó hatalom közvetlen, illetve a leosztott feladatok közvetett demokratikus legitímációjára épül. Másrészt a bürokrácia fontos szerepet játszhat az alkotmányos fékek és ellensúlyok rendszerében. A funkcionális legitímáció ezzel szemben a bürokrácia modern komplex társadalmakban betöltött szerepére utal. Miközben az újabb irodalom tematikusan jelentős mértékben bővítette ezt az alapvetést, a weberi megközelítések kimondva vagy kimondatlanul továbbra is ott állnak az újabb elméletek hátterében.

### 3. Az amerikai adminisztratív állam legitímációja

#### 3.1. Klasszikus szerzők

A kérdést a II. világháború utáni amerikai irodalomban elsősorban a megtermelt jövedelem egyre nagyobb része fölött diszponáló „adminisztratív állam” kapcsán tárgyalták. Ennek egyik első fontos állomása az 1940-41-ben a Public Policy és a Public Administration Review hasábjain lefolytatott Friedrich-Finer vita volt.<sup>8</sup>

Carl Friedrich a bürokratikus legitímáció problémáját implicit módon, a bürokrácia felelősségéhez kötve tárgyalta (Friedrich, 1940). Mivel a közigazgatás a modern kormányzat alapja, a hivatalnokok szükségszerűen jelentős döntési és eljárási mozgástérrel rendelkeznek. Friedrich duális felelősségfelfogása alapján ezt a diszkrecionális jogkört a bürokraták mindaddig gyakorolhatják, amíg megfelelnek a technikai tudás és a közvélemény elvárásának. Amennyiben tehát a bürokraták által vitt közpolitika nem sérti a szakmai illetve politikai sztenderdeket, felelős, azaz legitím hatalommal rendelkező szereplőknek tekinthetőek.

Friedrich megközelítését élesen bírálta Herman Finer, aki a duális mércét antidemokratikusnak tartotta (Finer, 1941). A bürokráciára az állam és a politika szempontjából instrumentális, nem pedig konstitutív módon tekintő Finer ennek megfelelően a hivatalnokok a politikának történő egyértelmű alárendeléséről beszél.

Az adminisztratív állam fogalmát a közigazgatástudomány történetével foglalkozó cikkekben rendszerint Dwight Waldo klasszikus művéhez, az Adminisztratív államhoz kötik (Waldo, 1948). Waldo többek között a Herbert Simonnal folytatott vitáiban a közigazgatást a

---

<sup>8</sup> Egy összefoglalásért ld. Stewart (1985).

demokratikus kormányzás alapvető elemének nevezte. A bürokrácia nála legitimitása nála azonban nem a hatékonyságra vagy a Taylor-féle tudományos menedzsmentre, hanem sajátos közszolgálati tevékenységére vezethető vissza.

### 3.2 Modern megközelítések

Az adminisztratív állam legitimitációjáról szóló közigazgatástudományi irodalomban Joe P. Mitchell Waldo, Friedrich és Finer mellett további hét fontosabb szerzőt, illetve irányzatot különböztet meg (Mitchell, 2000).

A Finer-féle demokrácia-elméleti irányhoz sorolhatóak a társadalmi szerződés fogalmára építő szerzők. Az elméleti kiindulópont itt az, hogy az emberek nem tudják, vagy nem értenek egyet abban, hogy milyen szerepet játszanak a hivatalnokok a kormányzati rendszerben. A kérdésre a megoldás Michael Spicer és Larry Terry szerint itt a megfelelő kiindulópontot az alkotmány jelenti, amely korlátozza a politikai hatalommal való visszaélés lehetőségét (Spicer – Terry, 1993). Ennek megfelelően egy alkotmányos keretben az aktív államigazgatás akkor legitim, ha e tevékenységével jogszerű úton korlátozza a politika hatalmát. Másrészt a bürokrácia maga is hajlamos túlkapasokra, melyeket a politikusok feladata visszanyesni szabályozási és finanszírozási döntésekkel. A közigazgatás ennyiben fontos elemét jelenti az amerikai alkotmányos fékekre és ellensúlyokra épülő politikai rendszernek.

