

EURÓPAI TÜKÖR

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA



A TARTALOMBÓL ■ Előtérben a vidékfejlesztés – Beszélgetés Udovecz Gáborral az EU agrárpolitikájának jövőjéről ■ Gurmai Zita–Cseh Gabriella: Élünk kezdeményezési jogunkkal, de hogyan? ■ Nász Adrienn: Az Európai Parlament Lisszabon után ■ Csorba Emese: Az alternatív vitarendezés egyes uniós jogi eszközei ■ Révfy Tivadar: Az Európai Bizottság 2010. évi munkaprogramja az Európai Unió Tanácsa 2011. első félévi magyar elnöksége várható prioritásainak fényében

XV. ÉVFOLYAM 6. SZÁM | 2010. JÚNIUS

EURÓPAI TÜKÖR

Kiadja a Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma,
a HM Zrínyi Kommunikációs Szolgáltató Nonprofit Kft. támogatásával.

Felelős kiadó:

Tóth Tamás

A szerkesztőbizottság elnöke:

Palánkai Tibor

A szerkesztőbizottság tagjai:

Bagó Eszter, Balázs Péter, Balogh András, Barabás Miklós, Baráth Etele,
Bod Péter Ákos, Erdei Tamás, Gottfried Péter, Halm Tamás, Hefter
József, Horváth Gyula, Hörcsik Richárd, Inotai András, Iván Gábor,
Kádár Béla, Kassai Róbert, Kazatsay Zoltán, Levendel Ádám, Lőrincz
Lajos, Magyar Ferenc, Nyers Rezső, Somogyvári István, Szekeres Imre,
Szent-Iványi István, Török Ádám, Vajda László, Vargha Ágnes

Főszerkesztő:

Forgács Imre

Lapszerkesztő:

Hovanyecz László

Lapigazgató:

Bulyovszky Csilla

Rovatszerkesztők:

Fazekas Judit, Becsky Róbert

Szerkesztők:

Asztalos Zsófia, Farkas József György

Műszaki szerkesztő:

Lányi György

A szerkesztőség címe:

Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma

1027 Budapest, Nagy Imre tér 4.

Telefon: 458-1475, 458-1577, 458-1361

Terjesztés:

Horváthné Stramszky Márta, stramszkymarta@kum.hu

Az Európai Integrációs Iroda kiadványai hozzáférhetők az Országgyűlési Könyvtárban, valamint a Külügyminisztérium honlapján (www.kulugyminiszterium.hu; Kiadványaink menüpont).

A kiadványcsalád borítón látható emblémája Szutor Zsolt alkotása.

Nyomdai előkészítés: Platina Egyéni Cég

Nyomdai kivitelezés: Pharma Press Kft.

ISSN 1416-6151



EURÓPAI TÜKÖR

2010/6.

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA

Tartalom

Előterben a vidékfejlesztés – Beszélgetés UDOVECZ GÁBORRAL az EU agrárpolitikájának jövőjéről (Hovanyecz László)	3
GURMAI ZITA–CSEH GABRIELLA: Éljük kezdeményezési jogunkkal, de hogyan? Kérdések a formálódó európai polgári kezdeményezésről.	11
NÁSZ ADRIENN: Az Európai Parlament Lisszabon után.	15
UDVARI BEÁTA: Aid for Trade. „Régi-új” fejlesztési eszköz az Európai Unióban.	28
CSORBA EMESE: Az alternatív vitarendezés egyes uniós jogi eszközei.	43
HEGEDŰS DÁNIEL: Az egységesség útvesztője. EGTC nemzeti végrehajtási normák komparatív elemzése és a kárpát-medencei jogszabályok kompatibilitásának kérdése I.	60
Magyar EU-elnökség, 2011	
RÉVFY TIVADAR: Az Európai Bizottság 2010. évi munkaprogramja az Európai Unió Tanácsa 2011. első félévi magyar elnöksége várható prioritásainak fényében	80
Közös biztonság- és védelmi politika	
SIPOSNÉ KECSKEMÉTHY KLÁRA: Egenruhás Erasmus	88
Szemle	
NÁDUDVARI ZOLTÁN: Felmérés az Európai Unió önkénteseiről	96
Uniós aktualitások	
SCHUCHTÁR ENDRE: Az európai szabványosítás stratégiája az EU 2020 rendszerében, bizottsági konzultáció az új stratégiáról	104
English summaries.	107

Előtérben a vidékfejlesztés

Beszélgetés Udovecz Gáborral az EU agrárpolitikájának jövőjéről

Az Agrárgazdasági Kutató Intézet főigazgatója az interjúban áttekintést ad az Európai Unió agrárpolitikájának múltjáról és jelenéről. Beszél a magyar mezőgazdaságnak a közösségen belüli helyzetéről, gondjairól is. Az interjú részletesen foglalkozik a közös agrárpolitikával (KAP). Udovecz professzor szerint a KAP – történetében nem először – átalakulás, megújulás előtt áll. Az eddigi támogatási rendszer megváltozik. Az úgynevezett területalapú támogatással szemben mindinkább előtérbe kerül a vidékfejlesztés. Az azonban, hogy ez mit jelent majd 2014-től, sok vita, érdekegyeztetés eredménye lesz. E vitákban és érdekegyeztetésekben pedig nagy feladatok várnak a magyar politikusokra és agrárszakemberekre, hogy hazánk jó pozíciókat tudjon kiharcolni magának a rendkívül éles versenyben.

– Az Európai Unió mezőgazdaságának fogalma rendkívüli módon megváltozott az idők során. Erről azonban a közvélemény nem nagyon látszik tudomást venni.

– Ha szakmai körökben beszélünk az Európai Unió mezőgazdaságáról, mindig a teljes élelmiszervertikumra gondolunk: a mezőgazdasági termelésre, a termékek feldolgozására, illetve az élelmiszer-kereskedelemre. Sőt, újabban a vidékfejlesztésre is. A közvélemény jóval egyszerűbben látja a dolgot. Ennek talán az a legfőbb oka, hogy a közösség agrárpolitikája egészen más viszonyok között született meg, mint amilyenek a maiak.

Az indulásnak pedig az volt a legfontosabb jellemzője, és az szabta meg a célokat, hogy Európát a második világháborút követő időszakban élelmiszerhiány sújtotta. Az 1970-es évektől a sikeres mezőgazdasági politika nem csupán a hiány megszüntetését eredményezte, hanem jelentős többletek keletkezését is.

– Ekkortól kezdett a nemzetközi sajtó raktáron heverő hús-, vaj-, és tejporhegyekről beszélni.

– Egyebek között éppen a sikerek okozták, hogy a közös agrárpolitika újabb és újabb reformokra szorult. Míg az első időszakban a mennyiségi problémák megoldása volt a feladat, jó ideje a minőségi kérdések állnak előtérben, mellettük pedig a környezetvédelem, az élelmiszerbiztonság, vagy például olyan témakörök, mint az állatjólét.

Az Európai Unió gazdálkodói egyre több, nehezen teljesíthető feltételnek kénytelenek megfelelni, miközben a világpiacon a lehető legkíméletlenebb küzdelem folyik. Európa még mindig többet exportál, mint amennyit importál. Ugyanakkor nem csupán exportpiacain, de belső piacain is olyan, versenyképes államok termékeivel találkozik, mint Ausztrália, Új-Zéland, Kanada, Brazília vagy épp az Egyesült Államok. Ezek az országok pedig több ok miatt is igen erős konkurenciát jelentenek. Egyfelől azért, mert kiválóak a természeti adottságaik. Brazíliában évente kétszer, de akár

háromszor is lehet hasznosítani egy adott területet. Az USA, vagy például Kína egy részén is hasonló a helyzet. Másfelől azért, mert az említett versenytársak gazdasági rendszerei kevésbé bürokratikusak, gazdaságpolitikájuk sokkal liberálisabb. Végül: a szóban forgó országok szabályai nem olyan merevek, mint az európaiak. Arról szó sincs, hogy ott kőkorszaki viszonyok lennének, de nem is annyira „érzékenyek” bizonyos szabályokra, mint az unió.

– *Itt azért alapvetően pozitív szabályokról van szó.*

– Természetesen, hiszen az Európai Unió arra törekszik, hogy megelőzze a környezet szennyezését, megóvja a felszín feletti és alatti vizeket, elkerülje a talajerózióhoz vezető erdőirtást. Emellett nagy hangsúlyt helyez az „emberi tényezőre” is. Európán kívül ez utóbbi sem olyan fontos. Az európai szak- és nem szakpolitikusok rengeteget beszélnek az európai értékekről, ugyanakkor gyakorlatilag nincsen semmilyen eszközük arra, hogy a legfontosabb világtendenciákat befolyásolni tudják ezek szellemében.

Az élelmiszerkereskedelem Európában is éppúgy hatalmas kereskedelmi láncokban szerveződött, mint másutt. A kereskedelmet nem kevésbé hatalmas élelmiszeripari cégek szolgálják ki. A másik oldalon pedig egy nagyon színes mezőgazdaságot láthatunk, amelyet nehezen sikerül a víz felszíne fölött tartani, nehogy megfulladjon.

Az eddig említett problémákat tetézi, hogy az Európai Unió – különböző nevenek – folyamatosan bővül. Először csatlakozott Nagy-Britannia, Írország és Dánia, azután a mediterrán országok, majd olyan fejlett államok, mint Svédország és Ausztria, végül a kelet-európai országok. Mindennek eredményeként egy rendkívül heterogén képződmény jött létre a mezőgazdaság jellegét, színvonalát, szervezettségét, az alkalmazott technológiát, az ágazatban dolgozók számát és sok más tényezőt tekintve.

Keleten például jóval alacsonyabbak a termelési hozamok, alacsonyabb a műtrágya-felhasználás, elmaradottabbak a műszaki állapotok, mint nyugaton. Egyetlen adat jól szemlélteti a különbségeket: keleten az egy hektárra jutó jövedelem általában a nyugati fele.

