



NAGY BOLDIZSÁR

A HÍD, A HATÁR

LIII. évfolyam 36. szám, 2009. szeptember 4.



A határ: híd, mely összeköt, legyőzi az elválasztottságot, a határ ajtó, mely csukva vagy nyitva áll, fogalmazta meg Georg Simmel 1909-ben a *Tag* megnevezésű „modern, illusztrált újságban”. A Komáromot Révkomárommal összekötő híd 2009. augusztus 21-én ajtóvá változott, mégpedig olyan ajtóvá, amelyet a Magyar Köztársaság elnökének orrára csaptak. Száz évvel Simmel cikkének megjelenése után, egy reményeink szerint még „modernebb” világban miképp eshet meg ez? Jogilag megengedhető-e az Európai Unióban, hogy egy tagállam a másik tagállam államfőjét kizárja a területére lépésből?

Az alábbi sorok mondanivalója egyszerű: kezdetben áttekinti a példátlan incidens lehetséges jogi értelmezési kereteit, majd amellet száll síkra, hogy a jog ebben az ügyben irreleváns, jogorvoslatot keresni értelmetlen, mert a jogi út magát a bajt nem orvosolná. A baj természetét szimbólumhasználatunk elemzésével tárhatjuk fel - de ahhoz más szakember kell, nem e sorok írója, nemzetközi jogász.

A belépés megtagadása jogilag két síkon vizsgálható: az Európai Unió szabályai és az általános nemzetközi jog normái alapján.

Az EU-jog megcsúfolása

A látogatás délutánján a pozsonyi magyar nagykövetség épp elérhető diplomatájára rátukmált jegyzék (mely már elindulása után érte utol az elnököt) szerzői, mielőtt megragadták az alkalmat, hogy a szlovák Külügyminisztérium mély tiszteletéről biztosítsák a Magyar Köztársaság pozsonyi nagykövetségét, tíz sorban fejtették ki álláspontjukat. A magyar sajtóban gyakorlatilag nem idézett, de a Köztársasági Elnöki Hivatal honlapján - mindmáig nem hivatalos fordításban - olvasható szöveg magja a következő: „...a biztonsági kockázatokra való tekintettel a Szlovák Köztársaság illetékes szervei az Európa Parlament és az Európai Tanács 2004/38/ES (sic!), 2004. április 29-ei Irányelve, valamint a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának, az idegenek tartózkodásáról hozott 48/2002 Z. z. számú törvénye és annak további előírásai és a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának a Rendőri Testületről hozott, 171/1993 sz. törvénye és annak további előírásai értelmében megtagadta a Magyar Köztársaság elnökének, Sólyom László úrnak a Szlovák Köztársaság területére történő belépését 2009. augusztus 21-én.”

Dodonai, annyi biztos. Már az sem egyértelmű, hogy egy napra tiltották-e meg a belépést, vagy a dátum csak azt tükrözi, hogy mikor tiltották meg („örökre”?) a beutazást. S vajon kik az „illetékes szervek”. A komáromi hídon Ján Packa, Szlovákia országos rendőrfőkapitánya és Milan Marko, a szlovák közjogi méltóságokat védő hivatal elnöke várt a magyar államfőre, de aligha ők döntöttek ilyen súlyú ügyben. Hagyjuk, nézzük a joginak tetsző érvet, a 2004/38 EK (az „ES” végződés téves a fordításban) irányelvre és a feltehetően azt a szlovák jogba átültető két törvényre hivatkozást. Jogilag kezelhetetlen, ha nem neveznek meg konkrét cikkelyt, de itt érthető - az adott

irányelvben ugyanis nincs erre az esetre alkalmazandó szabály (ebből fakadóan az azt átültető szlovák nemzeti törvényekben sem lehet, hiszen azok nem mehetnek túl az irányelven!).

