

A VIDÉKI KÖZÖSSÉG KONCEPCIÓJÁNAK VÁLTOZÓ KATEGÓRIÁJA ÉS JELENTŐSÉGE A FÖLD MINT TERMÉSZETI ERŐFORRÁS VISZONYÁBAN*

SZILÁGYI JÁNOS EDE**

Jelen tanulmány a vidéki közösségek, illetve agrárközösségek (a továbbiakban együtt vidéki közösségek) jogi koncepciójával foglalkozik elsődlegesen az Európai Unió jogának, illetve az Európai Unió tagállamainak nemzeti joga kapcsán. A vidéki közösségek jogi koncepciója – több más mellett – azáltal bír fontossággal Magyarország számára, hogy a nemzeti földforgalmi szabályozásának kialakításakor a vidéki közösségek védelme meghatározó indok volt. Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata szerint pedig a vidéki közösségek bizonyos típusú védelme jogszerű indok lehet a földforgalmi korlátozások kialakításánál. Ezért is vetődik fel a kérdés, hogy jogi vonatkozásait tekintve vajon mit is jelenthet a vidéki közösség.

Kulcsszavak: vidéki közösségek, agrárközösségek, társadalmi befogadás, Európa Tanács, EU-jog, EU tagállamok joga

The present article deals with the legal concept of rural communities and/or agricultural communities (hereinafter together referred to as rural communities) primarily in connection with the European Union (EU) law and the national law of the Member States of the EU. The legal concept of rural communities is significant for Hungary – among others – since the protection of rural communities was a determining reason at the time of the adoption of the new Hungarian land law restraining land transfers. According to the practice of the Court of Justice of the European Union, certain aspects of the protection of rural communities shall serve as a legal public interest objective for the application of national measures concerning land transfer. Therefore, this situation raises the question: what does the term ‘rural community’ mean.

Keywords: rural community, agricultural community, social inclusion, Council of Europe, EU law, EU Member State’s law

* A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, *Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban* című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

** Dr. habil. SZILÁGYI János Ede, PhD
egyetemi docens
Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Civilisztikai Tudományok Intézete
Munka- és Agrárjogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
civdrede@uni-miskolc.hu
ORCID: 0000-0002-7938-6860

Napjainkban számos tanulmány foglalkozik a vidéki közösségek szerepével, azok jelentőségével a vidéken található természeti erőforrások fenntartható használatában, továbbá mindazon nehézségekkel, amelyekkel a vidéki közösségek szembeesülnek, és amelyek miatt adott esetben elhagyni kényszerülnek a vidéki területeket. Ezzel szemben jogi szempontból a vidéki közösség meghatározásában, jogi fogalmának tisztázásában számos bizonytalanság érhető tetten. Ezen bizonytalanságok vizsgálata, illetve – lehetőség szerint – kiiktatása azért bizonyulhat fontosnak, mivel az Európai Unió (EU), illetve annak tagállamai (így hazánk) is fontos szerepet szánnak e vidéki közösségeknek fejlesztési politikájukban, különösen vidékfejlesztési politikájukban; e politika az Európai Unió szintjén elsődlegesen az ún. Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) ún. Közös Agrárpolitikájának (KAP) részeként került kibontásra az EU különböző stratégiai dokumentumaiban, másodlagos jogforrásaiban (például uniós rendeletek, irányelvek), illetve az uniós joganyag értelmezésére felhatalmazott Európai Unió Bírósága (EUB) által. Jelen kutatás mindezekre tekintettel azon kérdésre igyekezett választ adni egyfajta jogi megközelítésben, hogy mit jelent tehát a vidéki közösség kategória az Európai Unió, illetve Magyarország esetében. E kérdésnek különös aktualitást ad az, hogy Európai Unióban a vidéki (agrár-) közösség ún. „megfelelő életszínvonalának” biztosítása – az EUB által is elfogadottan – jogszerű indok lehet arra nézve, hogy egy tagállam mezőgazdasági földjei kapcsán a tagállam e természeti erőforrás – vagyis a (mezőgazdasági) föld – vonatkozásában az EUMSZ szabályaitól eltérő (vagyis például a tőke és személyek szabad mozgását korlátozó) szabályokat jogszerűen vezessen be.¹

Fentiekre tekintettel elsőként a vidéki közösségekre vonatkozó európa tanácsi jogi dokumentum (Vidéki Térségek Európai Chartája), illetve a kapcsolódó előkészítő anyagok (Hans Popp tervezetei) áttekintése történik meg. Minderre azért van szükség, mivel az ezt követően bemutatásra kerülő uniós politika – nevezetesen a Közös Agrárpolitika második pillérét képező vidékfejlesztés – legfőbb közpolitikai dokumentumainak és jogszabályainak a koncepcionális alapját is az Európa Tanács fenn hivatkozott anyagai képezik. Ezt követően a vidéki közösségekre vonatkozó magyar közpolitika, nevezetesen a magyar agrárpolitika legfőbb közpolitikai dokumentumainak (így például a Nemzeti Vidékfejlesztési Stratégiának, illetve az uniós támogatási dokumentumnak) és az azokhoz kapcsolódó jogszabályoknak az áttekintésére kerítünk sort.

1. AZ EURÓPAI UNIÓ VIDÉKFEJLESZTÉSI KONCEPCIÓJÁNAK EGYIK EREDŐJE: AZ EURÓPA TANÁCS VIDÉKI KÖZÖSSÉG KONCEPCIÓJA

Az Európai Unió vidéki közösségek létkérdéseivel foglalkozó jelenlegi fejlesztési politikájának, a vidékfejlesztési politikának több eredője is van, amelyek közül az

¹ A kérdéskör kifejtését részleteiben lásd KOROM Ágoston: Az új földtörvény az uniós jog tükrében. In: *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban* (szerk.: Korom Ágoston), Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013, 11–25.

Európa Tanács dokumentumainak különösen lényeges szerepe van.² Ezek közül pedig az Európa Tanácshoz köthető *Vidéki Térségek Európai Chartáját* fontos kiemelnünk.³

A Vidéki Térségek Európai Chartája hosszas előkészítés után született meg. A Vidéki Térségek Európai Chartájának előkészítésére a vidékfejlesztés két kiemelkedő képviselőjét kérték fel professzor *Joseph Hudault* (Franciaország) és Professzor *Hans W. Popp* (Svájc) személyében. Utóbbi személy szerzősége alatt – szoros összefüggésben Popp professzor díszdoktorrá avatásával a gödöllői Szent István Egyetemen – magyar nyelven is megjelent egy tervezet „A Vidék Európai Alapokmánya – 2. tervezet, 1994. november 8.” néven,⁴ s amelyhez Popp professzor egy magyarázatot is készített.⁵ A Charta e 2. tervezete ugyanakkor „*a nyugati államok számára még mindig túl radikálisnak tűnt*”.⁶ *Olajos István* ennek kapcsán jegyezte meg, hogy „*a tervezet számos erényét, a konkrét vidékfejlesztési és agrárpolitika elképzeléseit [nem vette át a Vidéki Térségek Európai Chartája]. Kimaradt azon funkciók értékelése, amelyek veszélyeztetik a vidéket [...] a politika joggá formálásakor erőteljesebben oda lehetett volna figyelni Popp professzor azon megállapításaira, hogy a közép-kelet-európai régiók[at][...] nem lehet egységesen, a nyugati elképzelések alapján fejleszteni.*”⁷

Fontos megjegyeznünk, hogy a Vidéki Térségek Európai Chartája és a későbbi uniós dokumentumok, jogszabályok is alapvetően a „vidéki területek” különböző kategóriáira építik fel a jogi szabályozást, és ehhez képest a „vidéki közösségek” koncepciója kevésbé kiérlelt jelenik meg a dokumentumban. Esetünkben azonban az uniós jognak a természeti erőforrások hasznosításánál felbukkanó „mezőgazdasági közösség” kategóriája kerül előtérbe, mivel ezek egyfajta védelme jogszerűen indokolhatja uniós keretek között például a mezőgazdasági földek forgalmának korlátozását. Ebből kifolyólag érdekessé válik, hogy e vonatkozásban milyen koncepció olvasható ki a Chartából. A vidéki közösségek kapcsán a Charta fontosnak tartja „*a vidéki társadalom pozitív vonatkozásainak és különösen a tradicionális családi életnek megőrzését a fiatalok fejlődése és a közösségbe történő integrációja érdekében*”.⁸ A Charta ugyancsak fontosnak tekinti a „*közösségi identitás megerősítését*”, valamint a „*vidék kulturális és történelmi jellemzőinek megőrzését*” (mindemellett a Charta nem kívánja hermetikusan elzárni a vidéki népességet a társada-

² OLAJOS István: *A vidékfejlesztési jog kialakulása és története*. Novotni Alapítvány, Miskolc, 2008, 19–28., 47–234.

