

LÁTHATÁR

GYERTYÁNFY ANDRÁS

Migráció, régiók, egységes piac Az Európai Unió keleti bővítése és a határon túli magyarok

Ez a tanulmány arról szól, hogy az Unió jogrendjének közép-kelet-európai átvételéből milyen automatikus változások következnek a határon túli magyarok helyzetében, elsősorban a migráció és a régiók terén. Véleményem szerint a magyar szakirodalom szerzőinek többsége célt téveszt akkor, amikor az Európai Unió „kisebbségi jogának” vizsgálatakor – kevés kivétellel – a nem uniós eredetű nemzetközi jogi szabályok „beszivárgását” vizsgálja az uniós joganyagba. Vagyis azt a kettős tény, hogy a nemzetközi kisebbségvédelmi normák némelyikét az Európai Parlament ajánlásai, határozatai átveszik, az Unió pedig alkalomadtán számon kéri az EBESZ vagy az Európa Tanács kisebbségvédelmi normáinak betartását a csatlakozásra váró országoktól.¹ Éppen az a tény, hogy a nemzetközi kisebbségvédelmi normák az uniós jogalkotásban évtizedek óta a nem kötelező parlamenti ajánlások szintjén akadnak el, mutatja, hogy nem érdemes a „nagy ugrásról”, vagyis a nemzetközi kisebbségvédelmi normáknak a kötelező közösségi jogba való beemeléséről álmodozni. Ami pedig a nem-uniós nemzetközi normáknak a kelet-európai országoktól való számonkérését illeti: az Unió külpolitikájának esetleges jelenségéről van szó, mely a pillanatnyi politikai helyzet függvénye. Még ak-

¹ Vogel Sándor: Az Európai Unió és a nemzeti kisebbségek. In: *Európai kisebbségvédelem – erdélyi nemzetiségpolitikák*. Csíkszereda, Pro-Print, 2001. 50–86.; Vízi Balázs: Az Európai Unió és a kisebbségek jogai. *Kisebbségkutatás* 2001/2, 275–287.; Csergő Zsuzsa – James M. Goldieger: Virtuális nacionalizmus. *Pro Minoritate* 2001/ősz, 3–5.; Judy Batt: Kisebbségi jogok és az Európai Unió keleti bővítése. *Uo.* 6–19.; Szalayné Sándor Erzsébet: *Javaslatok az Európai Unió közösségi joganyagának kisebbségvédelmi célú alakítására*. Budapest, Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Intézete, 1999. 14 p.

kor is, ha ez – általában – jótékonyan hat a határon túli magyarok helyzetére. Bele kell törődni, hogy a nemzetközi kisebbségvédelmi szabályok az Európai Unió számára idegenek és alighanem azok is maradnak.

Az Unió és az etnikai kisebbségek kapcsán nem az előbbiekről érdemes beszélni, hanem két másik dologról. Az egyik, hogy az Unió jogában vannak olyan elemek – ilyen a 2000/43/EK irányelv és a C-274/96 Bickel, Franz-ügy –, melyek jelzik egy (ma még nem létező) uniós etnikai kisebbségi jog kialakulásának a lehetőségét, az uniós jog saját keretein belül, saját törvényszerűségei szerint. Ennek a kérdésnek az elemzését a szerző megtette egy másik tanulmányban.² A másik az, hogy az uniós jognak vannak olyan „mellékhatásai”, amelyek a határon túli magyarok helyzetét érintik. Olyan uniós jogszabályokról van szó, amelyeknek nem célja, hogy az etnikai kisebbségek kérdésével foglalkozzon, de mégis érinti azok életviszonyait: a következőkben ezekről lesz szó.³

1. MIGRÁCIÓ

Az egyik olyan lényeges terület, amelyet a közösségi jog átvétele befolyásolni fog, a határon túli magyarok Magyarországra való beutazása, itteni munkavállalása és letelepedése. A fejezetben külön kell szólni arról a helyzetről, amikor Unión belüli, és külön arról, amikor a külvilágból az Unióba történő migrációról lehet majd szó. Hogy a változások fölmérhetőek legyenek, a kiinduló helyzetet: a jelenlegi magyar szabályozást is ismertetem a fejezet egyes pontjaiban.

Beutazás

A mai állapot szerint a Magyarországra való beutazáshoz a 2001. évi XXXIX. törvény értelmében útiokmány, a beutazáshoz, tartózkodáshoz és az ország elhagyásához szükséges anyagi fedezet, és – ha Magyarországnak nincs vízummentességi egyezménye a külföldi anyaországával – rövid időtartamú, maximum 90 napig érvényes beutazóvízum szükséges. A határon túli

² Az etnikai kisebbségek az Európai Közösség jogában címmel megjelenik a Jogtudományi Közlönyben.

³ Külön elemzést érdemelne, de itt csak arra van mód, hogy jelezzük: az uniós jog – különösen annak a közösségi jognak nevezett törzsanyaga – minőségileg más szintet képvisel, mint a nemzetközi jog. Míg a nemzetközi kisebbségvédelmi szabályok érvényesülését sokféle módon akadályozhatják az államok, a közösségi jog itt elemzett szabályai alól nemigen van kibúvó.

magyarok beutazását jelenleg kétféle egyezménycsoport: vízummentességi és kishatár-egyezmények is szabályozzák. A Romániával és Jugoszláviával kötött *vízummentességi* egyezmények a belső hatóságok által meghosszabbítható, a belépéstől számított 30 napos tartózkodást tesznek lehetővé a másik állam területén.⁴ A szlovák–magyar vízummentességi egyezmény 90 napos tartózkodást tesz lehetővé.⁵ (Ukrán állampolgárokra a vízummentességet szintén lehetővé tevő szovjet–magyar egyezmény vonatkozik, amelyet a mai napig nem hirdettek ki.) A *kishatár-egyezmények* a határ két oldalán 15 vagy 20 km-es sávban, meghatározott településeken állandó lakóhellyel rendelkezőknek a másik határsávba – de nem az ország belső területeire – utazását teszik lehetővé az útleveletől függetlenül kiállított határátlépési engedély birtokában. Románia esetében évente 12x6, Jugoszlávia esetében évente 8x10 napra léphetik át a határt a jogosultak. Az időtartamok különleges okból a fogadó állam hatóságai által kis mértékben meghosszabbíthatók.⁶ A csehszlovák–magyar egyezmény szerint az engedélyt csak meghatározott célra lehet kiadni: határmenti munkavállalóknak 12 havi érvényességgel, ismételt maximum 7 napos (de meghosszabbítható) tartózkodásra; utak, földek használatára ismételt egy napos belépésre; egyébként pedig különleges családi okból évente egyszer 5 napi tartózkodásra.⁷ A magyar–szovjet egyezmény egyszeri, 7 napos tartózkodásra jogosító engedély kiállítását különös családi okból teszi lehetővé.⁸

Az *Unión belül* a tartózkodási jogról szóló irányelvek⁹ szerint az Unió polgárai minden korlátozás és – a schengeni egyezmény végrehajtásáról szóló konvenció értelmében határellenőrzés – nélkül utazhatnak valamely személynazonosságot igazoló okmány birtokában, ha egy tagállam területén 90 napnál nem hosszabb ideig tartózkodnak. Egy tárgyalás alatt lévő javaslat szerint ez az időszak 6 hónapra növekedne.¹⁰

Az *Unión kívülről* az *Unióba* irányuló migrációt a schengeni egyezmény a közös államhatárokon történő ellenőrzés fokozatos eltörléséről (1985) és

4 1968. évi 7. sz. törvényerejű rendelet (tvr.), 1966. évi 4. sz. tvr.

5 160/1994. sz. kormányrendelet (Korm.r.).

6 1969. évi 43. sz. tvr., 1976. évi 19. sz. tvr.

7 1963. évi 15. sz. tvr.

8 20/1986. sz. minisztertanácsi rendelet (MT r.)