Ez az irányelv „az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról” szól, beleértve annak korlátait. Lényegében kétféle tartózkodás szabadságát rögzíti. A három hónapnál rövidebb tartózkodás („szabad mozgás”) egy másik uniós állam területén semmilyen feltételhez nem köthető (még tartózkodási engedélyre sincs szükség!), és előfeltétele nem több mint érvényes uniós személyazonosító okmány megléte. A hosszabb tartózkodáshoz az állam megkövetelheti az úgynevezett tartózkodási kártya kiváltását és megfelelő jövedelem és egészségbiztosítás igazolását. Van-e olyan uniós polgár, aki kizárható a szabad mozgásból, „kitiltható” egy tagállam területéről? Van, természetesen. Közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okból korlátozhatóak e jogok, ha az intézkedés megfelel az arányosság elvének, és kizárólag az érintett személyes magatartásán alapul, olyan magatartáson, amely „valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt [jelent] a társadalom alapvető érdekeire” (27. cikk [2] bekezdés). Ugyanez a bekezdés eloszlatja a lehetséges félreértéseket: „általános megelőző megfontolásokon alapuló indokolások nem elfogadhatóak”. Tehát a szlovák fél által szóba hozott irányelv csak akkor engedi meg egy másik uniós tagállam polgárának a kizárását, ha az adott személy komoly bűnöző, terrorista vagy hasonló kriminális elem, és személyes magatartása konkrét, súlyos veszélyt jelent a társadalom alapvető érdekére.

Erre hivatkozni Sólyom László belépésének megtagadásakor abszurd.

A hídon átkelésre az Unió másik szabálya vonatkozott, mégpedig az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (*Schengeni határ-ellenőrzési kódex*) létrehozásáról. Ez a közvetlen hatályú, állami jogszabályba foglalás nélkül a nemzeti törvény erejével bíró és eltérést nem engedő közösségi szabály 20. cikkében napnál világosabban fogalmaz: „A belső határokat bármely ponton át lehet lépni anélkül, hogy személyellenőrzésre kerülne sor, függetlenül az adott személy állampolgárságától.”

Olvassuk figyelmesen: bárhol, függetlenül a személy állampolgárságától. Aki jogszerűen időz a schengeni területen, akár moldáv, akár venezuelai, akár uniós polgár, bárhol, bármikor átsétálhat, átutózik, átúszik egy másik schengeni ország területére, s a határon - csak azért, mert keresztezte azt - nem feltartóztatható. Sólyom László csónakon bárhol átszelhette volna a folyamot (fejvesztett szaladgálásra készítette Packa és Marko urakat), s még mindig elvonhatatlan jogával élt volna.

Ne cifrázzuk, a szlovák lépés az Európai Unió jogára támaszkodva nemhogy nem védhető, hanem annak durva megsértése. Ennek észleléséhez nem kell szakembernek lenni - a különben óvatos és pártatlan *Economist* a múlt heti számában ugyancsak kijelentő módon mondta ki, hogy a szlovák intézkedés megszegte az Unió jogát.

A nemzetközi jog sem kínál mentséget

Tegyük fel, hogy a nagy kapkodásban született jegyzéket készítő hivatalnokok felületessége hozta csúfos helyzetbe a szlovák államvezetést, és valójában arra gondoltak, amit Lajcák külügyminiszter hazai napilapoknak adott egész oldalas interjúiban hangsúlyoz: hogy a lépés Sólyom elnök védelmét szolgálta, mert szélsőséges elemek fenyegették. Nem engedhették meg, hogy „a szlovákiai és a magyarországi szélsőségesek összecsapjanak és súlyos incidensekre

kerüljön sor Révkomáromban" (*Népszabadság*, aug. 26.). Vegyük észre, hogy a külügyminiszter a politikustársai által végzett átokfutás romjait igyekszik eltakarítani. Nem a szlovák szuverenitás megsértéséről beszél, mint a kormányfő, Fico tette, elismeri, hogy Szent István közös királya volt a két népnek, és a biztonsági kockázat részletes boncolgatásáról is azt mondja, „nem lenne jó, ha ilyen irányt venne a párbeszéd" (*Magyar Nemzet*, aug. 27.). Diplomatikusan a kölcsönösség hiányát hangsúlyozza mindkét interjúban (miért nincs Cirill- és Metód-szobor a köztéren Révkomáromban, miért nem hívtak magas szintű szlovák politikusokat, miért nem szimmetrikus akciót hajtott végre a két elnök Szent István szobrának révkomáromi és Ján Kollár budapesti [leendő] emléktáblájának felavatásával). Megkerüli hát a jogi kérdéseket, és diplomáciai érvekkel mentetgeti a menthetetlent.

Miért nem használ nemzetközi jogi érveket, szakmája legfontosabb eszközét? Mert nincs olyan, amely a szlovák lépést igazolná.

