

9. FEJEZET

EURÓPAI NEMZETKÖZI SZERVEZETEK (EURÓPA TANÁCS, EBESZ) ÉS EURÓPAI REGIONÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉSEK (V4, ÉSZAKI TANÁCS)

Az európai államok közeledése nem új keletű, hiszen azok már évszázadok óta hol lazább, hol szorosabb együttműködést alakítottak ki egymással. A mai integrációs szervezetek kialakulása azonban a **20. század** története, mindazon politikai, gazdasági változás és fejlődés eredménye, amely az elmúlt évszázadban a kontinens képét alakította. A fejezet célja, hogy megismertesse az európai szinten létrejött együttműködés két szorosabb, nemzetközi szervezet formájában létező esetét, az Európa Tanácsot és az EBESZ-t. Ezen túl a kevésbé formalizált keretek között működő Visegrádi Együttműködésről és az Északi Tanácsról esik szó. Alábbiakban ismertetésre kerül a szervezetek kialakulásához vezető út, azok jelentősége és szervezeti felépítése.

9.1. EURÓPAI NEMZETKÖZI SZERVEZETEK

Az európai kontinens országainak tagságával több jelentős nemzetközi szervezet jött létre. Az Európa Tanács, amely a második világháború utáni európai integráció fontos mérföldkövének tekinthető, főként az emberi jogok védelme területén kifejtett tevékenysége és az intenzív egyezményalkotás miatt vált ismertté. Amíg az Európa Tanács hatásköréből a katonai kérdések teljes mértékben kizárásra kerültek, addig a másik jelentős, európai szinten létrehozott nemzetközi szervezet, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet kifejezetten biztonsági-katonai kérdésekkel foglalkozik. A két szervezet tagsága azonban átível a hagyományos, földrajzi értelemben vett Európa határain, amelyre a tagsági feltételek miatt nyílik lehetőség.

9.1.1. Az EURÓPA TANÁCS

Létrejött

A második világháború felfoghatatlan károkat okozott Európában. Az első világháború után létrehozott univerzális nemzetközi szervezet, a Nemzetek Szövetsége nem volt képes meggátolni egy újabb világháborút. Nemzetközi szinten az Egyesült Nemzetek Szervezetének létrehozása nagy lépést jelentett a béke és biztonság megőrzésében. Mindeközben az európai szinten az 1950-es évektől kezdve zajlott az az integrációs folyamat, amely eredményeképpen létrejött a mai Európai Unió. Amennyiben visszatekintünk a második világháború utáni időszakra és az európai integráció kezdetére, azt gondolnánk, hogy annak alapja a gazdasági együttműködés volt. Ez az elképzelés abból fakad, hogy az Európai Unió elődjeként létrejött szervezetek alapja valóban egyes gazdasági szektorokban történő összefogás volt, azonban első lépésként az európai államokat valójában a **politikai alapokon nyugvó együttműködés** foglalkoztatta.

A II. világháború utáni időszakból mindenképpen meg kell jegyezni *Winston Churchill* tevékenységét. *Sir Winston Leonard Spencer Churchill* (1874-1965) az elmúlt század egyik legmeghatározóbb politikusa, 1940-től 1955-ig az Egyesült Királyság miniszterelnöke volt. Az Európa Tanács létrehozásában *Churchill* meghatározó szerepet játszott. 1946. szeptember 19-én tartotta híres zürichi beszédét, amelyben egy regionális szövetség, az Európai Egyesült Államok létrehozását vetítette előre, természetesen, az Amerikai Egyesült Államok mintájára. Az „Európai Család” megteremtése 1947-től vette

kezdetét, amely alapja egyértelműen a politikai integráció volt. 1947 májusában, Londonban került megtartásra az Egyesült Európai Mozgalom első nagygyűlése, ugyanennek az évnek a végén megalakult az európai Egységmozgalmakat Koordináló Nemzetközi Bizottság. A Bizottság szervezte meg az 1948. május 7-10. között, Hágában megtartott **első Európa Kongresszust**. Ez a tárgyalásos folyamat vezetett el addig, hogy 1949. május 5-én, Londonban, aláírták az Európa Tanács alapító okiratát.

Részletek Winston Churchill beszédeiből

1946. március 5-én mondta el *Winston Churchill* a híres fultoni beszédét. A hidegháború kezdetét sokan a beszéd elhangzásától számítják.

„A Balti-tenger melletti Stettintől az Adriai-tenger mentén fekvő Triesztig vasfüggöny ereszkedik le a kontinensre.”

1946 szeptemberében hangzott el az európai integráció szempontjából is jelentős zürichi beszéd.

„Létezik orvosság, amely [...] néhány év leforgása alatt Európa egészét [...] szabaddá és boldoggá teszi. Nem más ez, mint az európai népek – vagy legalábbis jórészüik – közösségének újrateremtése, és számukra egy olyan otthon létrehozása, melynek oltalmában békében, biztonságban és szabadságban élhetnek. Egyfajta Európai Egyesült Államokat kell létrehoznunk”

Az európai integráció kezdete leginkább a föderatív eszméhez kötődik, így a részt vállaló politikusok, szervezetek politikai alapon képelték el az európai államok együttműködését. Azonban az Európa Tanács létrehozása után egyértelművé vált, hogy a politikai alapokon nyugvó integráció helyét a gazdasági alapokon nyugvó együttműködés fogja átvenni.

Ez a paradigmaváltás összefügg azzal, hogy *Robert Schuman* francia külügyminiszter felismerte, hogy a tartós béke csak Németország és Franciaország összefogásával érhető el. A két ország több évszázados szembenállása azonban lehetetlenné tette a politikai területen való közeledést, így az együttműködést, a második világháború után először, gazdasági alapon közelítették meg. Ez a folyamat vezetett el az Európai Unió kialakulásának történetéhez.¹

Az 1949-es londoni egyezmény aláírásával létrehozták az **Európa Tanácsot** (*Council of Europe, Conseil de l'Europe*), amelynek 2018-ban 47 tagállama van. Az alapító tagállamok a Benelux államok, Nagy-Britannia, Franciaország, Dánia, Norvégia, Svédország, Írország és Olaszország voltak. Magyarország az Európa Tanács 24. tagállamaként 1990. november 6-án csatlakozott a szervezethez.

A szervezet céljai, tagság

A szervezet fő célkitűzéseit a londoni szerződés határozza meg. Alapvetően az Európa Tanács megalkotói szellemi és erkölcsi **értékekhez** való ragaszkodást írják elő, mint az Európa Tanács működésének alapfeltétele. Ezek az alapvető értékek az egyéni szabadság, a politikai szabadság és a jog uralma, amelyek minden igazi demokrácia alapjául szolgálnak.² Az Európa Tanács célja, hogy szorosabb egységet teremtsen a tagok között a közös örökséget alkotó elvek megőrzése és a tagállamok gazdasági és szociális haladásának elősegítése érdekében. Azonban a nemzeti védelem kérdései egyáltalán nem tartoznak a szervezet hatáskörébe.³ A szervezet által meghatározott fő értékek a parlamenti demokrácia, a jog uralma, a jogállamiság, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása.⁴

¹ GOMBOS 2012. 20-23. o.; Az Európai Unió bővüléséről lásd pl.: KERTÉSZNÉ VÁRADI 2014.; KERTÉSZNÉ VÁRADI 2008.

² Az Európa Tanács Alapszabálya, preambulum

³ Uo. I. Fejezet, 1. cikk

⁴ Uo. II. Fejezet, 3. cikk

1950 óta a szervezet **taglétszáma** dinamikusan növekszik. Az Európa Tanács taglétszámának jelentős bővülésére a bipoláris világrend megszűnése és a Szovjetunió felbomlása után volt lehetőség. A 47 tagállam között végig tekintve, több olyat is találhatunk, amelyek földrajzi értelemben nem sorolhatók az európai államok közé, így példaként említve az Orosz Föderáció és Örményország is. Erre a tagsági követelmények miatt van lehetőség, amely alapfeltételként az európaiság kritériumát támasztja és nem azt, hogy a csatlakozó állam földrajzi értelemben az európai kontinensen helyezkedjen el. Természetesen ez a kérdés különös jelentőséggel vetődött fel a szovjet utódállamok csatlakozása kapcsán, így a Parlamenti Közgyűlés 1994-ben egy ajánlást fogadott el a **tagsági követelményekről**.⁵

Csatlakozási feltételek

Az Európa Tanácshoz való csatlakozás feltételei a következők.

- 1) Az európai állam követelménye: az Európa Tanácshoz olyan államok csatlakozhatnak, amelyek területe egészben, vagy részben Európában helyezkedik el. Azonban a hagyományos és kulturális kapcsolatok és az Európa Tanács értékeinek való megfelelés igazolhatják a szervezethez való csatlakozást.
- 2) Demokratikus jogállamiság követelménye: az állam tiszteletben tartja, és alkotmányos rendszerében megvalósítja a demokratikus jogállamiság jellemzőit: így a szabad választásokat, szabad sajtót, hatalmi ágak elválasztását.
- 3) Emberi jogok és alapvető szabadságok, kisebbségek jogainak tiszteletben tartása. Az állam csatlakozik az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, az Egyezmény ratifikálásával, az egyéni panaszjog lehetőségének biztosításával. A csatlakozó államnak el kell ismernie az Emberi Jogok Európai Bíróságának joghatóságát.

Az Európa Tanács munkájában megfigyelő országgént vesz részt az Amerikai Egyesült Államok, Kanada, Mexikó, Izrael, Japán és a Vatikán Állam.

A tagfelvételi **eljárás** több lépcsőben zajlik. A tagjelölt államok különleges meghívotti státuszban részt vehetnek a Parlamenti Közgyűlés munkájában. A Parlamenti Közgyűlés a tagjelölti státuszban lévő államhoz kérdőívet intéz, amelynek kiértékelése különös jelentőséggel bír a csatlakozásra vonatkozó vélemény elfogadása szempontjából. A Parlamenti Közgyűlés megvitatja a vélemény tervezetét, azt kétharmados többséggel fogadhatják el. A véleményt elfogadása után a Miniszteri Bizottsághoz terjesztik. Az új tagállamot a Miniszteri Bizottság hívja meg. A meghívott állam az Európa Tanács tagállama lesz, amint az Alapszabályhoz való csatlakozási okmányát a Főtitkárnál letétbe helyezte.⁶

Az 1990 után történt tagfelvételre jellemző, hogy egyre több **kötelezettségvállalást** fogalmaznak meg a csatlakozni kívánó állam számára. Kötelezettségvállalások megfogalmazására először Románia csatlakozási eljárása során került sor, 1993-ban. 1995-ben Moldova tagfelvétele során már kifejezetten a moldáv alkotmány módosítását írták elő a csatlakozás feltételeként. A kötelezettségvállalások teljesítésének ellenőrzésére a Parlamenti Közgyűlés által kidolgozott monitoring-mechanizmuson keresztül kerül sor, amely a politikai és emberi jogi bizottságok bevonásával figyelemmel kíséri az előírtak teljesítését. 1997-ben önálló monitoring bizottságot hoztak létre.⁷

Szervezet

Az Európa Tanács székhelye **Strasbourg** (Franciaország), hivatalos nyelve az angol és a francia. Az Európa Tanács szervei között találunk a szervezet működésével kapcsolatos általános feladatokat ellátókat, azonban az elmúlt évtizedekben számos, speciális hatáskörrel rendelkező szerv is kialakításra

⁵ Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének (PKGY) 1247 (1994) számú ajánlása

⁶ Az Európa Tanács Alapszabálya, II. Fejezet, 4. cikk

⁷ BLAHÓ–PRANDLER 2014. 377-378. o.

került. Utóbbiak közül kiemelkedő jelentőséggel bírnak a különböző bizottságok, például az emberi jogi, valamint a tagfelvételi eljárással kapcsolatban már említett monitoring bizottság.

