

## Mi lehet az erdélyi székelység autonómiájának az uniós jogalapja?

### Hatástalan nemzetközi jogi érvek a jogfosztottság orvoslására

1. Románia Erdély Székelyföldjének a trianoni békediktátum óta sem adja meg – sem a kulturális, sem a közigazgatási – autonómiát annak ellenére, hogy ez kétoldalú nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettsége. (Ld. a Párizsi Békekonferencia Kisebbségvédelmi Szerződését a Szövetséges és Társult Főhatalmak és Románia között /1919. december 9./, amelynek megkötései az erdélyi románok 1918. december 1-jei Gyulafehérvári Határozataiból következnek.) Erdély önrendelkezésének a megtagadásán Románia európai uniós tagsága sem változtat, sőt a Csatlakozási Szerződésben tett jogfenntartó nyilatkozata azt meg is erősíti. (A nemzeti kisebbségek kulturális és területi autonómiájának a tagállami biztosításáról ui. az EU nem alkotott kötelező jogforrást, hanem ezt csak ajánlásban mint a tagállam lehetőségét – annak a saját mérlegelésétől függő jogi döntést – szabályozza, amiről Románia az Unióba belépésekor kinyilvánította, hogy ilyen rendelkezéssel nem kíván élni.)

Az autonómia kérdésében 1920-tól, Erdély Romániához csatolásától a 2013-ig, napjainkig végbement történelmi folyamat alapján két jogi alaptény egyértelműnek tűnik:

a) Románia – ha ez a saját politikai döntésétől függ – sem most, sem a jövőben nem ad az erdélyi székelységnek autonómiát, ellenkezőleg, folytatja a romániai magyarság erőszakos beolvasztását, alapvető állampolgári jogaik felszámolását.

b) Az a hatályos jogi eszköztár, amit az európai közjog és a nemzetközi jog nyújthat a székelység önrendelkezésének a kivívására, nem alkalmas arra, hogy a Román Államot jogkövető magatartásra, az autonómia biztosítására kényszerítse.

c) Mint nem jogi, hanem politikai tény az előbbiekhöz járul, hogy – ha a világhatalmi szereplők, a politikai folyamatok és fordulatok nemzetek feletti irá-

nyítói (policy makers) egyáltalán felvetik az erdélyi autonómia ügyét, úgy azzal, álságosan csak a saját uralmi érdekeiket kívánják érvényesíteni, míg a székely-ség önrendelkezését éppúgy elvetik, mint Románia.<sup>1</sup>

Ez a – Trianon óta mind kilátástalanabbá váló – csapdahelyzet szükségessé teszi annak végiggondolását, hogy találhatunk-e jogintézményi megoldást, ki-törési pontot, de legalábbis ahhoz vezető jogi fogódzót az erdélyi székelység autonómiájának a kivívásához, és ha igen, úgy annak sikeréhez milyen nem-zetstratégiai lépések kellene?

2. Dr. Eva Maria Barki – aki évtizedek óta a székely autonómia egyik élhar-cosa és kiváló nemzetközi jogász is – mind Magyarország trianoni határmódo-sításának a jogalapját, mind a székely autonómia igényét – a népeket megillető önrendelkezési jogból vezeti le. E szerint a határok megváltoztatása nemcsak politikai követelés lehet, hanem nemzetközi jogalapja is van. Az önrendelkezé-si jog ui., mint természetjog, minden más szabadságjognak az alapja, amit szá-mos ENSZ-határozat és deklaráció, továbbá az Európa Tanács és az EBÉÉ hatá-rozatai is megerősítenek. Ez 1977-ben vált írott nemzetközi joggá, amikor hatályba lépett az ENSZ Közgyűlése által elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Egyezségokmánya. Ezen okmányok első cikkelye kimondja: „Minden népnek joga van az önrendelkezésre. E jog értelmében a népek szabadon hatá-rozzák meg politikai rendszerüket, és szabadon biztosítják gazdasági, társadal-mi és kulturális fejlődésüket.”

Az önrendelkezési jog kötelező érvényű (ius cogens). Ez azt jelenti, hogy ezt a jogot nemcsak be kell tartani, hanem erről a jogról lemondani sem lehet. Bár-mely nemzetközi szerződés, amely megszegi ezt a jogot, semmis. E. M. Barki érvelése szerint, a Kárpát-medencei magyarság államalkotó nép, több mint ezer éves közös történelemmel, közös kultúrával és közös identitással. Ezért a ma-gyarságtól nem szabad megtagadni ugyanazt a jogot az önrendelkezésre, ame-lyet több európai nép 1989 után megkapott.<sup>2</sup> Nyilvánvaló igazságtalanság, hogy

1 Ld. A. Merkel és V. Ponta 2013. júniusi berlini kormányfői találkozásának a kiszivárogtatott témáját. Egy román blog szerint a német kancellár – az általa meg nem nevezett háttérerők igényét képviselve – azzal próbálta „meggyőzni” a román miniszterelnököt a verespataki aranykitermelés (az akár teljes környezetpusztítással járó és a ciántechnológia miatt az em-beri életet is fenyegető bányaművelés) állami engedélyezésének „indokoltságáról”, hogy az engedély megtagadása esetén Erdélyből független államot hoznak létre egy kolozsvári köz-ponti kormánnyal, amellyel már tárgyalhatnak az aranybánya megnyitásáról. A másik vál-tozat a Magyar Autonóm Tartomány létrehozása lehet, marosvásárhelyi kormánnyal, amelyet azonnal elismernének a NATO-tagállamok és az USA is. Témánk szempontjából nem a hír hitelessége, avagy hiteltelensége és annak a további részletei fontosak. Az információ való-ságtartalmától függetlenül bizonyos: az erdélyi autonómia ügye – a tőlünk idegen érdeke-ket szolgáló hatalmi háborúban – legfeljebb mint a politikai ellenfél zsarolásának az esz-köze vetődhet csak fel, nem pedig az igazságszolgáltatás követeléseként. (Forrás: www.comunitarism.ro – Mit mondott Merkel Pontának? Ford.: Márkos Örs, kolozsvaros.ro 2013. november 10.)

2 Ld. Eva Maria Barki: Manifesztum és felhívás. Bécs/Gyergyószentmiklós, 2008 augusztusában.

míg más népek – az észtek, lettek, litvánok, szlovének, horvátok, bosnyákok, montenegróiak és a koszovói albánok is – az önrendelkezési jog alapján szabadságot és függetlenséget nyertek, a székely nép még autonómiát sem kaphat.

A szerző az okfejtéséhez további jogi érveket fűz. Rámutat: „mindenütt, ahol az első világháború után népszavazás nélkül új határokat húztak, megsértették az alapvető önrendelkezési jogot. Az Egyesült Államok emiatt nem ratifikálta a trianoni szerződést.” Ugyanakkor, az így alávetett nép terhére „a pacta sunt servanda elve (vagyis „a szerződést teljesíteni kell” alapelv) sem alkalmazható, mert tárgyalások hiányában nem szerződésről, hanem diktátumról van szó. A nemzetközi szerződések jogairól 1969. május 23-án Bécsben aláírt Nemzetközi Egyezmény kimondja, hogy minden olyan szerződés semmis, amely kényszerhelyzetben (51. cikkely) és erőszakkal való fenyegetéssel vagy annak alkalmazásával, avagy az ENSZ Alapokmányában leírt nemzetközi jogi alapelvek megszegésével jött létre (52. cikkely). Továbbá: az ENSZ Közgyűlése 1960. december 14-én elfogadott Deklarációja szerint, a nemzeti egység és területi integritás szétszakítása nem egyeztethető össze az ENSZ céljaival és elveivel. (Res. 1514 (XV) 6.§) Tehát: a trianoni határok az ENSZ Deklaráció értelmében is jogellenesek, mert nemcsak a területi integritást, hanem a nemzeti egységet is megbontották” (i. m. uo.).<sup>3</sup>

E. M. Barki szerint, „az egyetlen járható út, amely végre megoldaná a mélyen gyökerező és nem veszélytelen magyar problémát, és megelőzné a jövőbeni konfliktusokat”, az önrendelkezésről az egész Kárpát-medencére kiterjedő „hivatalos vagy belső népszavazás kezdeményezése. Meg kell teremteni a Kárpát-medencei magyarság békés együttélésének és megmaradásának a szilárd alapját a szükséges tárgyalások megkezdéséhez” (i. m. uo.).