Szintén az alkotmányból indul ki, de azt egy waldói morális kötelezettséggel is kiegészíti John A. Rohr (Rohr, 1986). Számára az adminisztratív állam legitimitációját az adja, hogy konzisztens az alkotmánnyal, amit jól jelképez az is, hogy a bürokrácia szinte minden szintjén esküt kell tenni az alkotmány betartására és betartatására. Másrészt az eskü igazolja a hivatalok szakmai ügyekre érvényes autonómiaigényét. A közigazgatás mindemellett enyhíti az alkotmány esetleges (illetve az USA esetében konkrét) hiányosságait, például azáltal, hogy bővíti az állampolgári reprezentáció formáit.

Egy már nem speciálisan alkotmányos, de még mindig jogi megközelítésből tárgyalja a témát a legalizmus irodalma. Ennek egyik vezető képviselője, Kenneth Warren szerint az adminisztratív állam legitim, mert törvényes (Warren, 1993). Az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága 1936 óta nem hozott például olyan döntést, amely megkérdőjelezte volna a Kongresszus jogát arra, hogy törvényhozási feladatokat delegáljon a bürokráciára. De

az adminisztráció legitimitációját erősíti az is, hogy a választók és az olyan demokratikus intézmények, mint a bíróságok vagy a törvényhozás is elismerik.

Ez utóbbi szerepét hangsúlyozza egy 1993-as cikkében Theodore Lowi (Lowi, 1993). A törvényhozási fennhatóság elve szerint minden hatalom, így a végrehajtó hatalomé is a törvényhozásból eredeztethető. Ennyiben a közigazgatás is csak annyiban legitim, amennyiben a Kongresszus által részére delegált feladatokat lát el. Történik mindez meritokratikus alapon: az adminisztráció e feladatokat szakképzettségével, szakmai gyakorlatával, érdemi ki. De ennél is fontosabb, hogy elfogadják, hogy feladataikat a választott politikusoktól kapják. Ennyiben semleges, köztisztviselői státuszuk, nem pedig szaktudásuk jelenti legitimitációjuk elsődleges forrását.

Egy a semlegességhez kapcsolódó kategóriát, a közérdeket helyezi középpontba az ügynök-elmélet. A többek között Gary Wamsley nevéhez köthető megközelítés szerint a bürokrácia a demokratikus kormányzat (mint megbízó) „ügynöke” (Wamsley, 1990). Ahhoz, hogy ezen ügynöki funkcióját legitim módon láthassa el két feltételnek kell megfelelnie. Egyrészt a feladatkiadásából és az alkotmányból levezethető legtágabb értelemben vett közérdeket szolgálja. Másrésztől ugyanakkor törekednie kell saját szakterületén a közjóról szóló egyetértés kialakítására. Wamsley szerint az így meghatározott bürokrácia szerepe egyértelműen alárendelt, de a mások által kiszabott feladatokat hatásosan és átgondoltan, azaz autonóm módon hajtja végre. Az érdekek összességével szemben szubsztantív értelemben használt közjó fogalom „kibontásában” játszott szerepe a bürokráciát így különös jelentőséggel ruházza fel.

E kettős szerepből Douglas F. Morgan az autonómiát, a döntésre való képességet emeli ki, amikor a bürokrácia saját gyakorlati bölcsességére (az arisztotelészi phronézisre) támaszkodik (Morgan, 1990). Morgan ennek kapcsán a két legitimitáció-típust, eredmény- és a folyamat alapú legitimitációt különböztet meg. Az eredmény orientált legitimitáció esetében az adminisztrációt a működésével elért jelentős előnyök minősítik, míg a folyamat vezérelt megközelítésben a bürokráciát eljárási szabályai teszik különlegessé. De a hivatalnokoknak mindkét megközelítésben rendelkezniük kell azzal a bölcsességgel, hogy a döntéselőkészítés- és végrehajtás során a közvéleményre érzékenyen, hosszú távra és a társadalom komplexitására való tekintettel gondolkodjanak.