– *Ehhez a kedvezőtlenebb helyzetű térséghez tartozik hazánk is. Melyek Magyarország főbb gondjai?*

– Hazánk az 1980-as évek elején érte el mezőgazdasági teljesítményének csúcspontját. Akkorra lezajlott a legkorszerűbb amerikai és nyugat-európai növény- és állatfajták meghonosítása. Magas szintű gépesítés volt jellemző a termelési rendszerek keretében. Ehhez járult, hogy piaci lehetőségeinknek úgyszólván semmiféle korlátja nem volt. Amennyit megtermeltünk, annyit tudtunk elhelyezni a KGST piacain, ráadásul meglehetősen kedvező árakon. Ez a mezőgazdaság sok embernek adott munkát, amiként az élelmiszeripar is. A kereskedelemben pedig gyakorlatilag nem volt verseny.

A radikális változást az idézte elő, hogy bekövetkezett a piac- és rendszerváltás. 1990-től egyre kevésbé tudtuk megtartani keleti piacainkat, a politika pedig nem tudott ellenállni azoknak a törekvéseknek, amelyek a különféle jelszavak mezébe öltözve alapvetően az integráció, a szervezettség szétverését vonták maguk után.

Ráadásul a gazdaságpolitika abból indult ki, hogy mivel az élelmiszerfeldolgozás, az élelmiszerkereskedelem a versenyszféra része, azon a területen nincs szükség az állami szabályozásra, beavatkozásra. Ez a két dolog együttesen eléggé tragikus következményekhez vezetett. Egyfelől kiszorultunk az orosz piacról, másfelől a nagy tőkés cégek rövid úton felvásárolták a magyar élelmiszeripar legjövedelmezőbb ágazatait: a dohányipart, az édesipart, a söripart, a növényolajipart. Ehhez társult, hogy rendkívül rövid idő alatt betelepültek Magyarországra a nagy élelmiszer-kereskedelmi láncok. Ennek az lett a következménye, hogy hazánkban az élelmiszer-kiskereskedelem mára olyan koncentrátságuvá vált, mint a skandináv országokban. Ez azt jelenti, hogy élelmiszer-kiskereskedelmi forgalmunk több mint 80 százalékát a nagy láncok bonyolítják. Magyarán: nagyobb a koncentráció, mint sok más nálunk fejlettebb EU-tagországban, például Olaszországban, Spanyolországban, sőt Németországban.

– *Ez óriási erőfőlényt biztosít a szóban forgó láncoknak.*

– A bajt tetézi, hogy a mezőgazdasági szereplők idegenkednek mindenféle összefogástól. Tehát hiába volnánk képesek termelni, hiába jók viszonylag a természeti adottságaink – a művelhető terület aránya, az éghajlat, a csapadék –, hiába megfelelőek még mindig a hagyományosan magas színvonalú szakigazgatási intézményeink, vagyis egészében még mindig nem állunk rosszul, a jelenlegi rendkívül éles versenyben egyre inkább csúszunk lefelé. Nincsenek forrásaink a nagy hozzáadott értéket tartalmazó termékek előállítására. Van élelmiszeriparunk, de az tömegterméket állít elő. A minőségi termékeket, a különlegességeket mind kívülről vagyunk kénytelenek behozni.

Óriási az importnyomás, amit fokoz, hogy egy kiterjedt üzleti lánc az anyaországból könnyedén tud idehozni elfekvő készleteket. A nagy tömegű termékeinket pedig – amilyen a gabona, az olajos növények –, amennyiben távolabbi piacokra szánjuk őket, mivel nem rendelkezünk a szállításhoz szükséges infrastruktúrával, túlzottan drágán tudjuk kínálni.

Ismeretes, hogy a legolcsóbb a tengeri szállítás, tengerünk azonban nincs. Olcsó volna a folyami szállítás is, folyóink azonban – valóságos kapacitásukhoz képest – kevéssé hajózhatók. Vasútvonalaink is siralmas állapotban vannak, marad a legdrágább szállítási eszköz: a gépkocsi. Így amire a magyar búza a milánói malomba ér, ráarakódik 50–60 euró szállítási többletdíj.

További nagy gondunk, hogy noha volna vízünk bőven, az ország mezőgazdasági területének mindössze 3,5 százaléka öntözhető, és még ezt a lehetőséget sem használjuk ki. Pedig az öntözéssel növelhető volnának a termelési hozamok, a termelési biztonság.

A fejlett országokban értelemszerű, hogy a mezőgazdasági termelők hosszú távú egyezségeket kötnek a feldolgozókkal, a feldolgozók hasonló megállapodásokat kötnek a kereskedelemmel. Vannak időszakok, amikor ezek az egyik fél számára kedvezőbbek, vannak, amikor a másik számára. De épp, mert hosszú távú egyezségekről van szó, az előnyök és a hátrányok kiegyenlítik egymást. Ezen túl a partnerek között törvényszerűen kialakul valamiféle szolidaritás: a nehéz helyzetekben kiegészítik a másikat.

– *Nálunk ezzel szemben a szerződészegés számít „bevett” gyakorlatnak.*
– Legalább annyira az, hogy nincsen semmiféle szerződés. Napjainkban például olyan hírek hallhatók, amelyek szerint sertésfelvásárlásra egyhetes szerződést kötnek.
– *Talán nem független ettől, hogy amikor a „csúcson” voltunk a sertéshústermelésben, tízmillió volt a hazai sertésállomány, jelenleg pedig alig valamivel több, mint hárommillió.*
– Igen, ezek a számok megfelelőképpen jellemzik a helyzetet. A végtelenségig lehetne a gondokat sorolni, itt csupán még egyet tartok feltétlenül szükségesnek megemlíteni.

Korábban gyakran mondogattuk büszkén, hogy hazánknak jó a földje, s ehhez vannak jól képzett szakembereink. Ma már sajnos az állítás második része nem igaz. A szakmunkásképzés leromlott, s nem csupán a nagyobb cégek – a vállalatok, a részvénytársaságok –, hanem az egyéni gazdaságok is szakmunkaerő-hiánnyal küzdenek. Gyakran hiába keresik a jól képzett, megbízható embereket. Nagy értékű – gyakran fedélzeti komputerrel ellátott – gépeket nem lehet felkészületlen munkásokra bízni. Véget ért az az idő, amikor megfelelt, hogy a leggyengébb, legkevésbé felkészült gyerekek kerüljenek a mezőgazdaságba. Segédmunka viszonylag kevés van az agráriumban. Van még, de egyre nagyobb lesz a hozzáértés és a felelősség szerepe.

– *Melyek azok a termelési területek, amelyeken ön a legnagyobb gondokat látja?*
– Elsőként mindenképpen az állattenyésztést említeném. Itt szinte valamennyi ágazatban „lecsúszás” tapasztalható. A sertés-, a marha-, a baromfityenyésztésben egyaránt. Legkevésbé talán a juhtartásban.

A piaci igények sokkal nagyobb lehetőségeket kínálnak, mint amekkorákat a keréstartó termelésünk kihasznál. A zöldség- és gyümölcsstermeléssel kapcsolatos problémák önmagukban még nem katasztrofálisak. Az igazán nagy baj az, hogy nincs hűtő- és feldolgozó-kapacitásunk, továbbá az, hogy nem működik a piacszervezés. Ha mindez megvolna, akkor akár a környező országokban is, de főként a tőlünk északabbra fekvő uniós tagállamokban – a Baltikumban, a skandináv országokban – igen jó eredményeket érhetne el a magyar zöldség- és gyümölcságazat.

Végül azt tartom szükségesnek szóba hozni, hogy Magyarország jelenleg a magasan feldolgozott termékek tekintetében nettó importőr. Az élelmiszeripar egészére persze ez nem igaz. Hiszen eléggé sok félkész és alig feldolgozott terméket exportálunk. Például tartályban exportálunk tejet.

– *Ahelyett, hogy sajtot vinnénk ki.*
– Nem tudunk olyan joghurtot gyártani, amit külföldön megvennének, és ugyanaz a helyzet a húsipari termékekkel is.

– *Hogyan látja? Mi ezeknek a nagyon súlyos bajoknak az oka?*
– Azt hiszem, elsősorban az, hogy – nem túlzás így fogalmazni – ádáz ellentét van a „két magyar mezőgazdaság” között. A politikában, sőt a szakmában is élesen körvonalazódik két, egymással szemben álló felfogás. Az egyik szerint a bajainkra a gyógyír a kőkemény verseny, amelyhez megfelelő méretű – közepes vagy nagy – gazdaságok szükségesek. A másik a tradíciókat tartja üdvözítőnek: nagyon színes termékpalettát produkáló, alapvetően a családi gazdaságokat preferáló agrárpo-

litikával. Ennek a két felfogásnak a képviselői nem tudnak, s talán nem is akarnak egymással kompromisszumot kötni.

– *Ön szerint a kompromisszum volna a megoldás?*

– Szerintem a legostobább dolog a kérdést úgy feltenni, hogy ezt vagy azt válasszuk-e. Mert a válasz ez: is-is. Az arányok kérdése a fontos. Igenis szükségünk van olyan családi és kiegészítő gazdaságokra, amelyek belföldre, helyi és regionális szükségletre termelnek, akár valamilyen sajátos terméket állítanak elő. Ezt helyi, regionális és hagyományos piacokon is értékesíthetnék. Szükség van hungarikumokra, biotermékekre is. Azt azonban tudni kell, hogy nem ez adja a mezőgazdasági termelés zömét.

Az ország lakóinak nagy többsége városokban él. Ezekben pedig ott vannak azok a hálózatok, amelyek az élelmiszerkereskedelmet uradják.

– *Ahol nincs Tesco, ott van Penny Market, de például CBA- vagy Coop-üzlet is. Gyakran egymás mellett.*

– Ilyen körülmények között persze megfelelő erőfeszítések, intézkedések szükségesek ahhoz, hogy a helyi és regionális termékeket, specifikumokat előállító és kínáló kis- és középvállalkozások virágozzanak. Ugyanakkor nem szabad megfeledkezni arról, hogy Magyarország adottságai nem 10, hanem 16–18 millió ember élelmezését teszik lehetővé. Termelésünk igen jelentős hányadát tehát exportálnunk kell. És nem csupán azért, mert ez önmagában jövedelmező, hanem azért is, mert különben igen sok embernek nem lesz munkája.