³ Lásd ennek kapcsán Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation 1296 (1996) on *European Charter for Rural Areas*. Text adopted by the Assembly on 23 April 1996 (11th Sitting). <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=15330&lang=en>, 2018. április 17.

⁴ Lásd Hans POPP: *Földszolgálat*. Agroinform Kiadóház, Budapest, 2002, 127–139.

⁵ Lásd POPP: i. m. 109–126.

⁶ Győri-Nagy Sándor szavait idézi POPP: i. m. 10.

⁷ OLAJOS: i. m. 23.

⁸ Recommendation 1296 (1996), Appendix 2, 1. irányelv (alapelvek).

lom más közösségeitől!).⁹ Mindezek kapcsán Hans Popp professzor ugyanakkor arra is felhívja a figyelmet, hogy „néhol elégtelen beilleszkedésből fakadó feszültségekre vezet a városból menekülők, a vidéken (zöld övezetben) megtelepülni vágyók kirajzása”; Popp professzor a vidéki lakosság öntudata és önállóságérzete kapcsán utal arra is, hogy polgárai „mind politikailag, mind művelődésileg idegen befolyás alá kerülnek”. Ezáltal annak veszélye kísért, hogy a vidéki létforma egyik legbecsesebb sajátossága enyészik el;¹⁰ Popp professzor mindezen észrevétele ugyanakkor különösen – a később bemutatásra kerülő – Cork 2.0 Nyilatkozat fényében tűnhet érdekesnek.

A Vidéki Térségek Európai Chartájának végül elfogadott szövegéhez visszatérve, a Charta elsőbbséget kíván biztosítani az „olyan tevékenységeknek és kezdeményezéseknek, amelyek a közösség belső fejlődését teszik lehetővé, és – mindenekelőtt – amelyeket a vidéki közösség maga működtet illetve finanszíroz”.¹¹ A Charta a multifunkcionális mezőgazdaság egyik fontos feladataként illetve funkciójaként nevesíti a „vidéki értékek, életstílus, kulturális javak és hasonló társadalmi funkciók megőrzését a közösség számára”.¹² A Charta fontosnak tartja a vidék történeti és kulturális örökségének erősítését, a vidéki lakosok regionális kulturális önazonosságának erősítését és a közösségi aktivitás ösztönzését.¹³ A Charta egyik mai napig előremutató 15. irányelve a Közép- és Kelet-Európához tartozó vidéki közösségek eltérő sajátosságaira és ennek megfelelően a problémáknak az ezen eltéréseket figyelembe vevő kezelésére hívja fel a figyelmet. A Charta e vonatkozásban nagy szabadságot irányoz elő e régiók országainak a speciális politikájuk és intézkedéseik megválasztásában. Mindezek szolidaritást és együttműködést igényelnek.¹⁴ A Cork 2.0 Nyilatkozat ezen *expressis verbis* megkülönböztetést nem vette át.

A Charta fent kiemelt részei egy meglehetősen határozott és klasszikus vidéki közösség koncepciót rajzolnak ki. Részletes említésüket azért gondoltuk fontosnak, mivel a később ismertetett dokumentumok hasonló fogalmi elemeket nem, vagy alig tartalmaznak, ezzel szemben több is visszaütal (közvetve vagy közvetlenül) a Vidéki Térségek Európai Chartájára.

2. A VIDÉKI (AGRÁR-) KÖZÖSSÉGEK AZ EURÓPAI UNIÓ VIDÉKFEJLESZTÉSI SZAKPOLITIKÁJÁBAN, ILLETVE KAPCSOLÓDÓ JOGANYAGÁBAN

A következőkben elsőként a vidékfejlesztési politikában a vidéki közösségek koncepciója kapcsán végbement folyamatokat, ezt követően pedig az ehhez kapcsolódó uniós joganyagot tekintjük át.

⁹ Recommendation 1296 (1996), Appendix 2, 1. irányelv (alapelvek).

¹⁰ POPP: i. m. 130.

¹¹ Recommendation 1296 (1996), Appendix 2, 5. irányelv (foglalkoztatás és bevételek).

¹² Recommendation 1296 (1996), Appendix 2, 6. irányelv (mezőgazdaság és mezőgazdasági politika).

¹³ Recommendation 1296 (1996), Appendix 2, 11. irányelv (kultúra).

¹⁴ Recommendation 1296 (1996), Appendix 2, 15. irányelv (Közép- és Kelet-Európa).

2.1. A vidéki közösségek koncepciója az európai uniós szakpolitikában

Az Európai Unió vidékfejlesztési programjának alapját az integrált vidékfejlesztési politikáért címet viselő, Corki Nyilatkozat¹⁵ képezi, amely nevesítetten is az Európa Tanács vidékfejlesztési anyagaira támaszkodik, illetve abból nőtt ki. Maga a Corki Nyilatkozat meglehetősen érdekes módon jött létre. Ugyanis nem az EU valamely fő intézménye fogadta azt el (mint ahogy az más stratégiai dokumentumok esetében tipikus), hanem az ír uniós elnökség idejére szerveztek egy konferenciát,¹⁶ amelyen részt vevő személyek voltak azok, akik e nyilatkozatot hivatalosan elfogadták, erősítve ezzel a vidékfejlesztés alulról építkező jellegét. Magában a nyilatkozatban is feltűnik az életképes vidéki közösség (*viable rural communities*) megnevezés, de lényegében ennek kapcsán szinte semmiféle konkrét tartalmi elemet nem találunk. Önmagában a Corki Nyilatkozat így meglehetősen értéksemlegesnek (kissé kiüresedettnek) tűnhet, amely visszafogottság magyarázható ugyanakkor azzal is, hogy így az egyes tagállamok sokszínűségének enged nagyobb teret. Végső soron ugyanakkor az Európa Tanács Vidéki Térségek Európai Chartájára támaszkodhatunk e téren is.

Ezt követően majd két évtizedig a vidéki közösségek koncepcióját érintően nem számolhatunk lényegesebb fejleményről, amikor is elfogadásra került a Cork 2.0 Nyilatkozat,¹⁷ amelyben viszont már egy új vidéki közösség elképzelése jelenik meg. Ennek előtte azonban kitérünk azon korábbi tanulmányokra is, amelyek mintegy megelőzték magát a Corki Nyilatkozatot. A megelőzés szó itt a következőket takarja: a Corki Nyilatkozat maga még nem számolt a bevándorlással a vidéki közösségek kapcsán. Ismétlésképpen említjük, hogy a Corki Nyilatkozat háttéranyagát jelentő európai tanácsi munkaanyagban pedig leginkább, mint a vidéki közösségeket veszélyeztető tényező tűnik fel a helyi közösségbe történő bármilyen idegen elem betelepülése. Már az új, Cork 2.0 Nyilatkozat megjelenését megelőzően azonban az Európai Bizottság által alapított Európai Vidékfejlesztési Hálózat (ENRD) az Európai Bizottság által finanszírozott dokumentumokat¹⁸ tett közzé a

¹⁵ *The Cork Declaration – Towards an integrated rural development policy*. 9th November 1996. http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/dossier_p/en/dossier/cork.pdf, 2018. ápr. 17.

¹⁶ European Conference on Rural Development, EU, Cork, 7–9. 11. 1996.