Végezetül a kérdés kapcsán egy posztmodern perspektívát kínál O. C. McSwite Legitimacy in Public Administration c. könyvében (McSwite, 1997). McSwite szerint az említett próbálkozások dacára sem találta meg legitim helyét az adminisztráció az amerikai

kormányzati rendszerben, a helykeresésről szóló tudományos diskurzus pedig torzított. A Friedrich-Finer vita óta a bürokrácia legitimitációjával kapcsolatos vizsgálódások szükségesnek feltételezik az „ésszerű” kormányzást, melyhez a közigazgatás szakértelmével járul hozzá. E helyett egy olyan közigazgatás kép kialakítása lenne üdvös, mely az állampolgárokkal való együttműködésre épül – véli McSwite. Ennyiben a szakirodalomban intézményesített legitimitáció-vita további burjánzását egy pragmatikus megközelítéssel kellene pótolni, amely hozzájárulhatna a közigazgatástudomány „újraalapításához”.

#### 4. Az Európai Unió bürokráciájának legitimitációja

##### 4.1. Új kormányzati formák – régi és új megközelítésben

Az előző fejezetben bemutatott szerzők és elméleti irányzatok sajátosan az Egyesült Államok alkotmányos berendezkedéséből kiindulva tárgyalták a bürokrácia legitimitációjának problémáját. Ennek ellenére számos meglátásuk általánosítható más alkotmányos és politikai berendezkedéssel rendelkező országra is, a professzionalizmus és demokrácia közötti átváltástól, a felelősség, a semlegesség vagy a fogalmának problematizálásáig. Egy általános, közigazgatás- és politikatudományi ihletettséggű bürokráciaelmélet megalkotása ugyanakkor napjainkban újabb kihívásokba, a nemzetállamtól eltérő új kormányzati formák megjelenésébe ütközik. A vonatkozó elméleti irodalom erre a változásra két módon, a régi megközelítések adaptálásával és új elemzési keretek kialakításával reagált.

A nemzetközi vagy nemzetek feletti intézmények, vagy az többszintű, új kormányzati entitások, mint amilyen az Európai Unió vizsgálatát a demokráciaelméleti és empirikus politikatudományi (azaz az elvont és konkrét legitimitációs forrásokat górcső alá vevő) művek többnyire a régi elméleti keretek között tárgyalják. Ezek az elméletek alapvetően két legitimitációs probléma, a közvélemény elfordulása és a döntéshozás demokratikus deficitének vizsgálatára szorítkoztak (pl. Decker, 2002 ill. a vonatkozó irodalom áttekintéséről Banchoff-Smith, 1999: 7-11). Az e megközelítéshez sorolható cikkek és könyvek viszonylag újkeletűek, történelmileg ugyanis az EU esetében az integrációs folyamat a bürokratikus, nem pedig a demokratikus legitimitáción. A hőskorban a közvélemény és a politikusok legitimnek ismerték el az európai intézményeket és közpolitikai folyamatokat, még úgy is, hogy azok működésükben még csak nem is emlékeztettek a demokratikus nemzetállami kormányok működésére (Scharpf, 2003). Ezt a technokrata kormányzás kritikusai is elismerik,

ugyanakkor egy fontos különbségre is felhívják a figyelmet a két korszak között: a Maastrichti Szerződésre és az Alkotmányszerződésre adott állampolgári reakciók azt jelezték, hogy miközben a vezetők továbbra is vezetni kívánták népüket, a nép már nem volt hajlandó őket követni a kijelölt úton (Bogdanor, 2007). A demokratikus deficit empirikus problémái azonban csak érintőlegesen kapcsolódnak tárgyunkhoz, a bürokrácia legitimitációjának kérdéséhez. Kezd ugyanakkor teret nyerni egy második generációs irodalom is, amely már figyelemmel van az EU, mint intézmény-együttes újszerű jellegére is és amely kutatásunk szempontjából is hasznos felismerésekkel szolgálhat.