Sólyom László látogatása hivatalosan egyeztetett államfői út lett volna. Magánjellegét csak az adta, hogy nem a fogadó állambeli partnerével találkozott volna (Gašparovič megüzente, hogy az adott napon nem ér rá, mert szabadságon lesz), hanem a révkomáromi helyi politikusokkal, s meghívója sem állami szerv, hanem a Szent István Szoborbizottság volt. Ugyanakkor útját - mint erről Kumin Ferenc, a Köztársasági Elnöki Hivatal főosztályvezetője nyilatkozott - egy Révkomáromban járt delegáció készítette elő, amely a szlovák Külügyminisztérium jelen lévő képviselőivel konzultált. Az ilyen előkészítő látogatásokon egyeztetik a személyi védelmet ellátó testőrök rádiófrekvencia-használatát, fegyverviselési szabadságát, az útvonalakat és így tovább. Egy nappal az államfő, a kormányfő és a házelnök közös nyilatkozatával nekilendülő tiltakozási hullám előtt még teljes együttműködést tapasztaltak szakértői szinten, ott a biztonsági kockázatok kérdése - a sajtóbeszámolók szerint - nem merült fel.

Mi lett volna a teendő, ha valóban van biztonsági kockázat, mit kíván a nemzetközi jog a veszélyeztetett külföldi politikusok védelmében vagy a nemzetközi események kapcsán előrelátható randalírozás, utcai összecsapások megelőzése érdekében?

Tapasztalatban nincs hiány, a G8-ak találkozóitól George W. Bush budapesti látogatásán át a futball-Európa-bajnokságokig. Érdekes módon a látogatás kihullik a nemzetközi diplomáciai jog egyezményeinek amúgy sűrűn szőtt hálóján, mert nem tartozik sem az 1961. évi bécsi egyezmény - amely az állandó diplomáciai képviselőkkel és a diplomaták védelmével foglalkozik (de az alkalmi küldöttségekkel nem) - alkalmazási körébe, sem a Szlovákiát kötelező, 1969. évi többoldalú egyezmény hatálya alá. Az utóbbi az ad hoc diplomáciai missziók jogállását rendezi, viszont csak államtól államhoz küldött, egyetértésben megállapított feladatokat végrehajtó diplomáciai missziókat véd, így esetünkre nem vonatkozik. Van még egy - mindkét országot kötelező - nemzetközi egyezmény, a nemzetközileg védett személyek, köztük a diplomáciai képviselők ellen elkövetett bűncselekmények megelőzéséről és megbüntetéséről szóló, 1973-ban, New Yorkban megkötött megállapodás, amely azonban nem azzal foglalkozik, miképpen kell a védett személyek biztonságát szavatolni, hanem azzal, miképp kell a merényleteket elkövetőket megbüntetni vagy kiadni. Az 1973-as egyezménynek van azonban egy fontos gondolata. A 2. cikk (3) bekezdése szerint az emberölés, az emberrablás vagy a nemzetközileg védett személy személye vagy szabadsága ellen irányuló egyéb támadás büntetendővé tétele és ahhoz súlyos büntetés rendelése (az egyezmény tulajdonképpeni tárgya): „...semmilyen módon nem csorbítja az Egyezményben részes államoknak a nemzetközi jogból származó azokat a kötelezettségeit, hogy megtegyenek minden szükséges intézkedést a nemzetközileg védett személy személye, szabadsága és méltósága ellen irányuló minden más támadás megakadályozása érdekében".

Ezt a kötelezettséget megerősíti a 4. cikk, amely azt kívánja a felektől, hogy tegyenek meg minden gyakorlati intézkedést a tiltott bűncselekmények előkészületének megelőzésére is.

Szlovákia tehát köteles lett volna - megengedem, Magyarországgal együtt - minden szükséges intézkedést megtenni a Sólyom László személye, szabadsága és méltósága ellen irányuló esetleges támadás megakadályozása érdekében, akár szlovák, akár magyar szélsőségesek készültek volna ilyen elkövetni. A minden szükséges intézkedés azonban nem foglalhatja magában a látogatás betiltását, mert ezen az alapon a futball-Eb-t is lefújhatnák, mondván, a szurkolók összecsapása másképp nem előzhető meg. Ha nagy a biztonsági kockázat (ami esetünkben aligha igaz), akkor fokozott elővigyázatossággal kell eljárni, ahogy azt az Egyesült Államok elnökének látogatásakor kétféle módon megszervezték, de módot kell találni arra, hogy a látogatás célja teljesüljön. Ha a nyílt téren elmondott beszéd orvtámadás veszélyének teszi ki a politikust, zárt térbe kell költöztetni a rendezvényt, ha az adott terem vagy épület nem jól védhető, más helyszínt kell találni. Nem sorolom, főleg, mert valószínűtlennek látszik, hogy egy megyei futballmérkőzésen szokásos rendbontásnál többre kellett volna felkészülni.