Ámde ahhoz, hogy exportálni tudjunk, versenyezni kell. Méghozzá nem akármilyen körülmények között, és nem akárkikkel. Kielezett viszonyok között, a világ legnagyobb, legtőkeerősebb országaival, gyakran országoknál erősebb vállalataival. Ahhoz, hogy ebben a mezőnyben versenyképes legyen mezőgazdaságunk, a legkorszerűbb technológiát, szervezetségi formát, a leghatékonyabb termelési módszereket kell birtokolnunk.

Hangsúlyozom: a magyar mezőgazdaság jövőjével kapcsolatban említett két felfogásnak nem egymást kell legyőznie, hanem egy olyan kompromisszum megkötésére van szükség, amely lehetővé teszi azt, hogy Magyarország mezőgazdasága az őt megillető helyre kerüljön a világban, egyszersmind optimális módon elégítse ki a hazai igényeket.

– *Amint mondta, az európai agrárpolitika története akár a reformok történeteként is megírható volna. Most újabb reformlépés előtt állunk. A közös agrárpolitika megint változik.*

– Mert változnia kell. S ennek az említettekén kívül is vannak okai. Egyebek között az, hogy a versenytársak (például Brazília és az USA) állandóan bírálják az Európai Uniót, mivel – mint állítják – túlságosan támogatja a mezőgazdaságot, torzítja a kereskedelmet.

– *A fő vád a protekcionizmus.*

– Valóban ez a fő vád. Persze többé-kevésbé minden állam támogatja a termelőit, igaz, nem egyforma mértékben, és különösen nem ugyanazon a módon.

A KAP megváltoztatását sürgeti továbbá, hogy az Európai Unió tagországainak érdekei eltérőek. Gondoljunk csak arra, hogy a régi és az új tagországok között vi-

ta van amiatt, hogy az újak a régieknek „történelmi jogon” járó támogatásokat nem tartják igazságosnak.

De ami a legfontosabb, a különböző csoportok, s ennek nyomán a politika újra meg újra felteszi a kérdést: miért kapnak a parasztok oly nagy támogatásokat, amikor a társadalom többi tagja nem kap semmit. Ez a felfogás persze téves, mert nem igaz, hogy csak a mezőgazdaságot támogatja a közösség, de az igaz, hogy központosított költségvetésének körülbelül 40 százalékát – mintegy évi 57 milliárd eurót – kapja a mezőgazdaság. Ez azonban csak költségvetési szempontból tetemes összeg, mert az EU GDP-jének mindössze 0,4 százalékáról van szó. Ennek ellenére nagyon nehéz elfogadtatni, hiszen a társadalom megannyi területéről csak annyit látni, hogy gyakran eladhatatlan termékek előállítását támogatják. Ezért kerülnek előtérbe olyan célok, mint a környezetvédelem, a vizek megóvása, a tájvédelem, a biodiverzitás megőrzése, az élelmiszerbiztonság javítása és sok egyéb.

A mindezen körülményeket szem előtt tartó KAP-reformnak immáron megvan a menetrendje. Jelenleg folyik egy társadalmi vita. Ennek során a tagországoknak meg kell ismerniük a társadalom különböző tényezőinek – tehát korántsem csak a gazdák – véleményét arról, hogy milyen agrárpolitikát tartanának helyesnek. E vita eredményeit ez év júliusában összegzik Brüsszelben. Ennek nyomán alakítják ki még ebben az évben az első hivatalos bizottsági javaslatot. Ezt vitatják meg azután az Európai Parlamentben, ahol 2011-ben, még az első félévben döntés születhet. Esetleg éppen Budapesten, hiszen, mint ismeretes, 2011. január 1-jétől június 30-ig hazánk lesz az Európai Unió soros elnöke.

– 2013-ig ismertek a KAP „pénzosztásának” szabályai. A döntés arról szól, milyenek lesznek ezek 2014 és 2020 között. Mi várható?

– Annyi látható, hogy a Bizottság és az ez évtől funkcióban lévő mezőgazdasági és vidékfejlesztési biztos, *Dacian Cioloș* elszánta magát arra, hogy bizonyos átcsoportosításokat hajtson végre a korábbiakhoz képest. Például a mezőgazdaság és más területek között, vagy az egyes tagországok között: mondjuk a fejletlenebbek a jelenleginél több pénzt kapnak a fejlettekhez képest.

A KAP-nak két pillére van. Az egyik a területalapú támogatások rendszere. Ez nagyon leegyszerűsítve azt jelenti, hogy az EU fizet, s ennek fejében kultúrállapotban kell tartani bizonyos területeket és az állatokat. A másik pillér különféle vidékfejlesztési célokat foglal magában. Az említett 57 milliárd euróból jelenleg 44 milliárddal részesül az első pillér, 13 milliárddal a második.

– Milyen összegekről van szó magyar szempontból?

– 2013-ban hazánknak hozzávetőleg 500 milliárd forint „jár” az Európai Uniótól – attól függően, milyen lesz akkor az euró árfolyama. Ebből 356 milliárd forint az első pillérhez, 144 milliárd a másodikhoz tartozó feladatok megoldására.

– Milyen változások várhatók ehhez képest 2014 és 2020 között?

– Magyarország számára igen nagy a tét. Hazánk az Európai Unió mezőgazdasági területeinek 2 százalékát birtokolja. Ugyanakkor az összes támogatás 3 százaléka az általunk megszerezhető rész. Mi tehát viszonylag jól járhatnánk a változtatással, aminek az a magyarázata, hogy magas terméshozamokkal léptünk be a közösségbe. Ám a mostani elképzelések nem ezt „díjazták”. Nekem elég sok terve-

zetet volt szerencsém látni, ezek között egy olyan sem volt, amivel mi „jól járhatnánk”. Ezért nagyon fontosnak tartom, hogy Magyarországnak legyen megfelelő – úgy is mondhatnám: offenzív – politikája, taktikája, javaslata, amelynek támogatásához minél hamarabb szövetségeseket kell keresni.

– *Nyilvánvalóan rendkívül kiélezett harcok folynak majd a megszerezhető támogatásokért, amelyekben aligha lehet egyedül eredményt elérni.*

– Ezzel kapcsolatban mondanék példát. Az első pillérhez tartozó területi támogatások egy hektárra számítva 80 és 550 euró között szóródnak. A 80 euró Litvániára, az 550 Görögországra és talán Máltára érvényes. Ilyen óriási különbségek mellett nagyon nehéz közös nevezőt kialakítani. Persze az tudható, hogy a korábban született, a régebbi tagállamok gazdáinak járó, úgynevezett „történelmi jogú” támogatások minden bizonnyal megváltoznak. Annak azonban, hogy teljesen egységes átalánytámogatás legyen, nincs esélye. Feltehetőleg valamilyen kompromisszum születik majd. Magyarországnak tehát az a feladata, hogy „kitalálja”, milyen megoldás fogadható el európai szempontból, ami ugyanakkor nekünk jó.

– *Ehhez kell szövetségeseket keresnünk.*

– Így van. Egyébként számunkra nem volna rossz, ha valamiféle „középmegoldás” születne, mert jelenleg mi éppen a két szélsőérték átlagát kapjuk. Ebbe azonban nyilvánvalóan nem mennek bele a németek, a hollandok, a görögök és mások. Éppen ezért nagyon erősen kell arra törekednünk, hogy magyar szempontból a lehető legjobb eredmény szülessen. Mi, itt az Agrárgazdasági Kutató Intézetben azt mondjuk, hogy az első pilléres támogatást Magyarország élelmiszertermelő adottságaihoz kell kötni.

– *Vagyis ahhoz a kedvező feltételhez, hogy az ország területének körülbelül a kétharmada művelhető.*

– Igen, de emellett még figyelembe lehet venni a természet állapotát, a környezet szennyezettségét, hiszen a mi környezetünk viszonylag jó állapotban van, itt lehet termelni. Számolni kellene szerintünk a terület eltartó képességével. Bizonyos régiókban ugyanis az egyetlen megélhetési forrás a mezőgazdaság volna.

Kérdés, milyen érvet hogyan fogadnak a közösségben. Ha például azzal érvelünk, hogy kedvezőtlenebbek a szállítási feltételeink, mint a tengerparti államoknak, akkor nem sok megértésre számíthatunk. Azt mindenesetre tapasztalhatjuk, hogy nagyon szóródnak a tagországi vélemények. Az angolok álláspontja szerint például egyáltalán nincsen szükség mezőgazdasági támogatásra.

A másik nagy probléma, hogy a vidékfejlesztést miként értelmezzük, milyen célokat kívánunk támogatni. Ezzel kapcsolatban nagyon sok ötlettel lehet találkozni. Az egyik csoportba tartoznak azok, amelyek szerint a területet kultúrállapotban kell tartani, de azoknak a gazdáknak, akik pluszfeladatot vállalnak – „zöldebb” mezőgazdaságot csinálnak, kevesebb vegyszert használnak stb. –, pluszjövedelmet kell juttatni. Gyakoriak az olyan elképzelések is, amelyek szerint támogatni kell a mezőgazdaság demográfiai struktúrájának változását. Tehát ösztönözni kell a generációváltást, a fiatalítást. Ebben érdekelt Magyarország is. Ugyancsak érdekelték vagyunk abban, hogy támogassák a helyi feldolgozást, a helyi értékesítést. Ezen belül, úgy érzem, támogatandó a biomassza hasznosítása. Úgy gondolom, hogy elébe kell men-

ni a klímaváltozás következményeinek. Fel kell készülnünk a szeszélyesebb, szélsőségesebb időjárásra. Ezért támogatásokat kell szereznünk az öntözés felfuttatására, a szárazságtűrő növények elterjesztésére. Egyáltalán, mindenhez, ami a kockázatviselő képességünket növeli. Hiszen annyi bizonyos, hogy valami mindig sújtja a mezőgazdaságot: fagykár, belvíz, aszály, esetleg egyszerre mind. Az ezekből származó károk pedig nem csupán a mezőgazdaság, de akár az egész ország tűrőképességét is meghaladhatják. Tehát mindenképpen szükség volna olyan uniós mechanizmusra, amely ezeket a kockázatokat elviselhetővé tenné. A strukturális alkalmazkodás fogalmába nyilvánvalóan beleértendő a falusi turizmus, a helyi termékek, a hungarikumok termelésének ösztönzése is.