3. Ugyancsak E. M. Barki az önrendelkezés jogalapján túl további nemzetközi jogforrásokat jelöl meg a „Szolidaritási Bizottság Erdélyért” szervezet 2013. X. 27-én kelt petíciójában, amit a székely nép autonómiakövetelésének alátámasztására a román államelnökhöz, a miniszterelnökhöz és a parlament két házához juttattak el. Ennek a bevezetője arra utal, hogy „a konfliktus megoldása helyett még jelenleg is az államigazgatási egységek megváltoztatása van napirenden, amellyel a több mint 1000 éve ezen a területen őshonos székelyeket kisebbségi státusba kényszerítik, aminek célja egyértelműen az őket népként megillető jogok súlyos csorbítása és az önazonosságuk megőrzése elleni támadás”.

A székely néptől az autonómia megtagadása – a fentiek szerint – a következő nemzetközi jogi normákat sérti:

3 E. M. Barki nemzetközi példákat is felhoz annak bizonyítására, hogy az általa hivatkozott nemzetközi jogi normákat az önrendelkezési jogukban sértett államok sikerrel érvényesítették. Így pl. Kína ezzel az indokolással visszakövetelte és vissza is kapta az ópiumháborúban elvesztett területeit. Spanyolország pedig olyan jogcímen követelte vissza Gibraltárt, hogy az Utrechti „békeszerződés” (1715) a terhére gyakorolt diktátum volt. Az ENSZ Közgyűlése Gibraltár visszakövetelésében Spanyolországnak adott igazat, mert Gibraltár mindig Spanyolország történelmi és kulturális része volt, bár ott már 300 éve nem élnek spanyolok.

a) a Párizsi Békekonferencia Kisebbségvédelmi Szerződését a Szövetséges és Társult Főhatalmak és Románia között (1919. december 9.), amelynek megkötései az erdélyi románok 1918. december 1-jei Gyulafehérvári Határozataiból következnek;

b) az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet Helsinkai Záróokmányát;

c) a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményt, különösen ennek 16. cikkelyét, amely kifejezetten tiltja az etnikai összetétel megváltoztatását;

d) az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 1. cikkelyét, a Gazdasági, Szociális és Kulturális Egyezségokmány 1. cikkelyét (New York, 1966. december 16.).<sup>4</sup> Mindkét ENSZ Emberjogi Egyezmény 1. cikkelye a népek önrendelkezési jogát mint kötelező jogot (*ius cogens*) tartalmazza.

## A közösségi jog és a nemzetközi jog viszonya, egymással ütközése

1. Mivel számos – két- és többoldalú – nemzetközi szerződés támasztja alá az erdélyi székelység autonómiaigényét, szükségképp felmerül az alapvető jogi kérdés: mi a döntő jogi oka annak, hogy az EU jogrendje következetesen elutasítja azoknak a nemzetközi szerződéseknek az érvényesítését, amelyek az adott esetben a két tagállama, Magyarország és Románia államjogi státusában előállt konfliktust az erdélyi székelység autonómiájának – a nemzetközi jog szerint kötelező – megadásával rendeznék?<sup>5</sup> Csak ennek az alapténynek az egyértelmű tisztázása vezethet ugyanis egy megalapozott jogi stratégia kimunkálására, ami az összehangolt nemzeti cselekvésnek jó esélyt adhat az uniós jogi akadályok elhárításához. A fenti kérdésre – a mélyebb összefüggések feltárásából adódó következtetésekkel – a nemzetközi környezetvédelmi jog és a közösségi jog kapcsolatrendszerének egy korábbi tudományos igényű vizsgálata megadhatja a választ.<sup>6</sup>

4 Ld. A Szolidaritási Bizottság Erdélyért Petícióját, Bécs, 2013. X. 27. A tartalomért felel: Dr. Eva Maria Barki, 1010 Wien, Landhausgasse 4. Tel. 0043 1 535 39 80, Fax: 0043 1 533 88 48, E-mail: barki@lawvie.at

5 Természetesen az EU elzárkózását a kötelező nemzetközi jog alkalmazása előtt a szakjogászok régóta észlelik. Így pl. E. M. Barki is megállapítja: „Az önrendelkezési joggal élni kell. Az Európai Unió nem biztosítja az ehhez szükséges feltételeket, sőt nem is ismeri el a kollektív jogokat, még kevésbé az önrendelkezési jogot, autonómia formájában sem. Nem beszélve arról, hogy a tagországok között nincs egységes fellépés. Az EU tehát nem fog és nem is akar segíteni. Az Európai Unióban az autonómia kérdését belügynek tekintik. Hamis reményeket keltettek azok, akik mást mondanak. Az önrendelkezési jog a nép akaratán alapul” (2. lábj. i. m. uo.). Úgy gondolom, hogy mindez teljesen igaz. A továbblépés viszont megköveteli az EU elzárkózásának és e magatartás megváltoztathatóságának a mélyebb vizsgálatát.

6 Ld. Tanka Endre: A közösségi jog és a nemzetközi jog ütközése a környezetvédelemben, in *Tanulmányok Veres József professzor 80. születésnapja tiszteletére*. 2009, Szegedi ÁJK, 695–708.

2. Az utóbbi kutatás és az eredményeinek beható ismertetése elkanyarodna témánktól, ezért csak a sarkított lényegre utalok, ami nélkül nem ismerhetnénk meg a nemzetközi jog és a közösségi jog valós viszonyát. A globális környezetvédelem számos, alapvető nemzetközi szerződése – még inkább a jogi kötőerővel nem rendelkező ajánlása – a miatt maradt pusztá jognyilatkozat, mert az EU azokat nem veszi figyelembe, és nem építi be a saját jogrendszerébe.<sup>7</sup> A környezetvédelemnél mi a nemzetközi jog és a közösségi jog ütközésének (a kollízióknak) a lényegi tartalma? Ez a két eltérő értékrendnek az egymást tagadó ellentéte, amit a közösségi jog a nemzetközi jog mellőzésével, illetve annak a saját értékrendje alá rendelésével old fel. A nemzetközi jog ugyanis az uniós integráció előtti évtizedek történelmi korszakának a közérdekű igényeiből, a közjó szolgáltatából fejlődött ki. Ezért még a nemzetállamok önrendelkezésére, szuverenitásuk kölcsönös szavatolására, az ebből eredő jogaik nemzetközi elismerésére és kötelesegeik meghatározására épül. Ezzel szemben a közösségi jog a tagállami szuverenitás elvonásán, az állami önrendelkezés helyébe lépett uniós vívmányoknak – az *acquis communautaire* négy szabadságának, a tőke, az áruk, a szolgáltatások és a személyek (a munkaerő) szabad, nem korlátozható mozgásának – az összes egyéb érdeket maga alá gyűrő érvényesítésén alapul.<sup>8</sup>

7 Ld. pl. az ENSZ 1972. júniusi stockholmi Környezetvédelmi Világkonferencia Stockholmi Nyilatkozata 21. alapelvének a sorsát, ami az állam környezeti károsításának a tilalmát rögzíti. E nemzetközi jogforrás területi hatálya az államnak a joghatósága alá tartozó környezethasználók tevékenységéért vagy mulasztásáért fennálló felelősségét nem korlátozza az államterületre, hanem kiterjeszti a nyílt tengerre, a mélytengeri fenékszintre, a felső légrétegekre, a világűrre, a Nap bolygóira, elvileg az egész univerzumra. A jogparancs területi hatály szerinti mércéje, viszont, cáfolhatatlanul leleplezi a nemzetközi jogi környezetvédelem teljes csődjét. Bárki számára nyilvánvaló: ha az egyezményt elfogadó uniós vagy más államok – amelyek ratifikálták a fenti alapelvet – teljesítenék a bolygónk legfontosabb környezeti elemire (föld, víz, levegő) nevesített környezetvédelmi kötelezettséget (vagyis betartanák e terepen az állami károsítás tilalmát), úgy fogalmilag elesne az üvegházgázok kibocsátása miatt előállt, kritikus tömegű légszennyezés, ezzel pedig a civilizációs összeomlással is fenyegető, globális felmelegedés.