#### 4.2. Legitimitációs források és vektorok

A téma egyik legtöbbet idézett szakértője, Marcus Höreth egy cikkében három legitimitációs forrást különböztet meg az Európai Unió számára, melyből csak az egyik a demokratikus döntéshozási eljárás (Höreth, 1999). Ennek megfelelően a demokratikus deficit kialakulása az első tényező esetében még nem vezet automatikusan legitimitációs válsághoz, a diagnózis felállításához figyelembe kell venni ugyanis a további tényezőket. Ezek közül a második egy technokratikus-utilitarista dimenzió, az EU képessége arra, hogy problémamegoldó kapacitását sikerrel alkalmazza az előtte álló politikai kihívásokra. A harmadik legitimitációs forrást indirekt módon a legitim tagállami kormányok és törvényhozások jelentik, mint az unió szerződéseit aláíró felek (ehhez kapcsolódva mintegy mellékesen egy negyedik tényezőként megjelenik a joguralom is).

Höreth szerint e legitimitációs források között átváltás van (egy „legitimitációs trilemma”) azaz, az egyik erősítése csak a többi kárára valósítható meg. Végző soron ez egy zéró összegű játék, amely jellegéből fakadóan nem hozhat minden tényező számára egyidejű javulást. Ebből következően az egyoldalú reform-javaslatok (így az egyik legnépszerűbb, a közvetlen legitimitással rendelkező Európai Parlament jogosítványainak bővítése) eleve kudarcra vannak ítélve. Az ilyen intézményei (input) legitimitációs problémák mellett háttérbe szorul az output, azaz a kormányzati teljesítmény kérdése. Pedig a második legitimitációs tényező, a népert, és a nép kollektív preferenciái alapján történő hatékony kormányzás terén talán könnyebb lenne áttörést elérni.

Egy ehhez hasonló elméleti megközelítésre épül Christopher Lord és Paul Magette egy cikke is (Lord – Magette, 2002). A szerzőpáros publikációjában nem kevesebbre vállalkozott, minthogy megalapozza az EU legitimitációjának általános elméletét. Cikkük fő

kérdése az, hogy hogyan lehet összeegyeztetni egymásnak ellentmondó, ugyanakkor ugyanolyan mértékben megalapozott érdekeket és preferenciákat, felfogásokat a „helyes”-ről és a „jó”-ról, melyeknek ugyanazt az intézményrendszert kellene legitímálniuk. Az EU-ra véleményük szerint egyrészt teljes mértékben érvényes ez a probléma-felvetés, másrészt laboratóriumként szolgálhat általános érvényű megválaszolásához.

Az EU legitímációjának irodalmát áttekintve a szerzők öt fő legitímációs „vektort” különböztetnek meg (nemzetközi legitímáció, parlamentáris legitímáció, technokratikus legitímáció, jogi és procedurális legitímáció, korporatista legitímáció). Az EU „kombinált” legitímációjának meghatározásához szükséges ezen vektorok egymáshoz való viszonyának meghatározása. A kérdéses vektorok közül számunka elsősorban a technokratikus és a jogi-procedurális legitímáció érdekes, így ezek vizsgáljuk meg közelebbről.

A technokratikus legitímáció abból a feltevésből következik, hogy a közpolitikai hatalmat független intézményekre bízva képesek leszünk a lehető leghatékonyabban elérni céljaink. A feltevés mögött három előfeltevést határozhatunk meg: egyrészt hogy a célok hatékony elérése elégséges a politikai engedelmesség megteremtéséhez; másrészt a racionális, illetve „tudományos” alapú kormányzásba vetett hit; harmadrészt pedig hogy az egyéni igények felismerésére csak független európai intézmények képesek.<sup>9</sup>

A jogi és procedurális legitímáció egyrészt a nemzetközi legitímáció leágazásának tekinthető, hiszen nemzetközi szerződések alapozták meg a működését. Másrészt ugyanakkor egy fontos kiegészítése a technokratikus legitímációnak is. A független intézmények tevékenységét ugyanis számos bíráló érte, amennyiben megpróbálták kihúzni magukat a demokratikus ellenőrzési mechanizmusok alól. Erre adott reakcióként bizonyos formális procedurális szabályokat írtak elő a független intézmények részére, mint amilyen az átláthatóság, az érdekek kiegyensúlyozott figyelembe vétele, az intézkedések hatásainak felmérése és utólagos értékelése.