Az Európa Tanács szervezeti felépítése

Az Európa Tanács szervezeti felépítése: a Miniszteri Bizottság a szervezet legfontosabb döntéshozó és végrehajtó szerve; a Parlamenti Közgyűlés az Európa Tanács tanácskozó testülete; a Titkárság a szervezet irányítását, adminisztratív igazgatását látja el. Az Európa Tanács speciális feladatokat ellátó szervei közé sorolhatók az Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa és az Emberi Jogok Európai Bírósága.

A **Miniszteri Bizottság** a szervezet legfontosabb döntéshozó és végrehajtó szerve, amely a kormányköziség elve alapján működik, a szervezet minden tagállama egy képviselőt delegálhat. A képviseletet általában a külügyminiszter látja el, de akadályoztatása esetén a tagállam aktuális kormánya más képviselőt is küldhet az ülésekre, akinek lehetőleg a kormány tagjának kell lennie. Két ülészak között a képviselők által kinevezett miniszteri megbízottak járnak el. Minden tagállam egy szavazattal rendelkezik a Bizottságban, így az egy tagállam-egy szavazat elve határozza meg a Bizottság döntési mechanizmusát.⁸ A Bizottság saját működésére vonatkozóan ügyrendet alkothat, meghatározva eljárási rendjét. A Miniszteri Bizottság munkáját döntéselőkészítő és egyéb bizottságok segítik. A riportéri csoportok a miniszteri megbízottak informális munkaszervei, amelyek nem rendelkeznek döntési joggal, feladatuk a Miniszteri Bizottság döntéseinek előkészítése. Jelenleg hét riportéri csoport működik, köztük az Oktatás, kultúra, sport, fiatalság és környezet, Demokrácia, Külkapcsolatok és Emberjogi csoportok.⁹ A Statútum lehetőséget biztosít tanácsadó és technikai bizottságok létrehozására. A Miniszteri Bizottság saját kezdeményezésére, vagy a Parlamenti Közgyűlés javaslatára megvizsgálja az Európa Tanács céljainak eléréséhez szükséges lépéseket, ideértve a szerződések és megállapodások megkötését, valamint a kormányok általi közös politikák elfogadását.¹⁰ Az Európa Tanács keretében számos kiemelkedően fontos nemzetközi egyezmény került elfogadásra.

A **Parlamenti Közgyűlés** parlament jellegű szerv, amely a nemzeti parlamentek képviseletén alapul, az Európa Tanács tanácskozó testülete. A Parlamenti Közgyűlés az Európa Tanács Statútumában Tanácskozó Közgyűlés néven szerepel. A Parlamenti Közgyűlésnek nincsenek erős döntéshozó hatáskörei, főként véleményezési joga van a Miniszteri Bizottság döntéseit illetően. A Statútum értelmében a Közgyűlés megvitatja a hatáskörébe tartozó kérdéseket és állásfoglalásait ajánlás formájában terjeszti a Miniszteri Bizottság elé.¹¹ A Parlamenti Közgyűlés tagjait a tagállamok nemzeti parlamentjei delegálják, saját parlamenti képviselőik közül, vagy a parlament által meghatározott eljárás alapján a képviselők nevezik ki őket. Minden képviselő annak a tagállamnak az állampolgára kell legyen, amelyet képvisel. Lehetőség van helyettes kinevezésére is, aki a képviselő távolléte vagy akadályoztatása esetén tárgyal és szavaz.¹² Magyarországnak jelenleg 7 képviselője és 7 helyettes képviselője van. A Parlamenti Közgyűlésen belül a képviselők politikai csoportokba szerveződnek, jelenleg hat ilyen csoport van. A Parlamenti Közgyűlés évente egy rendes ülészakot tart, amelyet olyan időpontra jelölnek ki, hogy ne kerüljön átfedésbe a nemzeti parlamentek ülészakaival. A rendes ülészak rendszerint egy hónapig tart.¹³

A **Titkárság** a Főtitkárból, a Főtitkárhelyettesből és a szükséges személyzetből áll. A Főtitkárt és a Főtitkárhelyettest a Miniszteri Bizottság javaslatára a Parlamenti Közgyűlés nevezi ki. A Titkárság

⁸ Az Európa Tanács Alapszabálya, IV. Fejezet 13-14. cikkek

⁹ *Rapporteur Groups* <https://www.coe.int/en/web/cm/rapporteur-groups>

¹⁰ Az Európa Tanács Alapszabálya, IV. Fejezet 15. cikk

¹¹ Uo. V. Fejezet, 22-24. cikkek

¹² Uo. 25. cikk

¹³ Uo. 32. cikk

többi tagját a Főtitkár nevezi ki. A Titkárság minden tagjának összeférhetlenségi szabályoknak kell megfelelnie, így egyetlen kormánynál sem viselhetnek fizetett hivatalt, nem lehetnek a Parlamenti Közgyűlés vagy nemzeti parlament képviselői és nem folytathatnak feladatukkal összeférhetetlen tevékenységet. A Főtitkár és helyettese, valamint a Titkárság tagjai hivatalba lépésük előtt ünnepélyes nyilatkozatot tesznek. Feladatuk ellátása során nem fogadhatnak el utasítást egyetlen kormánytól, vagy az Európa Tanácstól független más hatóságtól sem.¹⁴ Az Európa Tanács jelenlegi elnöke a norvég *Thorbjørn Jagland*, akit először 2009 szeptemberében választottak meg öt évre, majd 2014 júniusában újraválasztottak. A főtitkár-helyettesi posztot *Gabriella Battaini-Dragoni* tölti be, 2015 júniusától.

Az Európa Tanács két **speciális** feladatot ellátó szerve közé sorolható az Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa és az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB).

Az **Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa** (*CLARE: Congress of Local and Regional Authorities of Europe*), amely Európa régióinak és városainak véleményét jeleníti meg, eredendően nem szerepelt az Európa Tanács Alapszabályában. Az Európa Tanács értékei között mindig is kiemelkedő helyet töltött be az önkormányzatiság, a helyi képviselet, hiszen utóbbiak a demokratikus jogállamiság elengedhetetlen alkotóelemei. A Kongresszus 1994-ben tanácsadó szervként jött létre, az addig működő Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Állandó Értekezlete helyett. A Kongresszus két kamarából áll, a Helyi Önkormányzatok Kamarájából és a Régiók Kamarájából. A Kongresszusnak 318 tagja és ugyanennyi póttagja van, akiket az Európa Tanács tagállamaiban működő helyi és regionális önkormányzatok képviselői közül választanak meg. A Kongresszusnak egyrészt tanácsadó szerepe van a Miniszteri Bizottság és a Parlamenti Közgyűlés felé, minden helyi és regionális politikával kapcsolatos kérdésben. Másrészt tanácskozási lehetőséget biztosít a képviselők számára és segítséget nyújt a helyi és regionális önkormányzatiság megerősítéséhez, hatékony működésének biztosításához.¹⁵ Az Európa Tanács keretében 1985. október 15-én fogadták el a **Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló egyezményt**.¹⁶

Az **Emberi Jogok Európai Bírósága** (*ECHR: European Court of Human Rights*) „az alapvető jogok védelmének elsőszámú bírói fóruma”. A Bíróság hatásköre 1970-ben, a második kiegészítő jegyzőkönyvvel bővült jelentősen. Addig hatásköre az Egyezmény értelmezésére terjedt ki, azóta jogvitát eldöntő hatáskörrel is rendelkezik olyan államokkal szemben, amelyek teljes körűen elfogadták joghatóságát.¹⁷ Az Európa Tanács egyik legfontosabb vívmánya az Emberi Jogok Európai Egyezményének¹⁸ 1950-ben történő elfogadása volt, amely 1953-ban lépett hatályba. Az Egyezmény nem csak előírja az államoknak, hogy a joghatóságuk alá tartozó minden személynek biztosítsák az Egyezményben meghatározott jogokat és szabadságokat, hanem létrehozott egy ellenőrzési rendszert is. A Bíróság egyedülálló módon biztosítja azt is, hogy magánszemélyek panasszal fordulhassanak hozzá. Az Egyezmény I. Fejezetében sorolja fel a védeni kívánt jogokat és szabadságokat, míg a II. Fejezet rendelkezik a Bíróságról. Természetesen az Egyezmény számos változáson ment keresztül 1950 óta, összesen 16 kiegészítő jegyzőkönyv került elfogadásra. Az EJEB **államközi és egyéni panaszokat** vizsgálhat meg, vagy **tanácsadó véleményt** adhat. Tanácsadó véleményt a Miniszteri Bizottság kérhet, az Egyezmény vagy a Jegyzőkönyvek értelmezésére. Államközi panasz bármely részes állam által benyújtható, ha úgy látja, hogy egy másik állam megsértette az Egyezményt. A 34. cikk biztosítja az egyéni panasz benyújtásának lehetőségét, ha bármely természetes személy, nem-kormányzati szervezet vagy személyek csoportjai azt állítják, hogy valamely az Egyezményben részes állam megsértette az Egyezményben, vagy

¹⁴ Uo. VI. Fejezet, 36. cikk

¹⁵ *Az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa* <http://www.europatanacs.hu/index.php?workspace=pages&id=42&langId=1>

¹⁶ Magyarországon kihirdette az 1997. évi XV. törvény

¹⁷ BERGER 1999. 1-2. o.

¹⁸ Magyarországon kihirdette az 1993. évi XXI. törvény. Magyarország az Egyezményt és az első nyolc Kiegészítő Jegyzőkönyvet egyszerre hirdette ki, 1993-ban.

az ahhoz kapcsolódó Jegyzőkönyvekben biztosított jogokat. A panaszoknak meghatározott elfogadhatósági kritériumoknak kell megfelelnie ahhoz, hogy a Bíróság vizsgálja az ügyet. Ilyen például a hazai jogorvoslatok kimerítése, vagy az, hogy a panasz nem lehet névtelen vagy nyilvánvalóan alaptalan.

A panasz benyújtásához nem szükséges, hogy a kérelmező az Európa Tanács valamely tagállamának állampolgára legyen. Elegendő, ha a sérelmezett jogsértést azon államok valamelyikének joghatósága alatt (általában azok területén) követték el a kérelmező ellen, amelyekre nézve az Egyezmény kötelező, illetve ilyen állam hatóságainak eljárása következtében kerül a kérelmező olyan helyzetbe, amelyben az Egyezményben foglalt jogait megsértik. Utóbbi helyzet fordulhat elő az Európa Tanácson kívüli államba történő kiadatás vagy kiutasítás esetén.¹⁹

Az Emberi Jogok Európai Egyezményében **védett jogok köre**: élethez való jog, kínzás, embertelen, megalázó bánásmód, büntetés tilalma, rabszolgaság és kényszermunka tilalma, szabadsághoz és biztonsághoz való jog, tisztességes bírói eljáráshoz való jog, visszaható hatály tilalma, magán- és családi élethez való jog, gondolat-, lelkiismereti és vallásszabadság, kifejezés- és szólásszabadság, gyülekezési és egyesülési jog, jogorvoslathoz való jog, hátrányos megkülönböztetés tilalma. További jogok biztosítására került sor az Egyezményhez fűzött jegyzőkönyvekben (példálózó jelleggel): tulajdon védelme, oktatáshoz való jog, szabad választásokhoz való jog, mozgásszabadság, saját állampolgárok kiutasításának tilalma, külföldiek kollektív kiutasításának tilalma, halálbüntetés tilalma, megkülönböztetés tilalma.