8 Ennek egyik intézményi bizonyítéka az EU Alkotmányos Chartája, a Római Szerződésnek a Maastrichti Szerződéssel 1992-ben történt módosításáig hatályban tartott normaszövege. E szerint, „amikor a Tanács a tőke szabad áramlásának a lehető legnagyobb kiterjesztése körében jár el, e Szerződés (RSZ) egyéb fejezeteiben foglaltakat nem veszi figyelembe” (RSZ 56. § /2/). Ebből – cáfolhatatlanul – következik, hogy az RSZ bármely más közösségi politikája (köztük a közös agrárpolitika és a környezetvédelem is) alárendelt a „tőkeszabadságnak”, vagyis csak olyan tartalommal és mértékben érvényesülhet, amennyiben azt a tőkeérdekek megengedik, tehát nem írják felül. Tegyük hozzá: a tőkeszabadság vívmánya a legkevésbé sem korlátozódik a közösségi jogra. Ellenkezőleg: a WTO diktátuma alapján, a nemzetközi jognak is mind inkább központi vezérlőműve lesz a „négy szabadság”, amely a tőke és az áruk szabad áramlásának nemzetközi kiváltságokat szavatol.

E folyamat drámai minőség – váltásával és a kiterjedt pusztító következményeivel a világ 2013 után kényszerül szembesülni. Az USA és az EU közt – a nyilvánosság elől teljesen elzárt, gondosan titkolt – szabadkereskedelmi megállapodás előkészítése ui. többek közt azzal a veszéllyel fenyeget, hogy a nemzetek feletti tőke Európára zúdítja az eddig betiltott rákkel-tő vegyszereket, a génmódosítással előállított élelmiszert, hazánkban is felszámolja az elméleti

3. A fenti általános megállapítás nem deduktív (a priori) következtetés, hanem az egyes környezetvédelmi nemzetközi jogi normáknak a közösségi joggal való konkrét ütközéséből – az úgynevezett kollíziós bírósági gyakorlatból – vonható le. Ennek egyik iskolapéldája a Bázeli Egyezmény (BE) érvényesülése az EU tagállamaiban.<sup>9</sup> Erről az Európai Bíróság – amely a Római Szerződésben kifejlesztett joghatósága szerint nemcsak jogalkalmazó szerv, hanem jogalkotó hatóság is<sup>10</sup> – két jogvita eldöntésében kifejtett elvi iránymutatása rendelkezett. Az egyik az ún. Vallónia-jog eset, míg a másik a Dusseldorp-jog eset.<sup>11</sup>

Ha tárgyilagosan kívánjuk megítélni, hogy milyen önvédelmet nyújt a nemzetközi jog egy államnak egy másik állam részéről fenyegető veszélyes hulladék elhelyezésével szemben a védekezéshez, másfelől ugyanezt a közösségi jog miképp zárja ki, úgy előbb be kell pillantanunk a BE intézményrendszerébe. Majd látnunk kell, hogy az Európai Bíróság miért és milyen jogi érvekkel zárja ki a BE joghatályát az uniós tagállamok esetében.

A BE intézményrendszere garantálja a veszélyes hulladék szállításával – mint célországgal – érintett állam szuverenitásának a töretlen érvényesítését. Ezen belül azt, hogy a „befogadó állam” a saját területét környezeti és egészségügyi kockázatokkal és/vagy ártalmakkal fenyegető veszélyforrást nem köteles vállalni, hanem a döntésétől függ annak kivételes elfogadása. Ennek előfeltétele, hogy a veszélyes hulladékot befogadó állam – ezzel az aktussal – ne korlátozza a területére és az ott élő személyek védelmére kiterjedő alkotmányos felelőssége érvényesítését, tehát az egészséges és biztonságos környezet állami garanciáját. Magyarán – a bonyolult jogi fogalmazás mögött – a lényeg: az egyezményben részes állam bármikor visszautasíthatja a területére irányuló veszélyes hulladék szállítását. E mellett a BE számos szabályozóval biztosítja, hogy

szerbiztonságot és az ország GMO-mentes mezőgazdaságát. (Vö. George Monbiot: This transatlantic trade deal is a full-frontal assault on democracy. [A transzatlanti kereskedelmi tárgyalás frontális támadás a demokrácia ellen.] The Guardian, Monday 4 November 2013 20.31 GMT)

- 9 A Bazelben 1989. III. 22-én 116 ország által elfogadott Egyezmény – amelynek hazánk nemcsak részese, hanem a dokumentum egyik kezdeményezője is volt – a veszélyes és egyéb hulladékok országhatárokat átlépő szállításának az ellenőrzéséről és ártalmatlanításáról szól.
- 10 Tudni kell, hogy az uniós jogforrások típusai (rendelet, irányelv, határozat stb.) formája, jogi kötőereje, hatálya stb. mind az Európai Közösségek Bíróságának jogfejlesztő tevékenysége alapján vált elsődleges és kötelező közösségi joggá.
- 11 A Vallónia-jog esetet ld. Európai Bíróság C-2/90. és C-203/93. sz. alatt az ún. Dusseldorp-jog esetet. Az utóbbi azért fontos iránymutatás, mert ebben az Európai Bíróság – a Vallónia üggyhöz hasonló jogvitát – a Bázeli Egyezménynek a közösségi jogba átvétele alapján, közelebbről a hulladékok nemzetközi szállításáról szóló 258/93. EK rendelet normáinak az alkalmazásával döntötte el.

A Vallónia-ügyben a tényállás lényege, hogy az Egyesült Királyság egyik cége veszélyes hulladékot kívánt szállítani Belgium Vallónia régiójába, amelynek kormánya megtiltotta, hogy a régió területén akár az EU más tagállamából, akár Belgiumból származó veszélyes hulladékot lerakjanak. A jogvita az Egyesült Királyság és pertársa, az Európai Bizottság contra Belgium között indult.

a veszélyes hulladék szállítója a saját üzleti kockázatát és a magánérdekeit ne tudja a fogadó állam önrendelkezésének a terhére érvényesíteni.<sup>12</sup>

Vallónia mint alperes a veszélyes hulladékszállítmány őt terhelő befogadásával szemben a BE három jogintézménye alapján védekezett: a) mint szuverén államnak alkotmányos felelőssége és kötelezettsége áll fenn az állampolgárai egészséges és biztonságos környezetének a megóvásáért. b) A BE a hulladéknak a forrásához legközelebbi alkalmas helyen való ártalmatlanítását írja elő, Vallónia viszont nem ez a terület, ugyanakkor nincsenek eszközei a hulladék megfelelő ártalmatlanítására. c) Mint az egyezményben részes államnak, jogában áll a területére irányuló szállítás visszautasítása.

A két felperes – köztük az Európai Bizottság – ezt a jogi álláspontot a közösségi jogra hivatkozva utasította el. Döntő érvük volt, hogy a szállítmány befogadásának megtagadása sérti az áruk szabad mozgásának uniós vívmányát. Vallónia viszontválasza az utóbbi érvelést két jogi ténnyel kívánta cáfolni. Egyrészt – véleménye szerint – a tagállam alkotmánya, amely az állam kötelességévé teszi a saját államterületén élők számára az egészséges és biztonságos környezet oltalmát, elsőbbséget élvez az áruk szabad mozgásának uniós alapelveivel szemben. Másrészt, az újra nem hasznosítható és fel nem használható hulladéknak – mint az adott esetben a megsemmisítésre szánt, kiégett nukleáris fűtőelemeknek – nincs kereskedelmi értéke, tehát nem minősülhet árunak.