9 68/360/EGK, 73/148/EGK, 90/364/EGK, 90/365/EGK, 93/96/EGK irányelvek. Borbély Andrea – Lukács Éva: Munkavállalás és vállalkozás az Európa Unióban. In: Lukács Éva – Király Miklós (szerk.): *Migráció és Európai Unió*. Budapest, Szociális és Családügyi Minisztérium, 2001, 176–187.

10 COM (2001) 257.

a schengeni egyezmény végrehajtásáról szóló konvenció (1990) szabályozza, melyek az Amszterdami Szerződés óta az Unió „három pillére” közül az első, a tagállamokban leghatékonyabban érvényesülő „közösségi jog” szerves részei.¹¹ A Tanács rendeletben határozza meg, hogy mely országok állampolgárainak van szüksége vízumra a beutazáshoz. Jelenleg az 539/2001/EK rendelet van hatályban. Eszerint a környező országok közül Ukrajna és Jugoszlávia állampolgárainak van vízumkötelezettsége. Az egységes uniós vízumot bármelyik, a schengeni egyezményekben részes tagállam kiállíthatja, és az valamennyi tagállamban érvényes. Egységes illeték ellenében előre kell kérni valamely tagállam külképviseletén, kiadásának fő feltétele az utazáshoz, tartózkodáshoz és visszautazáshoz szükséges anyagi fedezet igazolása. Kovács Péter megállapítása szerint sok tagállam szinte teljesíthetetlen anyagi és adminisztratív követeléseket támaszt a beutazni kívánókkal szemben.¹² A schengeni vízum által okozott nehézségek elkerülésére elméletileg a következő lehetőségek mutatkoznak:

- Az említett konvenció 5. cikke lehetővé teszi, hogy a tagállam egy általa kötött *nemzetközi egyezmény* alapján vagy „nemzeti érdekre” hivatkozva a közös schengeni feltételek nem teljesülése esetén olyan vízumot állítson ki, mely csak a saját területére érvényes. Ilyen nemzetközi egyezmények lehetnének a fent említett, Magyarország által kötött vízummentességi és kishatár-egyezmények. Magyarország azonban a csatlakozási tárgyalások során megígérte, hogy a Schengennel össze nem egyeztethető szerződéseit a csatlakozás időpontjára megszünteti; a vízummentességi egyezmények pedig kétségtelenül ilyenek. A kishatárforgalom bizonytalanabb kérdés. Bár a szakirodalom szerint a német–cseh, német–lengyel és az olasz–jugoszláv határon is gyakorlat, a magyar csatlakozási folyamatot értékelő brüsszeli „országjelentések” mégis ismételten kifogásolják azt.¹³ Jelen formájukban mindenestre a kishatár-egyezmények csak rész megoldást jelentenek, mivel csak

11 Európai Közösségi Szerződés (EKSz) 61. és következő szakaszok. Az Egyesült Királyság és Írország nem részes az egyezményekben.

12 Kovács Péter: A schengeni vízumrendszer és a határon túli magyarság. In: Tóth Judit (szerk.): *Schengen. A magyar–magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszer árnyékában*. Budapest, Lucidus, 2000, 33–35.

13 Rétházy György: A schengeni rendszerű közösségi vízumpolitika kialakulása és alkalmazása Magyarországon. *Európai Tükör* 2001/5, 105–106.; Sallai János: A schengeni rendszer és a kishatárforgalom. In: Tóth Judit (szerk.): *Schengen. A magyar–magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszer árnyékában*. Budapest, Lucidus, 2000, 61–62.; *Report of the Commission on Hungary's Progress towards Accession*, 2001, Chapter 24, overall assessment.

a határzónába való utazásra jogosítanak fel. A másik oldalról az is tény, hogy a kárpátaljai és a vajdasági magyarság jelentős része a határ menti sávban él.

- Jugoszlávia esetében talán van remény a legtisztább megoldásra, vagyis arra, hogy az Unió belátható időn belül *eltörli a vízumkötelezettséget*. Ez a tagállamok közötti alku kérdése, amelyben ellentételezéseket is lehet vállalni. Portugália például annak fejében érte el a brazil állampolgárok mentesítését, hogy vállalta a többi tagállam területén jogellenesen tartózkodó brazilok visszafogadását portugál területre.¹⁴

- Nehéz megmondani, hogy *nemzeti érdekre* hivatkozva lehet-e majd csak Magyarországra érvényes vízumokat kiállítani. Nagy tömegben ez valószínűtlennek tűnik, a portugál–brazil példa is azt mutatja, hogy az előbbi pontban ismertetett út könnyebben járható, mint ez. Esetleg el lehet érni, hogy a beutazás bizonyos schengeni feltételeinek teljesülése, míg mások nem teljesülése esetén magyar vízumot lehessen kiállítani.

- A *tartós vízum* kiállítása jelenleg sértetlen tagállami hatáskör – ezzel tehát az egész kérdést meg lehet kerülni. Bővebben ld. a következő pontban.

A schengeni egyezmény végrehajtásáról szóló konvenció szerint azok, akik vízumkötelesek, turistaként hat hónap leforgása alatt összesen három hónapig tartózkodhatnak az Unió területén. Az ebből adódó korlátokat kétféleképpen lehet kiküszöbölni:

- A tagállam a konvenció hatályba lépése előtt – Magyarország esetén a csatlakozás előtt – kötött nemzetközi egyezmény alapján a Magyarországon tartózkodók lejárt schengeni vízumát *meghosszabbíthatja* saját területére nézve.

- A tagállam schengeni vízum lejártá esetén, a hat hónapon belüli új beutazás esetén *kiállíthat* csak a saját területére érvényes vízumot. Ennek a konvenció nem szab semmilyen feltételt.

A beutazással kapcsolatos változások mérlegelt ld. a következő pont után.

14 Grúber Károly: Pozitív, nemzeti alapú inzékedések a kisebbségi és a határon túli nemzetpolgárok identitásának megőrzésére Európában. *Pro Minoritate* 2001/6sz, 58.

Tartózkodás, munkavállalás

A vízummentességi egyezményekben rögzítettnél hosszabb magyarországi tartózkodáshoz jelenleg az előző pontban említett törvény szerint tartózkodási vízumra van szükség, amelyet a hatóságok meghatározott célra (tanulás, munkavállalás, gyógykezelés stb.) állítanak ki, és amely a tartózkodás céljához igazodó időre, de legfeljebb egy évre szól.¹⁵ Ha valaki ennél hosszabb ideig akar Magyarországon tartózkodni, akkor tartózkodási engedélyt kérhet, amelyet legfeljebb két évre állítanak ki, és meghosszabbítható. Minden egyes kérelmezéskor újra megvizsgálják, hogy a kérelmező megélhetése biztosított-e, és a kérelemben megjelölt okból tartózkodik-e az országban. A munkavállalási célú tartózkodási vízumot csak akkor állítják ki a magyar hatóságok, ha a kérelmező megkapta a munkavállalási engedélyt, vagy – ha önálló gazdasági tevékenységet kíván folytatni – megfelel a vonatkozó törvényi feltételeknek.¹⁶ A munkavállalási engedélyről a többször módosított 8/1999. sz. SzCsM rendelet rendelkezik.¹⁷ A külföldiek munkavállalásának korlátai:

- Az engedély azoknak adható ki, akik már munkaadót találtak, vagyis sem munkavállalási engedélyt, sem tartós vízumot nem lehet kérni munkakeresés céljából.

- A gazdasági miniszter minden év elején közzéteszi az abban az évben összesen kiadható munkavállalási engedélyek számát, amelyet meghaladó számban nem adható ki engedély.

- Az engedély akkor adható meg, ha a munkavégzés helye szerinti megyében az állást előzetesen meghirdették, és nem jelentkezett rá olyan magyar állampolgár, aki a betöltésére alkalmas („munkaerő-piaci helyzet vizsgálata”). Ez alól mentesül minden román állampolgár a 2001. decemberi magyar–román megállapodás alapján, és a státusztörvény alapján azok a határon túli magyarok, akik magyar igazolvánnyal vagy hozzátartozói igazolvánnyal rendelkeznek – de mindkét esetben csak évente legfeljebb három hónapig tartó munkavállalás céljából;¹⁸ mentesül továbbá évente 700 román és 800 szlovák állampolgárságú „gyakornok” (18–35 év közötti munkavállaló), és 8000 román és 200 szlovák szezonális munkavállaló.¹⁹

15 170/2001. sz. Korm. r.