Az egészséges környezethez való jog

Érdekes, hogy kifejezetten az Egyezmény nem tartalmazza az egészséges környezethez való jogot. Ennek ellenére az EJEB kiterjedt ítélkezési gyakorlatot fejlesztett ki olyan ügyekben, ahol az Egyezmény által védett jogok érvényesülését környezeti károkozás vagy a környezeti kockázatok akadályozzák meg. Ilyen jogok többek között az az élethez való jog és az embertelen vagy megalázó bánásmód tilalma. A tisztai ciánszennyezés kapcsán indított eljárásokban is ez az elv érvényesült, mint a *Tatar v. Románia* ügyben.²⁰

Az EJEB annyi bíróból áll, ahogy tagállama van az Európa Tanácsnak, így 2018-ben 47 a bírók száma. Abíráknak a legmagasabbberkölcisisséggel kell rendelkezniük és vagy magasbírói hivatal betöltéséhez szükséges képzéssel kell bírniuk, vagy elismert szakértelemmel bíró jogásznak kell lenniük. A bírakat a Parlamenti Közgyűlés szótöbbséggel választja meg, a tagállamok által állított három jelöltet tartalmazó jegyzékből. A bírakat kilencéves időszakra választják. Nem választhatók újra.²¹ 2017. február 1-től a magyar bírói posztot *Paczolay Péter*²² szegedi jogászprofesszor tölti be, aki *Sajó Andrást* váltotta.

A Bíróság legtöbbször hét bíróból álló Kamara formájában ülészik. Ha a beadványokat elfogadhatónak ítélik, a Kamara megkísérli elérni, hogy a felek békés úton rendezzék ügyüket. Amennyiben ez lehetetlennek bizonyul, a Kamara meghozza ítéletét.²³ Az Egyezmény részletesen meghatározza az egyesbíró, a tanácsok, kamarák és a nagykamara hatásköreit. A 17 bíróból álló nagykamara eljárására csak kivételes esetekben van lehetőség, így például, ha egy ügyben az Egyezmény vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek értelmezése tekintetében lényeges kérdés merül fel, vagy valamely kérdésnek a Kamara általi megítélése a Bíróság által korábban hozott határozattal ellentétes lehet.

¹⁹ *Emberi Jogok Európai Bírósága Kérdések és válaszok* http://www.europatanacs.hu/pdf/Questions_and_answers_Hungarian_version.pdf

²⁰ Environment and the European Convention on Human Rights. 2018 https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Environment_ENG.pdf

²¹ Emberi Jogok Európai Egyezménye, II. Fejezet, 19-23. cikkek

²² Az Alkotmánybíróság korábbi elnöke, volt római nagykövet.

²³ *Emberi jogok: védelem, támogatás és megelőzés* <http://www.europatanacs.hu/index.php?workSpace=pages&id=45&langId=1>

Az EJEB egyre népszerűbb bíróság, az 1959-es létrejöttétől 2017-ig közel 800.000 (!) kérelmet kellett megvizsgálnia. A szigorú elfogadhatósági feltételeknek köszönhetően azonban ennek csak a töredékében, megközelítően 21 ezer ügyben hozott ítéletet. A Bíróság a meghozott ítéletek több mint 80%-ában úgy találta, hogy az alperes állam megsértette a panaszos valamely emberi jogát. A Bíróság minden tagállammal szemben hozott már elítélő határozatot, azonban néhánnyal szemben különösen gyakran: az említett 21 ezer ítélet negyven százaléka mindösszesen három államhoz kötődik, ezek Törökország, Olaszország és Oroszország.

Magyarországról több mint 21 ezer panasz érkezett a Bírósághoz, azonban végül nem egészen 600-ban született ítélet, mivel a kérelmek túlnyomó többsége vagy nem felelt meg az elfogadhatósági feltételeknek, vagy az állam peren kívül megegyezett a kérelmezővel. A Bíróság legtöbb ügye a tisztességes eljáráshoz való joggal foglalkozik, és ennek a jognak a megsértését is mondta ki a legtöbbször, az elítélő határozatok negyven százalékában. Ehhez kapcsolódó ügye Magyarországnak is sok volt, főleg a bírósági eljárások túlzott hosszúsága miatt.²⁴

Amennyiben a Bíróság megállapítja, hogy egy tagállam megsértette a kérelmező valamely emberi jogát, úgy tipikusan kártérítés fizetésére kötelezi a jogsértő államot. Ennek az összege nagyon különböző lehet, de átlagosan 3000-5000 Euró között mozog.

A Bíróságnak rengeteg érdekes ügye volt, minden jog kapcsán, így pl. a magyar vonatkozású ügyekből szemezgetve: kimondta, hogy a tényleges életfogytiglani börtönbüntetés, amelyből nincs meg a szabadulás lehetősége, embertelen bánásmódnak minősül,²⁵ vagy, hogy a roma származású diákok tömeges beiskolázása a szellemi fogyatékos gyermekek számára létesített intézményekben sérti az oktatáshoz való jogot és a diszkrimináció tilalmát,²⁶ vagy például, hogy a gyülekezés joga védi azokat is, akik a magyar jogszabállyal ellentétesen, a rendőrségnek nem jelentik be előre a gyülekezést.²⁷

Az **emberi jogi biztos** (*Commissioner for Human Rights*) intézményét 1999-ben hozták létre. A biztos feladatai alapvetően eltérnek az Emberi Jogok Európai Bíróságának funkcióitól, mivel azok kifejezetten megelőző jellegűek. A biztos tanácsaival segítheti a tagállamokat jogalkotási hiányosságaik megszüntetésében és az emberi jogok megsértésének megelőzésével kapcsolatos javaslatokat tehet. Így az emberi jogi biztos feladatait javaslatokon, tanácsadáson és elemzések készítésén keresztül látja el. A biztos számos alkalommal bocsátott ki jelentéseket és ajánlásokat, amelyek egy-egy országátogatást követően készülnek el. A biztos ajánlásaiban a legégetőbb emberi jogi problémákra hívja fel a tagállamok és az Európa Tanács figyelmét.²⁸ Az elmúlt időszakban például kiemelt figyelmet szentelt a mesterséges intelligencia és a robotika emberi jogi vonatkozásaira,²⁹ az idős emberek speciális emberi jogi igényeire³⁰, valamint a migráció által felvetett emberi jogi kérdésekre.³¹

²⁴ European Court of Human Rights: Overview 1959-2017, Strasbourg, 2018. https://www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592017_ENG.pdf

²⁵ ECtHR, Magyar v. Hungary, No. 73593/10, 2014. május 20-i ítélet.

²⁶ ECtHR, Horváth and Kiss v. Hungary, No. 11146/11, 2013. január 29-i ítélet.; a roma kisebbség jogairól bővebben lásd: SZALAI 2015.; SZALAI 2016.; SZALAI 2018a.

²⁷ ECtHR, Bukta v. Hungary, No. 25691/04, 2007. július 17-i ítélet.

²⁸ Reports: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/country-monitoring>

²⁹ Dunja Mijatovic: Safeguarding human rights in the era of artificial intelligence, Human Rights Comment of the Commissioner for Human Rights, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/safeguarding-human-rights-in-the-era-of-artificial-intelligence?inheritRedirect=true&redirect=%2Fen%2Fweb%2Fcommissioner>

³⁰ Dunja Mijatovic: The right of older persons to dignity and autonomy in care, Human Rights Comment of the Commissioner for Human Rights, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-right-of-older-persons-to-dignity-and-autonomy-in-care?inheritRedirect=true&redirect=%2Fen%2Fweb%2Fcommissioner>

³¹ Oral submission of the Commissioner for Human Rights, Hearing of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights in the cases N. D. and N. T. v. Spain, 26 September 2018. <https://rm.coe.int/oral-submission-of-dunja-mijatovic-council-of-europe-commissioner-for-/16808d9e61>

Az emberi jogi biztost a Parlamenti Közgyűlés választja meg. A biztosi posztot 1999-től Spanyol *Alvaro Gil-Robles* látta el. További biztosok voltak *Thomas Hammarberget* (2006-2012) és *Nils Muižnieks* (2012-2018). 2018 áprilisától *Dunja Mijatović* az Európa Tanács emberi jogi biztosa.

A **Velencei Bizottság** (*Venice Commission*) egy független konzultációs szerv, amely együttműködik az Európa Tanácstagállamaival, érdeklődőállamokkal, amelyek nem tagjai az Európa Tanácsnak és nemzetközi szervezetekkel. A bizottság tevékenységét a demokrácia szolgálatában fejtí ki. Pontos elnevezése Európai bizottság a demokrácia érvényesítésére a jog eszközeivel (*European Commission for Democracy through Law*). A Velencei Bizottságnak jelenleg 61 tagállama van, de több megfigyelő és társult tag is segíti működését. Az együttműködő nemzetközi szervezeteknek speciális státuszt biztosítanak. Tevékenységének fő célja az alkotmányos tanácsadás; területei a demokratikus intézmények és alapvető jogok, a választások, népszavazások és politikai pártok, valamint az alkotmányos igazságosság. Elsődleges feladata, hogy véleményezze a vizsgálatra javasolt jogalkotási tervezeteket vagy már elfogadott jogi normákat. A bizottság ugyancsak készít tanulmányokat és jelentéseket az emberi jogokkal kapcsolatos aktuális kérdések témakörében. A jogi normákra vonatkozó véleményt a bizottságtól kérhetik a tagállamok, azok kormányai, parlamentje vagy államfői; az Európa Tanács (Főtitkár, Miniszteri Bizottság, Parlamenti Közgyűlés, Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa); és egyes nemzetközi szervezetek, pl. az Európai Unió. Az EJEK előtt folyamatban lévő eljárásokban, összehasonlító alkotmány- és nemzetközi jogi kérdésekben, a bizottság „*amicus curiae*”³² véleményt adhat.

A Velencei Bizottság véleményének nincs jogi kötőereje, azonban politikai jelentőséggel bír. A Bizottság tagjai nemzetközileg ismert és elismert jogászok, így az általuk kifejtett jogi vélemény szakmailag megalapozott és hiteles, amelyre más nemzetközi szervek vagy bírói fórumok is támaszkodhatnak. A manapság leginkább tárgyalt témáik közé tartoznak például a társadalmi nemekkel (*gender*), nemi identitással (homoszexualitás, transzszexualitás, stb.), terrorizmussal és migrációval összefüggő jogszabály-tervezetek vagy jogszabályok vizsgálata.

A Velencei Bizottság és Magyarország

A Velencei Bizottság 1996-tól kezdődően számos véleményt fogadott el Magyarországgal kapcsolatosan.³³ Ezek közül az egyik legismertebb és legmeghatározóbb az Alaptörvénnyel kapcsolatos vélemény, amely nagy visszhangot váltott ki, az abban megfogalmazott kritikák miatt.³⁴

Egyezményalkotás

Az Európa Tanács keretében kiemelkedő **egyezményalkotási folyamat** zajlik. A fórum jellegű szervek lehetőséget biztosítanak, hogy a tagállamok a nemzetközi szerződések elfogadásával kapcsolatos tárgyalásokat folytassanak. Az Európa Tanács szerződéskötési tevékenysége több területre is kiterjed, mint az emberi jogok és alapvető szabadságok, az önkormányzatiság és a környezetvédelem. Alábbiakban kiemelésre kerül néhány, az Európa Tanács keretében elfogadott nemzetközi egyezmény.³⁵

1950. Róma Emberi Jogok Európai Egyezménye (az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény)

1959. Az egyetemi képesítések továbbtanulás szempontjából való elismeréséről szóló európai egyezmény³⁶

³² Az *amicus curiae* latin eredetű kifejezés, jelentése a „*bíróság barátja*”. Már a római jogban is ismert tevékenységre utal, amikor egyébként a peres ügyben nem érintett személyek (jogtudósok) a bírósághoz eljuttatják véleményüket.