Az Európai Bíróság a keresetnek helyt adott, és Vallónia védekezését alaptalannak találta. A döntés indokolása szerint az *acquis communautaire* vívmányai – köztük az áruk szabad mozgása – szerves részét jelentik a közösségi jog elsőbbségi doktrína jegyében biztosított, kötelező érvényesülésének. Ehhez képest ez az uniós vívmány (a tagállamokra kötelező érvénye és közvetlen joghatálya alapján) a tagállami Alkotmány felett áll. A tagállam pedig irányadó jogforrásként a nemzetközi jogra – az adott esetben a Bázeli Egyezményre – csak akkor hivatkozhat, ha e jogforrásra kiterjed az Európai Bíróság joghatósága, vagyis a közösségi jog azt belső jogként ratifikálja.

12 A BE kikötései a következők: a veszélyes hulladékot a forrásához legközelebbi helyen kell ártalmatlanítani, tehát az csak kivételesen kerülhet nemzetközi szállításra; a veszélyes hulladék nem szállítható olyan államba, amely az importot tiltja, avagy nem részese az egyezménynek (a kölcsönösség követelménye); – minden államnak jogában áll a hulladékszállítás visszautasítása, tehát a befogadási kötelezettség teljesítése a saját rendelkezésétől függ; az illegális szállítás bűncselekmény, annak minden jogkövetkezményével; a szállítás nem végezhető az importáló (befogadó) állam előzetes írásbeli engedélye nélkül; a veszélyes hulladék csak olyan államba szállítható, amely annak a környezeti szempontból megfelelő ártalmatlanításához szükséges eszközökkel rendelkezik; ha a fogadó állam a hulladékot nem tudja a környezeti biztonságnak megfelelően ártalmatlanítani, úgy az exportáló állam köteles a szállítmányt visszafogadni, avagy más, megfelelő módon gondoskodni a hulladék ártalmatlanításáról; a szállítás során az exportáló állam kötelessége a veszélyes hulladék biztonságos, nemzetközi szabványok szerinti csomagolása, jelzése és az előírt szállítási szabályok betartása.

Az utóbbi jogtétel – amelynek kinyilvánítására az Európai Bíróság jogalkotóként is hatáskörrel bírt – egy lényeges alapelvet rögzít. E szerint a közösségi jog „elsőbbségi doktrínája” nemcsak a tagállamok nemzeti jogát rendeli maga alá, hanem az uniós jog számára elsőbbséget biztosít a nemzetközi jog fölött is. A nemzetközi jog csak a jogharmonizáció és a jogátvétel rendjében (transposition, implementation) illeszthető be a közösségi jogba, amikor is azt egyeztetni kell az *acquis* vívmányaival (tehát a tőke és az áruk szabad mozgásának követelményével is). Az adott esetben a BE ugyan megjelenik a közösségi jogban, azonban nem nemzetközi szerződésként, hanem mint uniós rendelet.<sup>13</sup> Ez az uniós jogalapja annak, hogy a közösségi jog a nemzetközi jogforrás tartalmát – adott esetben a BE rendelkezéseit – „átírja közösségi joggá”, vagyis abból csak azt vesz át, amit alkalmazni kíván uniós jogként, míg más szabályait (így a „négy szabad-sággal” nem egyeztethető intézményeket) kizárja a közösségi jogból.

Az Európai Bíróság mindkét jelzett jogesetben rámutatott: a Bázeli Egyezményben részes tagállam nem hivatkozhat igényei érvényesítéseként e nemzetközi jogforrásra, mert annak nincs jogi kötőereje a közösségi joggal szemben. E miatt a vitában Vallónia alaptalanul védekezett a BE kötelező (*ius cogens*) intézményeivel, mert az erre alapozott érvei elesnek. Az EKB iránymutatása szerint az áruk szabad mozgása (mint uniós vívmány) nem korlátozható nemzetközi szerződéssel. A bíróság „jogi leleménye” arra is talált indokot, hogy egy megsemmisítésre szánt, nukleáris sugárzó anyag – noha értéktelen – miért minősül mégis árunak. Egyrészt ugyanis, ha a veszélyes (vagy egyéb) hulladékot újrahasznosítják, illetve újra felhasználják, az kereskedelmi értékű, vagyis árunak minősül. Másrészt, szállításnál az áruminőség létrejötté szempontjából mindegy, hogy a szállítmánynak van-e piaci értéke, avagy értéktelen, mert itt az áruminőséget maga a szállítás alapozza meg: bármely szállított, fuvarozott anyag már önmagában is áru.

4. A nemzetközi és a közösségi jogforrások kollíziójának vázlatos elemzése több általános következtetést megalapoz. Nevezetesen:

a) A két eltérő típusú jogforrás ütközése nem eshetőleges, hanem szükség-szerű, mivel – a történetiséggel megszilárdult, statikussá vált és alapjukat tekintve – egymást tagadó értékrendet intézményesítenek. A nemzetközi jog környezetvédelmi normái – így a kutatásnál vizsgált, az államokat a határon áterjedő szennyezés tekintetében terhelő károkozási tilalom épp úgy, mint az állam területére irányuló veszélyes hulladék szállításával szembeni védekezés jogalapja – a nemzetállam szuverenitására épül. A közösségi jog viszont – legyen a rendezésének tárgya akár a tagállam belső jogviszonya, akár nemzetközi jogi kapcsolata – a tagállami szuverenitás korlátozásán és/vagy az önrendelkezés teljes elvonásán alapul.

Amikor a tagállam egyidejűleg jogalanya a közösségi és a nemzetközi jognak, e két jogforrástípus ütközése a közösségi jog egyoldalú erőfölénye (jogin-

13 Ld. a hulladékok nemzetközi szállításáról szóló 258/93. EK rendeletet.



tézményi elsőbbsége) alapján megy végbe. A közösségi jog ugyanis a saját joghatósága „elsőbbségi doktrínájának” veti alá a nemzetközi jogot, amelynek tartalmából csak olyan intézményt (rendeletet) ismer el érvényesnek, ami megfelel az uniós jog értékrendjének, elsősorban a tőke és az áruk szabad mozgása igényeinek.

A nemzetközi jog még formálisan sem épülhet be a közösségi jogba, ha azt az uniós jogalkotó – az *acquis* követelményei szerint – nem alakítja át közösségi jogforrássá. A kollízióknak ilyen – a nemzetközi jog értékrendjével nem számoló – feloldása lerontja, kiüresíti, a jogviszonyok formálásából kiiktatja a nemzetközi jogot, mert megfosztja kötelező érvényétől. E miatt a nemzetközi jog, rendszerint, a környezetvédelmi feladatainak sem tehet eleget, hanem e terepen, valójában, joghatállyal nem bíró szándéknyilatkozat.<sup>14</sup>

b) Az elsőbbségi doktrína súlytalanná, formálissá teszi a tagállam RSZ 228. cikke szerinti, önálló nemzetközi jogalanyiságát. A közösségi jog ugyanis épp azért szavatolja e „látszatszuverenitást” a tagállam részére, mert a nemzetközi jogviszony létesítésére irányuló tagállami önrendeletkezés egészében alávetett a közösségi jognak. A tagállam az RSZ 228. cikke alapján a saját nevében is köthet bármely két- vagy többoldalú nemzetközi szerződést, azonban ennek az uniós jogrenden belül nem lehet érvénye, tehát még formálisan sem veszélyeztetheti rendelkezéseivel a közösségi jog felette álló elsőbbségét. A nemzetközi jogforrások ugyanis csak azzal juthatnak jogi kötőerőhöz és kötelező érvényhez, ha ezt az uniós jog – a saját döntésével és saját jogforrása alapján – megengedi.