16 1998. évi LXXII. tv.

17 Az 1991. évi IV. tv. 7.§.-hoz kapcsolódva.

18 2001. évi LXII. tv.

19 Szlovákia: 96/99., Románia: 245/2001., 246/2001. sz. Korm.r.

- Engedély legfeljebb egy évre adható, a meghosszabbításkor újra sor kerül a munkaerő-piaci helyzet vizsgálatára.

A külföldiek foglalkoztatásának szükséges kelléke, hogy a munkavállaló a munkafeltételek, munkaviszonyban töltött idő, a társadalombiztosítási terhek és jogosultságok tekintetében ne szenvedjenek el hátrányokat. A szomszédos államokkal kötött szociálpolitikai együttműködési megállapodások általában valamennyi társadalombiztosítási ellátásra kiterjednek, a jogosultságok megszerzése szempontjából lehetővé teszik a különböző országokban le-töltött szolgálati idők összeadását, és az ellátások határon túlra történő folyósítását.²⁰ A 2001. évi XXXIX. törvény alapján három éves jogszerű tartózkodás után (a tanulmányi célú tartózkodást ide nem értve) korlátlan ideig érvényes letelepedési engedélyt lehet kérni, a határon túli magyarokra azonban a hároméves korlát a törvény értelmében nem vonatkozik. Az engedély megadásának is feltétele, hogy a letelepedni kívánó személy és hozzátartozói megélhetése biztosítva legyen. Aki letelepedési engedélyt kapott, annak nincs szüksége engedélyre a munkavállaláshoz. Vízum, tartózkodási engedély, letelepedési engedély kiadása azonban a törvényes feltételek teljesítése esetén sem feltétlen, hanem a hatóság döntésétől függ.

Az uniós polgároknak 90 napnál hosszabb másik tagállambeli tartózkodás esetén igazolniuk kell, hogy megélhetésük biztosított, és megfelelő egészségbiztosítással rendelkeznek. A tartózkodás helye szerinti tagállam ötéves, megújítható tartózkodási engedélyt állít ki számukra. Az uniós polgár magával viheti házastársát, eltartott leszármazóját és felmenőjét, akik akkor is jogosultak tartózkodásra és munkavállalásra, ha ők maguk nem polgárai az Uniónak.²¹ A tartózkodási jogot egységesíteni szándékozó új javaslat tovább bővíti a tartózkodási jogot: hat hónap feltétel nélküli rövid tartózkodást követően csak nyilatkozatot kell majd tenni a megélhetés és a biztosítás megléte ügyében, négy év után pedig állandó tartózkodási jogot kap majd a másik tagállamba költözött uniós polgár.²² A más tagállamban történő *munkavállalásnak* nincsenek olyan korlátai, mint amilyeneket a magyar jog

20 Szlovákia: 1959. évi 41. sz. tvr., Ukrajna: 1963. évi 16. sz. tvr. Románia: 1962. évi 5. sz. tvr., Jugoszlávia: 1959. évi 20. sz. tvr.

21 1612/68/EGK rendelet, 68/360/EGK, 73/148/EGK, 90/364/EGK, 90/365/EGK, 93/96/EGK irányelvek, háttérjogszabály a Európai Közösséget létrehozó szerződés (EKSz) 18. cikke. Borbély – Lukács: i. m. 176–187. Nem jelenti ez azt, hogy a házastárs és a rokonok az uniós polgár saját tagállamában is automatikusan élveznék ezeket a jogokat: ezt a kérdést stílik kivétellel nem a közösségi jog, hanem továbbra is a tagállam saját joga szabályozza. Id. C-35, 36/82 Morson, Jhanjan v. Hollandia-ügy. Borbély – Lukács: i. m. 190.

22 COM (2001) 257.

(és általában minden állam joga) a külföldiek munkavállalása elé állít. Az uniós polgárok minden tekintetben egyenrangúak a tagállam saját állampolgáraival: nincs szükségük munkavállalási engedélyre, amiből következik, hogy sem időben, sem a hazai munkaerő-piac helyzete szerint, sem összlétszámukban nincs korlátozva munkavállalásuk. Munkafeltételek, díjazás, szociális és adókedvezmények terén, gyermekeik az oktatásban az állampolgárokkal azonos jogokat élveznek.²³ Aki munkát keres, annak legalább hat hónapig feltétlen joga van a tagállamban tartózkodnia.²⁴ Az önálló vállalkozók a munkavállalókhöz hasonlóan a tagállam saját polgáraival egyenrangú bánásmódot élveznek.²⁵ A munkavállalás, vállalkozás szabadsága azonban nem terjed ki a közszolgáltatásra (pl. minisztériumi állás) és a közhatalommal kapcsolatos tevékenységekre (pl. bírósági végrehajtó). A pedagógus munkája viszont nem feltétlenül minősül ilyennek, a tagállamok gyakorlata ingadozó ebben a kérdésben.²⁶ A társadalombiztosítási terhek és jogosultságok más tagállamba átvihetőek, hasonlóan ahhoz, ahogyan ez jelenleg is történik Magyarország és szomszédai között.²⁷

A *nem uniós polgárok* unióbeli munkavállalására, három hónapnál hosszabb ideig tartó tartózkodására jelenleg csak a harmadik pillér keretében született *nem kötelező* ajánlások vonatkoznak, vagyis ez alapvetően tagállami hatáskörbe tartozó kérdés.²⁸ A tartózkodási vízumokat a tagállamok állítják ki és azok csak a kiállító államra érvényesek, ha azonban a schengeni kritériumoknak megfelelően állították ki őket, az érvényesség kezdetétől három hónapig lehet velük a schengeni zóna egészében utazni.²⁹ Közös szabályok vannak jelenleg is a kelet-európai országokkal kötött társulási szerződésekben, amelyek a belépő Magyarország és a kívül maradó szomszédok viszonyát is érintik majd, ezek azonban elhanyagolható jelentőségűek.³⁰ Várható azonban, hogy előbb-utóbb ezen a területen is

23 1612/68/EGK rendelet, EK Sz 39. és köv. cikkek. Borbély – Lukács: i. m. 177.

24 64/221/EGK irányelv; 292/89 A királynő v. Immigration Appeal Tribunal ex parte Antonissen-ügy. Borbély – Lukács: i. m. 183.

25 EK Sz 43. és köv. cikkek.

26 147/86 Bizottság v. Görögország-ügy. Kommentárját ld. Forgács András: A személyek szabad áramlása és az oktatás. In: Lukács Éva – Király Miklós (szerk.): *Migráció és Európai Unió*. Budapest, Szociális és Családügyi Minisztérium, 2001, 242.

27 1408/71/EGK, 574/72/EGK irányelvek. Hajdú József – Lukács Éva: Népeségmozgások és szociális védelem az Európai Unióban. In: Lukács Éva – Király Miklós (szerk.): *Migráció és Európai Unió*. Budapest, Szociális és Családügyi Minisztérium, 2001, 274.

28 Official Journal 1996 C 80, 2; 1996 C 274, 3, 7, 10; 1999 C 67, 12. Steve Peers: *EU Justice and Home Affairs Law*. Harlow, Pearson Education, 2000, 84–88.

29 1091/2001/EK rendelet.