³³ Venice Commission – Opinions for Hungary <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=17&year=all>

³⁴ Opinion no. 621 / 2011 A Velencei Bizottság véleménye Magyarország új Alkotmányáról

³⁵ Az egyezmények listája magyar és angol nyelven megtalálható: <http://www.europatanacs.hu/> Dokumentumok magyarul – Egyezmények

³⁶ Magyarországon kihirdette a 2001. évi C. törvény

1961. Európai Szociális Karta (a jelenlegi változatot 1996-ban fogadták el)³⁷
 1977. A terrorizmus visszaszorításáról szóló egyezmény³⁸
 1979. Egyezmény az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről (Berni Egyezmény)³⁹
 1985. Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló egyezmény
 1987. Európai egyezmény a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről⁴⁰
 1992. A régészeti örökség védelméről szóló európai egyezmény⁴¹
 1993. A regionális vagy a kisebbségi nyelvek európai kartája
 1997. Az állampolgárságról szóló európai egyezmény⁴²
 2000. Európai Táj Egyezmény (Firenze)⁴³
 2001. A számítástechnikai bűnözésről szóló egyezmény⁴⁴

Az Európa Tanács kapcsolata a nem-kormányzati szervezetekkel

A nem-kormányzati szervezetek (NGO: *non-governmental organizations*), különös tekintettel a nemzetközi szinten működőkre (INGO: *international non-governmental organization*) már az 1950-es évek óta fontos szereppel bírnak az Európa Tanács tevékenységében. Míg az úgynevezett civil szektorral való együttműködés sok nemzetközi szervezet esetében csak nehezen alakult ki és azok pontos szerepe nem tisztázott, az NGO-k bevonása nem volt kérdéses az Európa Tanács esetében. A nem-kormányzati szervezetekkel való együttműködés egészen 1952-ig nyúlik vissza, amikor több szervezet **konzultatív státuszt** nyert. Az elmúlt évtizedekben az Európa Tanács még szorosabb és hatékonyabb együttműködést alakított ki. A folyamat kiteljesedése 2003-ban történt meg, mikor a nem-kormányzati szervezetek egy csoportja **résztevő státuszt** nyert, így aktívan bekapcsolódhat az Európa Tanács programjainak kialakításába. Az INGO-k konferenciája (*Conference of INGOs*) 2005-ben jött létre és a résztvevő státusszal bíró mintegy 400 nem-kormányzati szervezet konzultációját irányítja a Miniszteri Bizottsággal, a Parlamenti Közgyűléssel és az Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusával.⁴⁵

9.1.2. EURÓPAI BIZTONSÁGI ÉS EGYÜTTMŰKÖDÉSI SZERVEZET

Létrejött és a Helsinki Záróokmány elfogadása

A második világháború utáni években egyre sürgetőbben jelent meg egy összeurópai biztonsági rendszer létrehozásának igénye. Azonban a hidegháborús időszak, a két blokk szembenállása és az elszigeteltség szinte lehetetlenné tette egy olyan nemzetközi szervezet létrehozását, ahol a két blokk államai egy tárgyalóasztalhoz tudnak ülni. A legnagyobb kérdés az volt, hogyan lehet létrehozni egy olyan **fórumot**, ahol a felek részrehajlás nélkül, semleges területen tudnak biztonsági kérdésekről tárgyalni. Az 1960-as évekre megszilárdultak a befolyásolási övezetek határai, mindeközben az Amerikai Egyesült Államok és a Szovjetunió is kereste, hogyan lehetne csökkenteni a nukleáris fegyverkezésből fakadó veszélyeket és feszültséget. A két blokknak külpolitikai nyomással és belpolitikai nehézségekkel kellett szembenéznie. Az USA-ban az elhúzódó vietnámi háború és küszöbön álló társadalmi változások, faji egyenlőség kérdéseiről Nixon elnök ikonikus moszkvai utazása elterelte a közfigyelmet.

³⁷ Magyarországon kihirdette az 1999. évi C. törvény (2009. évi VI. törvény a módosított kartáról)

³⁸ Magyarországon kihirdette az 1997. évi XCIII. törvény

³⁹ Magyarországon közzétette a 7/1990. KVM

⁴⁰ Magyarországon kihirdette az 1995. évi III. törvény

⁴¹ Magyarországon kihirdette a 149/2000. (VIII. 31.) Korm. rendelet

⁴² Magyarországon kihirdette a 2002. évi III. törvény

⁴³ Magyarországon kihirdette a 2007. évi CXI. törvény

⁴⁴ Magyarországon kihirdette a 2004. évi LXXIX. törvény

⁴⁵ <https://www.coe.int/en/web/tbilisi/conferenceofingos>

1972 májusában Nixon elnök volt az első, Moszkvába látogató amerikai elnök. A látogatás viszonzásaként Brezsnyev a következő év júniusában az Államokba utazott. A tárgyalások eredményeképpen az Amerikai Egyesült Államok és a Szovjetunió aláírta a **SALT** (*Strategic Arms Limitation Talks* – stratégiai fegyverzet csökkentésére irányuló megbeszélés) megállapodásokat. A SALT alapján a két szuperhatalom vállalta, hogy a jövőben nem növeli egymással szemben álló rakétaarzenálját. A SALT-I. megállapodást 1972-ben, a SALT-II. megállapodást Jimmy Carter elnöksége alatt, 1979-ben írták alá. A találkozások az ún. **détente** politika eredményei voltak, amely az Amerikai Egyesült Államok és a Szovjetunió közötti, 1967-től bekövetkező fejlődő külkapcsolatok elnevezése.⁴⁶ A két blokk közötti kommunikáció lehetőségét tovább segítette az **új német keleti politika** (*Neue Ostpolitik*), amelyet a Német Szövetségi Köztársaság negyedik kancellárja, Willy Brandt nevéhez kötnek. A politika 1969-től kezdődően átértelmezte az NSZK Kelet-Európa, de különösen az NDK (Német Demokratikus Köztársaság) felé irányuló politikáját. A fenti enyhülési folyamatok nagyban hozzájárultak a helsinki folyamat létrejöttéhez, amely elvezetett az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet összehívásához.

A helsinki folyamat

Tágabb értelemben helsinki folyamat alatt az EBEÉ összehívását és az azt követő találkozókat értjük 1975-től 1990-ig.

A *Watergate*-botrány miatt távozó Nixon lemondása után az enyhülés időszakában elért eredmények veszélybe kerültek. Az Államokban fokozódó belpolitikai nyomás nehezedett az új elnökre, az elhúzódó háború és a Dél-Vietnámban elszenvedett veszteségek miatt. Az amerikai közvélemény szerint az Amerikai Egyesült Államok vesztesre állt a hidegháborúban, így Gerald Ford elnök és Henry Kissinger külügyminiszter készséggel csatlakozott a brezsnyevi Szovjetunió kezdeményezéséhez, egy **nemzetközi együttműködési konferencia** összehívásának tervéhez.⁴⁷

Az **EBESZ** (Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet – *Organisation for Security and Co-operation in Europe, OSCE*) közvetlen története 1975-re nyúlik vissza. A szovjet és amerikai kezdeményezésre összehívott és 1975. július 30-án kezdődő Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezleten (EBEÉ) 35 ország vezetői jelentek meg, akik a háromnapos tárgyalásokat követően, 1975. augusztus 1-jén írták alá a **Helsinki Záróokmányt**. A tanácskozáson a Szovjetunió, az Egyesült Államok és Kanada, valamint Andorrát és Albániát kivéve valamennyi európai állam képviselői részt vettek. A Helsinki Záróokmány nemzetközi jogilag nem kötelező dokumentum, hiszen egy konferencia zárásaként elfogadott dokumentumnak tekinthető. Azonban a benne meghatározott alapvető jelentőségű értékek meghatározták a bipoláris világrend két szuperhatalmának cselekvéseit a hidegháborús időszakban és tárgyalási alapot teremtett a két fél között.

A „három kosár”

A Helsinki Záróokmány lefektette a kelet-nyugati együttműködés alapelveit. Az elfogadott alapelveket három területre lehet sorolni, azok „**három kosárként**” lettek ismertek a köztudatban. A dokumentum így három fő kérdéskörre oszlik:

- 1) az európai biztonsággal kapcsolatos kérdések (biztonságpolitikai kosár);
- 2) együttműködés a gazdaság, a tudomány, a technika és a környezetvédelem területén (gazdaságpolitikai kosár);
- 3) együttműködés humanitárius és egyéb területeken (emberi jogi kosár)

⁴⁶ Tarján M. Tamás: 1972. május 26. A SALT-I egyezmény aláírása http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1972_majus_26_a_salt_1_egyezmeny_alairasa

⁴⁷ Tarján M. Tamás: 1975. július 30. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet megnyitása http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1975_julius_30_az_europai_biztonsagi_es_egyuttmukodesi_ertekezlet_megnyitasa/

Az európai biztonság területén belül tíz alapelvet határoztak meg az államok, egymás közötti kapcsolataik alapjaként, amit más néven **helsinki dekalógnak** is neveznek. A dekalóg a következő alapelveket határozta meg.

- 1) Szuverén egyenlőség, a szuverenitásban foglalt jogok tiszteletben tartása.
- 2) Tartózkodás az erőszaktól vagy az erőszakkal való fenyegetéstől.
- 3) A határok sérthetlensége.
- 4) Az államok területi épsége.
- 5) A viták békés rendezése.
- 6) A belügyekbe való be nem avatkozás.
- 7) Az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása, beleértve a gondolat, a lelkiismeret, a vallás és a meggyőződés szabadságát.
- 8) A népek egyenjogúsága és önrendelkezése.
- 9) Az államok közötti együttműködés.
- 10) A nemzetközi jogi kötelezettségek jóhiszemű teljesítése.

Helsinki Mozgalom

A helsinki záróokmány aláírását követte a **helsinki mozgalom** indulása, amelynek első csoportja 1975-ben, Moszkvában jött létre. Fő célja az volt, hogy a szovjet kormányt rászorítsa a Záróokmányban foglalt jogok betartására és nyomon kövesse az alapelvek érvényesülését. Természetesen a kommunista országban a vezetők ellenállásába ütköztek és a csoport vezetőit *Jurij Orlovot*, *Ludmilla Alekszejevát*, valamint több tagot bebörtönöztek vagy az ország elhagyására kényszerítettek. A mozgalom az USA-ban sem maradt észrevétlen, 1978-ban jött létre a *Helsinki Watch*, a ma is világszinten működő NGO, a *Human Rights Watch* (magyar nevén Emberi Jogi Figyelő) elődje. Ekkor a helsinki mozgalom már megállíthatatlan volt, sorra alakultak a helsinki bizottságok Európa országaiban. 1983-ban megkezdte működését az Emberi Jogok Nemzetközi Helsinki Szövetsége. Magyarországon a rendszerváltás időszakában, 1989-ben teljesedett ki a mozgalom, a Magyar Helsinki Bizottság 1989-ben jött létre.