Mindezen kérdések körül nagyon sok a vita. Hazai szakmai körökben sem alakult még ki, mit tartunk a legfontosabbnak. A nemzetközi diskurzus pedig éppen csak elkezdődött. Abban az Európai Unió szinte valamennyi országában egyetértés van, hogy a vidékfejlesztést az eddiginél jóval nagyobb figyelemmel kell kezelni. Tehát inkább arra kell fordítani a pénzt, mint a KAP első pillérébe tartozó tényezőkre. Abban azonban nincsen egyetértés, hogy a vidékfejlesztésen belül konkrétan milyen célokra kell a rendelkezésre álló pénzt fordítani. Ugyanis az eddigi ilyen jellegű ráfordítások hatása nem nagyon látszik.

Csupán Magyarországról szólva: szakmai szempontból kedvező, hogy kialakult egy olyan helyzet, amelyben lehetségesnek látszik, hogy a politikai csatározások ne akadályozzák a jó megoldások keresését. Ebben a helyzetben nincs akadálya annak, hogy az értelmes és tárgyilagosan gondolkodó emberek összeüljenek és együttesen jelöljék ki a helyes utat.

HOVANYECZ LÁSZLÓ

GURMAI ZITA–CSEH GABRIELLA

Éljünk kezdeményezési jogunkkal, de hogyan?

Kérdések a formálódó európai polgári kezdeményezésről

A nemrégiben életbe lépett Lisszaboni Szerződés az állampolgárok számára leginkább kézzelfogható újításával, a polgári kezdeményezésről szóló jelentéssel most kezd foglalkozni az Európai Parlament Alkotmányügyi Bizottsága. A közvetlen demokrácia elvén alapuló mechanizmusban igen sok lehetőség rejlik, de számos kérdést kell tisztázni, mielőtt élhetnek vele az európai polgárok.

Az európai döntéshozókat hosszú ideje foglalkoztatja a demokratikus deficit problémája. Európai állampolgárként az összetett döntéshozatali folyamatot egyre nehezebb megérteni, amit jól jelez a tartósan alacsony részvétel az európai parlamenti választásokon, valamint az európai intézményekbe vetett bizalom hiánya. Sokféle módon lehet megpróbálni orvosolni ezt a problémát, jelenleg az egyik legígéretesebb megoldásnak tűnik a Lisszaboni Szerződésben szereplő polgári kezdeményezés. Írásunkban azt vizsgáljuk, valóban megoldást nyújthat-e ez az új eszköz, avagy csupán üres szólamként, illetve egy újabb kudarcként vonul be az Európai Unió történetébe.

Az ide vezető út

A részvételi demokrácia kérdése az európai intézmények történetében először kiemelt helyet kapott az Alkotmányos Szerződést előkészítő Konvent működése során¹, majd az úgynevezett polgári kezdeményezés formálisan az alkotmány szerződésbe is bekerült (I-46. cikk). Az ismert ratifikációs nehézségek miatt ez a szerződés nem lépett életbe, de szinte változatlan formában került be a polgári kezdeményezés a 2007. december 13-án elfogadott Lisszaboni Szerződésbe². Az Európai Unióról szóló Szerződés 11. cikkének 4. bekezdése: „Legalább egymillió uniós polgár – akik egyben jelentős számú tagállam polgárai – kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség”.

A Szerződés arról is rendelkezik, hogy a polgári kezdeményezésre vonatkozó eljárásokat és feltételeket az Európai Parlament és a Tanács által az Európai Bizottság javaslata alapján elfogadásra³ kerülő rendelet határozza meg. Az Európai

1 http://europa.eu/scadplus/european_convention/democracy_en.htm

2 <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=hu>

3 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0389+0+DOC+XML+V0/HU&language=HU>

Parlament 2009. májusi előzetes állásfoglalása után ennek a rendeletalkotási folyamatnak az első lépéseként az Európai Bizottság zöld könyvet⁴ adott ki, amelyben tíz témakörbe csoportosította azokat a kérdéseket, amelyekről a konzultáció során kikérte az érintett felek véleményét. A konzultáció⁵ eredményét 2010. február 22-én Brüsszelben értékelték. Röviddel ezután, 2010. március 31-én jelent meg a Bizottság javaslata⁶ a kialakítandó rendeletre.

Az Európai Parlamentben jelenleg az első olvasat zajlik⁷, a felelős szakbizottság az Alkotmányügyi Bizottság, ahol a téma fontosságára való tekintettel két jelentősítő is foglalkozik az ügygel: *Alain Lamassoure* francia néppárti és *Gurmai Zita* magyar szocialista képviselő.

Felmerülő kérdések, problémák

Egy ilyen rendelet kialakítása során rengeteg kérdés merül fel anélkül, hogy lenne igazán releváns viszonyítási alap, hiszen teljesen új mechanizmusról van szó. Ez már a folyamat elején előrevetíti, hogy igen széles körű konzultáció szükséges, továbbá azt is, hogy a megszülető rendelet valószínűleg nem lesz végleges, a gyakorlati tapasztalatok birtokában néhány éven belül felülvizsgálatra szorul. Melyek lehetnek hát a megválaszolandó kérdések, tisztázandó részletek, a teljesség igénye nélkül?

A Szerződés szerint a polgári kezdeményezés aláíróinak „a tagállamok egy jelentős számából” kell származniuk. Mennyi is legyen ez a jelentős szám? Az egyik lehetőség az lenne, hogy a küszöbértéket a tagállamok többsége jelentené, ez azonban aránytalanul magasnak tűnik. Második lehetőségként logikusan gondolkodva felmerül, hogy az arány a tagállamok egynegyede legyen, ahogyan azt az Európai Parlament állásfoglalásában meghatározta. Az Európai Bizottság mérlegelése szerint azonban ez nem fejezne ki kellőképpen uniós érdeket, ezért egy nagyobb szám, a tagállamok egyharmada szerepel a javaslatban.

A Szerződés azt is tartalmazza, hogy a küszöbérték eléréséhez szükséges számú tagállamban a részt vevő polgárok minimális számát is meg kell határozni, biztosítandó azt, hogy a kezdeményezés jelentős súlyú véleményt képvisel. A polgárok számát meg lehetne szabni egy adott számban is, azonban ez hátrányos helyzetbe hozná a kisebb tagállamokat. Méltányosabb megoldásnak tűnik, ha a küszöbértéket a tagállamok népességének százalékos arányában határoznánk meg (ehhez közelít az EP állásfoglalása is, a lakosság 1/500 részével), ez azonban előnyhöz juttatná a kisebb tagállamokat.

Az aláírók személye további kérdéseket vet föl: az aláírók életkora (közös európai minimum szint meghatározása, vagy az európai parlamenti szavazáshoz szükséges életkor elismerése), a kettős állampolgárság problematikája (hol írhat alá, melyik tagállamhoz sorolják az aláírást). Itt említhetnénk meg a szervezők kérdését,

4 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0622:FIN:HU:PDF>

5 http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/consultation_en.htm

6 http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2010_119_hu.pdf

7 <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5849832>

akik összefogják a polgári kezdeményezést: meg kell határozni, minimum hány polgár nyújthat be egy kezdeményezést? Kik lehetnek szervezők, akik koordinálják a kezdeményezést? Mely szervezetek lehetnek szervezők (például megkapják-e a lehetőséget pártok, közintézmények stb.)? Amennyiben igen, milyen követelményeknek (pl. pénzügyi átláthatóság) kell megfelelniük?

A kezdeményezés benyújtására vonatkozóan több részletet tisztázni kell: milyen formanyomtatványon kell azt benyújtani? Online is legyen-e rá lehetőség? Kísérje-e meghallgatás? Ha igen, hol? Milyen nyelven történhet a benyújtás (hiszen a Bizottságnak nincs forrása a fordításra, viszont a csak egy nyelven hozzáférhető kezdeményezésekhez igen nehéz lesz más tagállamokból aláírókat találni)? Hol kell a befogadott kezdeményezéseket nyilvánosságra hozni?

A felmerülő problémák közül az egyik legjelentősebb annak meghatározása, hogy milyen kezdeményezések lesznek befogadhatók, mely esetekben indulhat el a kezdeményezés teljes folyamata. A Bizottság hatáskörébe tartozó témák esetén lehet polgári kezdeményezést indítani, de ezek között is vannak kizárólagos és megosztott hatáskörök, és ezek értelmezésében is felbukkannak eltérő álláspontok. További elvárás, hogy a kezdeményezések legyenek összhangban az unió alapvető értékeivel. De melyek ezek az értékek? Még ha azt is mondhatjuk, hogy az Alapjogi Chartában szereplő értékekről van szó, azokat is eltérően értékelik az egyes tagállamok. A fentiek fényében mely szerv dönt a kezdeményezések befogadhatóságáról? A Bizottság, az ombudsman, az Európai Parlament vagy egy új, különálló szervezet? Amennyiben ez utóbbi, ez miből finanszírozható? A befogadhatóság eldöntésére mikor kerüljön sor? A benyújtáskor, bizonyos számú aláírás összegyűjtése után, vagy az összes aláírás meglétekor? Több szempontot kell itt vizsgálni: annak szükségességét, hogy az európai szintű vitákat és a kifejezés szabadságát ne akadályozzák, de azt is, hogy eleve nem befogadható kezdeményezésekhez ne gyűjtsenek „feleslegesen” aláírásokat. Meg kell határozni, hogy a befogadhatóságról szóló döntéssel kapcsolatban milyen legyen a fellebbezés menete.