Egy korábbi cikkében Lord táblázatos formában is összefoglalta a lehetséges legitímáló tényezőket és ezek típusokhoz tartozását, mely szintén kapcsolódik Höreth osztályozásához.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Bár ez első hallásra nehezen tartható állításnak tűnik, bizonyos esetekben komoly érvek szólnak mellette: ilyen például a közös jegybank esete, mely a döntéshozásban képes függetleníteni magát az egyes országok választási ciklusaitól.

<sup>10</sup> Ekkor még más vektorokat vett alapul, de a számunkra érdekes két dimenzió, a technokrata és a procedurális már megjelent.



1. táblázat – Az EU legitimitációs tényezők

	Input – Az EU közpolitikai olyan mértékben legitimek, amennyire támaszkodnak az alábbiakra:	Output - Az EU közpolitikai olyan mértékben legitimek, amennyire megvalósítják a következőket:
Indirekt	Felhatalmazás az államok részéről	Az államok preferenciái
Parlamentáris	Választások	Választói preferenciák
Technokratikus	Szakértelem	Hatékonyág
Procedurális	Tiszta eljárás és a jogok tiszteletben tartása	Kiterjesztett jogok

Forrás: Lord, é.n.

Az említett eredményekre is támaszkodva Bursens és De Jonghe (Bursens – De Jonghe, 2003) egy általános elméleti keretet állított fel, melyben értelmezhetővé válik az EU sajátos legitimitációs problémája. Ez Beetham és Lord (Beetham – Lord, 1998) kutatási nyomán egyrészt épít a legitimitáció három részlemére: a demokratizációra, az identifikációra és a teljesítményre. Az általunk korábban használt alkotmányos-demokratikus legitimitációnak megfeleltethető demokratizáció az intézményi vagy formális legitimitációval egyenértékű. Identifikáció alatt a társadalmi legitimitációt értik, ami egy első megközelítésben egybeesik Carl Friedrich duális legitimitáció-fogalmának egyik lábával. Végül a teljesítmény-legitimitáció bármilyen kiegészítés nélkül egyenértékűnek tekinthető a Lord-féle output-legitimitációval.

Intézményi szempontból megkülönböztethető mindemellett három legitimitációs „modell”: a közvetlen, a közvetett és a technokratikus. Előbbi direkt úton, a néptől vezeti le legitimitációját, a nemzetközi szervezetekre jellemző közvetett felhatalmazás a tagállamoktól érkezik, míg a harmadik a szakértelemre épül. Az így felállított 3x3-as mátrixot Bursens és De Jonghe az EU-ra, mint a többszintű kormányzás (multi-level governance) intézményrendszerére alkalmazza. Ebben a keretben a közvetlen és közvetett legitimitáció kapcsolódik a szintekhez, és a technokratikus a kormányzás módjához.

Elemzésük arra jut, hogy a közvetlen, nemzetállami legitimitáció erősítése önmagában nem megoldás. Nem feleltethető meg ugyanakkor egy nemzetközi intézménynek sem, a tagállami jóváhagyás hiánya vagy megléte így szintén elégtelen magyarázat a legitimitációs problémákra. Így a kormányzás szintjei tekintetében erősíteni kell a kettős legitimitációt: a közvetlent (Európai Bizottság, Európai Parlament, Európai Bíróság) és a közvetettet (Európai Tanács, Miniszterek Tanácsa). A kormányzás módja esetében pedig többek között növelni kell a döntéshozási folyamat átláthatóságát és nyitottságát.