30 Lehetne jelentősége a társult országok önálló vállalkozóinak az Unióban való megtelepedését lehetővé tévő szabálynak (1994. évi I. tv., 44. cikk). Jelenleg bolgár, cseh és lengyel

megjelennek majd átfogóbb kötelező szabályok. Az Amszterdami Szerződés hatályba lépését (1999) és az 1999 végi tamperei európai tanácsi csúcserkeztetést követően a Bizottság 2000-ben és 2001-ben közzétette a közösségi bevándorlási politika alapelveire vonatkozó, óvatosan és tág keretek között megfogalmazott javaslatait, kifejezetten utalva arra, hogy sok tagállamnak van történelmi, kulturális kapcsolata nem tagállam országokkal, amire a közösségi szabályozásánál figyelemmel kell lenni; a javaslatok a migráció közösségi szintű ellenőrzését, a gazdasági bevándorlás a kibocsátó országokkal egyetértésben való szabályozását, és a bevándorlók társadalmi integrációjának elősegítését sorolják a főbb elérendő célok közé.³¹ A tartózkodási engedély kiadása a javaslatok elfogadása esetén is a tagállamok hatáskörében maradna, de az odaítélés módjának és a tartózkodási jogoknak egyes vonatkozásait közösségi irányelvek és a Tanács éves iránymutatásai határoznák meg. Mindazonáltal kérdés, hogy ezen a kényes területen van-e esély közös szabályok meghozatalára, ha azok mégoly „szelídek” is lennének. A Bizottság öt év óta próbálkozik ezzel, 1997-ben egy közös irányelv-javaslatba foglalta össze a munkavállalás, önálló vállalkozás, tanulás, és egyéb célból történő tartózkodás, családegyesítés és a letelepedés szabályait, ez azonban időközben lekerült a napirendről.³² Az újabb javaslatok közül pedig eddig csak a családegyesítés lehetőségének közösségi szintű megszilárdítását sürgető, és az alább ismertetett, munkavállalási célú bevándorlásról szóló javaslat látott napvilágot,³³ noha az alapelveket tartalmazó egyik említett dokumentum függeléke szerint 2001 első felében további javaslatok benyújtását tervezték. A szakirodalom az ismételt politikai szándéknyilatkozatok ellenére valószínűtlennek tartja, hogy egyhamar megegyezés szülessen a tartós migráció kérdéseiben,³⁴ addig pedig a tagállami cselekvésnek gyakorlatilag

ügyek vannak folyamatban az Európai Bíróság előtt annak megállapítására, hogy a szabály vajon feltétlen megtelepedési jogosultságot, vagy csak a meglévő korlátozások könnyítését jelenti-e. A szakirodalomnak a főügyészi véleményekre utaló előzetes válasza szerint csak az utóbbiról lesz szó, vagyis a jelenlegi magyarországi szabályoknak legfeljebb kismértékű enyhülése következhet be ezen a területen. Ld. Martin Heidemann-Robinson: An overview of recent legal developments at Community level in relation to third country nationals resident within the European Union, with particular reference to the case law of the European Court of Justice. *Common Market Law Review* 2001/3, 574–575.

31 COM (2000) 757 és COM (2001) 387.

32 COM (1997) 387.

33 A családegyesítésről: COM (1999) 638, majd COM (2000) 624.

34 Heidemann-Robinson: i. m. 528–529.; P. J. Kuijper: Some legal problems associated with the communitarization of policy on visas, asylum and immigration under the Amsterdam Treaty and incorporation of the Schengen-acquis. *Common Market Law Review* 2000/2, 363.

nincs korlátja. Nézzük mégis, hogy a *munkavállalásra* és önálló vállalkozásra vonatkozó bizottsági javaslat³⁵ esetleges elfogadása esetén mire lehetne számítani:

- Munkavállalási engedélyt csak „munkaerő-piaci vizsgálat” után adhatna ki a tagállam, azaz, ha a meghirdetett állást uniós polgárral (ez már mai állapotában is következik a közösségi jogból) vagy a tagállamban már legalább három éve dolgozó nem uniós polgárral nem lehetne betölteni. A sorban utánuk a csatlakozási tárgyalásokat folytató országokból jelentkezők következnenek, emiatt esetleg egy nem magyar nemzetiségű román vagy egy bolgár állampolgárnak előnye lehetne egy kárpátaljai vagy vajdasági magyarral szemben.

- A tagállamok éves keretszám erejéig fogadnának munkavállalási céllal érkező nem uniós állampolgárokat; a keretszám feltöltésénél nemzetiségi, nyelvi alapon nem lehetne hátrányosan megkülönböztetni senkit. Az előnyös megkülönböztetést azonban a tervezet nem tiltja, a keretszám értelmét pedig a tagállam befogadó és integráló képességének korlátjában jelöli meg. Nem lehetetlen tehát, hogy feltöltésénél a határon túli magyarok előnyt élvezhetnének.

- A már alkalmazásban lévő nem uniós munkavállalók munkafeltételek, társadalombiztosítás, szociális ellátások stb. szempontjából az uniós polgárokkal egyenrangú helyzetben lennének. Az egyenlő elbánás elvének kiterjesztése a nem uniós polgár munkavállalókra régóta megfogalmazott célkitűzés, két korábbi és egy új javaslat külön is megfogalmazza az uniós polgárookra vonatkozó szabályozás fontos elemeinek rájuk történő kiterjesztését.³⁶

- A tervezet szerint a tagállamok által kötött kétoldalú szerződések kedvezőbb rendelkezései érvényben maradnának, ilyenekkel tehát a magyarországi munkavállalás mégoly gyenge közösségi befolyásolását is ki lehetne iktatni. A korábban említettek közül ilyen szerződések a Romániával és Szlovákiával kötött „gyakornokcsere” és „szezonális munkavállalási” egyezmények, sőt az „Orbán–Nastase megállapodás” is.

- A tervezettel ellentétes azonban a státusztörvény három hónapos munkavállalásra vonatkozó rendelkezése: mivel nem nemzetközi megállapodás, alighanem hatályon kívül kellene helyezni.

A munkavállalásról szóló, itt elemzett javaslatnak az elfogadása azért sem lenne könnyű, mert jelenleg az Unió több tagállamában van azzal részben vagy egészben ellentétes szabályozás. *Görögországban* például azok a görög

³⁵ COM (2001) 386.

³⁶ COM (1997) 561 és COM (2002) 59 az 1401/71. i., továbbá COM (1998) 394 az 1612/86 r. kiterjesztéséről a nem uniós polgár munkavállalókra.

nemzetiségű albán állampolgárok, akik legalább egyéves vízummal utaztak be az országba, automatikusan – tehát munkaerő-piaci vizsgálat, sőt egyáltalán munkaadói ajánlat nélkül – kapnak hároméves, meghosszabbítható tartózkodási és munkavállalási engedélyt. Ezzel – a rendelet preambuluma ki is mondja – a görög állampolgárokkal egyenlő, és részben az uniós polgároknál is jobb helyzetbe kerülnek, hiszen azoknak a fent ismertetett szabályok értelmében hat hónapos sikertelen álláskereső után elméletileg el kell hagyniuk az országot.³⁷ Az etnikai hovatartozásról a görög idegenrendészeti törvény 17. cikke szerint kétség esetén a belügyminiszter dönt. *Spanyolországban* az idegenrendészeti törvény preambuluma szerint a spanyol–amerikai, portugál, Fülöp-szigeteki, andorrai, egyenlítői guineai állampolgárok, a gibraltári lakosok, a volt protektorátusi területek lakosai és a szefárd zsidók előnyöket élveznek spanyol kulturális „identitásuk vagy affinitásuk” elősegítésére. Így munkavállalóként 5 helyett már 2 év munkaviszony után kaphatnak a munkaerő-piaci helyzettől függetlenül kiadható öt éves munkavállalási engedélyt, egyéni vállalkozóként pedig a kezdeti engedély kiadásánál előnyt élveznek; az egyéb célú tartózkodási engedélyeknél az általában (közösségi polgárok esetében is) megadható 5 éves helyett 10 éves tartózkodási engedélyre lehetnek jogosultak (18., 23. cikkek és a végrehajtási rendelet 21., 40. cikkek).³⁸ Chile, Peru és Ecuador állampolgárai – kétoldalú egyezmények alapján – a munkaerő-piaci helyzet vizsgálata nélkül, tehát kizárólag a munkaadó alkalmazást kilátásba helyező nyilatkozata alapján kaphatnak munkavállalási vízumot. Figyelemre méltó, hogy az albániai görögök, illetve a szefárd zsidók nem állampolgárság, hanem kifejezetten etnikai-származási alapon élveznek pozitív megkülönböztetést. A *portugál* idegenrendészeti törvény 85. cikke az általános 10 helyett 6 év tartózkodás után teszi lehetővé az állandó letelepedést azoknak, aki portugál nyelvű országok állampolgárai,³⁹ a Zöld-foki Közösség állampolgárai pedig egyezmény alapján „munkaerő-piaci helyzet vizsgálata” nélkül, munkaadói nyilatkozat alapján kaphatnak munkavállalási engedélyt. Hasonló, a közösségi jog szempontjából többé-kevésbé problémás szabályok léteznek több leendő, kelet- és közép-európai tagállamban.⁴⁰

37 1998. évi 4000/3/10 sz. együttes miniszteri rendelet, törvényi háttere az 1991. évi 1975. (idegenrendészeti) törvény.