Ha a kezdeményezések befogadhatók, akkor is él a kérdés, hogy mi történjen azonos, vagy éppen egymásnak ellentmondó témákban indított kezdeményezésekkel. Korlátozni kell-e, lehet-e ezeket? Ugyanez vonatkozik az egy polgár által aláírási kezdeményezések számára is.

A kérdések következő nagy csoportja az aláírások (támogatói nyilatkozatok) gyűjtésével kapcsolatos. Milyen aláírások fogadhatók el (csak tényleges aláírások, vagy online aláírások is)? Hol és milyen hosszú ideig lehet aláírásokat gyűjteni? Visszavonhatóak lesznek az aláírások? A bizottsági javaslatához csatolt melléklet, amely azt mutatja, milyen adatokat kérnek az aláíráskor, adatvédelmi aggályokat is felvet, amelyekkel foglalkozni kell: meddig tárolhatók ezek az adatok? Ki tárolja őket? Valóban szükség van ennyi adatra, és a polgárok valóban hajlandók ennyi adatot kiadni? Tapasztalt aláírásgyűjtők szerint a gyakorlatban ez komoly problémához fog vezetni.

Ezek után logikus a kérdés, hogy ki ellenőrzi az aláírások valódiságát. A Bizottság vagy a tagállamok? Ki viseli ennek költségét? Szükség van-e egységes európai ellenőrzési eljárás kialakítására? Van-e fellebbezési lehetőség, ha egy aláírást, vagy az aláírások egy részét érvénytelennek nyilvánítják, és ha van, kihez lehet fordulni?

Optimális esetben a kezdeményezés sikeres lesz, összegyűlik a szükséges egymillió aláírás. Ebben az esetben a Bizottságnak mennyi ideje van válaszolni az abban szereplő felvetésre? Milyen formát kell hogy öltsön a reakció? A válasz után van reklamási lehetőség? Hol és milyen módon? Mi lehet itt az Európai Parlament szerepe?

Jogosan merül fel továbbá a kérdés, hogy szükség van-e útmutatóra a polgárok számára a folyamat egészéről. Ha igen, milyen formában? Ki készítse azt el?

Világosan meghatározandó, hogy mi lesz az egyes európai intézmények pontos szerepe a kezdeményezésekkel kapcsolatos eljárás során. Mint már jeleztük, többször felmerült, hogy az ombudsman legyen felelős a befogadhatóság ellenőrzéséért, és szerepet kaphatna a fellebbezések elbírálásánál is. Az ombudsman szerepét azonban az Európai Unióról szóló Szerződés 228. cikke szabályozza, ahol ez explicite nem szerepel. Tisztázandó továbbá az Európai Parlament feladatköre is: kapjon-e szerepet például a fellebbezések során? Avagy főleg politikai szerepe legyen, például elutasított kezdeményezések témájában? Netán a jogi alap vizsgálatok? Amennyiben bármelyik kérdésre igen a válasz, az EP pontosan melyik szerve kapjon szerepet?

Mint látható, a polgári kezdeményezés nagyon sok kérdést és problémát vet föl, amelyek egy része a bizottsági javaslatban nem is szerepel. Munkánk jelenlegi fázisában úgy tűnhet, csak kérdések vannak. Úgy véljük, a fenti felsorolást nem nehézségekként kell kezelni, hanem irányvonalként, amelyek mentén elkezdődhet a közös gondolkodás. Ebben a gondolkodásban természetesen továbbra is kiemelten számítunk a civil társadalom aktív közreműködésére. Végig szem előtt kell azonban tartani, hogy bár a polgári kezdeményezés a részvételi demokrácia elvén alapul (ez adja fő újdonságát), a képviseleti demokráciát nem helyettesíti, csupán kiegészíti majd. Nem jogi szabályozó eszközről van szó, hanem egy olyan lehetőségéről, amely az állampolgárok prioritásai alapján befolyásolhatja a politikai napirendet. Mindennek fényében terjesztik majd a jelentéstevők első munkadokumentumukat az Európai Parlament Alkotmányügyi Bizottsága elé, előreláthatóan június végén, még az ombudsman bizottsági meghallgatása előtt.

Zárszó

Ezek tehát a kérdések, amelyekre választ kell keresnünk a polgári kezdeményezés eljárását és feltételeit szabályozó rendelet kialakítása során. Meggyőződésünk, hogy ha ebben sikerrel járunk, akkor olyan eszközzel bővíthet az Európai Unió működési mechanizmusa, amely valóban lehetőséget ad arra az állampolgároknak, hogy hallassák a hangjukat, a döntéshozóknak pedig arra, hogy munkájuk során ennek a hangnak a szellemében járjanak el. Ennek a változásnak már itt az ideje, és munkánk során azon leszünk, hogy érjük el ezt a célt, hiszen – ahogy *José Saramago*⁸ Nobel-díjas portugál költő mondta – „Állampolgárként mindannyiunk kötelessége a részvétel. Változást az állampolgárok hozhatnak.”.

8 http://nobelprize.org/nobel_prizes/literature/laureates/1998/saramago-autobio.html

NÁSZ ADRIENN

Az Európai Parlament Lisszabon után

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével az Európai Parlament (EP) jogkörei jelentős mértékben megnövekedtek. Egyrészt, mivel a korábbi együtdöntési eljárás általános szabállyá válása révén az EP számos szakpolitika tekintetében a Tanáccsal egyenrangú féllé vált, másrészt, mivel az EP hatásköre megnövekedett az uniós költségvetés elfogadásában, valamint kiszélesedtek politikai ellenőrző jogkörei is. Hatásköreinek változásán túl a Parlament összetételében is módosulások várhatók a közeljövőben a Lisszaboni Szerződés rendelkezéseinek megfelelően.

Az Európai Parlament hatásköreinek növekedése az európai integráció során szinte folyamatosnak mondható. A Közgyűlés néven létrejött, pusztán konzultatív jogkörökkel rendelkező szervezet 1962-ben vette fel az Európai Parlament nevet. Jogkörei első alkalommal az 1970-es luxemburgi költségvetési szerződéssel bővültek, amely bevezette a tagállami tagdíjak helyett a saját források rendszerét. Ezt a trendet erősítette tovább az 1975-ös brüsszeli szerződés, ahol az EP jóváhagyási jogot nyert a költségvetés felett. 1979-től aztán az addigi delegált tagállami parlamenti képviselőkből álló Parlament tagjait először választották meg közvetlenül, öt évre, majd az Egységes Európai Okmány (1987) a hozzájárulási és az együttműködési eljárás létrehozásával kiszélesítette az EP döntéshozatalban való részvételének kereteit. A hozzájárulási eljárással például a Parlamenté lett a végső szó a bővítés kérdésében. A Maastrichti Szerződés (1993) az együtdöntési eljárás bevezetésével már számos területen a Miniszterek Tanácsával egyenjogú döntéshozóvá tette a Parlamentet, az Amszterdami (1997) és a Nizzai Szerződés (2001) pedig tovább bővítette az együtdöntéssel meghozandó kérdések körét. A Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei hatálybalépésével kiteljesítette a Parlament emancipációs folyamatát. Közel 90 területre terjesztette ki az együtdöntés gyakorlatát, átnevezve azt rendes jogalkotási eljárássá (*ordinary legislative procedure*)¹.

A Lisszaboni Szerződés értelmében az Európai Parlament nemcsak a döntéshozatal és a költségvetés elfogadása terén emelkedett a Tanáccsal azonos pozícióba, de megnövekedtek politikai ellenőrző, valamint egyetértési és konzultációs jogkörei is. Érdemes tehát áttekinteni, hogy a bekövetkezett döntéshozatali, intézményi változások miként befolyásolják az Európai Parlament szerepét és működését, és milyen hatást gyakorolnak az eddig is kényes intézményi egyensúlyra.

¹ European Commission (2009): *List of decision-making procedures by article*. Elérhető: http://ec.europa.eu/codecision/docs/Legal_bases.pdf (letöltve: 2010. május 2.)

1. Az Európai Parlament szerepének változása a döntéshozatali folyamatban

Az Európai Parlament az egyik legnagyobb nyereséget a döntéshozatali szerepének megnövekedése terén könyvelheti el, hiszen a Lisszaboni Szerződés következtében az EP jogkörei e téren a Miniszterek Tanácsával közel azonos terjedelművé váltak. A Szerződés így fogalmaz: „Az Európai Parlament, a Tanáccsal közösen, ellátja a jogalkotási és költségvetési feladatokat.” (EUSz² 14.cikk). Ez azt jelenti, hogy a jogalkotás tekintetében a korábbi *együtdöntési eljárás* vált alapértelmezetté, amelynek igen széles körű alkalmazását új neve is tükrözi: rendes jogalkotási eljárás. Ez a korábbi 44 helyett közel 90 területre terjed ki, amellyel nagyjából megduplázódik az együtdöntéssel meghozott döntések száma. Ezen területek egy része már korábban is az *EU hatáskörébe (tanácsi döntéshozatal alá) tartozott*, de vannak olyan területek is, amelyek *újonnan kerültek be a szerződésekbe*.

A mezőgazdaság és a halászat például az olyan szakpolitikák közé sorolódnak, amelyek bár korábban is léteztek, de csak mostantól terjed ki rájuk a Tanács és a Parlament együtdöntési jogköre. Ebbe a kategóriába tartozik továbbá a korábbi harmadik pilléres kérdések szinte teljes köre, a monetáris politikára vonatkozó intézkedések, különös tekintettel az euró bevezetéséhez szükséges lépésekre, valamint a strukturális alapokra vonatkozó intézkedések.