Helsinki Folyamat

A helsinki folyamat több **találkozót** jelentett, ahol a helsinki záróokmány fényében további tanácskozásra került sor. 1977-78-ban a tárgyalások Belgrádban folytatódtak. 1979 február-márciusában szakértő találkozóra került sor a gazdasági, tudományos és kulturális együttműködés részeként. 1979 júniusában az Amerikai Egyesült Államok és a Szovjetunió aláírta a SALT-II. megállapodást, Bécsben. Az enyhülési időszakot visszavetette, mikor 1979-ben a Szovjetunió lerohanta Afganisztánt. 1980 és 1983 között az EBEÉ Madridban került megrendezésre, 1986 és 1989 között pedig Bécsben találkoztak a tárgyaló felek. 1990 telén a tárgyalások Bécsben folytatódtak, ahol az Értekezlet első tárgyalását folytatták katonai kérdésekről. 1990 tavaszán Bonnban tartották a gazdasági együttműködésről szóló konferenciát. 1990. november 19. és 21. között 31 állam vezetői találkoztak Párizsban, ahol aláírták a Párizsi Chartát. Helsinki után ez a konferencia volt az EBEÉ második csúcstalálkozója. A Charta a hidegháború vége, az új európai egység, a demokrácia és igazságosság szellemében íródott. A párizsi értekezleten létrehozásra került a Miniszteri Tanács (*Council of Ministers*), az állandó titkárság Prágában, a Konfliktus Megelőzési Központ (*Conflict Prevention Centre*) Bécsben és a varsói Szabad Választások Irodája (*Office for Free Elections*). 1992-ben újra Helsinkiben tartották meg az Értekezlet harmadik csúcstalálkozóját, ugyanezen év júliusában pedig a Parlamenti Közgyűlés első éves ülését tartotta Budapesten. A harmadik csúcstalálkozáson hozták létre a Biztonsági Együttműködési Fórumot (*Forum for Security Co-operation*), a Gazdasági Fórumot (*Economic Forum*) és a Nemzeti Kisebbségek Főbiztosának posztját (*High Commissioner on National Minorities*). Szintén 1992-ben döntöttek arról, hogy létrehozzák a főtitkári pozíciót, valamint egy államközi döntéshozó fórumot, amelyet a mai Állandó Tanács elődjeként kell elképzelni. További speciális megállapodásokra került sor konfliktus-megelőzési és válságkezelési kérdésekben, beleértve a tényfeltáró és rapportóri bizottságokat, valamint az EBEÉ által életre hívott békefenntartási missziókat. A Szabad Választások Irodája átalakult Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodájává (*Office for Democratic Institutions*

and Human Rights). 1993 tavaszán tartották meg Prágában az első gazdasági és környezeti fórumot. Az EBEÉ negyedik csúcstalálkozóját Budapesten tartották meg, ahol már 54 állam írta alá a konferencia záródokumentumát. Az Állandó Tanács 1994 decemberében, Bécsben ült össze először. Innen datáljuk az EBEÉ átalakulását valódi szervezetté, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetté.⁴⁸ Az EBESZ tehát nem a nemzetközi szervezetekre jellemző hagyományos módon alakult meg (amikor is az államok együtt kitalálják, hogy létesítenek egy nemzetközi szervezetet, majd megtervezik annak a szerveit), hanem „fordított sorrendben”. Évek alatt egyre több állandó szervezet létesítettek az államok és végül kimondták, hogy létrejött egy állandó kormányközi nemzetközi szervezet.

Jelentősége

Az EBEÉ legnagyobb **vívmányának** az tekinthető, hogy egy tárgyalóasztalhoz ültek a hidegháborús felek, azok a szuperhatalmak, amelyek más fórum keretében nem tudtak érdemi tárgyalásokat folytatni egymással. Az értekezletek keretében minden állam a saját nevében szólalt, fel, akiket önálló, független félként kezeltek. A Helsinki Záróokmány alapelvei bár nem érvényesültek teljes mértékben a bipoláris világrend körülményei között, mégis értéktérítő jellegük megkérdőjelezhetetlen és tárgyalási alapot jelentettek az Amerikai Egyesült Államok és a Szovjetunió találkozóiban. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet az egyik legfontosabb leszerelési, emberi jogi és gazdasági kérdésekkel foglalkozó nemzetközi szervezet, amely 1994-es intézményesülése óta számos speciális hatáskörrel bíró szervvel bővült, tovább növelve a szervezet egyébként sem csekély jelentőségét. Az EBESZ tevékenysége átfogó megközelítésen alapszik, amely magában foglalja a politikai, katonai, gazdasági, környezetvédelmi és emberi jogi aspektusokat is. 2018-ban az EBESZ-nek 57 tagállama van, amelyek egyforma jogokat élveznek a szervezeten belül, döntéseiket konszenzussal hozzák. Az EBESZ döntései nemzetközi jogi értelemben nem, politikailag kötelezők a tagállamokra nézve.

Szervezete

Az EBESZ szervezetrendszer

Az EBESZ szervezetrendszerében kiemelkedő szerepet töltenek be a tagállamok állam- és kormányfőinek részvételével tartott csúcstalálkozók és az azokat követő felülvizsgálati találkozók. A szervezetrendszeren belül vezető szerepet töltenek be a Főtitkár és a titkárság, akik az elnökség munkáját is segítik. Az állandóan működő intézmények a Vezető Tanács, az Állandó Tanács, a Biztonsági és Együttműködési Fórum, a Parlamenti Közgyűlés. Az EBESZ speciális hatáskörrel rendelkező intézményei a Nemzeti Kisebbségek Főbiztosa, a Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodája, a Média Szabadságának Megbízottja. Az EBESZ mellett létrehozásra került egy Békéltető és Választott Bíróság, azonban eddig annak szolgálatait egyetlen állam sem vette igénybe.

Csúcstalálkozók (Summit)

Az intézményesítés ellenére a csúcstalálkozók továbbra is igen nagy jelentőséggel bírnak az EBESZ esetében. A csúcstalálkozók a tagállamok állam- és kormányfőinek részvételével zajlik. Nincs olyan szabály, amely előírná, milyen időközönként kell megrendezésre kerülnie a csúcstalálkozónak. A csúcstalálkozók közötti időszakban a döntéshozási és kormányzási jogosítványok a Miniszteri Tanácshoz kerülnek. A csúcstalálkozók a következő helyeken és évben kerültek megrendezésre: 1975. Helsinki, 1990. Párizs, 1992. Helsinki, 1994. Budapest, 1996. Lisszabon, 1999. Isztanbul, 2010. Astana. A csúcstalálkozók elfogadott deklarációk és dokumentumok fontos mérföldkövet jelentenek a szervezet számára.⁴⁹

Felülvizsgálati találkozók (Review Conferences)

⁴⁸ *The History of OSCE*, <https://www.osce.org/whatistheosce>

⁴⁹ *Summits* <https://www.osce.org/summits>

A Helsinki Záróokmány elfogadásakor az államok elhatározták, hogy folytatják azt a multilaterális folyamatot, amely az első Értekezlet megszervezéséhez vezetett. Ennek keretében a csúcstalálkozókat követő években felülvizsgálati találkozók szervezésére kerül sor, amelyek nem csupán a megelőző *summit* értékelése, hanem a következő előkészítésének fóruma is. Korábban jellemzően a csúcstalálkozók helyszínén, ma az intézményesítést követően, Bécsben kerül sor a felülvizsgálati találkozókra. A felülvizsgálati találkozó elnevezést a párizsi találkozón fogadták el és a budapesti csúcstalálkozón erősítették meg, addig az ún. „*Follow-up Meeting*” kifejezés volt használatos. Felülvizsgálati találkozók kerültek megrendezésre: 1977-1978 Belgrád, 1980-1983 Madrid, 1986-1989 Bécs, 1992. Helsinki, 1994. Budapest, 1996. Lisszabon és Bécs, 1999. Isztanbul és Bécs, 2010. Varsó, Astana és Bécs.⁵⁰

Főtitkár, titkárság (*Secretary General, Secretariat*)

A főtitkári pozíció a Párizsi Chartával került kialakításra. A Titkárság támogatja a szervezet elnökségét, támogatja az EBESZ programjait és misszióit, fenntartja a kapcsolattartást a nemzetközi és nem-kormányzati szervezetekkel, konferenciákat szervez, valamint nyelvi, adminisztratív, pénzügyi és személyügyi erőforrásokat, információs technológiát biztosít.

Az EBESZ főtitkárai voltak: *Wilhelm Höynck* (Németország, 1993-1996); *Giancarlo Aragona* (Olaszország, 1996-1999); *Ján Kubiš* (Szlovákia, 1999-2005); *Marc Perrin de Brichambaut* (Franciaország, 2005-2011) és *Lamberto Zannier* (Olaszország, 2011-2017). A jelenlegi Főtitkár *Thomas Greminger* (Svájc, 2017-).

A titkárság funkcionálisan számos kisebb egységre oszlik, amelyek egy-egy speciális területen fejtik ki tevékenységüket: konfliktus-megelőzés, gazdasági és környezeti kérdések, partner államokkal és szervezetekkel való együttműködés, nemi egyenjogúság, illegális kereskedelmi tevékenységek, csempészet, transznacionális bűnözés és fenyegetés, terrorista ellenes tevékenység, határmenedzsment és politikai reformok.⁵¹

Vezető Tanács (*Council of Senior Officers*)

Korábban a külügyminisztériumok politikai igazgatóinak testülete, feladata, hogy előkészítse a Miniszteri Tanács üléseit és határozatait végrehajtsa. Korábban szervezetileg önállóan működött, azonban 1997 óta a Bécsben működő Állandó Tanács keretében tartja találkozóit.⁵²

Állandó Tanács (*Permanent Council*)

Az Állandó Tanács az EBESZ politikai döntéshozó szerve, amely felelős a szervezet mindennapos irányításának ellátásért, a Miniszteri Tanács ülései között. Végrehajtja és a gyakorlatba átülteti, hatáskörei és feladatai között, a csúcstalálkozók és a Miniszteri Tanács döntéseit. Az Állandó Tanács a tagállamok (jelenleg 57) képviselőiből áll, székhelye Bécs, hetente egyszer ülésezik. A tárgyalási folyamat során az Állandó Tanács a hagyományos politikai konzultáció fóruma, a delegációk bármely a Tanács hatáskörébe tartozó kérdést tárgyalásra javasolhatnak. A Tanács döntéseit konszenzussal hozza, amely elfogadása esetében politikailag kötelező lesz a tagállamok számára. A Tanácsnak több kiegészítő szerve van, köztük egy-egy bizottság az EBESZ munkájának három területéhez, így a politikai-katonai, gazdasági és környezetvédelmi, valamint az emberi dimenzió bizottságok.⁵³

Biztonsági és Együttműködési Fórum (*Forum for Security and Co-operation*)

A Fórum az európai térség katonai stabilitásának és védelmének növelése érdekében fejt ki tevékenységét. Segíti a tagállamok közötti katonai információcserét és a kölcsönös megerősítést. A Fórum a fegyverkorlátozás és a bizalom erősítő intézkedések kérdéseit kezelő szerv, amely tevékenysége töb-

⁵⁰ *Review Conferences* <https://www.osce.org/mc/43198>

⁵¹ *OSCE Secretariat* <https://www.osce.org/secretariat>

⁵² BLAHÓ-PRANDLER 2014. 366. o.

⁵³ *Permanent Council* <https://www.osce.org/permanent-council>

bek között kiterjed a katonai erők demokratikus felügyeletének kérdésére, a tömegpusztító fegyverek korlátozására és az olyan biztonsági kockázatokra, mint a kis- és könnyű kézfegyverek elterjedése. A Fórum elnöksége négyhavonta, a francia betűrend szerinti sorrendben rotálódik. A Fórum regnáló elnöke együttműködik a leváltott és soron következő elnökséggel (Trojka), a Fórum éves munkatervének kialakítása érdekében.⁵⁴

Parlamenti Közgyűlés (*Parliamentary Assembly*)

A Közgyűlés története 1991-re vezet vissza, amikor a spanyol parlament meghívására magas szintű parlamenti vezetők érkeztek Madridba azzal a kifejezett céllal, hogy a Parlamenti Közgyűlést létrehozzák. A Madridi Deklarációban meghatározták a Közgyűlés feladatait, eljárási rendjét, mandátumát és a szavazatok elosztását. Azóta a Parlamenti Közgyűlés az EBESZ egyik legfontosabb intézményévé vált, újabb és újabb javaslatokkal segítve a szervezet működését és fejlődését. A Parlamenti Közgyűlésnek 323 tagja van 56 nemzeti parlamentből, üléseit Koppenhágában tartja. A parlamenttel nem rendelkező Vatikán Állam két képviselőt küldhet az ülésekre. A Közgyűlés a parlamenti diplomácia és tanácskozás fóruma, ezzel összefüggésben széleskörű feladatokat lát el. A nemzetközi együttműködés megerősítésével támogatja a politikai, biztonsági, környezeti, emberi jogi területeken való elkötelezettséget, tagállami választásokat figyel meg és az EBESZ átlátható és elszámoltatható működéséért is felel.⁵⁵