c) A nemzetközi jogvédelem közösségi jogi kiiktatása a konkrét környezeti veszélyhelyzetekben arra vezet(het), hogy a közösségi jog megtagadja a tagállam megfelelő, nemzetközi jogi védelmét, ami helyett kiszolgáltatja őt a nemzetek feletti tőke elsajátítási magánérdekének. Vallónia példája erről mindennél többet árul el: a belga állam törvényesen – a nemzetközi jog alapján, a Bázeli Egyezmény szerint – megvédhette volna saját államterületét az oda irányuló veszélyes hulladék telepítésétől és az ezzel okozott egészségügyi, környezeti ártalmak kockázatától. Ezt Belgium akkor tehetné, ha nem tagja az Európai Uniónak. Így viszont köteles alávetnie magát a közösségi jognak, amely – az adott esetben, az áru szabad mozgása címén – kizárja a tagállam környezetvédelmét.<sup>15</sup>

14 Ezt az alaptényt a globális kataklizmával fenyegető, világméretű környezet- és természetrombolás cáfolhatatlanul bizonyítja. A nemzetközi jogi környezetvédelem súlytalansága, a károkozásokkal szembeni tehetetlensége hasonló ahhoz, amint az ENSZ BT sem gátohatja meg – a nemzetközi jogi tilalmak ellenére –, hogy egy erőfölényben levő állam akár genocídiumot folytasson egy neki kiszolgáltatott állam népességével szemben.

15 Vallónia példája a nemzetközi jog környezetvédelmi kudarcára csak „csepp a tengerben”: ugyanezt „itt és most” a magyar jogrend is példázhatja. Az új Alaptörvény XXI. cikke – felismert társadalmi közérdekből – tiltja szennyező hulladék hazánkba való behozatalát elhelyezés céljára. A közösségi jog ismerete viszont nyilvánvalóvá teszi, hogy ez az alkotmányos tilalom csak látszatvédelem, pusztán jogi deklaráció, mert az ország uniós tagsága kizárja annak érvényesíthetőségét. Hazánk a BE alapján jogosult visszautasítani (megtiltani) a terü-

## Milyen közösségi jogalap szolgálhatja sikerrel a székely autonómia megszerzését?

1. Láttuk: az a nemzetpolitikai és jogi mozgástér, amelyben a székely autonómiaért küzdő erők egyáltalán felléphetnek, egyrészt az utóbbi évtizedek nemzetközi erőterében – mondhatni: a nagyhatalmi érdekszövetség diktálta realpolitika csapdahelyzetében – mind inkább beszűkült, másrészt, jogi érvei kizárólag a nemzetközi jogi sérelmek hangoztatására korlátozódnak. Ez alól az „autonómiaharc” mai felpettségére sem kivétel.<sup>16</sup> Székelyföld területi autonómiájának az igényét a Székely Nemzeti Tanács arra a kezdeményezésre alapítja, hogy „Magyarország kormánya kérje Románia kormányától a két ország közti alapszerződés tiszteletben tartását, különös tekintettel annak 15/9 cikkére”. (Az utóbbi is nemzetközi jogforrás, kétoldalú szerződés.) Hogy Románia milyen makacsul elzárkózik – nemcsak az autonómia megadásától, hanem e tárgyban még a székelység képviselőivel a párbeszéd megkezdésétől is –, azt a kezdeményezésben írt tények is jelzik.<sup>17</sup>

2. 2012. IV. 1. óta a nemzeti kisebbségek autonómia igényének új jogi keretet kínál a polgári kezdeményezés uniós jogintézménye.<sup>18</sup> Ez az EB hatáskörébe tartozó jogalkotás kezdeményezéséhez legalább az EU 7 tagállamból egymil-

letére irányuló veszélyes hulladék szállítását és elhelyezését. De mint uniós tagállam ezt nem teheti: az ilyen (akár alkotmányos) tilalom az Európai Bíróság hivatkozott döntései szerint sérti az áruk szabad mozgásának vívmányát, tehát a közösségi jogot, és ezért vele szemben érvénytelen. Hasonlóan, Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaságának a megőrzése (Alaptörvény XX. cikke) legfeljebb követendő államcélunk lehet, ami egyfelől (akár alkotmányos alapelveként is) alávetett a közösségi jognak, másfelől – ezen belül – az áruk szabad mozgását sértő korlátozás tilalmának. Ez az alkotmányos deklaráció nem jogalap, de még hivatkozási jogcím sem lehet arra, ha a magyar állam egy konkrét GMO-növényfaj hazai köztermesztését meg kívánja gátolni.

- 16 A Székely Nemzeti Tanács 2013. október 27-ei Nyilatkozata – egyebek közt – követeli, hogy a nyolc székely széket és 153 önkormányzatot magába foglaló Székelyföldnek a Gyergyóditrói Nemzetgyűlés által kijelölt ideiglenes határait a helyi közösségek népszavazása véglegesítse, és a Román Állam azokat garantálja.
- 17 E szerint, „ez év március tizedikén, a Székely Szabadság napján, a marosvásárhelyi Postaréten összegyűlt székelyek beadvánnyal fordultak Románia kormányához, amelyben követelték, hogy a sajátos történelmi, földrajzi, politikai, kulturális és gazdasági jellegzetességekkel rendelkező Székelyföld alkosson önálló fejlesztési régiót. Követelték, hogy Székelyföld legyen önálló közigazgatási régió. Követelték Székelyföld autonómiájának törvény általi szavatolását! Követelték a párbeszéd megkezdését a székely nép legitím képviselőivel, a Székely Nemzeti Tanáccsal és a székely önkormányzatokkal! Erre a beadványra nyolc hónap elteltével válasz nem érkezett!”
- 18 18 Ld. „Legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség” (EUMSZ 11. cikk /4/). A végrehajtásra ld. az EP és a Tanács 211/2011/EU rendeletét (2011. II. 16.) a polgári kezdeményezésről.

lió uniós polgár aláírásához köti az EB eljárásának megindítását. A számos feltételhez kötött, részletes eljárási rend – többek közt – tagállamonként előírja az aláírók legalacsonyabb számát.<sup>19</sup>

Példaértékű erőfeszítés az a többirányú, nemzetközi szervezőmunka, amit az új intézmény megjelenésétől eltelt másfél évben az autonómia mellett elkötelezett civil szervezetek és nemzeti politikusok fejtettek ki azért, hogy a polgári kezdeményezéssel kimozdítsák mai holtpontjáról az uniós kisebbségvédelem ügyét. Ezzel a székely autonómia igénye új dimenzióban jelent meg az EU döntéshozatali rendjében. Egyrészt, nem egyéni követelést fogalmazott meg, hanem beágyazódott az összeurópai kisebbségvédelem rendszerébe.<sup>20</sup> Másrészt – mivel az EU mostanáig csak a roma kisebbség igényeivel szembesült – stratégiai követelésként felvetette az őshonos, nemzeti kisebbségek védelmi követéseit, és azok teljesítése érdekében megszervezte az európai kisebbségvédelmi szervek egységes fellépését.<sup>21</sup> Mind ehhez – a legszélesebb körű összefogás biztosítására – felhasználta a közösségi jog új, demokratikus eljárási jogintézményét, a polgári kezdeményezést. Végül ez a kezdeményezés azt tűzte ki cél-  
nak, hogy az EU – a kisebbségek kulturális autonómiájának, így az anyanyelv-  
használathoz és az anyanyelvű oktatáshoz fűződő jogaik érvényesítése végett – az előterjesztés szerinti jogi javaslatoknak megfelelően módosítsa, illetve kö-  
telező jogként vegye át az Európai Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezményét,  
továbbá a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját.<sup>22</sup>

2013. szeptember közepén az EB – arra hivatkozva, hogy a kezdeményezett jogszabály-változtatások előterjesztésére nincs hatásköre – a Minority Safe Pack nyilvántartásba vételét elutasította, ezzel annak az érdemi elbírálását is megtagadta.