Van azonban számos olyan rendes jogalkotási eljárás alá tartozó szakterület is, amelyet a Lisszaboni Szerződés rögzít először szerződéses szinten. Ezek közé tartozik például az energiapolitika, az általános gazdasági érdekű szolgáltatások, a személyes adatok védelme, az európai szellemi tulajdonjog védelme, a sport, az úrpolitika, az európai kutatási térség vagy éppen a turizmus.

Számos tekintetben fontos változásokat hozott a Szerződés a döntéshozatalban, ugyanakkor maradt néhány olyan terület, amely kivételt képez az együtdöntési szabály alól. Emellett a Lisszaboni Szerződésben foglalt ún. „vérszék *mechanizmus*” bizonyos esetekben lehetővé teszi, hogy amennyiben egy tagállam szerint a tervezett közösségi jogi aktus a tagállam igazságügyi rendszerének alapvető vonatkozásait érintené, kérheti, hogy az irányelvtervezetet terjesszék az Európai Tanács elé. Ebben az esetben a rendes jogalkotási eljárást fel kell függeszteni. Ez alkalmazandó a büntetőügyek és a szociális biztonság esetén is.

A korábbi együtdöntési eljárás alkalmazási területét tekintve tehát jelentős a módosulás, az eljárás maga azonban *lényegileg* nem változik meg, azt leszámítva, hogy a Parlament első olvasatos véleményét a továbbiakban nem véleménynek (*opinion*), hanem álláspontnak (*position*) hívják. Ezzel a Parlament azonos hatáskörre tesz szert a Tanáccsal a közös álláspontok (*common positions*) kidolgozása tekintetében. Lát-szólag csak terminológiai változásról van szó, azonban ez magára a parlamenti el-

2 A Lisszaboni Szerződés által módosított Európai Unióról szóló szerződés. A Lisszaboni Szerződés emellett módosította, illetve át is nevezte a korábbi Európai Közösségek létrehozásáról szóló szerződést, amely 2009. december 1-je után az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMS) nevet viseli.

járásra is hatással lesz, ugyanis nagyobb előrelátást és stratégiai tervezést kíván meg a parlamenti szaktanácsok részéről.

A rendes jogalkotási eljárás alkalmazási körének kiterjesztése tehát mennyiségileg is több munkát jelent az EP egyes szaktanácsai számára. Természetesen a Lisszaboni Szerződés változtatásai egyes bizottságokat jobban érintenek, mint másokat. Az olyan bizottságok esetében, mint a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési (AGRI), a Halászati (PECH), a Nemzetközi Kereskedelmi (INTA), amelyek először dolgoznak együttműködés alá tartozó feladatokon, mindenképpen fontos tanulmányok születtek a 2010-es év.

2. A Parlament megnövekedett szerepe a komitológiai eljárásban

A Tanács bizonyos esetekben végrehajtó, normatív döntéshozó feladatokat ruház át a Bizottságra, ugyanakkor folyamatos kontrollt gyakorol a Bizottság ilyen jellegű tevékenysége felett ún. komitológia bizottságokon keresztül³. A komitológia Lisszabon előtti rendszerét az Európai Közösségekről szóló szerződés 202. cikke alapján a 2006/512/EK határozat⁴ definiálja, amely az eredeti 1999-es határozathoz képest már megnövekedett szerepet biztosított a Parlament számára az eljárás során⁵. Lisszabon azonban – bár tovább erősítette a Parlament szerepét – alapvetően meg is változtatta a komitológia eddig ismert rendszerét, bevezetve az ún. felhatalmazáson alapuló jogi aktusok (*delegated acts*) és a végrehajtási aktusok (*implementing acts*) kategóriáját⁶. Azaz, míg a Lisszaboni Szerződés előtt a komitológiai eljárásra egységes kereteket határozott meg az Európai Közösségek létrehozásáról szóló szerződés, addig a nem jogalkotási aktusok közötti differenciálással a kétféle átruházott hatáskörre ezután eltérő jogi keretek vonatkoznak.

3 In: Horváth Zoltán (2005): *Kézikönyv az Európai Unióról*. HVG-Orac, Budapest. p. 607.

4 A Tanács határozata (2006. július 17.) a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról szóló 1999/468/EK határozat módosításáról (2006/512/EK). A komitológia 2006-ban megállapított rendszeréről lásd részletesen Kovács Krisztián cikkét az Európai Tükör 2006/11. számában.

5 Azon jogi aktusok esetében, amelyek a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt kerültek elfogadásra, még az ebben a határozatban megállapított eljárások érvényesek, mindaddig, amíg az alapjogi aktusokat nem módosítják.

6 A Szerződés egyik fontos innovációja, hogy hierarchiát vezet be a jogi normák között, különbséget téve jogalkotási és nem jogalkotási aktusok között. Az EUMSZ rendes, valamint a különleges jogalkotási eljárást is definiáló 289. cikke szerint *jogalkotási aktusnak* minősülnek a jogalkotási eljárás keretében elfogadott jogi aktusok. A jogalkotási eljárás keretében elfogadott jogi aktusnak tehát a kötelező jogi aktusok (rendelet, irányelv, határozat) minősülnek, amelyeket csak a két uniós jogalkotó intézmény (Tanács, Parlament) fogadhat el, együtt vagy külön. A *nem jogalkotási aktusok* körében a Lisszaboni Szerződés külön nevesíti a „felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat” (*delegated acts*; EUMSZ 290. cikk), valamint a „végrehajtási jogi aktusokat” (*implementing acts*; EUMSZ 291. cikk). In: Horváth Zoltán–Ódor Bálint (2008): *Az Európai Unió szerződéses reformja. Az Unió Lisszabon után*. HVG-Orac, Budapest. p. 67.

A *felhatalmazáson alapuló jogi aktusokról* az Európai Unió működéséről szóló szerződés 290. cikke rendelkezik, amely kimondja, hogy a jogalkotó a Bizottság részére felhatalmazást adhat olyan általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadásra, amelyek az alap jogi aktus egyes, nem alapvető fontosságú rendelkezéseit kiegészítik vagy módosítják. Az EUMSZ szerint az alap jogi aktusban a jogalkotóknak minden esetben meg kell határozniuk a felhatalmazás gyakorlásának feltételeit (célját, tartalmát, alkalmazási körét és időtartamát). A felhatalmazás gyakorlását a társjogalkotók utólag ellenőrzik. Ennek keretében a Tanács vagy az Európai Parlament a felhatalmazást visszavonhatja, illetve a felhatalmazáson alapuló jogi aktus a Bizottság általi elfogadást követően csak akkor léphet hatályba, ha azt sem a Tanács, sem pedig az EP nem kifogásolja. A felhatalmazás visszavonásáról, valamint kifogás emeléséről az Európai Parlament tagjainak többségével dönt (míg a Tanács minősített többséggel). A felhatalmazás visszavonásához elég csak az egyik intézmény ilyen irányú lépése is. A Szerződés arról nem mond semmit, hogy a kifogás emeléséhez mennyi idő áll rendelkezésre, ezt az alap jogi aktusban határozzák meg a társjogalkotók a felhatalmazás megadásakor.

Ami a *végrehajtási jogi aktusokat* illeti, az EUMSZ 291. cikke szerint végrehajtási aktus elfogadására a Bizottság akkor hatalmazható fel, ha egy kötelező erejű uniós aktust egységes feltételek szerint kell végrehajtani. A Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlását a tagállamok előzetesen ellenőrzik. Ennek szabályait és általános elveit az EP és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletben határozza meg.

A komitológia új rendszerének kialakítása az EUMSZ 290–291. cikkei alapján jelenleg még folyamatban van. A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok esetében ugyanis a Tanácsnak és a Parlamentnek meg kell állapodnia a felhatalmazás alap jogi aktusba foglalandó feltételeiről és annak formájáról. A végrehajtási aktusok esetén pedig el kell fogadni az azokról szóló rendeletet, amelynek tárgyalása jelenleg munkacsoporti szinten zajlik. A Bizottság 2009. december 9-én egy közleményt adott ki a felhatalmazáson alapuló jogi aktusokkal kapcsolatban, a végrehajtási aktusokra vonatkozóan pedig 2010. március 9-én egy jogalkotási javaslatot (rendelettervezetet) terjesztett elő. Ezeket is figyelembe véve, a komitológiával kapcsolatos vitáknak két kiindulópontja van.

Egyrészt, nem sikerül megállapodást elérni a felhatalmazás gyakorlásának, valamint a felhatalmazás visszavonásának és az elfogadott aktus kifogásolásának pontos feltételeiről. A Bizottság a közleményében a felhatalmazáson alapuló jogi aktusokkal kapcsolatban emellett érvel, hogy szükség lenne mintarendelkezések kidolgozására, amelyeket a felhatalmazást adó (rendes jogalkotási eljárásban elfogadott) alap jogi aktusokba lehetne majd beilleszteni a jogalkotási eljárás során. A Parlament azonban úgy vélekedik, hogy ez a közlemény mindössze egy javaslat, nincsen jogi kötőereje, és ilyen mintarendelkezéseket a Szerződés sem ír elő⁷. Bár elismeri, hogy hasznos lenne az intézmények számára egy egységes formula kidolgozása, ugyanakkor hangsúlyozza, hogy meg kell maradjon a „jogalkotás szabadsága” (*freedom*

7 Jelentés a jogalkotási felhatalmazás hatásköréről (2010/2021(INI)).

of the legislature). A Parlament Jogi Bizottsága (JURI) tagjaként Szájer József a jogalkotási felhatalmazás hatásköréről készített jelentésében (2010/2021(INI)) a határidő tekintetében például amellel érvel, hogy azt az eset összetettségére való tekintettel lenne szükséges megállapítani, ezáltal lehetővé téve a hatékony parlamenti ellenőrzést a folyamat felett. A jelentés egyes horizontális kérdésekkel⁸ kapcsolatban továbbá azt hangsúlyozza, hogy ezen kérdésekkel inkább intézményközi megállapodások részeként kellene foglalkozni, nem pedig az alap jogi aktusban. Látható tehát, hogy a Parlament a felhatalmazás kereteit illetően egy puhább szabályozás híve, amely nagyobb mozgásteret enged számára a komitológiai eljárás során.