38 Ley organica 7/1985, Reglamento de ejecucion de la ley organica 7/1985.

39 Lci 244/98.

40 Erről ld. Grúber: i. m. 52–63.

Egyébként a letelepedésre – uniós szóhasználattal a hosszú távú tartózkodásra – vonatkozó szabályok egységesítésére is van javaslat a Tanács napirendjén. E szerint a nem uniós polgárok egy tagállamban eltöltött öt év tartózkodás után – amelybe a tanulással töltött idő csak felerészben számítana bele – tízéves, meghosszabbítható tartózkodási engedélyt kapnának. Ez az illető tagállamban az állampolgárokkal egyenlő bánásmódra jogosítaná őket, beleértve azt is, hogy az uniós polgárokra vonatkozó szabályok szerint tartózkodjanak más tagállamokban.⁴¹ A javaslat elfogadása az előbbi, munkavállalást szabályozni szándékozó javaslatához és más migrációs témájú társaikéhoz hasonlóan meglehetősen kérdéses.

Az uniós migrációs szabályozás mérlege

Az uniós migrációs szabályok magyarországi életbe lépése a szintén *tagállammá váló szomszéd államokban élő* magyarok vonatkozásában jelentős könnyebbséget jelentene:

- A korlátlan munkavállalási jognak gazdasági jelentősége lehet. Például a szlovákiai magyarság döntő többségében a határ mentén él, a várható előnyöket esetleg határ menti munkavállalóként is élvezhetnék azok is, akik nem akarnának Magyarországra átköltözni. A szlovákiai magyarok lakta területeken a munkanélküliség az egyébként is magas szlovákiai átlagot is meghaladja; nem véletlen, hogy az említett kétoldalú gyakornokcsere-egyezmény alapján a szlovákiaiak számára biztosított keret teljesen betelik, míg Magyarországról alig akad jelentkező szlovákiai munkára.⁴²

- A mindkét oldali munkaerő-kereslet megeremtéséhez a határ menti együttműködés keretében uniós támogatást is igénybe lehet venni (ld. a 2. fejezetben).

- A képesítések elismerése az Unión belül a jelenleginél könnyebbé válna (ld. a 3. fejezetben). Ez nem csak a munkavállalók, hanem a diákok mobilitását is megnövelheti.

- Ezek fényében növekedhet a (fiatal) határon túli magyar munkavállalók Magyarországra településének mértéke. Mivel a versenyben jogilag

⁴¹ COM (2001) 127.

⁴² Ónodi Irén: Magyarok munkavállalása az Európai Unióban nemzetközi megállapodások alapján. In: Lukács Éva – Király Miklós (szerk.): *Migráció és Európai Unió*. Budapest, Szociális és Családügyi Minisztérium, 2001, 347.

egyenrangúak lesznek magyarországi társaikkal, itteni érvényesülésük kizárólag személyes döntésük és képességeik függvénye.

- A határellenőrzés kilencedfél évtized utáni megszűnése lélektanilag is jelentős lehet mind a két oldalon.

Az Unió *kívül maradó* szomszédos országokban élő magyaroknak elsősorban a turisztikai, látogatás jellegű beutazásnál kerülnének a jelenleginél nehezebb helyzetbe.

- A schengeni vízumra kötelezett országok állampolgárainak beutazása úgy tűnik, jelentősen megnehezedne. A Vajdaság esetében több, Kárpátalja esetében kevesebb kilátás van arra, hogy ezt a problémát ki lehessen iktatni. Nehezen járható útnak látszik a kishatár-egyezmények továbbfejlesztése, és csak Magyarországra érvényes vízumok kiállítása nemzeti érdekre való hivatkozással. Tartós magyar vízum kiállítása viszont jelenleg az Unió szempontjából problémamentes.

- Schengeni vízummal félévente csak három hónapig tartózkodhatnak a határon túli magyarok az Unióban és így Magyarországon. Ez a probléma azonban könnyen megoldhatónak látszik a lejárt schengeni vízum meghosszabbítása vagy új vízum kiállítása által, mindkét esetben csak magyarországi érvényességgel.

- A határon túli magyarok magyarországi munkavállalását a közösségi jog jelen helyzete szerint csak annyiban érintené a csatlakozás, hogy az uniós polgárok esetleges beáramlása és munkavállalása Magyarországon bizonyos fokig telítene a munkaerő-piacot, és ezért kevesebb munkalehetőség maradna az Unión kívülről érkező magyaroknak. Az uniós jog egyébként ma nem szabályozza ezt a kérdést.

- Bár valószínűtlennek látszik, előfordulhat, hogy a Tanács csatlakozásunkig vagy azután a közeli jövőben elfogadja a Bizottságnak a munkavállalásra vonatkozó javaslatát. Ekkor a státusztörvény munkavállalási kedvezményét – Románia kivételével – meg kellene szüntetni, a kárpátaljai és vajdasági magyarok pedig a csatlakozási tárgyalásokat folytató, de még föl nem vett országok állampolgárainál rosszabb helyzetbe kerülhetnének a magyarországi munkaerőpiacon. A státusztörvény tehát jelenlegi formájában nem ellentétes az uniós joggal, hanem csak – egy, kisebb jelentőségű ponton – azzá válhat.

- Amennyiben azonban Magyarország kétoldalú egyezményeit időben (a csatlakozás, illetve az új szabályok hatályba lépése előtt) továbbfejlesztené, a határon túli magyarokat a magyar állampolgárokkal – és így minden uniós ál-

lampolgárral – egyenlő helyzetbe lehetne hozni a magyar munkaerő-piacon. Ha Magyarország nem kötne további ilyen egyezményeket, az előző két pontban említett hátrányok csak azzal lennének enyhíthetők, hogy Magyarország a külföldi munkavállalók részére megszabott saját keretszáma feltöltésénél előnyösen megkülönböztetné a határon túli magyarokat, ez a pozitív diszkrimináció valószínűleg – de nem biztosan – kivihető lenne.

- Az egyéb (pl. tanulási) célú magyarországi tartózkodás, letelepedés szabályait a közösségi jog belátható időn belül valószínűleg nem fogja jelentősebben érinteni.

- A magyar állampolgárság megszerzése olyan kérdés, ami különösképpen kívül esik az Unió hatáskörén. A Maastrichti Szerződés által létrehozott uniós állampolgárság nem fölváltja a tagállami állampolgárságot, hanem arra ráépül: aki egy tagállamnak állampolgára, az Uniónak is állampolgára.⁴³ A tagállami állampolgárság megszerzéséről kizárólag a tagállamok döntenek.

2. A RÉGIÓK. A HATÁRON TÚLI MAGYAROK KÉPVISELETE AZ UNIÓS INTÉZMÉNYEKBE

Ez a fejezet azt a kérdést vizsgálja, hogy várható-e a határon túli magyarok által lakott területek autonómiafokának növekedése az uniós csatlakozástól. Régióknak minősülnének-e az Európai Unióban szokásos ismérvek szerint, és alanyai lehetnének-e közösségi regionális támogatásoknak. Röviden arra is utalok, hogy az Unió mely intézményeiben jelenhetnek meg választott határon túli magyar képviselők.