Elnökség, elnök (*Chairmanship, Charman-in-Office*)

Az elnökségi időszak egy évig tart, a Miniszteri Tanács döntése alapján. Az elnöki funkciót betöltő tagállam külügyminisztere az elnök. 2018-ban az elnökségi pozíciót Olaszország tölti be. Alapvetően az elnökség feladata az EBESZ tevékenységének legfelsőbb szintű irányítása és összefogása, azonban minden elnökségi időszaknak megvannak a saját prioritásai. Olaszország fő célkitűzései között szerepel a mediterrán régió támogatása, különös tekintettel a migráció kérdésére, a gazdasági és környezetvédelmi területen való fokozott aktivitás és a kiberbiztonság. Az aktuális elnökség a trojka keretében együttműködik a korábbi és a soron következő elnökségi posztot betöltő tagállammal. 2017-ben Ausztria elnökölt, 2019-ben Szlovákián lesz a sor, hogy átvegye az EBESZ irányítását.⁵⁶

Nemzeti Kisebbségek Főbiztosa (*High Commissioner on National Minorities*)

A Nemzeti Kisebbségek Főbiztosa akkor avatkozik be, amikor a nemzeti kisebbségeket is érintő konfliktushelyzet vagy belső, tagállami politikai feszültség a kisebbségi jogokat sértő helyzetbe tudna fordulni. Így a napi munka legnagyobb része az ilyen feszültségektől terhelt szituációk azonosítása. A Főbiztos egyaránt foglalkozik a különböző etnikumok közötti rövid távú és a hosszú távú problémákkal is. Amennyiben a tagállam nem követi a nemzetközi normákat vagy teljesíti a vállalt kötelezettségeket, a Főbiztos felhívja a tagállam figyelmét és ajánlásokat is megfogalmazhat. A Főbiztos ugyancsak közzétesz irányelveket és ajánlásokat a legjobb gyakorlatokat illetően. A posztot 2017-től *Lamberto Zannier* tölti be. A Nemzeti Kisebbségek Főbiztosa intézményének székhelye Hágában van.⁵⁷

Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodája (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*)

Az Iroda a demokrácia, a jog uralma (*rule of law*), az emberi jogok és tolerancia erősítése, valamint a diszkrimináció elleni küzdelem érdekében fejti ki tevékenységét, támogatva a tagállamokat. Tanácsot biztosít a tagállamok kormányainak, hogyan alakítsanak ki és tartsanak fent demokratikus intézményeket. Az Iroda gyakorlati tevékenységéhez tartozik a választások felügyelete is. Bár alapvetően az EBESZ biztonsági szervezetként jött létre, a biztonság széles értelemben vett kérdéseire fókuszálva, mint a leszerelés, fegyverkorlátozás és katonai biztonság, egyre hangsúlyosabbá vált az úgynevezett „emberi dimenzió”. Utóbbi azon a felismerésen alapszik, hogy hosszú távú biztonság nem érhető el az

⁵⁴ *Forum for Security and Co-operation* <https://www.osce.org/forum-for-security-cooperation>

⁵⁵ *Parliamentary Assembly* <http://www.oscepa.org/>

⁵⁶ Italy's 2018 OSCE Chairmanship <https://www.osce.org/chairmanship/priorities-2018>

⁵⁷ *High Commissioner on National Minorities* <https://www.osce.org/hcnm>; Részletesebben lásd: SZALAI 2015.

emberi jogok és a demokrácia feltétlen érvényesülése nélkül. Az Iroda 1991-ben történt létrehozása ennek az elképzelésnek az eredménye. A Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodája Varsóban működik, 2017-től igazgatója az izlandi *Ingibjörg Sólrún Gísladóttir*.⁵⁸

Média Szabadságának Megbízottja (*Representative on Freedom of the Media*)

A demokrácia elidegeníthetetlen alkotóeleme a média és a szólás szabadsága. A Média Szabadságának Megbízottjának legfontosabb feladata a korai előrejelzés és a gyors válaszadás, ha az előbbi értékekkel kapcsolatosan súlyos meg nem felelés állapítható meg egy tagállamban. A Megbízott segítséget nyújt a tagállamoknak a megfelelő és nemzetközi szabályokkal is összeegyeztethető médiatörvények elfogadásához és olyan fontos területeken folytat tevékenységet, mint a gyűlöletbeszéd és az újságírók biztonsága. A jelenlegi Megbízott 2017 óta, a francia *Harlem Désir*. A Megbízott tisztségét 1998-ben hozták létre, székhelye Bécs. 2004 és 2010 között magyar állampolgár, Haraszi Miklós töltötte be a tisztséget.⁵⁹

Békéltető és Választott Bíróság (*Court of Conciliation and Arbitration*)

A vitarendező fórum feladata az EBESZ tagállamok között keletkező viták rendezése, bármely vitában álló fél kérésére. A Bíróság székhelye Genfben található, 1992-ben a Stockholmi Egyezmény hozta létre. A szolgálatait még sohasem vették igénybe, legutóbbi beszámolójában a testület elnöke is arra hívja fel a figyelmet, hogy a tagállamok között népszerűsíteni kell az igénybe vehető vitarendezési eljárásokat.⁶⁰

EBESZ missziók

A EBESZ számos országba irányított olyan missziókat, amelyek a belső konfliktusoktól terhelt államokban elsősorban a demokratikus intézmények helyreállítására, az emberi, közösségi és kisebbségi jogok védelmére irányulnak. Példálózó jelleggel az EBESZ missziós tevékenysége kiterjedt a következő országokra: Bosznia-Hercegovina, Koszovó, Szerbia, Montenegró, Moldova. Az Ukrajnában kialakult krízishelyzet kapcsán 2014-ben különleges megfigyelő EBESZ missziót küldtek az államba, valamint külön program koordinátor is kinevezésre került, az Ukrajnában történő válságkezelési műveletek felügyeletére.⁶¹

9.2. EURÓPAI REGIONÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉSEK

Európában nem csupán nemzetközi szervezetek, hanem az országok közötti együttműködés lazább, fórum jellegű formáira is találhatunk példákat. Magyarország szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír a Visegrádi Együttműködés, amely a rendszerváltozások időszakában jött létre. A második világháború utáni folyamatok az észak-európai államokra is hatással voltak, így jött létre az Északi Tanács, amely a regionális együttműködés példaértékű megnyilvánulása. A nem nemzetközi szervezet formájában működő regionális együttműködések alapköve az államok közötti történelmi, kulturális, vallási és gazdasági hasonlóság, kapcsolatok. Sokszor közös célok elérése érdekében jönnek létre, mint az integrációs folyamatokhoz való felzárkózás vagy az országok közös irányú fejlődésének elősegítése.

⁵⁸ *Office for Democratic Institutions and Human Rights* <https://www.osce.org/odihr>

⁵⁹ *Representative on Freedom of the Media* <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media>

⁶⁰ *OSCE Court of Conciliation and Arbitration publishes its report of activities for 2013-2016* <https://www.osce.org/cca/295041>

⁶¹ <https://www.osce.org/where-we-are>

9.2.1. VISEGRÁDI EGYÜTTMŰKÖDÉS (V4)

Létrejövetele és a Visegrádi Nyilatkozat (1991)

A Visegrádi Együtműködés 1991-ben jött létre. A rendszerváltozások utáni első években még kevesen gondolták, hogy egy több mint negyed évszázados történetre visszatekintő együtműködés keretei létrehozásra. 1991-ben a Csehszlovák Köztársaság elnöke, *Václav Havel*, Lengyelország elnöke, *Lech Walesa* és Magyarország miniszterelnöke, *Antall József* találkozáján született meg a döntés az államok közötti együtműködésről. A tárgyalásra a szimbolikus jelentőségű, magyarországi Visegrádi Kastélyban került sor. 650 évvel korábban, 1335-ben Közép-Európa irányítói, Károly Róbert, III. Kazimir lengyel király és Luxemburgi János cseh király találkoztak az esetleges együtműködés lehetőségének megvizsgálása miatt.

Az elmúlt csaknem három évtizedben a Visegrádi Együtműködés, a hullámvölgyek ellenére, sikeresnek mondható, amely hatással van a V4 államok külpolitikájára is. A Visegrádi Együtműködés nagymértékben a négy nemzet azon hasonló sorsából merít, hogy mind különböző államok részeként léteztek, de ma már önálló, demokratikus államok, amelyek biztonsága az euro-atlanti közösség által szavatolt. A Visegrádi Együtműködés tovább erősítette a közép-európai térség stabilitását és számos területen elmélyítette a kooperációt az államok között. Az összefogás megerősödött az oktatás, a kultúra, a tudomány, a környezetvédelem, a szervezett bűnözés elleni küzdelem, a regionális fejlesztések, a civil társadalom fejlődése és a kereskedelem kérdéseiben. A regionális együtműködés ezen formája megkönnyítette a tagállamok európai szervezetekkel, főleg az Európai Unióval kapcsolatos **integrációs erőfeszítéseit** is. Ugyanakkor az együtműködés fenntartása érdekében számos változással és nehézséggel is szembe kellett néznie az államoknak. Először Csehszlovákia felbomlása miatt, 1993-ban az együtműködés négy tagúvá vált, kialakítva a V4 országokat. Az 1990-es években egyre élenkebben vetődött fel az érintett országok csatlakozása egyrészt az európai integrációhoz, majd pedig az Észak-atlanti Szerződés szervezetéhez (NATO). Az együtműködés nagyban elősegítette ezeket a folyamatokat, mivel az országok kölcsönösen támogatni tudták egymást. A Visegrádi Együtműködés politikai együtműködésen alapszik, bár a közép-európai államok közös érdeke nem minden esetben egyezik meg az esetleges nemzeti érdekekkel, vagy külpolitikai törekvésekkel. Ugyanakkor a térség államainak számos közös és egymást átfedő érdeke van, amelyek mindig újabb erőt adnak a V4 országok kooperációjának.⁶²

A Visegrádi Együtműködés alapját az 1991-ben elfogadott **Visegrádi Nyilatkozat** adja. A Nyilatkozatot az államok együtműködéséről az „európai integráció útján” címmel fogalmazták meg.

Célkitűzések a Visegrádi Nyilatkozatban

A Nyilatkozat olyan alapvető célkitűzéseket határoz meg, amelyek elérése az államok közös érdeke, hasonló helyzetük miatt. Ezek a célkitűzések a következők:

- 1) Az állami függetlenség, demokrácia és a szabadság teljes egészében való helyreállítása.
- 2) A totalitárius rendszer társadalmi, gazdasági és szellemi megjelenési formáinak felszámolása.
- 3) A parlamenti demokrácia, a korszerű jogállam kiépítése, az emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása.
- 4) A korszerű piacgazdaság megteremtése.
- 5) Európa politikai, gazdasági, biztonsági és jogalkotási rendszerébe való teljes körű bekapcsolódás.

⁶² GYÁRFAŠOVA–MESEŽNIKOV 2016, 7-8. o.

A célok megvalósítása hasonló feladatok elé állította az együttműködő államokat az 1990-es évek első évtizedeiben. Különös hangsúllyal esett latba az európai integrációhoz való csatlakozás kérdése, a felzárkózás Európa többi államához. Ugyanakkor a V4 országok nagy hangsúlyt fektetnek a nemzeti sajátosságok megőrzésére is. A három, ma már négy állam együttműködéséhez kedvező alapot nyújtottak az országokban végbemenő hasonló és nagy jelentőségű változások, a történelem folyamán kialakult kapcsolatrendszerük, kulturális, szellemi és vallási fejlődésük és örökségük közös hagyományai.