19 Ez pl. Romániában 24 750, Magyarországon 16 500, míg Németországban 74 250 fő.

20 Ez az összefogás hivatkozási alapot teremtett arra a tényre, hogy az EU területén 100 millió, a 340 őshonos nemzeti kisebbség valamelyikéhez tartozó polgár él, összesen 47 államban. Minden hetedik európai egy őshonos nemzeti kisebbséghez vagy etnikai csoporthoz tartozik. Az Európai Uniónak 23 hivatalos nyelve van, és további mintegy 60 kisebbségi és regionális nyelvet beszél összesen 40 millió kisebbségben élő uniós polgár. Ezért az EU fennmaradásának egyik létkérdése, hogy a jogegyenlőség szerinti jogvédelmet a kisebbségek polgárai számára megteremtse.

21 A „kisebbségvédelmi csomag” (Minority Safe Pack) szakértői kimunkálását és az EB részére benyújtását 14 uniós tagállam kisebbségvédelmi szervezete támogatta, ugyanígy az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (FUEN), továbbá több európai miniszter és miniszterelnök. A kezdeményezést az RMDSZ, a FUEN és a Dél-Tiroli Néppárt terjesztették elő.

22 A kisebbségvédelmi csomag központi eleme az anyanyelvhasználat biztosításának a követelése lett az oktatás, a művelődés, a regionális politika, a média területén, illetve a közképviselőben az esélyegyenlőség biztosítása és a hátrányos megkülönböztetés tilalma. A jogi érvelés arra a – törvényi feloldást igénylő – alapellentmondásra is utalt, hogy míg az 1993. júniusi Koppenhágai Deklaráció (mint az uniós csatlakozásnak az Európa Tanács által előírt követelményrendszere) az új belépőtől megköveteli a kisebbségi jogvédelmet, a csatlakozása után viszont az EB az új tagállamtól többé ezt nem kéri számon és nem is ellenőrzi az e körben vállalt kötelezettségek teljesítését.

3. A polgári kezdeményezés kudarca szükségessé teszi annak tisztázását, hogy 2013. végén a hatályos közösségi jog kínál-e egyáltalán olyan intézményt vagy más fogódzót a székeltségnek, aminek alapján, mint Románia nemzeti kisebbsége, az uniós állampolgárai részére követelhetné a területi, a közigazgatási és/vagy a kulturális autonómiát?

Az irányadó jogforrások közül – azok kötelező hatalmi rangsorából kiindulva – itt csak az elsődleges joganyag legfontosabb intézményeire utalok. Az általános egyenlőség és a jogegyenlőség az Európai Bíróság által hosszú ideje elismert uniós alapjog.<sup>23</sup> Az EU működéséről szóló szerződés (EUMSZ) a Római Szerződésből (RSZ) ezt ugyan nem vette át szó szerint, de a normaszövege – más fogalomba beillesztve – tartalmazza. Mi több, ugyanitt kifejezetten szerepel a kisebbséghez tartozó személyek jogainak mint emberi jogok védelmének a kötelezettsége. E szerint, „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának az értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában” (2. cikk).<sup>24</sup> Megjegyzendő, hogy – noha a jogegyenlőség megnevezése a felsorolásból hiányzik – viszont a „jogállamiság” kategóriának épp ez az alappillére. Végül ide tartozó rendelkezés: „Az Unió minden tevékenysége során tiszteletben tartja a polgárai közötti egyenlőség elvét; az Unió intézményei, szervei és hivatalai valamennyi uniós polgárt egyenlő figyelemben részesítenek. Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára...” (9. cikk).

Ugyancsak az EUMSZ tartalmazza az EU elkötelezettségét arra nézve, hogy egyfelől fellép a társadalmi kirekesztés és a megkülönböztetés ellen, másfelől – polgárainak védelme érdekében, egyebek közt – hozzájárul a nemzetközi jog szigorú betartásához és fejlesztéséhez, különösen az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt alapelvek tiszteletben tartásához (3. cikk /3/ és /5/).<sup>25</sup>

23 A jogtörténet lényeges fordulata volt, hogy ezt az alapjogot az Európai Bíróság a Római Szerződés 4. cikke alapján kiterjesztette az EU piacain az azonos versenyletételek biztosításának a közösségi és a tagállami kötelezettségére. (Ld. pl. a megkülönböztetés tilalmát a C-117-76. és a C-16-77. sz. egyesített ügyekben. 1977/ ECR 1 – 1753,7)

24 Ld. Az Európai Unióról szóló szerződés és az EU működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. 2012/C 326/01 *Hivatalos Lap* C 326, 26/10/2012 o. 0001 – 0390. *Konzolidált változat*.

25 Ld. „Az Unió küzd a társadalmi kirekesztés és megkülönböztetés ellen, és előmozdítja a társadalmi igazságosságot és védelmet, a nők és férfiak közötti egyenlőséget, a nemzedékek közötti szolidaritást és a gyermekek jogainak védelmét” (3. cikk /3/). Továbbá: „A világ többi részéhez fűződő kapcsolataiban az Unió védelmezi és érvényre juttatja értékeit és érdekeit, és hozzájárul polgárainak védelméhez. Hozzájárul a békéhez, a biztonsághoz, a Föld fenntartható fejlődéséhez, a népek közötti szolidaritáshoz és kölcsönös tisztelethez, a szabad és tisztességes kereskedelemhez, a szegénység felszámolásához és az emberi jogok, különösen pedig a gyermekek jogainak védelméhez, továbbá a nemzetközi jog szigorú betartásához

Az EUMSZ rögzíti: „Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit” (6. cikk /2/). Továbbá: „Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományáiból következnek, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei” (6. cikk /3/).<sup>26</sup>

4. Az idézett elsődleges jogforrások alapján az uniós kisebbségvédelem alapdokumentuma az Európai Unió Alapjogi Chartája.<sup>27</sup> Ennek 21. cikke a megkülönböztetés tilalmáról a következők szerint rendelkezik: „(1) Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés.” A Charta 51–53. cikkei iránymutatást adnak e jogforrás alkalmazási köréről, a jogok és elvek hatályáról és értelmezéséről, valamint a védelem szintjéről. Ezek közül lényeges, hogy

- a Charta rendelkezéseit a tagállamok kötelesek érvényesíteni, ha a közösségi jogot hajtják végre;
- a Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlását törvény korlátozhatja, de csak az arányosság betartásával;
- a Charta rendelkezéseit nem lehet megszorítóan, avagy a jogosultakra hátrányosan értelmezni.<sup>28</sup>

és fejlesztéséhez, így különösen az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt alapelvek tiszteletben tartásához” (3. cikk /5/).

26 Ld. az EUMSZ (8.) Jegyzőkönyvét az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben az Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozásáról.

27 Ld. (2012/C 326/02) HU 2012.10.26. Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 326/391 és European Court of Human Rights Council of Europe F-67075 Strasbourg cedex [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

28 Ld. „E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevétel mellett – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre” (51. cikk /1/). Továbbá: „Az e Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja” (52. cikk /1/).

A jogvédelem fontos mércéje: „(3) Amennyiben e Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek. Ez a rendelkezés nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson” (52. cikk /3/). Végül, a védelem szintje: „E Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, mint amely szűkíti vagy hátrányosan érinti azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket – saját alkalmazási területükön – az Unió joga, a nemzetközi jog, a tagállamok alkotmányai,

5. Az EU itt jelzett jogintézményei – sem egyenként, sem együttesen – nem alkalmasak egy tagállam nemzeti kisebbségének az alapjogi védelmére, mert a céljuk nem egy szűkebb-tágabb nemzeti (etnikai) közösség alapvető jogainak a jogegyenlőség követelményei szerint érvényesítése, hanem az, hogy bármely uniós állampolgárnak, vagyis az egyes személyeknek a felsorolt jogtárgyak tekintetében, az emberi jogaik gyakorlására alanyi jogú oltalmat biztosítsanak. Magyarán: a közösségi jog csak az egyénnek szavatolja az alanyi jogú, tehát az alkotmányos rendben kikényszeríthető jogvédelmét, miközben ugyanezt a védelmet a nemzeti kisebbségtől – mint a tagállamon belül etnikai, nyelvi, kulturális és területi alapon, továbbá az önazonosság – tudata és annak vállalása szerint is önmagát megkülönböztető, sajátos közösségtől – megtagadja.