A regionális támogatások elosztása az Unióban

A regionális fejlesztést megvalósító öt pénzügyi alap: az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap, az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap, a Halászati Orientációs Finanszírozási Eszköz és a Kohéziós Alap (az első négyet szokás strukturális alapoknak nevezni)⁴⁴ 2000 és 2006 között éves átlagban 30 milliárd eurónyi éves költségvetéssel rendelkezik. A regionális támogatások nagy része (az úgynevezett 1. célcsoport) az elmaradott, az Unió egy főre eső átlagos bruttó hazai termékének 75%-át el nem érő régiók fejlesztését szolgálja. A Bizottság a tagállamok által szolgáltatott statisztikai adatok alapján tartja nyilván egy-egy terület fejlettségét, és

⁴³ EKSz 17. cikk.

⁴⁴ EKSz 158. és köv. cikkek.

e szerint dönt a támogatandó régiók listájáról. Három statisztikai területegység szerepel a közösségi nyilvántartásokban NUTS⁴⁵ I., II. és III. néven. A regionális támogatások 1. célcsoportjának címzettjei a statisztika szempontjából második legnagyobb NUTS II. egységek, melyek az Unióban átlagosan 1,83 millió fős lakosságot számláló területek.⁴⁶ A Bizottság javaslata szerint – mely a csatlakozó országok területi statisztikai rendszerének kialakítására vonatkozik – az új tagállamokban 800 ezer és 3 millió lakos közötti NUTS II. régiókat kellene létrehozni, a javasolt küszöbötől különleges közigazgatási vagy földrajzi okokból lehetne eltérni.⁴⁷ Ekkora régiókban a határon túli magyar lakosság könnyűszerrel minorizálható, kivéve esetleg az ezen a szinten is jelentős székelyföldi magyar tömböt; Romániában azonban úgy alakítottak ki nyolc, 2–3,8 milliós lakosságú NUTS II. régiót, hogy a Székelyföldet a Kárpátok mindkét oldalára kiterjedő „Központ” egységbe sorolták, ezzel megszüntetve magyar többségét. Pedig az Unió majd minden tagállamában vannak 100–300 ezres NUTS II. régiók is, legkisebb ilyen egység a finn Åland-szigetek 30 ezres lakosságával. A Régiók Bizottsága – mely közösségi szinten hivatott arra, hogy a helyi és regionális érdekeket megjelenítse – a bizottsági javaslat módosítását indítványozta, és az autonóm területeknek az eredetileg nagyrégióknak járó NUTS I. státuszt adna akkor is, ha azok méretük alapján csak a II. vagy III. kategóriába tartoznának.⁴⁸ A különleges kis-regiók kialakítása azonban nem a Közösségtől, hanem kizárólag a tagállam közigazgatási rendszerétől függ, a tagállamon belüli erőviszonyok kérdése.

A regionális támogatások kisebbik része – az úgynevezett 2. célcsoport – szerkezetátalakítási nehézségek orvoslására szolgál, legyen szó hanyatló ipari, mezőgazdasági vagy halászati területekről. E célcsoport esetében a Bizottság meghatározza, hogy egy-egy tagállam lakosságának mekkora hányada részesíthető a támogatásból, de a tagállam határozza meg, hogy melyek legyenek a címzett területek. A munkaerő-piaci nehézségek leküzdését szolgáló 3. célcsoport és a Kohéziós Alapból származó támogatások címzettjei eleve a tagállamok.⁴⁹ Mindebből az következik, hogy a regionális támogatások kedvezmé-

45 Nomenclature des unités territoriales statistiques, a területi egységek statisztikai névjegyzéke.

46 Horváth Gyula: *Európai regionális politika*. Budapest-Pécs, Dialóg-Campus, 1998, 501.; Király Miklós: *A diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság joggyakorlatában*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1998, 339. és kövk.

47 COM (2001) 83.

48 *Bulletin of the European Union* 11/2001, 1.3.11.

49 Kende Tamás - Szűcs Tamás: *Az Európai Unió politikái*. Budapest, Osiris, 2001, 69.

nyezettje vagy a tagállam egésze, vagy egy NUTS II. régió egésze: ez pedig egyik esetben sem lehet valamilyen elsősorban magyar jellegű terület.

Kifejezetten magyar többségű egységek csak a NUTS III. szinten jelenhetnek meg. Míg a NUTS II. vagy NUTS I. egységeket sok tagállamban – megfelelő nagyságú közigazgatási egységek hiányában – több közigazgatási egység összevonása alkotja, a NUTS III. a mai gyakorlat és a Bizottság említett javaslata szerint is a tagállamban eleve létező valós közigazgatási egységekkel megegyező terület. Átlagos lakosságszáma az Unióban 340 ezer fő, de minden tagállamban vannak 100 ezernél kisebb, akár 20, 30 vagy 40 ezres NUTS III. egységek is. A bizottsági javaslat 150 és 800 ezer fő közötti nagyságban határozná meg az új tagállamokban kialakítandó egységeket, amiktől itt is el lehetne térni a NUTS II.-nél említett okokból. Szomszédaink jelenlegi közigazgatási rendszere szerint Romániában vannak magyar többségű ilyen egységek (megyék). A NUTS III. szint viszont a jelenlegi támogatási rendszerben nem játsszik a II.-höz hasonló szerepet.

A határon túli magyar közösségek szempontjából nem kedvező az a tény sem, hogy a támogatások *tagállamon vagy NUTS II. régión belüli* felhasználásáról is a tagállamok központi szervei döntenek. 1988 után a Bizottság – saját pozícióját erősítendő a tagállamokkal szemben – kísérletet tett arra, hogy mobilizálja a helyi és regionális civil szereplőket, és a regionális fejlesztési programok kialakításának jogát fokozatosan a tagállamok helyett egyfelől közösségi, másfelől állam alatti szintre helyezze; a 90-es évek derekától azonban a tagállamok sikerrel állták útját ennek a törekvésnek.⁵⁰ Jelenleg a nagyobb jelentőségű támogatások elosztásáról Németország és Belgium kivételével minden tagállamban a központi kormány dönt, a kisebb támogatásokat regionális szinten osztják szét, de szigorú központi ellenőrzés mellett; akad olyan tagállam is, ahol minden pénzfelhasználásról a központi kormányzat dönt.⁵¹ A civil „partnerség” követelménye 2000-től elvileg újra előtérbe került, legújabbban azonban a támogatási programok lebonyolítására minden tagállamban külön hatóságot állítottak föl, ami ismét csak a döntési jogosultságoknak a tagállami szinten való koncentrálódását segíti elő a közösségi és helyi szint rovására.⁵² A jelen állapot szerint tehát a határon túli magyarság valószínűleg pontosan akkora részt tudna kiharcolni magának a közösségi regio-

50 2052/88/EGK rendelet. Bache, Ian: *The Politics of the European Union Regional Policy*. Sheffield Academic Press, 1998, 137–143.