A Nyilatkozat aláírói **gyakorlati lépésekre irányuló közös akaratukat** is megfogalmazták több területen:

- 1) Az európai intézményekkel való együttműködés harmonizálása, biztonsági kérdéseket érintő konzultáció folytatása.
- 2) Állampolgáraik, intézményeik, egyházaik és társadalmi szervezeteik közötti zavartalan együttműködés biztosítása.
- 3) Piacalapú gazdasági együttműködés fejlesztése, a munkaerő és tőke szabad áramlásának elősegítése érdekében. A szolgáltatások és áruk kölcsönösen előnyös kereskedelme, a külföldi befektetéseket ösztönző gazdasági feltételek megteremtése, a vállalati együttműködés fejlesztése.
- 4) A közlekedési infrastruktúra fejlesztése, különös tekintettel az észak-dél irányú útvonalakra. Az energiarendszerek és távközlési hálózatok fejlesztése.
- 5) Az ökológiai együttműködés fejlesztése.
- 6) Az információ, a sajtótermékek, a kulturális javak és értékek akadálytalan cseréjéhez megfelelő feltételeket teremtenek.
- 7) Az országok területi és kormányzati szerveinek megfelelő együttműködését elősegítik, építik szubregionális kapcsolataikat.

Eredmények

A Visegrádi Együttműködés egyik hozománya lett a **Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodás (CEFTA: Central European Free Trade Agreement)** létrehozása, 1992-ben. Az eredeti CEFTA egyezményt a visegrádi országok írták alá 1992. december 21-én, Krakkóban. Az egyezmény 1994-ben lépett életbe, módosítására két esetben került sor, 1995. szeptember 11-én Brnóban, és 2003. július 4-én Bledben. Az Európai Unióhoz való csatlakozás miatt számos ország tagsága megszűnt, azonban a Balkán felé való nyitás eredményeképpen a Megállapodásnak jelenleg hét tagja van: Macedónia, valamint a 2007. május 1. után az övezetbe felvételt nyert Albánia, Bosznia-Hercegovina, Koszovó, Moldova, Montenegró és Szerbia. Az Európai Unióhoz való csatlakozásával megszűnt Horvátország, Románia, Bulgária, Csehország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia és Szlovénia tagsága. A balkáni államok felé való nyitás a Délkelet-Európai Stabilitási Paktum keretében valósult meg, amely az addig már számos állam között létező kétoldalú szabadkereskedelmi megállapodásokon alapult. A kibővített egyezményt 2006-ban fogadták el és 2007 augusztusában lépett életbe. A CEFTA létrehozásának indoka a kereskedelem élénkítése volt, célként szerepelt az ipari és mezőgazdasági termékekre vonatkozó, valamint a különféle kereskedelmi korlátok felszámolása. A teljes kereskedelmi liberalizáció elérése 2001-re volt kitűzve. Jelenlegi prioritások között szerepel a kereskedelem élénkítése és az átláthatóság növelése, a technikai jellegű kereskedelmi akadályok lebontása, mint a vámkezelési eljárások gyorsítása és egyszerűsítése. A CEFTA olyan új területekre vonatkozó szabályozását is meg kell említeni, mint a szolgáltatások kereskedelme.

A Visegrádi Nyilatkozatban is megfogalmazásra került, hogy az együttműködés egyik fő célkitűzése az **európai integrációhoz való csatlakozás** segítése. Az elmúlt évtizedekben a visegrádi országok az Európai Unió és a NATO tagjaivá váltak. Az Európai Unióhoz Csehország, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia 2004-ben csatlakozott. Az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének Csehország, Lengyelország és Magyarország 1999-ben, Szlovákia 2004-ben lett tagja. A csatlakozási folyamatok lezárása után új közös célok megfogalmazására volt szükség a visegrádi államok számára.

A **Nemzetközi Visegrádi Alap** a visegrádi együttműködés egyetlen intézményesített szervezete. Az Alapot 2000-ben hozták létre, azzal a céllal, hogy támogassa a tagországok civil kezdeményezéseit és a különböző intézmények hallgatóinak mobilitását. Ennek eszköze az Alap által kidolgozott pályázatok és ösztöndíjak rendszere, amely nyitva áll minden, a négy ország bármelyikének állampolgárságával rendelkező személy, vagy az ezen országok bármelyikében bejegyzett civil szervezet előtt. A visegrádi **támogatási program** a V4 országok közötti regionális együttműködést, valamint a közép- és kelet-európai innovációs és fenntarthatósági projekteket támogat. A visegrádi támogatási programra jogi és természetes személyek is pályázhatnak, a világ minden részéről. Pályázati feltételként került meghatározásra, hogy a pályázati programban legalább három, V4 országból származó projektpartnernek részt kell venni. A támogatható projektek olyan széles kört ölelnek fel, mint a kultúra és közös identitás, oktatás, innováció, kutatási, fejlesztési tevékenység, regionális fejlesztés, környezetvédelem, idegenforgalom, valamint társadalomfejlesztés. Az Alap központja Pozsonyban van. Legfőbb szerve a Külügyminiszterek Konferenciája, amelynek tagja a tagállamok aktuális külügyminiszterei. Fő feladata a szervezet fejlődésének meghatározása, a programok és a költségvetés elfogadása. A Nagykövetek Tanácsának tagjai az éppen elnöklő ország vezetőjéhez akkreditált nagykövetek, feladata az Alap céljaival összhangban a támogatások odaítélése és a Külügyminiszterek Konferenciája üléseinek előkészítése. Az ügyvezető igazgatót a Külügyminiszterek Konferenciája választja meg hároméves időtartamra, fő feladata a kitűzött céloknak megfelelő működés biztosítása.

A Visegrádi Együttműködés egyik legújabb eredménye a **Visegrádi „Think-Tank” platform** létrehozása. A visegrádi országok felsőoktatási intézményeinek, kutatóközpontjainak hálózatából álló platform a V4 államok számára fontos kérdések feltárásával és ajánlások megfogalmazásával foglalkozik, a kormányok, az aktuális elnökség és a Visegrádi Alap felé. A jelenlegi prioritások között megtalálható az energiabiztonság, a V4 államok belső kohéziója, az Európai Unió intézményei és politikája, a Nyugat-Balkán, a Keleti Együttműködés államaival való kapcsolatok, biztonsági kérdések, környezetvédelem, a roma-helyzet, és a migráció. A hálózat létrehozása a cseh visegrádi elnökség egyik fő célkitűzése volt, a 2011-2012-es időszakban. A platform 2012-ben került létrehozásra, a működését a Visegrádi Alap finanszírozza. A hálózatnak vannak fő tagjai, illetve együttműködő tagjai. A fórum magját adja többek között a *EUROPEUM – Institute for European Policy* és a *Center for Euro-Atlantic Integration and Democracy (CEID)*. Magyarországon is több intézmény együttműködik a Platformmal, mint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, a Corvinus Egyetem, a Közép-európai Egyetem (CEU), a Pécsi Egyetem és a Kitekinto.hu.⁶³

A Visegrádi Együttműködés jövője

A Visegrádi Együttműködés alapvetően **regionális politikai-gazdasági együttműködés**, amelyet 1991-ben főként azzal a céllal hoztak létre, hogy Közép-Európa államait segítsék az euro-atlanti szervezetekhez való csatlakozásban. Kétségtelen, hogy a visegrádi négyeket **összeköti** a közös történelmi múlt, a hagyományok, a vallás és kultúra hasonlósága, azonban a közös történelmi múlt régi és új sérelmeket, konfliktusokat is magában foglal, ezzel megnehezíti a sikeres kooperációt. Alapvetően a biztosított anyagi háttér sem túlzottan nagyvonalú, hiszen a Visegrádi Alap éves szinten mintegy 6-7 millió euróból gazdálkodik, amely egy négy országot magában foglaló együttműködés esetén nem jelent nagy összeget. 2004-ben a Visegrádi Együttműködés beteljesítette elsődleges feladatát és a V4-ek csatlakoztak az Európai Unióhoz és a NATO-hoz. Ezután az együttműködéshez **új sarokpontokat** kellett találni, de kijelenthető, hogy hasonlóan fontos célkitűzést azóta sem sikerült meghatározni. Az elmúlt évtizedben különösen Szlovákiával került összetűzésbe a magyar kormányzat. Elegendő csak a gyorsított honosítási eljárásra – amelyet Szlovákia részéről *Iveta Radicová*⁶⁴ „nem szerencsés és nem standard döntésnek” nevezett – válaszként elfogadott kettős állampolgárságról szóló törvény kérdésére gondolni. A visegrádi országok közül Lengyelország jelentősége és súlya megegyezik a három

⁶³ <https://think.visegradfund.org/>

⁶⁴ 2010-től 2012-ig Szlovákia miniszterelnöke

másik állam együttes erejével, így sokan tőle várják a vezető szerepet. Azonban az elmúlt több mint két évtized alapján Lengyelország nem törekszik erre, megelégszik a kölcsönös biztonsági garanciák elfogadásával. A V4 országok közül Szlovákia már az euróövezet tagja, míg Csehország a térség egyik legeuroszeptikusabb állama. Magyarország már régóta tervezi az euró valuta bevezetését, azonban a közeljövőben nem várható az ország euróövezethez való csatlakozása. A jelenlegi lengyel politikai álláspont is ellenzi az euró idő előtti bevezetését, mivel a jelenlegi lengyel miniszterelnök, *Mateusz Morawiecki* szerint az euró bevezetésének hasonló termelési szerkezetű és versenyképességű országok esetében van létjogosultsága. Így várhatóan a visegrádi országok közül jó ideig Szlovákia marad az euróövezet egyedüli tagja.

A többi uniós tagállam nem minden esetben szemléli pozitívan a V4-ek előzetes egyeztetéseit, mivel az Európai Unió Tanácsában a V4 országok szavazati súlya megegyezik Franciaország és Németország szavazati súlyával, így minősített többségi szavazásnál nagy jelentősége volt és van a közös álláspontnak. Azonban a V4 országok közötti feszültség ellenére találhatunk olyan szektorokat, ahol sikeres együttműködésre van lehetőség. Ide tartozik az energiabiztonság kérdése, mivel mind a négy állam nagyban támaszkodik az orosz energiaimportra. További sikeres együttműködés lehet a földrajzi közelség miatt jelentőséggel bíró Keleti Partnerség támogatása. Összegezve, az elmúlt 27 évben a Visegrádi Együttműködésben részt vevő államok megmutatták, hogy képesek **közös célkitűzések** érdekében dolgozni és együttműködni. Azonban a 2004-ben lezárult csatlakozási folyamatok után az együttműködés új szektorainak megtalálásában még némi bizonytalanság övezi, az elmúlt évtizedben politikailag is kissé szembekerülő visegrádi országokat.⁶⁵

9.2.2. ÉSZAKI TANÁCS (NORDIC COUNCIL, NC)

Létrejövétele

Az Északi Tanács egy laza, fórum jellegű együttműködés az úgynevezett északi régió államai között. A Tanács létrehozásának és az államok kooperációjának elsődleges célja, hogy az északi régiót olyan területté formálják, ahol a lakosok szívesen élnek és dolgoznak. Az Északi Tanács országaiban 27 millióan élnek, a mintegy 510 milliós európai lakosságból. Az északi országok Európa fejlett és haladó államai közé tartoznak, amelyek gazdasága az ezredforduló óta 28 százalékkal nőtt. Az Északi Tanács országai: Dánia, Feröer-szigetek⁶⁶ (Dánia), Grönland⁶⁷ (Dánia), Finnország, Åland⁶⁸ (Finn Köztársaság), Izland, Norvégia és Svédország.

Az Északi Tanács

A második világháború utáni időszakban felerősödő integrációs törekvések nyomán felmerült az **észak-európai államok szorosabb együttműködése** is. Az Északi Tanács 1952-ben jött létre, alapító tagjai Dánia, Izland, Norvégia és Svédország voltak. Finnország 1955-ben csatlakozott, a Feröer-szigetek, Åland és Grönland 1970-ben. Åland, a Feröer-szigetek és Grönland 2007-ben tettek szert jelentősebb befolyásra, amikor a Miniszterek Északi Tanácsa elfogadta az ún. Åland Dokumentumot. (10. szövegdoboz)

A II. világháború alatt Dánia és Norvégia német megszállás alatt volt, Finnország a szovjet támadás rohamait viselte, Svédország pedig semleges státusza ellenére is viselte a háborús nehézségek súlyát.