Másrészt, a Lisszaboni Szerződés nem tartalmaz olyan kötelezettséget, amelynek értelmében – a korábbi komitológiai eljáráshoz hasonlóan – a Bizottságnak be kellene vonnia a tagállamokat, illetve azok szakértőit a felhatalmazáson alapuló aktusok előkészítésébe. Ennek ellenére a Bizottság – korábban tett ígéreteinek megfelelően – 2009. december 9-ei közleményében kötelezettséget vállalt arra, hogy a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadása előtt rendszeresen konzultál azon tagállami hatóságok szakértőivel, amelyek a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadását követően felelnek azok végrehajtásáért, kivéve, amennyiben ez az előkészítő munka semmiféle új szakismeretet nem tesz szükségessé. A Tanács ezzel a megközelítéssel egyet is ért, és támogatja a tagállami szakértőkkel való konzultációra való utalást az előkészítő szakasz során. A Parlament azonban úgy véli, hogy ilyen utalásra nincsen szükség a jogi aktusban. Az EP ugyanis arra hivatkozik, hogy a tagállami szakértők ellenőrzési mechanizmusban betöltött szerepének formalizálása ellentétes lenne a szerződésekkel. A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok ellenőrzése tehát az EP szerint kizárólag a jogalkotók feladata.

3. A Parlament politikai, ellenőrzési jogkörei

Az Európai Parlamentet érintő, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése nyomán megvalósult másik fontos változás ellenőrzési jogköreinek kiszélesedése. Az *Európai Bizottsággal kapcsolatban* ugyan alapvető változásokat nem hoz a szerződés, de határozottabban jeleníti meg a Bizottság Parlamentnek való felelősségét. Az EUSz 17. cikke értelmében ugyanis a Bizottság elnökének személyére az Európai Tanács tesz javaslatot az EP-választások eredményének figyelembevételével. A jelöltet ezt követően a Parlament elnöke felkéri politikai céljainak ismertetésére, amelyről az

8 Így például felveti, hogy a Bizottságnak biztosítania kellene a Parlament illetékes szaktanácsadói számára a megfelelő információkat és dokumentumokat, már a felhatalmazáson alapuló jogi aktus előkészítő szakaszában is. Kiemeli, hogy szükség lenne arra is, hogy a felhatalmazás visszavonását kezdeményező intézmény értesítse a többi intézményt is, már a visszavonás megvitatása előtt, mivel az ilyen jellegű tájékoztatás az intézményközi kapcsolatokban megszokott gyakorlat. Az EP amellel érvel, hogy szükséges lenne egy minimális időszakot is meghatározni a kifogás emelésére (hogy „a Parlament demokratikus ellenőrzése ne váljon jelentéktelenné”), ugyanakkor azt már vitatja, hogy szükséges lenne-e megindokolni a visszavonás okát.

EP plenáris ülése vitát folytat. Ezt követően az EP az összes képviselő többségével⁹ titkos szavazással dönt az elnökjelölt megválasztásáról. Ha a jelölt nem kapja meg a szükséges támogatást, az EP elnöke felkéri az Európai Tanácsot, hogy egy hónapon belül javasoljon új jelöltet, akinek megválasztásáról ugyanezen eljárás szerint határoznak.

Az új elem tehát, hogy az EP-választások eredményére figyelemmel kell a Bizottság elnökére javaslatot tennie az Európai Tanácsnak. Összességében azonban ez az eljárás sem jelent gyökeres változást az 2004 és 2009 közötti időszakhoz képest, hiszen *José Manuel Barroso* 2004-ben megválasztott bizottsági elnök is a hatodik parlamenti ciklus legnagyobb politikai csoportjához (Európai Néppárt – Európai Demokraták) tartozott¹⁰. Azzal viszont, hogy ez a szabály szerződéses rögzítést nyer, a Parlament politikai ellenőrző szerepe megerősödik a Bizottság felett. Eddig ezt az ellenőrzési jogkörét a biztosok szakbizottsági meghallgatásán és a teljes biztosi testületről való szavazáson keresztül tudta csak gyakorolni¹¹. Ugyanakkor még nagyobb megfontoltságot igényel a Parlament részéről ez az új helyzet, ugyanis a kialakuló kényes intézményi egyensúlyt (az Európai Tanács elnöke, a főképviseelő¹² és a Bizottság elnöke között) is tiszteletben kell tartani.

Az EUSz 27. cikke szerint az *Európai Külügy Szolgálat* (EKSz) szervezetét és működését a Tanács a főképviseelő javaslata alapján határozatban állapítja meg, azonban a határozat elfogadásához az Európai Parlamenttel is konzultálni kell. Az EKSz felállításáról szóló eddigi egyeztetések azt mutatják, hogy a Parlament ezzel a konzultációs jogával maximálisan élni kíván¹³.

A Parlament ellenőrzési hatáskörének növekedését jelzi az is, hogy az *Európai Központi Bank* Kormányzótanácsa összetételének megváltoztatását illetően konzultációs jogkörre tett szert, valamint hogy az *Europolra* (EUMSZ 85.cikk) és az *Eurojustra* (EUMSZ 88.cikk) fokozottabb parlamenti (EP és nemzeti parlamenti) ellenőrzés vonatkozik ezentúl.

Az EUMSZ 255. cikke alapján létrejön egy bizottság, amelynek feladata, hogy a *Bíróságra* és a *Törvényszékre bíráknak vagy főtanácsnokoknak* jelölt személyeknek

9 A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt a szavazáson jelen lévő képviselők többségére volt szükség a Bizottság elnökének megválasztásához.

10 Korábban ez a kérdés azért nem merült fel, mivel *egyrészt* 1999 előtt a Parlament és a Bizottság mandátuma nem esett egybe, *másrészt* pedig a Parlament nem volt elég „erős” ahhoz, hogy számíton az európai parlamenti párthoz való tartozás a Bizottság elnökének megválasztásakor.

11 Ugyanakkor megjegyzendő, hogy az utolsó két Bizottság esetében a Parlamentnek (annak ellenére, hogy csak a teljes testületről mondhatott véleményt), sikerült elérnie egy-egy biztosjelölt (így például 2004-ben az olasz Rocco Buttiglione, vagy 2009-ben a bolgár Rumjana Jeleva) visszalépését a meghallgatásokat követően.

12 A Parlament új ellenőrzési hatáskörei között kell megemlíteni, hogy a *főképviseelőt* a Bizottság alelnökéként az EP jóváhagyásával választják meg a Bizottság többi tagjával együtt (noha főképviseelői megbízatását ez formálisan nem érinti).

13 Megjegyzendő, hogy a Parlament együtt döntési jogosítványát *de facto* az EKSZ-re is igyekszik kiterjeszteni. Ennek eredője, hogy az EKSZ felállításának kérdésével szorosan összefüggő személyzeti szabályzat és pénzügyi rendelet módosítása esetén az Európai Parlament együtt döntési joggal rendelkezik, és igyekszik ezekkel „egy csomagban” kezelni a Külügyi Szolgálatra vonatkozó határozatot is.

a feladatra való alkalmasságáról véleményt adjon. A bizottságot hét személy alkotja, akiket a Bíróság és a Törvényszék korábbi tagjai, a tagállamok legfelsőbb bíróságának tagjai és elismert szakértelemmel rendelkező jogászok közül választanak ki, és akik közül egy személyre az Európai Parlament tesz javaslatot.

4. Az EP és a költségvetés

A Lisszaboni Szerződés az Európai Unió pénzügeit érintő több kérdésben is újat hoz. A változások érintik a költségvetési és pénzügyi alapelveket, a többéves pénzügyi keretet, az éves költségvetési eljárást, valamint az unió saját forrásainak rendszerét is.

Az EUMSZ átveszi a korábbi Európai Közösségek létrehozásáról szóló szerződésben foglalt *költségvetési és pénzügyi alapelveket*. Az EUMSZ azonban kimondja, hogy az EU költségvetését a Parlament és a Tanács közösen fogadja el. A Parlament tehát a Tanáccsal azonos jogkörökkel rendelkezik ebben a kérdésben. A költségvetés végrehajtása tekintetében is növekedett a Parlament hatásköre, ugyanis a Bizottságnak évente be kell nyújtania az EP-nek és a Tanácsnak az előző pénzügyi év költségvetésének végrehajtására vonatkozó elszámolást, az unió eszközeit és forrásait tartalmazó mérleget, valamint egy értékelő jelentést az unió pénzügyi helyzetére vonatkozóan.

A *többéves pénzügyi keret* első alkalommal jelenik meg a Szerződésekben és válik jogilag kötelező erejű aktussá, amelyet a Tanács a Parlament hozzájárulásának megszerzését követően egyhangúlag fogad el. Az EUMSZ ezzel szerződéses formában is rögzíti a többéves pénzügyi tervezés eddig bevett gyakorlatát¹⁴. Az EUMSZ 312. cikke értelmében a többéves pénzügyi keretet a Tanács által különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendelet határozza meg. A Tanács az Európai Parlamentnek a tagjai többségével elfogadott egyetértését követően, egyhangúlag határoz. A pénzügyi perspektívák eddigi hétéves tervezési gyakorlatával szemben a Lisszaboni Szerződés úgy fogalmaz, hogy a többéves pénzügyi keretet legalább öt-éves időszakra kell meghatározni (amely természetesen lehet akár hét év is a mostani gyakorlathoz hasonlóan).