51 Horváth: i. m. 297–298.

52 Kende – Szűcs: i. m. 72. 78.

nális támogatásokból, amekkora részt a hazai erőforrásokból kiharcol magának: a közösségi jog ehhez kevés támogatást nyújtana. Van ugyan példa arra, hogy régiók, sőt helyi önkormányzatok az Európai Bíróság előtt próbálnak fellépni a jogaikat vagy érdekeiket sértő döntések ellen és számukra kedvező döntések elmaradása esetén. Eddig kb. negyven ilyen per indult, a közösségi jog alapján azonban csak akkor van esély kedvező bírói döntésre, ha az önkormányzat megfelelő autonómiafokkal bír ahhoz, hogy a közösségi jog kritériumai szerint a bíróság előtti eljárás kezdeményezője lehessen,⁵³ és nem pusztán egy általános jogelvre – diszkrimináció-tilalom, arányosság követelménye – vagy gazdasági érdekre – pl. a terület számára fontos iparág vagy munkavállalói réteg helyzete – hivatkozik, hanem a közösségi jogban szereplő, a területre vonatkozatható konkrét kedvezmény vagy elv megsértésére. Például sikeresek voltak azok a perek, amelyeket egyes tagállamok tengerentúli területei indítottak az EK Sz kifejezetten rájuk vonatkozó IV. része szabályainak megsértése miatt.⁵⁴

Az elmondottak alól kivételt képeznek azok a programok, amelyek a határon átnyúló együttműködések támogatását szolgálják. Az Európai Uniónak INTERREG és PHARE CBC nevű két nagy és tucatnyi egyéb ilyen programja van. A nemzetközi kereteket nem az Európai Közösségek, hanem az Európa Tanács fektette le két évtizeddel ezelőtt egy keretegyezmény formájában. Ennek alapján 1995-ben Európában 49 ilyen együttműködés létezett helyi vagy regionális önkormányzatok, gazdasági és civil szereplők között, a környezetvédelemtől a munkahelyteremtésen át a turizmusig sokféle területre kiterjedően. Magyarországon az évtized végére nyolc állandó határ menti együttműködés alakult ki (pl. Nyugat-Pannónia Eurorégió, Duna-Maros-Tisza Regionális Együttműködés, Kassa-Miskolc Euro régió).⁵⁵ A közösségi programok mind az Unió belső, mind külső határain működő együttműködések számára elérhetők, sőt az Unióval határos területek gazdasági, infrastrukturális, humán fejlesztésére is felhasználhatók. Ezek a pénzforrások tehát mind az Unión belülre kerülő, mind pedig az Unió határáként funkcionáló magyar–magyar határvidékek számára igénybe vehetőek

53 EK Sz 230. cikk (4). bek. és 232. cikk (3). bek.

54 Pl. T-32,41/98 *Nederlandse Antillen v. Bizottság*, T-310/97 R *Nederlandse Antillen v. Tanács*. Piet van Nuffel: What's in a Member State? Central and Decentralized Authorities before the Community Courts. *Common Market Law Review* 2001/4, 872. 887–890.

55 Horváth: i. m. 254.; Stephanie Sersli – Kiszél Vilmos: *A határon átnyúló együttműködés irányvonalai*. Ipoly Unio, 2000.

lennének, illetve ez részben már ma is lehetséges. E körülmény jelentős gazdasági és politikai haszonnal járhat a határon túli magyarok számára. Ez a fajta közösségi támogatási mód a fent tárgyalt regionális támogatásokkal ellentétben politikai szempontokat is magába foglalhat, egy-egy problémás területre az Unió esetleg külön pénzforrásokat is mozgósít, példa erre a belső ír határ-régiókat támogató PEACE program.⁵⁶

Képviselet a Régiók Bizottságában és az Európai Parlamentben

Az Európai Unióban a Régiók Bizottsága hivatott a helyi és regionális érdekek megjelenítésére. A bizottság szerepe az uniós döntéseket kísérő véleményalkotásra korlátozódik, bár erre az alapító szerződések elmúlt évtizedbeli módosításai folytán egyre több területen jogosult.⁵⁷ Tagjait a tagállamok javaslatára nevezi ki a Tanács, de jelenleg gyakorlat, a Nizzai Szerződés hatályba lépése után pedig előírás lesz, hogy a tagállamok csak olyan személyeket javasolhatnak, akiket előzőleg az önkormányzati választáson megválasztottak helyi vagy regionális szinten. Hazai mandátumuk megszűnésével a bizottsági tagság is megszűnik.⁵⁸ A bizottság létszáma – jelenleg 222 fő – és az ebből következő tagállami keretszámok azonban csak akkor teszik lehetővé a tagállam területének arányos képviseletét, ha decentralizált államról van szó. Ekkor ugyanis valószínű, hogy régióinak száma kisebb, mint a bizottsági helyeinek a száma: például a 21 német vagy a 9 osztrák land mindegyikének van egy-egy képviselője. A centralizált államok, így például Finnország, Görögország, Írország regionális szint hiányában helyi szinten megválasztott képviselőket küldenek a bizottságba, ami eleve esetleges a területi eloszlás szempontjából. A Nizzai Szerződéshez csatolt 20. számú nyilatkozat szerint Szlovákia 9, Románia 15 helyet kapna a bizottságban. Ennek fényében magyar helyi vagy középszintű képviselő csak a tagállamon belüli politikai erőviszonyok függvényében kerülhetne be a kinevezettek közé.

Az Európai Parlamentben Szlovákia 13, Románia 33 képviselői helyely bírna csatlakozása esetén az említett nizzai nyilatkozat szerint. A Parlament képviselőit a tagállamokban tartott általános és közvetlen európai parlamenti választások útján választják meg, a választás rendszerét a tagállam határozza

⁵⁶ Bajtay Péter: A határmenti együttműködés gyakorlati módszerei és tapasztalatai Nyugat-Európában. In: 18. Szervezéstudományi Akadémia a határon átnyúló régiók fejlesztéséről. Nyíregyháza, 1997. 13–20.

⁵⁷ EK Sz 263. és köv. cikkek.

⁵⁸ Jan Kottmann: Europe and the Regions: Subnational Entity Representation at Community Level. *European Law Review* 2001/2, 168–169.

meg, tagállamokban az arányos, listás rendszer az általános. Ebből kiindulva Szlovákiában 1–2, Romániában 2–3 magyar európai parlamenti képviselői mandátumra lehetne számítani. Az Unió összes többi politikai szervébe a tagállamok kormányai jelölik ki képviselőiket.

Az uniós regionalizmus mérlege

Bár a regionális támogatások anyagi jólétet előmozdító hatásából természetesen részesülnének azok a határon túli magyarok, akik az Unióba bekerülő országokban élnek, az erőforrásokhoz csak a központi kormányokon keresztül jutnának. Ezért véleményem szerint jelentősebb politikai haszon sem várható a regionális politikából.

- A támogatások címzettje a jelenlegi rendszer szerint a NUTS II. régió, amely méreténél fogva csak a Székelyföld esetében lehetne magyar jellegű, ha a román politika ezt lehetővé tenné.

- A közösségi regionális támogatások elosztása a központi kormányok döntésén múlik: a jelen gyakorlat szerint nem lehetne Pozsonyt vagy Bukarestet megkerülve pénzhez jutni. Kivétel a határon átnyúló együttműködések támogatása.

- A NUTS III. szintű régiók között Romániában lennének magyar többségűek, ennek a szintnek azonban jelenleg inkább csak statisztikai jelentősége van.

- A Régiók Bizottságába és az Unió intézményeibe csak a szomszéd országok belső politikai helyzetének függvényében kerülhetne magyar képviselő. Az Európai Parlamentben viszont Szlovákia esetében 1–2, Románia esetében 2–3 magyar képviselői helyre lehetne számítani.

3. AZ UNIÓS JOG NÉHÁNY TOVÁBBI VONATKOZÁSA

Az Unió magját képező Európai Közösség fő célkitűzése az egységes piac, az ún. „négy szabadság” megteremtése: az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke akadálytalan mozgása az Unió belső határain keresztül. A személyek szabad mozgásának a témába vágó részeivel a tanulmány 1. fejezete foglalkozott. Az egységes piac néhány további vonatkozása is jelentős lehet a határon túli magyarok kisebbségi létének szempontjából. Ilyenek például a „transzeurópai hálózatok”, amelyek az Unió területét átfogó közlekedési, távközlési és energia-hálózatok.⁵⁹ Fejlesztésük azért közösségi cél, mert a határok eltű-

⁵⁹ EKSz 154. cikk.

nése által keletkező egységes belső tér előnyeit a gazdaság szereplői, a régiók, a települések és az uniós polgárok ezek segítségével jobban ki tudják aknázni. A transzeurópai hálózatok a magyar településterületnek az Unión belülre kerülő része tekintetében megkönnyítenék a Magyarország és a szomszédos uniós tagállamokban élő magyarok közötti kapcsolattartást is. Az egységes piac kulturális vonatkozásai közül jelentősége lehet a határon átnyúló televíziózásra és az oktatásra vonatkozó szabályoknak.