¹⁷ *Cork 2.0 Nyilatkozat – „Jobb életminőség a vidéki területeken”*. Luxembourg, Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2016. https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/cork-declaration_hu.pdf, 2018. április 17.

¹⁸ Lásd például: *Migrant and refugee integration* (ed.: Matthias LANGEMEYER), Publications Office of the European Union, Luxembourg, July 2016, doi:10.2762/21927, https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/publi-eafrd-brochure-03-en_2016.pdf, 2018. április 17.

Examples of projects supporting social inclusion (ed.: Rob PETERS), Publications Office of the European Union, [–], June 2013, K3-AK-13-001-EN-C, <https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/8AD4A2D5-C355-06D9-1B68-E31A73E0A72B.pdf>, 2018. április 17.

ENRD: *How to support social inclusion of migrants and asylum seekers*. Factsheet, prepared for the ENRD Workshop (in Brussels on 17 March 2016) on LEADER/CLLD and Networking in Support of Social Inclusion, June 2016, https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/w8_factsheet3_migrants.pdf, 2018. április 17.

bevándorlási vidékfejlesztési politikába, egyúttal a bevándorló személyek vidéki közösségbe való integrálásáról. Ennek okán fontos lehet ezen dokumentumok áttekintése is.

2.1.1. A vidéki közösségek új koncepcióját előrevetítő ENRD-dokumentumok

Az Európai Vidékfejlesztési Hálózatot (ENRD) az Európai Bizottság ún. AGRI DG-je 2008-ban hozta létre, amely egyfajta keretet teremt arra, hogy a vidékfejlesztés által érintett személyek és szakértők tapasztalatcseréje minél hatékonyabban megvalósuljon.¹⁹

A bevándorlási kérdések nem a 2015-ben tetőzött tömeges illegális migrációs válság idején jelentek meg az ENRD dokumentumaiban, hanem már azt megelőzően is. A következőkben röviden az e kérdéskör kapcsán kiadott dokumentumokat tekintjük át egészen a Cork 2.0 Nyilatkozat elfogadásával bezárólag.

Az ENRD már publikált bevándorlást támogató vidékfejlesztési jelentést az EU jelenleg folyamatban lévő 2014–2020-as költségvetési periódusa, illetve az azt megalapozó uniós joganyag elfogadása előtt is, nevezetesen a korábbi, 2007–2013 költségvetési időszakban. Egy 2013. júniusi lezárású, az Európai Bizottság AGRI DG-nek egyik vezetője által főszerkesztett ún. projektkiadvány²⁰ a társadalmi befogadás (*social inclusion*) témakörében jelentetett meg ezzel kapcsolatban olyan követendő svéd modellt, mint amilyen például az évente 400 bevándorlót befogadó *Borlänge*-ben valósult meg, amelyben a helyi mezőgazdálkodók szomáliai, iraki, koszovói és azerbajdzsáni bevándorlókat próbáltak meg bevonni az üzemeikbe.²¹ A projektkiadványban a társadalmi befogadást arra utalással vezetik be, hogy a 2007–2013-as költségvetési időszakban is már számos olyan vidékfejlesztési projekt volt, amelyben a vidéki élet minőségének javítását a társadalmi befogadás támogatásán keresztül kísérelték meg elérni. A társadalmi befogadás során meghatározott prioritási (cél-) csoportok többek között a szűkséget szenvedő gyermekek, a fogyatékossgal élők, az idősek, a szegénységben élő kisgazdálkodók, a bevándorlók és olyan etnikai kisebbségek, mint a romák.²²

Az EU 2014–2020-as költségvetési időszakában – nevezetesen az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1305/2013/EU rendeletben – immáron az EU vidékfejlesztési politikájának hatodik prioritása rendelkezik a „*társadalmi befogadás előmozdításáról*”; maga a hatodik prioritás ugyanakkor nem nevesíti a bevándorlást.²³ Az ENRD

¹⁹ Az ENRD pontos működéséről lásd ENRD: *Connecting rural Europe 2014–2020, What is rural networking?* European Union, February 2016. <https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/publi-enrd-booklet-2016-en-digital.pdf>, 2018. április 17.

²⁰ Az ilyen projektkiadványok célja a tapasztalatcsere elősegítése konkrét, az Európai Unió által finanszírozott vidékfejlesztési projektek bemutatásával. LANGEMEYER: i. m. impresszum.

²¹ PETERS: i. m. 14–15.

²² PETERS: i. m. 3.

²³ 1305/2013/EU parlamenti és tanácsi rendelet (2013. XII. 17.), 5. cikk.

dokumentumaiban a bevándorlás témaköre mindazonáltal a későbbiekben ezen a prioritáson keresztül válik a vidéki közösség koncepció részévé.²⁴ E vonatkozásban jelentős lépést egy ún. NRN-klaszter létrehozása jelentette az ENRD 2016-os ún. NRN 4 konferencián, amelyet a 2016. február 29. és 2016. március 1. között szerveztek. Az NRN rövidítés az egyes uniós tagállamokban működő nemzeti vidékfejlesztési hálózatokra (*National Rural Network*) utal, az NRN-konferencia pedig ezen nemzeti vidékfejlesztési hálózatok számára szervezett tapasztalatcserét és együttműködést lehetővé tevő rendezvényre. Ezen 2016-os NRN 4 konferenciáról szóló jelentés²⁵ illetve az ENRD világhálós oldalának tematikus lapja²⁶ szerint a konferencián egy külön szekció foglalkozott a társadalmi befogadással, amely szekció létrehozását a svéd nemzeti vidékfejlesztési hálózat kezdeményezte. A szekció elején az Európai Bizottság magas rangú tisztségviselője, *Matthias Langemeyer*²⁷ „fejtette ki az Európai Bizottság elvárásait [sic!] a bevándorlók integrációja tekintetében. Az Európai Bizottság azt szeretné, hogy a tagállamok a nemzeti vidékfejlesztési programjaikat rugalmas módon használják fel a menekültek fogadására és foglalkozzanak a társadalmi befogadással. [Langemeyer] sürgette a [nemzeti] hálózatokat, hogy küldjenek olyan releváns példákat, amelyeket korábbi programokból támogattak.” (Megjegyezzük, hogy a téma kapcsán a jelentés leggyakrabban a bevándorló kategóriát alkalmazza, néhol pedig a menekült kategóriát.) Ezt követően a szekció egy kerekasztal beszélgetéssel folytatódott, amelyen a finn, német,

„Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést célzó Európa 2020 stratégia megvalósításához hozzájáruló vidékfejlesztési célkitűzések teljesítésére a következő hat, a közös stratégiai keret tematikus célkitűzéseinek megfelelően uniós vidékfejlesztési prioritás keretében kerül sor: [...]

(6) a társadalmi befogadás előmozdítása, a szegénység csökkentése és a gazdasági fejlődés támogatása a vidéki térségekben, különös tekintettel a következő területekre: a) a diverzifikálásnak, kisvállalkozások alapításának és fejlesztésének, valamint a munkahelyteremtésnek a megkönnyítése; b) a helyi fejlesztés előmozdítása a vidéki térségekben; c) az információs és kommunikációs technológiák hozzáférhetőbbé tétele, használatuk előmozdítása, és minőségük javítása a vidéki térségekben [...]

A programok keretében hatnál kevesebb prioritással is lehet foglalkozni, amennyiben az a gyengeségek, az erősségek, a lehetőségek és a veszélyek (a továbbiakban: GYELV) tekintetében végzett helyzetelemzés, valamint az előzetes értékelés alapján indokolt. Az egyes programok mindegyikében legalább négy prioritással kell foglalkozni.”

Az egyértelműség kedvéért megjegyezzük, hogy a korábbi vidékfejlesztési rendelet, az 1698/2005/EK tanácsi rendelet (2005. IX. 20.) nem tartalmazott hasonló prioritást.

²⁴ https://enrd.ec.europa.eu/thematic-work/social-inclusion_en, 2018. április 17.