⁶⁵ Lásd bővebben. Csicsai Máté: A Visegrádi Együttműködés jelene és jövője. 2012. február 27. http://kitekinto.hu/europa/2012/02/27/a_visegradi_egyuttmukodes_jelene_es_jovje

⁶⁶ A középkor óta lakott, vulkáni eredetű szigetsorozat az Atlanti-óceán északi részén, Norvégia, Skócia és Izland között helyezkedik el. Neve magyarul Juh-szigeteket jelent. 1948 óta széles körű autonómiával rendelkezik.

⁶⁷ Grönland a világ legnagyobb, jéggel borított szigete. Dánia része, de 1979 óta széles körű autonómiával rendelkezik.

⁶⁸ Finn nyelven *Ahvenanmaa*, Finnország és Svédország között, a Botteni-öbölben helyezkedik el, Finnországhoz tartozó több mint 6500 szigetből álló szigetsorozat, melynek lakossága túlnyomórészt svéd anyanyelvű.

A háború lezárása után az északi országok támogatták a skandináv védelmi összefogás létrehozását, kölcsönös védelmük biztosítása érdekében. Finnország akkori politikai helyzete miatt, azonban ebben nem vehetett részt. Az északi országok egyre megoldást kerestek, hogyan lehetne külpolitikájukat egységesíteni és védelmüket biztosítani a NATO-hoz való csatlakozás nélkül. A program azonban az Amerikai Egyesült Államok nyomása és Dánia, Izland, valamint Norvégia NATO csatlakozása miatt összeomlott. Az együttműködés így a védelempolitika világától eltávolodott és az északi politikusok a gazdaság és fejlődés felé fordultak. Az akkori dán miniszterelnök, *Hnas Hedtoft* 1951-ben javasolta egy interparlamentális fórum összehívását. A javaslat kedvező fogadtatásra talált Izland, Norvégia és Svédország részéről, így 1952-ben létrejött az **Északi Tanács**.

1962-ben lépett életbe a Helsinki Egyezmény, amely a Tanács munkáját hangsúlyozta és részletezte. 1963-ban újabb eredmények születtek az északi együttműködés részeként: felállításra került a Közegészségügy Északi Iskolája (*Nordic School of Public Health*), és a Északi Kulturális Alap (*Nordic Cultural Fund*). 1968-ben a dán miniszterelnök, *Hilmar Baunsgaard* teljes **gazdasági együttműködést** javasolt (*Nordek*). Bár az együttműködés tervét 1970-ben elfogadták, Finnország végül a Szovjetunióval való szoros kapcsolatára hivatkozva, kihátrált. Ennek eredményeképpen Dánia és Norvégia az Európai Gazdasági Közösséghez való csatlakozási kérelmét nyújtotta be és 1971-ben létrehozták a Miniszterek Északi Tanácsát az északi együttműködés biztosítása érdekében. Az 1970-es években az együttműködés tovább fejlődött, amikor a Tanács döntött az Északi Ipari Alap (*Nordic Industrial Fund*) és az Északi Beruházási Bank (*Nordic Industrial Bank*) létrehozásáról. Ugyanebben az évtizedben a Tanács figyelme a környezetvédelem felé fordult, különösen a Balti-tenger és az Atlanti-óceán északi területei tekintetében, de az együttműködés kiterjedt az energiabiztonság kérdésére is. Létrehozásra került az Északi Tudományos Politika Tanácsa, 1983-ban, támogatva az államok közötti tudományos együttműködést. A Szovjetunió összeomlása után az Északi Tanács szorosabb együttműködést dolgozott ki a balti államokkal és az új szervezetekkel. Dánia, Finnország és Svédország Európai Unióban való tagsága miatt az Északi Tanács egyes feladatai és funkciói részlegesen megszűntek. 2010-ben Izland is kérelmezte felvételét az Európai Unióhoz, amely vonatkozásában már érdemi tárgyalásokra került sor, majd 2015-ben visszavonta azt.⁶⁹

Az Északi Tanács szervezete és döntéshozatali mechanizmusa

Szervezetileg a **Tanács** az államok és az autonóm területek parlamentjeinek tagjaiból áll. Az Északi Tanács közvetlen megválasztására nincsen lehetőség, hanem a parlamentek politikai pártjai jelölik őket. A Tanácsnak 87 tagja van. A Tanácsot az Elnökség vezeti, amely évente két alkalommal tart rendes ülést, illetve lehetőség van rendkívüli találkozók összehívására is. Az Elnökség találkozóin olyan döntések elfogadására kerül sor, amelyek gyakorlati megvalósítására felhívják az északi országok kormányait. Az elnököt az elnökhelyettest és az elnökség tagjait minden őszi rendes ülésén választják meg, a következő évre. Az elnöki poszt betöltése az országok között rotál. A Tanácsban folyó politikai munkát hat bizottság (többek között a fenntartható északi régió bizottsága, választási bizottság, az északi régió jólétének bizottsága) segíti. A Tanács tagjai öt politikai csoportba rendeződnek, vagy független képviselőként foglalnak helyet.⁷⁰

A **Miniszterek Északi Tanácsa** 1971-ben jött létre, célja a tagországok kormányainak együttműködése. A Miniszterek Északi Tanácsa elnevezés kissé megtévesztő, mivel számos Tanácsot magában foglal attól függően, hogy éppen milyen miniszterek folytatnak tárgyalásokat. 2018 nyarán a következő formációkban üléseznek: Munkaügyi Miniszterek Északi Tanácsa, a Fenntartható Fejlődés Minisztereinek Északi Tanácsa, Halászatért, Vízgazdálkodásért, Mezőgazdaságért, Élelmezésért és Erdőgazdálkodásért felelős Miniszterek Északi Tanácsa, Nemi Egyenjogúságért felelős Miniszterek Északi Tanácsa.

⁶⁹ *History of the Nordic Council* <http://www.norden.org/en/nordic-council/bag-om-nordisk-raad/the-nordic-council/the-history-of-the-nordic-council/the-history-of-the-nordic-council>

⁷⁰ *About the Nordic Council* <http://www.norden.org/en/nordic-council/bag-om-nordisk-raad/the-nordic-council>

csa, Környezetért és Klímáért felelős Miniszterek Északi Tanácsa, Egészségügyi és Szociális ügyek Miniszterek Északi Tanácsa, Oktatási és Kutatási Miniszterek Északi Tanácsa, Pénzügyminiszterek Északi Tanácsa.⁷¹ A munkát a Miniszterek Északi Tanácsának Titkársága segíti, amelynek központja Koppenhágában van.

A **javaslatok** és ötletek érkehetnek egy-egy képviselőtől, a képviselők egy csoportjától vagy egy politikai csoporttól is. Amennyiben az Északi Tanács valamely tagja javaslattal élne, az a Miniszterek Északi Tanácsához kerül. A javaslatokat az Északi Tanácsból és a Miniszterek Északi Tanácsától is az elnökségnek kell megküldeni. Az elnökség a javaslatot megküldi az érintett bizottságnak. A bizottság az Északi Tanács megfelelő szerveivel, szervezetekkel és hivatalokkal folytatott konzultációt és információgyűjtést követően megvitatja a javaslatot és elkészít egy „fehér papírt” (*white paper*). A javaslat visszakerül az Északi Tanácshoz. Amennyiben a plenáris ülés nem támogatja a javaslatot, az elutasításra kerül. Amennyiben a javaslat elnyeri az Északi Tanács támogatását, azt ajánlás formájában elfogadja. Az ajánlást megküldik a kormányoknak, akik további lépéseket javasolhatnak. Amennyiben ezekről az Északi Tanács dönt, további lépések kerülhetnek megfogalmazásra. A javaslat végső sorsa az átültetés, amikor azt a gyakorlatban megvalósítják az északi kormányok. Így az Északi Tanács döntéseinek elfogadása több lépcsőben történik. A javaslat megvitatásra kerül az elnökségben, a releváns bizottságokban, a Tanács plenáris ülésén, majd az **ajánlás** elfogadása után is további lépések elfogadására kerülhet sor, mire az északi kormányok azt országok gyakorlatában megvalósítják. A visszajelzések figyelembevétele lehetőséget biztosít, hogy a gyakorlatban ténylegesen megvalósítható, haladó szellemű javaslatok kerüljenek elfogadásra.⁷²

Jelentősége

Annak ellenére, hogy egyes funkciók az együttműködő országok uniós csatlakozásával megszűntek vagy kevésbé jelentőssé váltak, az Északi Tanács keretében folytatott kooperáció még mindig **példaértékű**. A Tanács képes volt olyan új együttműködési területeket találni, amelyek túlmutatnak a klaszszikus védelem- és gazdaságpolitikai kérdéseken, azokhoz megfelelő szervezetrendszer kialakítani és finanszírozást biztosítani. A 2018-as elnökség prioritásai között szerepel az új biztonsági kihívásokra való válaszadáson túl az egészségügyi technológia és a tengeri élővilág védelme érdekében folytatott együttműködés egy fenntartható, stabil és biztonságos északi közösség érdekében.

⁷¹ *Council of Ministers* <http://www.norden.org/en/nordic-council-of-ministers/council-of-ministers>

⁷² *Decision-making process in Nordic Council* <http://www.norden.org/en/nordic-council/policy-documents-and-processes-1/decision-making-process-in-nordic-council>

ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Ismertesse az Európa Tanács létrehozásának történelmi körülményeit, annak legfontosabb állomásait!
2. Milyen követelményeket kell teljesítenie egy államnak, ha az Európa Tanácshoz kíván csatlakozni?
3. Mit jelent az európaiság követelménye, mint az Európa Tanácshoz való csatlakozás feltétele?
4. Sorolja fel az Európa Tanács szerveit, intézményeit és röviden ismertesse azok feladatait!
5. Soroljon fel néhány, az Európa Tanács keretében elfogadott nemzetközi egyezményt, évszámmal, pontos elnevezéssel!
6. Ismertesse az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet létrehozásának történelmi körülményeit!
7. Mit jelent a három kosár elmélet és a helsinki dekalóg kifejezés?
8. Hogyan és miért jött létre a Visegrádi Együttműködés?
9. Miért sikeres az Északi Tanács és az északi országok regionális együttműködése, mint regionális kooperáció?
10. Milyen kihívásokkal kell szembenéznie az európai regionális együttműködéseknek a kialakulások óta eltelt geopolitikai változások és 21. század új eseményei következtében?

AJÁNLOTT IRODALOM

- GOMBOS Katalin: Az Európai Unió jogának alapjai, Complex Kiadó, Budapest, 2012. 20-23.o.
- BLAHÓ András – PRANDLER Árpád (szerk.): Nemzetközi szervezetek és intézmények, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2014. 360-366. o. 372-378.o.
- CSICSAI Máté: A Visegrádi Együttműködés jelene és jövője. 2012. február 27. www.kitekinto.hu
- HAMBERGER Judit: Közép-Európa politikai dimenziójának megvalósítási kísérlete: a visegrádi együttműködés (V4), Külügyi Szemle, 2010. 2. szám, 35-51.o. http://kki.hu/assets/upload/Kulugyi_Szemle_2010_02_Kezeep-Eurepa_politikai_di_.pdf.
- SIMON Zoltán: Érdekérvényesítés a bírói hatalmi ágban: az amicus curiae levelek, <http://jesz.ajk.elte.hu/simon15.html>

Nemzetközi szervezetek honlapjai:

Európa Tanács <https://www.coe.int/en/web/portal>

EBESZ <https://www.osce.org/>

Visegrádi Együttműködés <http://www.visegradgroup.eu/>

Északi Tanács <http://www.norden.org/en>