Beható elemzés nélkül is nyilvánvaló: ez álságos jogrend, amely az EU alkotmányos Chartában kinyilvánított értékrendjét meghamisítja, hiszen – látszólag – minden uniós polgár számára egyenlő mérce szerint garantálja emberi jogainak a védelmét és érvényesítését, valójában azonban ebből egészében kizárja az adott tagállam kisebbségi népcsoportjait. A nemzeti kisebbségek – mivel a kollektív jogvédelmük intézményesen kizárt – a megkülönböztetésük tilalma ellenére jogfosztottá válnak, elnyomásuk, erőszakos beolvasztásuk miatt az alapvető emberi jogaikkal sem élhetnek, így esetükben az emberi jogvédelem nem több hamis ideológiai szólamnál.<sup>29</sup>

Egyértelmű, hogy 2013 végén nincs olyan közösségi jogalap, amely alanyi jogként érvényesíthető tenné a székelység – mint Románia nemzeti kisebbségének – autonómia iránti igényét. Ezért azt – Magyarország és a székelység közös nemzetstratégiájával, továbbá ennek az uniós nemzeti kisebbségek közös fellépésén alapuló jogrendbe beillesztésével – létre kell hozni.

6. A közös feladat joglogikai indoka a következő: a) Románia a székelységnek saját politikai akaratából – a belátható jövőben – nem fog adni autonómiát, erre csak egy felette álló, hatalmi kényszer szoríthatja. b) A különböző nemzetközi jogi jogforrások – és a belőlük eredő jogkövetés igénye – erre önmagukban nem alkalmasak, mert a közösségi joggal szemben nincs érvényük és jogi kötőerejük, ezért azokat sem Románia, sem az EU központi döntéshozó szervei nem kötelesek alkalmazni. c) E miatt a nemzetközi jogsértések pusztá hangoztatása nem érheti el célját, az autonómia kivívását. d) A székelység önrendelkezéséről nép-

illetve az Unió vagy a tagállamok mindegyikének részességével kötött nemzetközi megállapodások, így különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény elismernek” (53. cikk).

29 Az Alapjogi Chartáról csak egy megjegyzés. III. címe az „Egyenlőség” alcím alatt a 21. cikkében rögzíti a megkülönböztetés tilalmát. Ennél a védett jogtárgyak felsorolásában „a nemzeti kisebbséghez tartozás alapján való megkülönböztetés” egy sorban szerepel „a szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés” tilalmával. Tárgyi súlyában és jogvédelmi igényében nem lényegesen, minőségében eltérő jogsértést jelent-e egy nemzeti kisebbség jogfosztottsága, elnyomása, alapvető emberi jogaik megtagadása (pl. a valamennyi tagjukra kiterjedő eltiltásuk anyanyelvük használatától), mint egyes beteg személyek nemi aberrációjának a megfelelő társadalmi kezelése?

szavazás kezdeményezésének ma nincs realitása, mert egyrészt ez a nagyhatalmaknak nem érdekük, másrészt ennek a jogalapja is a nemzetközi jogi dokumentumokban gyökerezik, amelyek a közösségi joggal szemben hatálytalanok.

e) A nemzeti kisebbségvédelmet biztosító, önálló közösségi jogalkotás kezdeményezése – akár a polgári kezdeményezés alapján – olyan buktatókkal terhelt, amelyek eleve kilátástalanná teszik egy ilyen tartalmú, közös fellépés sikerét.

A Minority Safe Pack – a kisebbségvédelmi európai polgári kezdeményezés – kudarca világossá tette: az EU nem hajlandó sem az Alapjogi Charta módosításával és/vagy kiegészítésével, sem új jogi normával közösségi jogszabályt alkotni a kisebbségvédelemről, sőt ezzel az igénnyel még csak nem is szembeülni, hanem azt eljárásjogi indokkal eleve elutasítja. Ugyanakkor úgy tűnik: a kezdeményező szakpolitikusok ezzel a jogi alapténnyel nem számolnak, hanem – alaptalan derűlátással – feltételezik, hogy az Európa Tanácsnak az EB számára a jövőben tett kisebbségvédelmi ajánlásai ezt a szembenállást megtörhetik.<sup>30</sup> A joghatékonyság mércéje szerint ez bizony naivitás: az ajánlásnak semmilyen jogi kötőereje nincs a kikényszerítésre, még akkor sem, ha az alapján az EB vagy a Tanács netán irányelvet alkotna, hiszen ezek egyike sem kötelező érvényű. A legalább egymillió uniós polgárt összefogó erőfeszítés pedig az autonómia kivívására – a **jogi célkitűzés jogcímének** téves megválasztása miatt – ismét csak bukásra van ítélve.

7. Ez a csapdahelyzet azonban nem vezethet az autonómiáért fellépők bénító tehetetlenségre, mivel a célszerű cselekvésre, úgy tűnik – a kétségkívül nyomasztó súlyú ellenerők és hatalmi gátak dacára –, „itt és most” is van kitörési esély. A járható utat – jogi véleményem szerint – a megfelelő tartalmú nemzetközi jogintézménynek a közösségi jogba történő átvétele nyithatja meg a következők alapján:

a) A kisebbségvédelmi igénynek – középtávú taktikai lépésként – le kell mondania arról, hogy az EU egy önálló, új közösségi jogszabályt alkosson e tárgyban. Egyrészt ui. ezt sem a polgári kezdeményezés, sem más intézményi összefogás a közösségi jog hatályos jogrendjével szemben aligha képes kikényszeríteni, ezért az ilyen irányú erőfeszítések céltalanok, és értelmüket veszítik. Másrészt, e terepen az önálló közösségi jogalkotásra nincs is szükség, mert ugyanezt a feladatot hatékonyan teljesítheti a kisebbségvédelem egyik hatályos nemzetközi egyezményének a közösségi jogba átültetése is. (Egyáltalán nem az a döntő, hogy az EU alkosson új jogot a kisebbségi jogvédelemről, amikor ennek szilárd jogalapja lehet egy erre alkalmas nemzetközi jogi egyezménynek közösségi

30 Ld. Kórodi Attila nyilatkozatát az Európa Tanács 2013. X. 3-ai Parlamenti Közgyűlésének plenáris ülésén. A képviselő szerint „az Európa Tanácsnak a továbbiakban is feladata, hogy a kisebbségvédelem terén különféle ajánlásokat fogalmazzon meg az Unió számára, illetve minél erősebben népszerűsítse elveit. Emellett párbeszédet kell elősegítenie a különféle páneurópai intézmények között, valamint kisebbségvédelmi jó példákat kell velük megosztania” (TRANSINDEX a napos oldal, 2013. X. 4.).

jogként történő megjelenése.) Láttuk: az ilyen jogátvételnak (implementation, transposition) kialakult uniós joggyakorlata van. Ha az Unió EUMSZ 2. cikkében írt alapértékeinek a védelmével és a 3. cikk szerint általa vállalt nemzetközi jogi alapszabályokat őt terhelő betartásával ez nem ellenkezik<sup>31</sup>, úgy az EU rászóráható egy adott nemzetközi jogforrásnak a saját jogrendjébe történő beiktatására. Ettől fogva viszont ennek a nemzetközi egyezménynek a következetes végrehajtása már kötelező uniós jogforrás, vagyis szükségképp teljesül az autonómiatörekvések alapcélja: a nemzeti kisebbségi jogvédelmet a közösségi jog kötelező végrehajtása szavatolja.

b) Első lépésként nemzetközi jogász és európai közjogász szakértőkből álló munkacsoportot célszerű létrehozni<sup>32</sup> annak kimunkálására, hogy a nemzeti kisebbségek jogvédelmét biztosító, különböző hatályos nemzetközi egyezmények közül melyiket érdemes kiválasztani, és azt milyen tartalommal kell a közösségi jognak beillesztenie a saját jogrendjébe. Nincs kizárva, hogy erre épp a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény lehet alkalmas.