²⁵ ENRD: *4th NRN meeting – Improving RDP implementation through networking*. 29 February–1 March 2016, Bled (Slovenia), 13., 19., https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/final-report_4thnrmmtg_0.pdf, 2018. április 17.

²⁶ https://enrd.ec.europa.eu/thematic-work/social-inclusion_en, 2018. április 17.

²⁷ Matthias Langemeyer – több más mellett – szakértőként foglalkozott az EU újonnan csatlakozott országainak földszabályozásával is: Richard GROVER et al: *European Union accession and land tenure data in Central and Eastern Europe*, FAO Land Tenure Policy Series 1, Rome, 2006, FAO, <http://www.fao.org/3/a-a0464e.pdf>, 2018. április 17.

szlovén, görög és svéd résztvevők megosztották egymással a helyzetüket és a bevándorlók társadalmi befogadásával kapcsolatos kihívásaikat és a tapasztalataikat. Ezt követően pedig a nemzeti vidékfejlesztési hálózatok közül páran – Finnország, Németország és Svédország – döntöttek egy olyan platform (később erre utalnak, mint NRN-klaszter) felállításáról a témával kapcsolatos tapasztalatcsere állandósítása céljából.²⁸ A munka egy, az NRN 4 konferenciát követő lépése egy ún. gondolatgyár (*think tank*) platform volt (vagyis lényegében a korábban elhatározott NRN-klaszter) 2016. június 3. napján a svéd, a német és a finn hálózat között. Az NRN-klaszter munkájának koordinátora *Nils Lagerroth*, a svéd nemzeti vidékfejlesztési hálózatból.²⁹

A NRN 4 konferenciát követően nem sokkal került megrendezésre 2016 márciusában azon workshop is, amelyre való felkészülés elősegítésére egy helyzetjelen-

²⁸ ENRD: *4th NRN meeting...*, 19.:

„The session was initiated and facilitated by the Swedish NRN. At the start of the session Matthias Langemeyer (DG AGRI) explained the expectation from the Commission with regard to the integration of migrants. The Commission would like Member States to use the RDP in a flexible way to welcome refugees and deal with social inclusion. He urged networks to send relevant examples supported by the previous programme.

The Open Space discussion was continued with a “round the table” session where all participants (representatives from Finland, Germany, Slovenia, Greece, Sweden) talked about their situation and their challenges and experience of social inclusion of refugees. Among others:

- *Finland* had a seminar in January on the theme (and they also have a number of LEADER projects);
- In *Slovenia* they try to promote the integration of migrants, and encourage LAGs to initiate projects;
- In *Germany* a workshop will be organised on the topic in April 2016, and a pool of good practices is collected;
- In *Sweden* the Steering Group considered the topic a top priority; and there have been links between farmers and immigrants (in order to find immigrants with the right skills and know-how). Good practice examples are currently collected, and a LEADER conference will be organised in April;
- *Greece* has a slightly different context, as immigrants often just enter the country, but would like to settle elsewhere. In the draft call for LAGs there is the possibility to take actions to address the immigration crisis but depends on their local strategy if they will use this possibility.

Some of the networks including Finland, Germany and Sweden plan to set up a platform for regular exchange of experience and also a possibility to ask colleagues about advice on social inclusion. This platform may be arranged as periodical video or telephone meetings with a pre-defined agenda.”

²⁹ https://enrd.ec.europa.eu/thematic-work/social-inclusion_en, 2018. április 17. A svéd nemzeti vidékfejlesztési hálózat elképzeléseiről a NRN-klaszter jövőjét illetően, lásd még ENRD: *What can National Rural Networks do to support social inclusion?* Factsheet, prepared for the ENRD Workshop (in Brussels on 17 March 2016) on LEADER/CLLD and Networking in Support of Social Inclusion, June 2016, 2., https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/w8_factsheet5_networking.pdf, 2018. április 17.

tést adott ki az ENRD (ennek lezárása 2016 júniusa [sic!]), és amely a *Miként segítsük a bevándorlók és a menedékkérők társadalmi befogadását* címet viselte.³⁰ A helyzetjelentés szerint a gazdasági bevándorlók napjaink vidéki gazdaságának immáron egyik sarokkövét képezik. A helyzetjelentés a *gazdasági bevándorlók* kategóriájába sorolja, és ezzel egységes elbírálás alá vonja (a) az EU-n belül, az egyes tagállamok között mozgó *uniós munkavállalókat*, (b) a harmadik országokból érkező *jogszerű bevándorlókat* és más, (c) az EU területére *dokumentumok nélkül érkező bevándorlókat*.³¹ A helyzetjelentés mindezeket túl, tehát nem a gazdasági bevándorló kategóriáján belül, hanem attól külön számol a 2015-ös menekült-illesztési bevándorlási krízis során beáramló *menedékkérőkkel* (*asylum seekers*; e kategória nem keverendő össze a menekültekkel!), akik számát több, mint egymillió főre teszi, és akikkel akként számol, mintha azok mindegyike háború sújtotta országból jött volna. A menedékkérő kategória kapcsán a helyzetjelentés felhívja a figyelmet arra, hogy azok pontos jogai és kilátásai egymástól nagyon eltérőek, általánosságban azonban megjegyezte, hogy mindaddig amíg a menedékkérőket nem szerzik meg, nem dolgozhatnak. Ennek okán mindaddig, amíg sorsuk el nem dől, a menedékkérőket nagy számban helyezték el szerte Európában a vidéki térségekben található menedékközpontokban. A helyzetjelentés számos olyan példát hoz, amikor svéd falvakba több menedékkérőt helyeztek el, mint az adott falu eredeti lakosainak a száma (volt, ahol a többszörösét). A helyzetjelentés ezt követően a gazdasági bevándorlók és menedékkérők vidéki területeken történő elhelyezésének és tervezett integrációjának potenciális pozitív hatásait emeli ki. Annak érdekében, hogy mindezen pozitív hatások érvényesülhessenek, a helyzetjelentés négy lépésben látja megvalósítandónak a bevándorlók integrálását a vidéki területeken. Elsőként a helyi lakosságban egy „*Isten hozott-attitűdöt*” kell megerősíteni, hogy létrejöhessen egy kölcsönös megértés és bizalom. A második lépés, hogy betemetésre kerüljenek olyan árkok, illetve eltörlésre olyan korlátok, amelyek a nyelv nem ismeretéből, a képzettség és a megfelelő gyakorlat hiányából, a jogok nem ismeretéből adódnak. A helyzetjelentés nem írja, de itt feltételezhetően ezen hiányok a bevándorlók, illetve a menedékkérők oldalán állhatnak fenn, és nem a helyi lakosok esetében. Harmadikként meg kell adni annak lehetőségét, hogy a bevándorlók hosszú távon képesek legyenek eltartani magukat. Negyedik lépésként a bevándorlók számára biztosítani kell a lakhatást, az egészségügyi ellátást, az oktatást, a szociális juttatásokat, és más egyebet, hogy ne szenvedjenek ezekben szükségét.³² Mindezeket követően a helyzetjelentés végigveszi azon vidékfejlesztési projekteket, amelyek a bevándorlók és a menedékkérők társadalmi befogadását segíthetik, vagyis a helyzetjelentés részleteiben foglalkozik azzal, hogy a vidékfejlesztési támogatások miként használhatók fel a bevándorlók és menedékkérők igényeinek kielégítése számára. Mindezek közben a helyzetjelentés említ már megvalósult,

³⁰ ENRD: *How to support social inclusion...*

³¹ A helyzetjelentés az *undocumented* szépítő kifejezést használja, így az illegális bevándorlókra is; ENRD: *How to support social inclusion...*, 1.