\*\*\*

A fenti tipológiákat áttekintve azt állapíthatjuk meg, hogy az EU legitimitációjában fontos szerepet játszanak a bürokrácia által biztosított technokratikus és procedurális elemek. Márpedig amennyiben ezek az elemek általánosságban igazolják az unió legitimitációját, annyiban konkrétan is alátámasztják az uniós bürokrácia működtetésére vonatkozó igényeket. Végző soron így a konkrétan az EU legitimitációjával foglalkozó irodalom hasznos felismerésekkel szolgálhat egy általános bürokratikus legitimitációelmélet számára is.

## 5. Az amerikai és uniós bürokrácia legitimitációja – Egy általános bürokráciaelmélet felé

Jelen cikkemben demokrácia és bürokrácia viszonyának egy részleges politikaelméleti elemzésére tettem kísérletet. Ennek során a bonyolult elméleti összefüggést egy dimenzióból (legitimitáció) és a két sajátos bürokráciatípushoz (amerikai adminisztratív állam, EU bürokrácia) kapcsolódva vizsgáltam. Kiindulópontom az volt, hogy a késő modernitás komplex társadalmi-gazdasági viszonyai között a kormányzás stabilitása csak két „tisztá” elv, a bürokrácia és demokrácia elvének valamilyen optimális keveréke mellett érhető el (1). Másik vizsgált kérdésem az volt, hogy mennyire jogos vád a technokrata kormányzással szemben a legitimitáció hiánya (2). Végző soron pedig – mégannyira részlegesen – azt vizsgáltam, hogy az említett dichotómiára alapozva vázolható-e a bürokrácia egy általános politikaelmélete (3).<sup>11</sup>

Az első kérdés kapcsán a két irodalmi áttekintés igazolni látszik a demokratikus és bürokratikus elvek keveredésére vonatkozó kiindulópontomat. Ez különösen azért fontos eredmény, mivel két rendkívül eltérő alkotmányos rendből és politikai kultúrából kiinduló szakirodalmi bázisról van szó. Számos szerző esetében (Weber, Friedrich, Lowi, Wamsley, Höreth, Lord-Magnette, Bursens-De Jonghe) különböző hangsúllyal, de egyszerre jelenik meg legitimitációs forrásként a közvetlen vagy közvetett demokratikus-alkotmányos, illetve a funkcionális-technokrata legitimitációs forrás. Kifejezetten igaz ez az EU bürokráciával kapcsolatos újabb elméletekre, melyek már építettek a korábbi irodalomra. Ezek szinte kivétel nélkül egy komplex kormányzati legitimitációs sémát vázolnak diverzifikált legitimitációs forrásokkal.

---

<sup>11</sup> Egy ilyen tértől és időtől független bürokráciaelméleti keret felállításának célja nem tanuskodik feltétlenül túlzott elbizakodottságról. A cikkben említett szerzők közül pl. Lord és Magnette is az általánosíthatóság szem előtt tartásával fogalmazta meg elméletét.

Ennyiben a második kérdés kapcsán csak megkötésekkel tekinthető megalapozottnak a technokrata kormányzást legitimációs deficittel vádoló szerzők álláspontja. Az állam keretei között a bürokrácia ugyanis képes kitermelni a direkt és indirekt felhatalmazástól különböző, sajátos, technokratikus legitimációs forrását. Sőt, bizonyos esetekben (ld. Höreth legitimációs trilemmáját), a demokratikus legitimáció csak éppen a bürokratikus teljesítmény, azaz a technokratikus legitimáció rovására bővíthető.

Harmadrészt az áttekintett irodalom alapján rekonstruálhatónak tűnnek egy általános politikai bürokráciaelmélet bizonyos sarokpontjai. Webernél egy kezdetleges formában már megjelenik egy a hatalmát a végrehajtó hatalomból eredtető bürokrácia (instrumentális, közvetett legitimáció), egy a jogra, a személytelen eljárásokra visszavezethető (konstitutív, alkotmányos, munkamegosztási) megközelítés valamint a szakértelemből nyert (funkcionális) legitimáció. Ez az elméleti keret képes magába ölelni Finer delegált hatalomra épülő megközelítését, de Morgan a bürokrata bölcsességére építő elméletét is. Visszavezethető rá a Höreth-féle demokratikus (közvetlen) vagy alkotmányos (közvetett) input legitimáció, de a technokratikus-utilitarista output legitimáció is.