Az uniós jogátvételnak azonban csak két feltétel egyidejű megvalósításával lehet értelme. Egyrészt fontos, hogy a nemzeti kisebbségek védelmének intézményeit és jogi garanciáit a közösségi jog ne másítsa meg, azokat ne „írja át” saját értékrendjére hivatkozva (ld. a „négy szabadságot”), hanem a nemzetközi jog e terepen az eredeti rendeltetése és tartalma szerint érvényesüljön. Másrészt, az uniós jogforrásként megjelenő nemzetközi jogi norma formája csak rendelet, tehát kötelező érvényű és közvetlen hatályú jog lehet, mert ha irányelv vagy határozat, netán ajánlás lenne, úgy ez eleve megghiúsítja célját, az adott tagállam jogrendjével szemben a végrehajtása kikényszeríthetőségét. A rendeletként beiktatott nemzetközi jogforrás<sup>33</sup> viszont a tagállami jog felett áll, azt elég uniós jogként a Hivatalos Lapban kihirdetni, a tagállamnak még belső jogként sem kell átvennie. Arra ugyanis e nélkül is bármely érintett uniós polgár bármely

31 Ld. az EUMSZ 2. cikkét: „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

A 3. cikk (5) bekezdése szerint „A világ többi részéhez fűződő kapcsolataiban az Unió védelmezi és érvényre juttatja értékeit és érdekeit, és hozzájárul polgárainak védelméhez. Hozzájárul a békéhez, a biztonsághoz, a Föld fenntartható fejlődéséhez, a népek közötti szolidaritáshoz és kölcsönös tisztelethez, a szabad és tisztességes kereskedelemhez, a szegénység felszámolásához és az emberi jogok, különösen pedig a gyermekek jogainak védelméhez, továbbá a nemzetközi jog szigorú betartásához és fejlesztéséhez, így különösen az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt alapelvek tiszteletben tartásához.”

32 Ennek nincs technikai akadály, hiszen a kisebbségvédelmi polgári kezdeményezés normanyagát is szakértői munkacsoportok – főleg az RMDSZ szervezésében – készítették elő, e mellett az EP Kisebbségügyi (intergroup, azaz frakcióközi) Munkacsoportot működött.

33 Ld. erre pl. a tanulmányban jelzett esetet, a Bázeli Egyezmény közösségi jogba beiktatását a hulladékok nemzetközi szállításáról szóló 258/93. EK rendeletben.



hatóság előtt közvetlenül hivatkozhat, ezek a szervek azt kötelesek alkalmazni, míg a tagállam a rendelet előírásainak a megfelelő végrehajtását nem tagadhatja meg. Ha mégis ezt tenné, úgy mulasztása miatt a közösségi jog kötelezettség-szegési eljárásának teszi ki magát, amelynek súlyos és halmozott szankciói, végül is kikényszerítik a kötelező közösségi jog teljesítését. (Ld. az EUMSZ 7. cikkét.) A szakértői munkacsoportnak különös gonddal kell tisztáznia, hogy az általa átvételre javasolt nemzetközi jogforrás összhangban áll-e az EU Alapjogi Chartájával – nem sérti-e annak jogvédő intézményeit –, illetve a nemzeti kisebbségek jogvédelme milyen sajátosságok alapján indokolja az eseti eltérést, mégpedig a Charta által kifejezetten megengedett többlételemi irányban. (Ld. „Ez a rendelkezés nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson” 52. cikk /3/.)

c) A következő jogi lépés annak tisztázása, hogy a kisebbségek jogvédelmét szolgáló nemzetközi jogforrás uniós átvételét az európai polgári kezdeményezés biztosíthatja-e, vagy sem. Az utóbbi esetben a nemzetközi egyezmény közösségi jogba átültetéséhez más intézményi megoldást kell találni. Ez kulskérdése az ügynek, hiszen a szervezés nem eshet ismét abba a téves jogi feltételezésbe, hogy a kezdeményezés jogi tárgya az EB hatáskörébe tartozik, holott, ténylegesen azon kívül esik.<sup>34</sup>

Azt a törvényi kritériumot, hogy a kezdeményezés nem nyilvánvalóan ellentétes az Unió EUSZ 2. cikkében foglalt értékeivel, egyértelműen lehet bizonyítani. Ellenben az EB hatáskörét megalapozó, legfontosabb törvényi követelmény teljesülését már csak európai közjogász szakértő elemzése bizonyíthatja. Az EB hatásköre ugyanis csak akkor nyílik meg arra, hogy a kisebbségvédelmet biztosító nemzetközi egyezmény uniós jogátvételét az EP és a Tanács részére javasolja, ha a kezdeményezés bizonyítja: a nemzetközi jog átvételére „a Szerződés végrehajtásához szükséges uniós jogi aktus” megalkotása érdekében van szükség, továbbá ennek előterjesztésére az EB törvényes felhatalmazással rendelkezik.<sup>35</sup>

d) A nemzetközi jogalap és a polgári kezdeményezés jogi feltételeinek az egyértelmű bizonyítása után újult erővel indulhat a kisebbségvédelmi össze-

34 Az EB a javasolt polgári kezdeményezést csak akkor veszi nyilvántartásba, ha az „nem esik nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be” (az EP és a Tanács 211/2011/EU rendelete /2011. II. 16. /4./ cikk /2/ b. pontja). Ugyanitt a d. pont a nyilvántartásba vételt ahhoz is köti, hogy „a javasolt polgári kezdeményezés nem nyilvánvalóan ellentétes az Uniónak az EUSZ 2. cikkében foglalt értékeivel”.

35 Jogász számára nyilvánvaló: „a Szerződések végrehajtásához szükséges uniós jogi aktus” igen tág jogi kategória, amely a jogalkotó és a jogalkalmazó széles körű mérlegelését, illetve sokféle jogértelmező lehetőségét fedi. Korántsem nyilvánvaló, hogy a közösségi jog kisebbségvédelemről szóló, hatályos normái csak úgy érvényesülhetnek, ha azt egy nemzetközi jogi egyezmény a közösségi jog részeként megalapozza. A szakértői elemzéseknek épp ezt kell hitelesen bizonyítani.

fogás európai léptékű, további szervezése az egységes, intézményi fellépés érdekében.<sup>36</sup>

Az erőfeszítések, amelyek a nemzeti kisebbségvédelem polgári kezdeményezésére eddig történtek és történnek, semmiképp nem hiábavalók. Még akkor sem, ha az első ütközet az EU hadállásaival szemben nem hozott frontális át-törést. A siker egyik legfontosabb előfeltételét, a nemzeti kisebbségek nemzetközi összefogását és az ehhez szükséges politikai-intézményi infrastruktúra kiépítését a kezdeményezés már teljesítette, ami az Unión belül mind inkább meghatározó erő, azzal a reálpolitika is kénytelen számolni. Ezért a székely autonómia kivívása változatlanul „göröngyös úton” folytatódik. De már nem magányosan, a végzet kényszerítette „sötét éjjelen”, hanem elszánt, együttes menetelésben a – közös cselekvés szükségességét felismerő – küzdőtársakkal az igazság, a Fény útján, ami felszabadít.

Litográfia, 1977



36 A Minority Safe Pack EB által elutasítása e folyamatnak nem állhatja útját. Vincze Loránt – a FÜEN alelnöke és az RMDSZ külügyi titkára – 2013. októberi nyilatkozata szerint „még nem sürges határidő, érdemes alaposan előkészített döntéseket hozni” (Transindex, 2013. X. 4.).