³² ENRD: *How to support social inclusion...*, 1.

vagy tervezett, vagy önkéntesek által végzett jó gyakorlatot is.³³ A helyzetjelentés ezt követően megfogalmazza azt, hogy mit kell tenni helyi, nemzeti és uniós szinten. Nemzeti szinten például az érintett hatóságok feladataként fogalmazza meg azt, hogy a helyi hálózatokban és az érintett szereplőkben tudatosítsák a bevándorlók és a menedékkérők társadalmi befogadását. Hasonlóképpen nemzeti szinten a nemzeti vidékfejlesztési hálózatok feladataként említi, hogy e vonatkozásban is vállaljanak aktív részt a tapasztalatcserében; a svéd modell e részben is példaértékűként van nevesítve.³⁴

A svéd–finn–német NRN-klaszter felállítását, illetve a workshop helyzetjelentés kiadását követően nem sokkal került lezárásra (2016 júliusában) annak a projektkiadványnak³⁵ a kézírata is, amelyet az a bizottsági vezető tisztségviselő, *Matthias Langemeyer* főszerkesztett, aki az Európai Bizottság bevándorlók integrációjával kapcsolatos elvárásait³⁶ is közölte a NRN 4 konferencia társadalmi befogadással foglalkozó szekciójának résztvevőivel. A *Bevándorló és menekült integráció* című projekt kiadvány célja³⁷ egyrészt annak bemutatása, hogy a vidéki területeken élő emberek miként használták fel az EMVA támogatásait válaszolva az Európai Unióban aktuálisan zajló „*bevándorló és menekült beáramlás*” kihívásaira és lehetőségeire, másrészt pedig az is célja a projektkiadványnak, hogy egy sokkal pozitívabb képet biztosítson néhány európai vidéki terület példáján keresztül a helyzet megfelelő kezelésére. A projektkiadvány lényegében azzal a helyzettel indít, amely szerint Európa és benne a vidék az előregedő népesség miatt a nem oly távoli jövőben óriási demográfiai kihívásokkal szembesül. Erre pedig – lényegében az ENSZ 2001-ben közzétett *Replacement migration* jelentésével³⁸ összhangban – megoldásként a bevándorlást nevesíti.³⁹ A projektkiadvány mindezek mellett kitér arra is, hogy az EU egyes tagállamainak jelentős autonómiájuk van arra nézve, hogy miként kezelik a menedékkérőket és a menekülteket, mint ahogy azt is kiemeli, hogy az integráció egy kétirányú folyamat, amelyet, mind a befogadó közösségnek, mind pedig az újonnan érkezőknek akarniuk kell. A projektkiadvány beszámol az NRN 4 konferencia kapcsán létrehozott, a bevándorlók és menekültek társadalmi befogadása témájában működő NRN-klaszterről és arról, hogy az nyitott más résztvevők számára is, egyúttal felhívja a figyelmet arra is, hogy immáron tervek léteznek további nemzetek feletti együttműködési projektekről e témában, és hogy ebben finnországi, ausztriai és svédországi partnerekre lehet számítani.⁴⁰ Ezt követően a

³³ ENRD: *How to support social inclusion...*, 2–3.

³⁴ ENRD: *How to support social inclusion...*, 4.

³⁵ LANGEMEYER: i. m.

³⁶ ENRD: *4th NRN meeting...*, 19.

³⁷ LANGEMEYER: i. m. 2.

³⁸ UN Secretariat: *Replacement Migration – Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?* UN Secretariat Department of Economic and Social Affairs Population Division, ST/ESA/SER.A/206, [–], UN, 2001, <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/ageing/replacement-migration.shtml>, 2018. április 17.

³⁹ LANGEMEYER: i. m. 2.

⁴⁰ LANGEMEYER: i. m. 3.

projektkiadvány azon EMVA-finanszírozású projektekre fókuszál, amelyek helyi jó gyakorlatként szolgáltatnak követendő példát más országok számára, miként is lehet a vidéki területeken tenni a bevándorlók és menekültek társadalmi befogadásáért. A követendő jó gyakorlatot nyolc ország vidékfejlesztési példái szolgáltatják; nevezetesen: Ausztria, Finnország, Németország, Görögország, Olaszország, Luxemburg, Svédország és az Egyesült Királyság. A projektkiadványban megjelenő jó gyakorlatokat három fő csoportba sorolták. Az első csoport a *Narratíva megváltoztatása* nevet kapta, és olyan projektek kerültek benne kiemelésre, amelyek fejlesztik a tudatosságot és a megértést a bevándorlók és a helyi közösségek között. Ezen projektek megközelítésében kulcsfontosságú szerepet kapnak a művészetek és a kultúra felhasználása, valamint számos együtt végzett tevékenység, amelyek közelebb hozzák egymáshoz a közösségeket, és a köztük lévő korlátokat eltüntetik. A második csoport a *Gyakorlat és munkaerőpiac* nevet viseli, olyan projektek kerültek ide, amelyek felkészítik a bevándorlókat a munkaerőpiacra történő belépésre. Ennek kulcselemei a nyelvi képességek fejlesztésétől a munkáltatókkal való olyan munkáig terjednek, amely során bátorítják a bevándorlók képességeinek és tapasztalatainak alkalmazását. A harmadik csoport a *Koordinált válaszok* elnevezéssel bír, és azon projekteket helyezi előtérbe, amelyekben felismerték, hogy az emberek összetett igényeire koordinált választ kell adni; így, hogy képesek legyenek hozzáférni a foglalkoztatáshoz, szolgáltatásokhoz és társadalmi-kulturális élethez. Ezen projektekhez tartozik például az ún. integrációs koordinátorok alkalmazása.⁴¹ Fontos kiemelni, hogy a projektek jelentős része a vidékfejlesztési támogatások ún. LEADER típusához tartoznak. Ennek az az oka, hogy a LEADER típusú támogatások biztosítják a legnagyobb rugalmasságot az uniós vidékfejlesztési pénzek felhasználása során.⁴² A projektkiadvány felhívja⁴³ a figyelmet továbbá egy, az NGO-k számára, az EurAcademy Association által készített kiadványra,⁴⁴ amelyet 2016-ban publikáltak, és amely nagy segítség lehet a társadalmi befogadás jövője szempontjából.

2.1.2. A Cork 2.0 Nyilatkozat elfogadásának körülményei

A Cork 2.0 Nyilatkozat elfogadására rendezett konferencián megközelítőleg 340 fő érdekelt vett részt, akiknek az volt a feladata, hogy – hűen a Corki Nyilatkozat elfogadásának körülményeihez – mintegy alulról szerveződő módon, a konferenciára szánt két nap alatt alkossák meg az Euróai Unió új, húsz évre szóló vidékfejlesztési stratégiáját. A résztvevők négy munkabizottságba szerveződve folytatták munkájukat. Ezek közül a vidéki közösségek új, bevándorlásra építő koncepciója a

⁴¹ LANGEMEYER: i. m. 4., 5–28.

⁴² LANGEMEYER: i. m. 4.

⁴³ LANGEMEYER: i. m. 4.

⁴⁴ *A Capacity Building Manual for NGOs Promoting the Integration of Migrants and Refugees in Rural Areas* (ed. Fouli Papageorgiou et al.), EurAcademy Thematic Guide Series 13, [–], EurAcademy Association, 2016, http://www.euracademy.org/wp-content/uploads/2016/03/ThematicGuide13_eng-1.pdf, 2018. április 17.

konferencia anyagai⁴⁵ alapján a negyedik munkabizottságban kaphatott nagyobb figyelmet.