Mindezek alapján véleményem szerint a weberi alapokon, illetve az amerikai és az uniós irodalom alapján felállítható egy két pillérű elméleti a bürokrácia legitimációjával kapcsolatban. A legitimáció első forráscsoportját a demokratikus-alkotmányos legitimáció jelenti. Ez egy két elkülöníthető, de egymással szorosan összefüggő alapelemre épülő fogalmi keret. Ide sorolhatóak a közvetlen demokratikus felhatalmazáson, illetve a közvetett, alkotmányos renden alapuló és/vagy instrumentális-delegáló legitimációs források. Ezek Bursens és De Jonghe alapján a kormányzati szintekhez, illetve egy elvontabb értelemben az alkotmányos-demokratikus intézményrendszerhez kapcsolódnak. Egy másik fő forrást jelent a funkcionalitásra épülő legitimációs forrás, kapcsoljuk azt az outputhoz, teljesítményhez, szakértelemhez, hatékonysághoz vagy racionalitáson alapuló, személytelen eljárásokhoz.

A két forráscsoport között átmenetet képeznek a konstitutív megközelítések (például Wamsley alárendelt, de autonóm adminisztrációja), melyben a bürokrácia egyszerre nélkülözhetetlen eleme az intézményi, alkotmányos rendnek, és egyszerre adja hozzá sajátos, nem demokratikus hanem funkcionális legitimációját.

Egy ilyen, a weberi-friedrichi hagyományokra épülő két pilléres elméleti keret fontos hozzájárulás lehet egy tértől és időtől független általános politikai bürokráciaelmülethez (sőt, akár egy általános pozitív államelméleti kerethez is). Nem szabad ugyanakkor elfelejteni, hogy egy ilyen általános elmélet felállítása szinte teljes biztonsággal utópikus vállalás lenne.

Részleges elemzésünk csak a legitimitáció dimenziójában, és csak két, vázlatosnak is alig tekinthető irodalmi összefoglaló alapján hozott eredményeket. A vizsgálatból így kimaradtak a leendő elemzési keret legitimitáció melletti olyan alapvető elemei, mint az elszámoltatás, átláthatóság, reprezentáció vagy közvéleményérzékenység szempontjai. A hagyományos, 20. századi, nemzetállamokhoz kötődő megközelítések ugyanakkor legalábbis „párbeszéd-képesek” a szupranacionális, többszintű kormányzati strukturákkal foglalkozó 21. századi irodalmakkal, ami biztató előjel lehet egy későbbi koherens bürokráciaelméleti keret felállításához.