Közlekedés

A közúti árufuvarozás területén a közösség a nemzetközi fuvarozók számára az egész közösségre érvényes engedélyt vezetett be. Aki ilyenrel rendelkezik, az Unió minden tagállamában az ottani fuvarozókkal azonos feltételek – pl. úthasználati díjak – mellett végezhet nemzetközi, sőt belföldi fuvarozást.⁶⁰ Ez utóbbit – tehát egy állam két pontja közötti fuvarozást egy nem abban az államban honos fuvarozó által – a szaknyelv „kabortáznak” nevezi, s az államok általában nem engedik meg saját fuvarozóik gazdasági érdekeinek védelme céljából. Az Unióban a kabotázs megengedettsége viszont a szolgáltatások szabadságából következik. A közúti személyszállítás szabályozása ehhez hasonló: a közösségi személyszállítási engedély birtokosai nemzetközi menetrend szerinti vonalakon, belföldi vonalon pedig speciális menetrend szerinti járatokon (pl. munkás- vagy iskolabuszok) végezhetnek kabotázst.⁶¹ Például a VOLÁNBUSZ meghosszabbíthatja egy-egy járatát egy szomszéd országbeli célpontig úgy, hogy a határ és a végállomás között is megáll a megállóknál; a vonal működtetése így gazdaságosabb lehet, a határmenti régiók összeköttetése pedig megjavulhat. Hasonló szabályok vannak a hajóforgalomra is.⁶² A vasúti közlekedésben a közösség célkitűzése, hogy a hálózat (a sínek) és a szerelvények működtetését elválassa egymástól. Így lehetővé válik, hogy egy állam vasúti hálózatán bármely más tagállamban működő vasúttársaság vonatokat közlekedtesse. A szabályok előírják, hogy a sínhálózatot minden jelentkező számára azonos feltételek és díjszabás mellett kell rendelkezésre bocsátani.⁶³ Ebből fakadóan például a MÁV szerelvényei a mainál könnyebben közlekedhetnének szomszédos uniós tagállamokban is. A köz-

60 EKSz 70. és köv. cikkekk; 881/92/EGK, 3118/93/EGK rendeletek.

61 684/92/EGK, 12/98/EK rendeletek.

62 3921/91/EGK rendelet.

63 91/440/EGK, 2001/14/EK irányelvek.

úti és vasúti személy- és áruszállítás adminisztratív korlátainak lebontása persze csak lehetőség, a megvalósulás gazdasági racionalitás kérdése. Mégsem lehetetlen, hogy megélenkülő határmenti kapcsolatok esetén jelentősége lehet e szabályoknak. A közlekedési infrastruktúra fejlesztése kiemelt közösségi cél, a '90-es évek második felében 14 transzeurópai hálózatfejlesztési célkitűzést támogattak közösségi forrásokból; a közösség által számontartott 19 összeurópai főközlekedési útvonalból 9 a Kárpát-medencén is áthalad, így ezek fejlesztésének európai közösségi támogatása is remélhető.⁶⁴

Távközlés

A vasúti közlekedéshez hasonlóan itt is a hálózatot működtető távközlési szervezet és a szolgáltató szétválasztása a közösség követelménye. Vezetéken jeleket továbbító (telefon, kábel-TV) vagy műholdon, illetve rádióhullámon (rádió, TV, mobiltelefon) sugárzó szervezetek egyaránt kötelesek hálózatuakat más szolgáltatóknak bérbe adni. A közösségi szabályok gondoskodnak az egyenlő és méltányos versenyfeltételekről, és arról, hogy a hálózatok egymással megfelelő módon összekapcsolhatók legyenek a fogyasztók kiszolgálása érdekében.⁶⁵ E szabályok biztosíthatják Magyarország és a szomszédos uniós tagállamokban élő magyarok közötti információáramlás akadálytalanságát és azt, hogy ez ne legyen költségesebb, mint a határokon belüli információáramlás. A technikai haladás e szabályoknak növekvő jelentőséget kölcsönözhet.

A határon átnyúló televíziózás

Az Unióban a műsorszolgáltató alapítási helye szerinti államnak kizárólagos joga van arra, hogy a szolgáltató (TV-csatorna) működési feltételeit meg szabja, és törvényes működését ellenőrizze. Ebből az elvből az következik, hogy egy másik tagállam – rendkívüli körülmények kivételével – nem befolyásolhatja a TV-csatorna működését azon az alapon, hogy műsora ebben a másik tagállamban is fogható; ez még akkor is így van, ha az adás kifejezetten, szándékosan és kizárólag a másik tagállam közönségét célozza meg. A tagállamoknak lehetővé kell tennie más tagállamokbeli TV-adások tovább sugárzását és vételét.⁶⁶

64 Kende-Szűcs: i. m. 272–277.

65 90/387/EGK, 90/388/EK, 97/33/EK irányelvek.

66 89/552/EK irányelv. Kende-Szűcs: i. m. 436–442.

Oktatás

A migrációról szóló fejezetben leírtak szerint az Unió más tagállamából érkező munkavállalót nem lehet hátrányosan megkülönböztetni az állam saját polgáraitól. Ebből fakadó jogainak egyike, hogy iskolaköteles korú gyermeke a tagállamban az ottani feltételek szerint jogosult az általános és a középfokú oktatásban való részvételre.⁶⁷ A felsőfokú oktatásban való részvétel minden uniós polgár joga az illető tagállamban szokásos feltételek szerint, tagállami állampolgárokkal egyenlő feltételek mellett, ami például azt is jelenti, hogy ha a felsőfokú oktatás egy tagállamban ingyenes, akkor ott más tagállamok polgárai is ingyen járhatnak főiskolára-egyetemre.⁶⁸

Mindennek akkor van értelme, ha az egyik tagállamban megszerzett végzettséget és szakképesítést (szakképzettséget) a többi tagállam is elismeri. A közösségi jog ezt a személyek szabad mozgásának követelményéből vezeti le. A jelenlegi *magyar szabályozás* szerint a 2001. évi C. tv. alapján a végzettségek elismerésének alapja a külföldi oktatási intézménybeli képzés idejének és szintjének azonossága a megfelelő hazai képzés idejével és szintjével. Szakképesítés elismeréséhez viszont a képzés tartalmának, szakmai és vizsgakövetelményeinek a hazaival való megfeleltethetősége is szükséges, eltérés esetén szakmai gyakorlatot, vizsgát lehet előírni. A szomszédos államok viszonylatában kétoldalú egyezmények módosítják a képet: a szlovákiai, ukrainai, jugoszláviai alsó, közép- és felsőfokú végzettségek ezek szerint feltétel nélkül egyenértékűek a magyarországiakkal, Románia esetében az elismerés az általános szabályok szerint lehetséges. A szakképesítések elismerése minden esetben a hazai törvény alapján történik.⁶⁹ A *közösségi szabályozás* hasonló ehhez, de ott a tagállamnak kötelessége elismerni minden, honosításra benyújtott oklevelet – sőt bizonyos esetekben a nem iskolai képzésben, hanem igazolt gyakorlat útján szerzett ismereteket is –, legfeljebb, ha a képzés idejét vagy tartalmát tekintve különbséget állapít meg, maximált időtartamú alkalmazkodási időszakot vagy alkalmassági vizsgát írhat elő, és a kettő közötti választás joga a kérelmet benyújtó uniós polgárt illeti meg.⁷⁰

67 1612/88/EGK rendelet.

68 293/83 Gravier v. Liège-ügy. Király Miklós (szerk.): *Az Európai Közösségi kereskedelmi joga*. KJK, Budapest, 1999, 91.

69 Szlovákia: 60/1991., Ukrajna: 14/1999., Románia: 102/99. sz. Korm. r., Jugoszlávia: 23/1981. sz. MT r.

70 89/48/EGK, 92/91/EGK, 99/42 EK irányelvek; néhány szakma honosítási kérdéseit külön irányelv szabályozza.