A negyedik munkabizottság munkájához egy svéd szakértő, *Hans-Olof Stålgren* írt bevezető munkát, amelyben jelentős részt szentel a vidéki területek elnéptelenedésének. Amint írja: „*A fiatalok elmennek, különösen a fiatal nők, amellyel egy demográfiai problémát hoznak létre egy csökkenő és öregedő népességet hátrahagyva. Az a valami, amit gyakorta »városi normának« neveznek, azt javasolja, »annak érdekében, hogy legyél valaki és elérj valamit, egy városban kell élni«. Ez az üzenet és hozzáállás számos esetben. Ugyanakkor vannak emberek, akik egy másik életmódot keresnek éppen vidéken.*”⁴⁶ Stålgren e téma kapcsán tér rá a bevándorlásra. A „bevándorló” kategória kapcsán – mint azt tapasztalhattuk a korábbi, ENRD-anyagban is – ő is egy kategória alatt kezeli az Európai Unió tagállami polgárainak unión belüli mozgását, és az Unión kívülről érkezőket; sőt később a bevándorlás kategória alatt feltűnnek a menekültek is. Stålgren ezt követően a vidék elnéptelenedését összekapcsolja a bevándorlással: „*Tehát egyrészt emberhiányunk van a vidéki területeken, másrészt pedig emberek kopogtatnak az ajtónknál, hogy beléphessenek. Van-e rá mód e két igény kielégítésére? Egy elkötelezett vidéki közösséggel az integráció egyszerűbbnek tűnik, mint a városi, meglehetősen szegregált elhelyezés. Milyen szakértelemmel és készségekkel bírnak az újonnan jövők, amire szükség van a helyi közösségekben? Lehet-e a menekültek meleg fogadtatása egyúttal egy befektetés is a vidéki területek számára?*”⁴⁷ Ugyancsak a negyedik munkabizottság számára szolgált bevezető anyagként *Carmen Hubbard* anyaga.⁴⁸ Ebben Hubbard az uniós fejlesztési pénzek felhasználásának kedvezményezettjei között említi a menekülteket és a legális bevándorlókat. Ezen túl pedig az EMVA tervezett megújítása kapcsán kérdéseket is vet fel velük kapcsán: „*Készen állnak-e a tagállamok vidéki területei, hogy befogadják és integrálják az újonnan jövöket? Miként tudjuk biztosítani azt, hogy a menekültek és más bevándorlók, különösen azok, akiket távoli vidéki területekre telepítettek, otthon és a közösség részeként érezzék magukat, mintsem elkülönítve, elveszve és elfelejtve?*”⁴⁹

A Cork 2.0 Nyilatkozat 1. pontja, amely *A vidéki jólét támogatása* elnevezést viseli, a vidéki közösség koncepciójának jelentős változását mutatja a Corki Nyilatkozathoz képest:

⁴⁵ Lásd a konferencia honlapját: https://ec.europa.eu/agriculture/events/rural-development-2016_en, 2018. április 17.

⁴⁶ Hans-Olof STÅLGREN: *Introduction to Workshop 4 – Rural viability and vitality*, Cork 2.0: European Conference on Rural Development on 5–6 September 2016, 2., https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/events/2016/rural-development/stalgren_en.pdf, 2018. április 17.

⁴⁷ STÅLGREN: i. m. 2.

⁴⁸ Carmen HUBBARD: *Workshop 4: Encouraging and Supporting Rural Vitality – Introduction to Day 2 Cork 2.0*. Cork 2.0: European Conference on Rural Development on 5–6 September 2016, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/events/2016/rural-development/ws4-hubbard_en.pdf, 2018. április 17.

⁴⁹ HUBBARD: i. m. 2.

„Jobban fel kellene ismerni, hogy a vidékben mennyi lehetőség rejlik arra, hogy innovatív, befogadó és fenntartható megoldásokat kínáljon a jelenlegi és jövőbeni társadalmi kihívásokra, amilyen a gazdasági prosperitás biztosítása, az élelmezés-biztonság, az éghajlatváltozás, az erőforrás-gazdálkodás, a társadalmi befogadás és a migránsok integrációja. Egy, a vidéki térségek szempontjait figyelembe vevő mechanizmussal kell gondoskodni arról, hogy mindez tükröződjön az uniós szakpolitikákban és stratégiákban. [...] Ezeknek a szakpolitikáknak fel kell értékelniük a vidéki identitást és növelniük kell a fenntarthatóságot, a társadalmi befogadást és a helyi fejlődést, valamint a gazdaságok és a vidéki közösségek erejét.”

Fontos kiemelni, hogy a fentiekén túl a vidéki közösségekkel más helyen is találkozhatunk a Cork 2.0 Nyilatkozatban; annak 7., 8. pontja is említi a vidéki közösségeket (rural community), érdemi tartalmi meghatározást azonban – azon túl, hogy immáron támogatná a bevándorlók betelepítését vidékre is – nem találunk továbbra se, vagyis emiatt továbbra is a Vidéki Térségek Európai Chartája lehet az, amely a vidéki közösségek koncepciója vonatkozásában eligazíthatja az érdeklődőket. E vonatkozásban azonban komoly ellentétet fedezhetünk fel a Vidéki Térségek Európai Chartájában fellelhető koncepció (különösen, ha Hans Popp magyarázatait is hozzávesszük) – vagyis, ha a vidéki közösség örökségének hagyományos módszerekkel a generációk közötti tradicionális átadással történik –, és a Cork 2.0 Nyilatkozat vidéki közösségről szóló elképzelései között.

A Cork 2.0 Nyilatkozat elfogadása kapcsán ugyanakkor volt résztvevő, aki furcsállta azon körülményt, hogy az egész Európai Unió vidékfejlesztési politikáját meghatározó dokumentumot ilyen rövid idő alatt készítették el az Európa legkülönbözőbb tájairól összesereglett emberek: „volt bennünk egy kis csalódás ... Azaz, hiába a profi moderátorok és a résztvevők igyekezete, ennyi idő kevés magvas gondolatok megfogalmazására. Igazából az is megkérdőjelezhető, hogy a felelősök az ott megbeszéltek alapján tették össze pár óra alatt a végül kihirdetett nyilatkozat-szöveget.”⁵⁰

E résztvevő észrevétele valószínűleg nem lehetett példa nélküli, ugyanis az ENRD periodikájának, az ún. *Rural Connections*-nek a 2016. őszi számában, amely külön részt szentel a Cork 2.0 Nyilatkozat elfogadásának körülményeire, a kérdés kapcsán fontosnak tartották idézni a Cork 2.0 Konferencia első munkabizottsága jelentéstevőének ide vonatkozó szavait, nevezetesen: „Mint olyan valaki, akit a kezdetektől bevontak, biztosíthatom Önöket, hogy a Nyilatkozat nem volt előre megírva... Minden információ, amit a munkabizottságokban összegyűjtöttek, visszament a tervezetet készítő bizottsághoz.”⁵¹ Az ENRD a Cork 2.0 elfogadásával

⁵⁰ RESZKETŐ Tímea: *Videkfejlesztési politika újratöltve*. 2016. IX. 12. http://gazdablog.hu/blog/videkfejlesztési_politika_ujratoltve, 2017. december 10.

⁵¹ “As someone who has been involved from the very outset, I can assure you that [the Declaration] was not pre-[written].... All the information gathered in the groups went back to the drafting team.” Alan Jagoe véleményét idézi: *Rural Connections*, 2016/ősz, 18., <https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/publi-enrd-magazine05-2016-en.pdf>, 2018. április 18.

foglalkozó hírlevelében hasonlóképpen fontosnak tartotta közölni a tervezetet készítő bizottság elnökének is az ügyre vonatkozó kijelentését: „*Biztos vagyok benne, hogy sok ember nem várta, hogy ilyen aktív megbeszélésre kerül sor, amely másrészt jelentős kihívás volt számunkra, akik felelősek voltak a Nyilatkozat megírásáért. A facilitátorok segítségével a munka minden egyes fordulójában összegyűjtöttük az információkat. Két szakértő minden egyes munkabizottságból szintén részt vett a Nyilatkozat tervezetének elkészítésében.*”⁵² Témánk szempontjából e ponton érdemes felidézni az NRN 4 konferencia során írtakat (lásd fentebb).