## Felhasznált irodalom

- Banchoff, Thomas – Smith, Mitchell P. (szerk.)* (1999): *Legitimacy and the European Union: the Contested Polity*, Routledge
- Beetham, David – Lord, Christopher* (1998): *Legitimacy and the European Union*, in A. Weale - M. Nentwich – *Political Theory and the European Union*, Routledge
- Bogdanor, Vernon* (2007): *Legitimacy, Accountability and Democracy in the European Union*, A Federal Trust Report, [http://www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/FedT\\_LAD.pdf](http://www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/FedT_LAD.pdf)
- Bursens, Peter – De Jonghe, Karen* (2003): *The Quest for more Legitimacy in the European Union as a Multi-Level Political System: a Conceptual Framework*, <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/edinburgh/ws25/DeJonge.pdf>
- Decker, Frank* (2002): *Governance beyond the nation-state. Reflections on the democratic deficit of the European Union*, *Journal of European Public Policy*, 2002. április: 256–272
- Finer, Herman* (1941): *Administrative Responsibility in Democratic Government*, *Public Administration Review*, 1941. nyár: 335-350
- Friedrich, Carl J.* (1940): *Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility*, in C. J. Friedrich (szerk.) – *Public policy*, Harvard University Press
- Höreth, Marcus* (1999): *No way out for the beast? The unsolved legitimacy problem of European Governance*, *Journal of European Public Policy*, 1999/2.: 249-268
- Levy, Richard E. – Shapiro, Sidney A.* (1987): *Heightened Scrutiny of the Fourth Branch: Separation of Powers and the Requirement of Adequate Reasons for Agency Decisions*, *Duke Law Journal*, 1987. június: 387-455
- Licari, Michael J. – Smith, Kevin B.* (2006): *Public Administration - Power and Politics in the Fourth Branch of Government*, Roxbury
- Lord, Christopher – Maignette, Paul* (2002): *Notes Towards a General Theory of Legitimacy in the European Union*, Working Paper 39\02, <http://www.one-europe.ac.uk>
- Lord, Christopher (é.n.)*: *Democracy and Accountability in an Enlarged European Union*, [http://www.swp-berlin.org/de/common/get\\_document.php?asset\\_id=691](http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=691)
- Lowi, Theodore J.* (1993): *Legitimizing public administration: A disturbed dissent*, *Public Administration Review*; 1993. május-június: 261-265

- McSwite, O. C.* (1997): *Legitimacy in Public Administration: A Discourse Analysis*, SAGE Publications
- Meier, Kenneth J.* (1997): *Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy*, *Public Administration Review*, 1997. május-június: 193-199
- Meier, Kenneth J.* (2000): *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government*, Wadsworth Publishing
- Mitchell, Joe P.* (2000): *The Central Bankers: Administrative Legitimacy and the Federal Reserve System*, <http://scholar.lib.vt.edu/theses/available/etd-0305100-180653/unrestricted/Title.pdf>
- Morgan, Douglas F.* (1990): *Administrative Phronesis: Discretion and the Problem of Administrative Legitimacy in Our Constitutional System*, in: Kass, Henry – Catron, Bayard (szerk.) – *Images and Identities in Public Administration*, SAGE Publications
- Rohr, John A.* (1986): *To Run a Constitution: The Legitimacy of the Administrative State*, University Press of Kansas
- Rourke, Francis E.* (1987): *Bureaucracy in the American Constitutional Order*, *Political Science Quarterly*, 1987. nyár: 217-232.
- Scharpf, Fritz W.* (1999): *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press
- Scharpf, Fritz W.* (2003): *Problem Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*, 2003. január, MPIfG Discussion and Working Papers, No. 1.
- Spicer, Michael W. – Terry, Larry D.* (1993): *Legitimacy, History, and Logic: Public Administration and the Constitution*, *Public Administration Review*, 1993. május-június: 239-246
- Stewart, Debra W.* (1985): *Professionalism vs. Democracy: Friedrich vs. Finer Revisited*, *Public Administration Quarterly*, 1985. tavasz, <http://www.carrierallen.com/documents/gspa/comps/foundations/Stewart1985.pdf>
- Tamás, András* (2005): *A tiszta jogtan alkotmányelmélete*, *Világosság*, 2005/11., <http://www.vilagosság.hu/pdf/20051212092220.pdf>
- Tholen, Berry* (2004): *Democratic Renewal and the Legitimacy of Bureaucracy*, Erasmus Universiteit Rotterdam, <http://publishing.eur.nl/ir/repub/asset/1752/NIG2-03.pdf>
- Waldo, Dwight* (1948): *The Administrative State*, Ronald Press

*Wamsley, Gary* (1990): *The Agency Perspective: Public Administrators as Agential Leaders*,  
in. Bacher, Robert E. et al. (szerk.) – *Refounding Public Administration*, SAGE  
Publications

*Warren, Kenneth F.* (1993): *We Have Debated Ad Nauseam the Legitimacy of the  
Administrative State—But Why?* *Public Administration Review*, 1993/3: 249–254

*Waterman, Richard W. – Wood, Dan B.* (1994): *Bureaucratic Dynamics: The Role of  
Bureaucracy in a Democracy*, Westview Press