Vitarendezés, tanulság

Egyértelmű a jogsértés, hol perelhetünk, csattan fel a harcias kérdés. Luxembourgban persze, az Európai Bíróságnál. Valóban az Európai Közösséget létrehozó szerződés 227. cikke szerint ha az egyik állam úgy véli, hogy a másik tagállam megsértette az alapító szerződésből vagy az azokat részletező rendeletekből, irányelvekből fakadó kötelezettségeit, akkor a bíróság elé rángathatja. A Schengen-kódex megsértését zeneszóval megállapítaná a bíróság. De minek? Államok nem szokták egymást perelni a közösségen belül, a 2007-ben kiadott mérvadó magyar kézikönyv elenyésző számú ügyről tud, s a külföldi szakirodalom az elmúlt fél évszázadban született összesen kevesebb mint fél tucat ügyét áttekintve gyakorlatilag holt betűnek látja ezt a lehetőséget. (Összehasonlításképp: a bíróság évente több mint félezer - más alapon indult ügyet - fejez be.)

Akkor járjon el az EU mint olyan, a Bizottság vagy a Tanács, szorgalmazzák sokan, beleértve a *Die Welt* cikkíróját. Aki ismeri az Unió jogrendszerét, tudja, hogy az egyes szervek cselekvési tere pontosan kimért, uralkodó eszme a szubszidiaritás, tehát az Unió csak akkor léphet, ha nemzeti szinten egy ügy nem megoldható, s egyben igaz az is, hogy az adott szervet az eljárásra felhatalmazta az alapító szerződések valamelyike. A kétoldalú politikai viták megoldása nem szerepel az Unió feladatai között, egyik pillére sem ezzel foglalkozik. Természetesen nincs akadálya annak, hogy informális módon a külügyminiszterek beszélgessenek az ügyről - feltehetően nem plénum előtt, hanem ad hoc csoportokban -, de nincs olyan formális eljárás, amelyet Magyarország kezdeményezhetne. Az Uniónak közös külpolitikája van, de a tagállamok torzsalkodásának elsimítását szolgáló általános eszközrendszere nincs!

Eljárhatna viszont egy békéltető bizottság, amelyet az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet tagállamai állítottak fel az 1992-ben megkötött, a békéltetésről és a választottbíráskodásról szóló stockholmi egyezményben. A bizottság eljárása bizalmas, a részvétel kötelező, de a felek nem kötelesek a bizottság javaslatait megfogadni. Eljárhatna, ha Szlovákia nem tartozna (Oroszával együtt) azon EBESZ-tagok nagyon szűk körű klubjába, amelyek nem fogadták el magukra nézve kötelezőnek az egyezményt.

Sebaj. Az ügy ugyanis lényegét tekintve nem jogi, nem az a kérdés, megsértette-e a jogot Szlovákia. A baj az, hogy az Európai Unió és az 1995. évi magyar-szlovák jószomszédi és baráti

kapcsolatokra vonatkozó egyezmény (az alapszerződés) szellemét sértette meg. E cikk nem kíván a bel- és külpolitikai okok mérlegelésébe belefogni, ezekben nincs hiány, inkább egy általánosabb hipotézissel zárul.

Roszzul bánunk a szimbólumainkkal, politikusaink pedig különösen. A szimbólum nem ikon, nem index és nem allegória, nem valaminek a tükröző ábrázolása, fizikai jele vagy egyértelmű megtestesítője, hanem egy komplex jelenség, amit nem szabad egyetlen jelentés kalodájába szorítani. A szlovák oldalon úgy látták, a Szent István-szobor avatása terjeszkedés, revansizmus, a szlovák főhatalom kétségbe vonása. Sólyom László úgy véli, a környező országokban a magyar nemzeti ünnepek környékére tervezett - s ismétlődően ellenállásba ütköző - magánlátogatásai nem egyebek, mint szimbolikus gesztusok, melyekkel a határain kívül élő magyarok sorsáért érzett felelősség kifejezését valósítja meg. Félek, mindkét látásmód leegyszerűsítő, önmagába zárkózó. A külföld összecsapásukat atavisztikus kelet-európai kakaskodásnak, operettküzdelemnek látja, ha jókedvű. Ha pesszimista, akkor a semmiségekből kirobbanó háború rémképét festi fel. Világosítsuk fel őket, világosítsuk fel magunkat arról, hogy készen állunk közös történelmünk összetettségét ekképp látni. Alkalom erre már a napokban a miniszterelnökök találkozásán fog adódni. Lássuk, élnek-e vele.

 [nyomtatás](#)