Az így elkészült Cork 2.0 Nyilatkozat számára ugyanakkor különös súlyt ad az a kötelezettségvállalás, amellyel az Európai Bizottság mezőgazdasági biztosa ruházta fel az Európai Unióban is szokatlannak tekinthető körülmények között tétélezett uniós stratégiát: „*Mezőgazdasági és vidékfejlesztési biztosként elfogadom ezt a Nyilatkozatot... Ez egy erős Nyilatkozat, amely tartalmában és szándékaiban is gazdag. Tükrözi a mezőgazdasági és vidéki közösségek igényeit és vágyait, valamint erős ajánlásokat ad arra nézve, hogy miféle politikára van szükségünk ahhoz, hogy a vidékben rejlő lehetőségeket kiaknázhassuk. Hiszek benne, hogy ez fontos anyagot és orientációt biztosít a vidéki és mezőgazdasági politika jövőjéről folyó soron következő vitáknak, valamint magam is számítok az Önök részvételére és támogatására azért, hogy egy olyan erős Közös Agrárpolitikánk legyen, amely megfelel a céloknak, felelős és képes választ adni a XXI. század kihívásaira és lehetőségeire.*”⁵³

A Cork 2.0 Nyilatkozat elfogadását követően elkezdődött a stratégiai dokumentum végrehajtásának előkészítése. Így például NRN 6 konferencián (2016. november 8–9., Szenc, Szlovákia) immáron azt tekintették át, hogy a Cork 2.0 Nyilatkozatban foglalt elképzelések megvalósításában a nemzeti vidékfejlesztési hálózatok miként vehetnek részt. E vonatkozásban megjegyezzük, hogy a menedékkérők és

⁵² “I am sure many people did not expect this kind of active engagement, which on the other hand created quite a challenge for us who were in charge of drafting the Declaration. We collected the information on each round of work with the group facilitators. Two experts from each workshop also took part in the effort to draft the Declaration.” Heino von Meyer gondolatait idézi az ENRD: European Conference on Rural Development, *Special Edition Newsletter*, 2016/September 1., https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/cork_newsletter-web_en.pdf, 2018. április 17.

⁵³ “As Commissioner for Agriculture and Rural Development, I accept this Declaration and will give it most serious consideration. It is a strong Declaration, rich in content and intent. It reflects the needs and aspirations of the rural and agricultural communities, and it gives strong recommendations on the kind of policies needed to unleash the rural potential. I believe it provides an important input and orientation for the up-coming debates on the future of our rural and agricultural policies and I count on your continued involvement and support to ensure that we have a strong CAP that is fit for purpose, accountable, and capable of addressing the challenges and opportunities of the 21st century.” Phil Hogan szavait idézi ENRD: European Conference on Rural Development, *Special Edition Newsletter*, 2016/September 1., forrás, https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/cork_newsletter-web_en.pdf, 2018. április 17.

bevándorlók társadalmi befogadásának témaköre (a korábban már többször hivatkozott svéd példára hivatkozással) immáron nem a Cork 2.0 Nyilatkozat 1. pontjánál,⁵⁴ hanem annak 3. pontjánál tűnik fel, amely pedig a *Beruházás a vidék életképességébe és dinamizmusába* elnevezést viseli.⁵⁵ A nem sokkal ezt követően, az Európai Vidékfejlesztési Hálózat Közgyűlésének, 2016. december 1. napján Brüsszelben megrendezett harmadik ülésének összefoglalójában már ezt a logikát követve a Cork 2.0 Nyilatkozat 3. pontja kapcsán tárgyalták a bevándorlási kérdéseket. Itt a svéd nemzeti vidékfejlesztési hálózat által kezdeményezett, az Európai Bizottság elvárásai [sic!] alapján tematizált NRN-klasztert hozzák fel már megvalósult akcióként, jövőbeli ötletként pedig azon tevékenységeket vetik fel, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy a bevándorlókat illetve menekülteket miként tarthatják a vidéki területeken; jövőbeni terv továbbá az ENRD – korábban már bemutatott – bevándorló, illetve menekült fotókiállításának több helyszínen történő (mintegy körutazásszerű) bemutatása.⁵⁶

2.2. A vidéki közösség, mint szabályozási tárgy az európai uniós jogban

Mihez is lenne szükségünk ezen koncepciók pontos tartalmának ismeretéhez? Nos, az EUMSZ 39. cikke a Közös Agrárpolitika célkitűzései kapcsán nevesíti a „mezőgazdasági népesség [angol szóhasználat: *agricultural community* – SzJE] megfelelő életszínvonalának biztosítása, különösen a mezőgazdaságban dolgozók egy főre jutó jövedelmének növelés[ét]”. Ez lesz tehát az a szófordulat, amelyet egy tagállamnak ahhoz kell tudnia értelmezni, hogy például a mezőgazdasági földek forgalmát jogszerűen korlátozhassa. Erről részletszabályokat azonban az EUMSZ már nem tartalmaz. Az EUMSZ 39. cikkének bizonyos szintű értelmezése ugyanakkor az EUB joggyakorlatában is felmerül, például éppen a mezőgazdasági földek forgalma tagállamszintű korlátozásának jogszerűsége kapcsán.⁵⁷ E vonatkozásban

⁵⁴ Az Európai Bizottság egy 2017 márciusi anyagában ugyanakkor a Cork 2.0 Nyilatkozat 1. pontjánál kerül ismételt említésre a bevándorlás és menedékkérő témában felállított NRN-klaszter; lásd European Commission: *Cork 2.0 Action Plan*. Version March 2017, 2., https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/events/2016/rural-development/cork-action-plan_en.pdf, 2018. április 17.

⁵⁵ ENRD: *Linkages between NRNs' activities and the 10 policy orientations set out in the Cork 2.0 Declaration*. 6th NRNs' meeting of 8–9 November 2016 in Senec, 1., <https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/cork-related-nrn-activities.pdf>, 2018. április 17.

⁵⁶ ENRD: *Discussion summary*, 3rd Rural Networks' Assembly of 1 December 2016, 2., https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/rn-assembly3_network-activities-cork.pdf, 2018. április 17.

⁵⁷ E joggyakorlat elemzését végzik el magas szinten többek között: ANDRÉKA Tamás–OLAJOS István: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése. *Magyar Jog*, 2017/7–8., 410–424; CSÁK, Csilla: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union, *Journal of Agricultural and Environmental Law (JAEL)*, 2010/9., 20–31; CSÁK Csilla–KOCIS Bianka–RAISZ Anikó: Vectors and indicators of agricultural policy and law from the point of view of the agricultural land

az EUB joggyakorlatában, ítéleteiben a következő szövegkombinációkban bukkan fel a vidéki (mezőgazdasági) közösségek: a mezőgazdasági közösségek megtartása (to preserve agricultural communities),⁵⁸ a vidéki térség állandó népességének megtartása (preserve a permanent agricultural community),⁵⁹ az állandó lakosság megtartása és az idegenforgalmi ágazattól független gazdasági tevékenység fenntartása egyes régiókban város- és vidéktervezési vagy regionális tervezési célokból, továbbá közérdekből (to maintain, for town and country planning or regional planning purposes and in the general interest, a permanent population and an economic activity independent of the tourist sector in certain regions).⁶⁰ A vidéki közösségek gyakori megjelenése az EUB joggyakorlatában mindazonáltal nem jelenti azt, hogy az EUB elemezne is a fogalmat. Valójában sokkal inkább adottnak vette. Vagyis nem világos az, hogy az EUMSZ-ben található jogszerű korlátozási felhatalmazás (EUMSZ 39. cikk) pontosan mire is vonatkozik.⁶¹

Nem jutunk közelebb a vidéki (mezőgazdasági) közösségek koncepciójának tisztán (vagyis az Európa Tanácstól eltérő) európai uniós meghatározásához akkor sem, ha az Európai Unió ún. másodlagos jogforrásait tekintjük át. E vonatkozásban – a hatályos joganyagot tekintve – különösen az Európai Parlament és Tanács 1305/2013/EU számú, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló rendelete bírhatna nagy jelentőséggel. Ennek több cikke⁶² is foglalkozik a vidéki közösségekkel, azonban pontos fogalom meghatározást ezeknél sem találunk.

structure. *JAEL*, 2015/19., 32–43; KOROM Ágoston: A birtokpolitika közösségi jogi problémái. *Gazdálkodás*, 2010/3., 344–350; KOROM Ágoston–BOKOR Réka: Gondolatok az új tagállamok birtokpolitikájával kapcsolatban. In: Gellén Klára (szerk.): *Honori et Virtuti*. Iurisperitus, Szeged, 2017, 259–267; KOROM Ágoston: A földpiacra vonatkozó kettős jogalap tételének bírálata. *Magyar Jog*, 2011/3., 152–159; KURUCZ Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós feszültségpontjainak kérdéseiről. In: *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014* (szerk.: Szalma József), Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, Újvidék, 2015, 120–173; RAISZ Anikó: Topical issues of the Hungarian land-transfer law. *CEDR Journal of Rural Law*, 2017/1., 69., 73–74; SZILÁGYI János Ede: European legislation and Hungarian law regime of transfer of agricultural and forestry lands. *JAEL*, 2017/23., 148–181, doi: 10.21029/JAEL.2017.23.148.

⁵⁸ Ospelt, C-452/01, 39. és 43. pont.

⁵⁹ Festersen, C-370/05, 27. és 28. pont.

⁶⁰ Konle, C-302/97, 40. pont, valamint a Bíróság 2002. március 5-i ítélete, Reisch, C-519/99–C-524/99 és C-526/99–C-540/99, ECLI:EU:C:2002:135, 34. pont.

⁶¹ Érdekeségképpen jegyezzük meg, hogy az Európai Bizottság témában kiadott értelmezése, vagyis a COM 2017/C 350/05 értelmező közlemény 1. e) pontja használja a „megtartsák a vidéki lakosságot” (to preserve a rural population) kifejezést is, meglátásunk szerint egyfajta szinonimaként a mezőgazdasággal. Részletes kifejtés azonban itt sincs.

⁶² Példaként lásd: 4. cikk: A KAP átfogó keretén belül a vidékfejlesztés támogatásának ... – az alábbi célkitűzések megvalósításához kell hozzájárulnia: ... c) a vidéki gazdaságok és közösségek (rural communities) kiegyensúlyozott területfejlesztésének megvalósítása, munkahelyek létrehozását és fenntartását is beleértve...

Lásd még vidéki közösség említését 55. cikk (1) d) pont.

Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy az Európai Unió szintjén nem találhatunk semmiféle érdemi fogódzót – a Vidéki Térségek Európai Chartájára történő visszautaláson kívül – a vidéki (mezőgazdasági) közösségek mibenlétét illetően. Meg kell jegyezzük, hogy ezt semmiképpen sem negatívumként kell minősítsük, ugyanis mindez pusztán annyit tesz, hogy a kérdéskör rendezése valójában sokkal inkább tagállami hatáskör, úgy is minősíthetnénk, hogy alapvetően szuverenitási kérdés (avagy *Trócsányi László* által köztudatba hozott kategóriával élve, része alkotmányos identitásunknak⁶³), és leginkább – de nem kizárólagosan – egy állam lakosságával függ össze.

3. A VIDÉKI (AGRÁR-) KÖZÖSSÉGEK A MAGYAR SZAKPOLITIKA ÉS JOGANYAG TÜKRÉBEN

Mindezek alapján a vidéki közösségek meghatározása kapcsán fontos szerep juthat – ha élni kívánnak vele – a tagállami döntéshozóknak. Magyarország esetében azt tapasztalhatjuk, hogy mind a politikai, stratégiai dokumentumok, mind pedig a jogszabályok vonatkozásában találkozunk a kifejezéssel.

A stratégiai dokumentumok közül egyértelműen kiemelkedik a Nemzeti Vidékstratégia (NVS),⁶⁴ amelynek külön alfejezete⁶⁵ önmagában is foglalkozik a vidéki térségekkel és közösségekkel, és hasonlóan lényeges az NVS jövőképet tartalmazó fejezete is,⁶⁶ amely *expressis verbis* a Vidéki Térségek Európai Chartájára utal vissza, kiegészítve azt további fontos részletekkel és kárpát-medencei sajátosságokkal.⁶⁷ Fontos azonban hangsúlyozni, hogy az NVS más részei is nagy jelentőséggel bírnak a magyar vidéki közösségek koncepciójának meghatározása szempontjából. Mindezek összességében a Vidéki Térségek Európai Chartája klasszikus modelljének megfelelően, abból kiindulva fogalmazzák meg a magyar vidéki közösségek sajátosságait.

Ami a magyar jogszabályokat illeti, megállapíthatjuk azt, hogy van olyan jogszabály, amely kifejezetten utal a vidéki (mezőgazdasági) közösségekre. Ilyen például éppen a földforgalmi viszonyokat rendező sarkalatos törvényünk, a 2013. évi

20. cikk: alapvető szolgáltatások és a falvak megújítása a vidéki térségekben, amely támogatások különösen a következőkre terjedhetnek ki:... d) a vidéki népesség (rural population) számára nyújtott helyi alapvető – többek között szabadidős és kulturális tevékenységekkel kapcsolatos – szolgáltatások és a kapcsolódó infrastruktúra létrehozására, fejlesztésére vagy bővítésére irányuló beruházások.

43. cikk: LEADER kezdőcsomag a helyi közösségek (local communities) számára.

⁶³ Ennek kapcsán lásd még: TRÓCSÁNYI László: Alkotmányos identitás és európai integráció, *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, 76 (2014), 473–482; TRÓCSÁNYI: Nemzeti alkotmányok, európai integráció és alkotmányos identitás. *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, 77 (2015), 319–328.

⁶⁴ *Nemzeti Vidékstratégia 2012–2020* elfogadásáról döntött a 1074/2012. (III. 28.) Korm. határozat.

⁶⁵ NVS, 35–46.

⁶⁶ NVS, 54–55.

⁶⁷ NVS, 54.

CXX. törvény (Fftv.), pontosabban annak preambuluma, amely mintegy igazolásként kíván szolgálni a földforgalmi viszonyok Unió-konform korlátozásának alátámasztásához. A preambulumban ennek megfelelően mint cél került megfogalmazásra az, hogy:

- a falvak népességmegtartó képessége megújuljon, a lakosság városba áramlása mérséklődjön, és ezáltal a helyi népesség korösszetétele javuljon...
- az agrártársadalom a vidéki családi közösségek termelési közösségként történő megszerveződése és a helyi vállalkozások gyarapodása révén tovább erősödjön...

Mindezekon túl azonban fontos megemlíteni, hogy a magyar vidéki (mezőgazdasági) közösség Nemzeti Vidékstratégiában megfogalmazott modelljének jogszabályi biztosítékait nem kizárólag a mezőgazdasági, vidékfejlesztési joganyagban találjuk. Sőt, nagyon gyakran más, általános normák – esetleg ezek összetett rendszerei – lényegi szerepet töltenek be a magyar vidéki közösség koncepciójának megvalósítása kapcsán. Gondoljunk például arra, hogy az NVS-ben, illetve az Fftv. preambulumban megfogalmazott (vidéki) családmodellt mennyi minden más jogszabály érinti, illetve védi, kezdve a magyar jogrendszer sarokkövét jelentő Alaptörvénytől, a Polgári Törvénykönyv (2013. évi V. törvény) legkülönbözőbb rendelkezésein keresztül egészen például a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvényig. A Cork 2.0 Nyilatkozat kapcsán megfogalmazott migrációs-klauzula (amely ráadásul a magyar migrációs politikával is összeütközhet) hasonlóképpen bonyolult, és több területet érintő jogszabályi előíráscsoportot érint.

KÖVETKEZTETÉS

A vidéki (mezőgazdasági) közösség fogalma a fentiek alapján jogi értelemben meglehetősen nehezen definiálható az uniós joganyagból, és a magyar joganyag is meglehetősen szűkszavú. Ez utóbbi kapcsán magunk egy karakteresebb jogi meghatározást is elképzelhetők tartanánk. Mindezen tág értelmezésre lehetőséget adó meghatározás a természeti erőforrások meghatározott típusa esetében, nevezetesen a mezőgazdasági földek vonatkozásában komoly bizonytalanságot támaszthat a tekintetben, hogy az egyes tagállamok miként rendezhetik például a földek forgalmi viszonyait, ugyanis jogszerű, az EUB által is elismert korlátozásokat e forgalmi viszonyok kapcsán csak a vidéki (mezőgazdasági) közösségek érdekében alkalmazhatnak a tagállamok. Mindezen megállapítás pedig mindenképpen jelen terület továbbkutatására ösztönöz bennünket.