Az *éves költségvetést* illetően fontos változás a kötelező kiadások és a nem kötelező kiadások közötti különbségtétel megszüntetése, ami annyit jelent, hogy az EP és a Tanács együttesen válik felelőssé az EU összes kiadása tekintetében, amelyről együttesen döntenek. (Ezáltal a Parlament elveszíti a nem kötelező kiadások tekintetében a végső döntési jogát a Tanáccsal szemben.) Az éves költségvetést a Tanács és a Parlament közösen fogadja el különleges jogalkotási eljárás keretében. Maga az eljárás is egyszerűsödik, ugyanis a Bizottság javaslatát ezentúl a költségvetési hatóság két ága (a Tanács és a Parlament) egy olvasatban vizsgálja. Ezt követően – amennyiben a két intézmény nem jutott megegyezésre – összehívják az egyeztetőbizottságot. A Parlament ezáltal a Tanáccsal egyenrangú szereplővé válik

¹⁴ A többéves pénzügyi keret korábban ismert megnevezése a *pénzügyi perspektíva*.

a költségvetés elfogadása során, és döntő szót kap a költségvetés teljes egésze tekintetében¹⁵.

A *saját források* rendszerére vonatkozó határozatot (amelyet aztán minden tagállam a saját belső alkotmányos követelményeinek megfelelően ratifikálni köteles) a Tanács, a Parlamenttel folytatott konzultációt követően különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag fogadja el. A határozat létrehozhatja a saját források új típusait, de meg is szüntethet meglévőket. A saját forrásokra vonatkozó végrehajtási intézkedéseket különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben a Tanács állapítja meg, a Parlament egyetértését követően.

5. Nemzetközi megállapodások megkötése

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés erősíti az Európai Parlament nemzetközi szerződések megkötése terén betöltött szerepét is. Az Európai Unió és a harmadik országok, illetve nemzetközi szervezetek közötti megállapodások megtárgyalására és megkötésére vonatkozó eljárásról az EUMSz 218. cikke rendelkezik. Eszerint a Bizottság ajánlásokat nyújt be a Tanácsnak, amelyek alapján a Tanács határozatot fogad el a tárgyalások megkezdéséről, kijelölve ebben az unió főtárgyalóját, aki számára a Tanács irányelveket határozhat meg. A főtárgyaló javaslatára a Tanács felhatalmazást ad a megállapodás aláírására és – amennyiben szükséges – a hatálybalépés előtti ideiglenes alkalmazásra. A hatálybalépéshez a nemzetközi megállapodás megkötésére vonatkozó tanácsi határozat szükséges. A nemzetközi megállapodások megkötéséről szóló határozatok elfogadása során az Európai Parlament különböző szélességű jogkörökkel rendelkezik¹⁶.

A szerződés meghatároz bizonyos eseteket, amelyeknél az Európai Parlament *egyetértésére* van szükség. Ide tartozik például a társulási megállapodások megkötése; az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozási megállapodás megkötése; jelentős költségvetési kihatásokkal járó megállapodások megkötése; az együttműködési eljárások bevezetés útján külön intézményi keretet létrehozó megállapodások megkötése, valamint az EP egyetértéséhez kötött jogalkotási eljárás alkalmazási körébe tartozó területekre vonatkozó megállapodások megkötése. Amennyiben az aláírt megállapodások valamelyikének megkötéséhez az EP nem adná egyetértését, úgy az nem lép hatályba, és teljesen új tárgyalásokat kell kezdeni, új bizottsági ajánlások alapján.

Minden más esetben a Tanácsnak *konzultálnia* kell a Parlamenttel. Az EP véleménynyilvánítására adott határidő áll rendelkezésre. Ha ezen a határidőn belül nem nyilvánít véleményt, a Tanács határozhat. A szerződés kiköti, hogy az Európai Par-

15 Az éves költségvetési eljárás részleteiről lásd az EUMSz. 313. cikkét, valamint az annak szemléltetésére szolgáló folyamatábrát az EP Költségvetési Bizottsága által készített munkadokumentumban (Munkadokumentum a Lisszaboni Szerződés éves költségvetési eljárásra gyakorolt hatásáról (BUDG_DT(2010) 439064)), illetve In: Horváth Zoltán–Ódor Bálint (2008): *Az Európai Unió szerződéses reformja. Az Unió Lisszabon után*. HVG-Orac, Budapest; p.177).

16 A kül- és biztonságpolitikára vonatkozó megállapodások kivételével.

lamentet az eljárás minden szakaszában haladéktalanul és teljes körűen tájékoztatni kell. A Tanács az eljárás egésze során minősített többséggel jár el. Ez alól kivételt képeznek azok az esetek, ahol az uniós jogi aktusok elfogadásához egyhangúságra van szükség (pl. társulási megállapodások), mert akkor a Tanács is egyhangúlag jár el.

Az Európai Parlament törekvései azonban arra utalnak, hogy számos más területhez hasonlóan, a nemzetközi megállapodások megkötése, illetve (az ezek megtárgyalására irányuló) különböző nemzetközi konferenciákon való részvétel tekintetében is szélesíteni kívánja mozgásterét. Mint láttuk, a szerződés rendelkezik bizonyos hozzájárulási és konzultációs jogokról, amelyek azonban nem jogosítják fel a Parlamentet a nemzetközi konferenciákon, illetve a nemzetközi megállapodások tárgyalásában való részvételre.

6. Az EP összetételének változása

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése nyomán szükségessé vált az európai parlamenti képviselői helyek kiigazítása. A 2009. júniusi EP-választások a Nizzai Szerződés alapján zajlottak, amelynek megfelelően összesen 736 képviselői mandátum került kiosztásra. A választások után közel fél évvel hatályba lépett Lisszaboni Szerződés viszont úgy rendelkezik, hogy az EP-képviselők száma – az elnököt nem számítva – legfeljebb 750 fő lehet¹⁷. A nizzai szabályok szerint megtartott 2009-es EP-választáson tehát 12 tagállam¹⁸ kevesebb EP-képviselői helyhez jutott, mint ha a választásokat a Lisszaboni Szerződés alapján tartották volna.

Az Európai Tanács 2008. decemberi és 2009. júniusi következtetései kimondják, hogy abban az esetben, ha a Lisszaboni Szerződés a 2009-es EP-választások után lép hatályba, *átmeneti intézkedést kell elfogadni*, hogy azok a tagállamok, amelyek a Lisszaboni Szerződés szerint több EP-képviselői hellyel rendelkeztek, mint a Nizzai Szerződés szerint, a 2009 és 2014 közötti ciklusban már megkaphassák a többelhelyeket. A módosítás 2010-ben történő hatálybalépését tűzték ki. Ehhez az alapszerződések módosítása, és így valamennyi tagállam általi ratifikáció kell.

Az Európai Unióról szóló szerződés 48. cikkének értelmében bármely tagállam, az Európai Parlament, valamint a Bizottság a Tanács elé terjesztheti a Szerződések módosítására vonatkozó javaslatát. Ennek megfelelően Spanyolország 2009. december 4-én az EP-képviselői helyek kiigazítására vonatkozó javaslatot nyújtott be, amely az összes ratifikációs okmány letétbe helyezését követően, 2010. december 1-jén, vagy ennek hiányában az utolsó ratifikációs okmány letétbe helyezését követő hónap első napján lépne hatályba.

¹⁷ A képviselői helyek számának ilyen formán történő megfogalmazása azért vált szükségessé, mert Olaszország – a Franciaországgal és az Egyesült Királysággal fennálló történelmi paritásának fenntartása hivatkozva – igényt tartott plusz egy képviselői helyre, amelyet a tárgyalások eredményeképpen meg is kapott. (Így lehetett ugyanis biztosítani az olasz támogatást a Lisszaboni Szerződéshez.)

¹⁸ Az EP-képviselői helyek kiigazítása az alábbi országokat érinti: Spanyolország, Franciaország, Ausztria, Svédország, Bulgária, Olaszország, Lettország, Málta, Hollandia, Lengyelország, Szlovénia és az Egyesült Királyság.

Az EU27-ek képviselői helyei az Európai Parlamentben a 2009-es EP-választások előtt és azt követően

	Nizzai Szerződés alapján	Lisszaboni Szerződés alapján	Változás Nizzához képest
Németország	99	96 ¹⁹	-3
Franciaország	72	74	+2
Nagy-Britannia	72	73	+1
Olaszország	72	73	+1
Spanyolország	50	54	+4
Lengyelország	50	51	+1
Románia	33	33	-
Hollandia	25	26	+1
Görögország	22	22	-
Belgium	22	22	-
Portugália	22	22	-
Csehország	22	22	-
Magyarország	22	22	-
Svédország	18	20	+2
Ausztria	17	19	+2
Bulgária	17	18	+1
Dánia	13	13	-
Finnország	13	13	-
Szlovákia	13	13	-
Írország	12	12	-
Litvánia	12	12	-
Lettország	8	9	+1
Szlovénia	7	8	+1
Ciprus	6	6	-
Észtország	6	6	-
Luxemburg	6	6	-
Málta	5	6	+1
Összesen	736	751	+15

A spanyol javaslat – összhangban a 2008. decemberi EiT következtetésekkel – a 2009–2014-es EP-ciklusban a jelenlegi 736 helyett 754-re javasolja emelni az EP-képviselők létszámát, biztosítva ezzel egyrészt a 12 érintett tagállam számára a Lisszaboni Szerződés alapján őket megillető többleshelyeket, másrészt pedig a Németországnak a nizzai szabályok szerint járó, de a lisszaboni rendelkezések szerint már nem járó három képviselői hely 2014-ig történő megtartását²⁰. A 2009. decemberi csúcstalálkozón az Európai Tanács úgy döntött, hogy a javaslat gyors elfogadása

19 Németország 2014-ig átmenetileg megtarthatja a három plusz képviselőjét, ezzel az Európai Parlament létszáma ideiglenesen 754 főre növekszik.

20 A Lisszaboni Szerződés alapján ugyanis egy országnak minimum 6, maximum 96 képviselője lehet, Németország viszont még 99 képviselői helyett kapott 2009 júniusában a Nizzai Szerződésnek megfelelően.

érdekében konzultációt kezdeményez a Bizottsággal és az Európai Parlamenttel, javasolva a konvent összehívásának mellőzését.

A konvent összehívásának szükségessége a Lisszaboni Szerződésből következik. A Lisszaboni Szerződés értelmében ugyanis a Szerződések kétféleképpen módosíthatók: rendes, illetve egyszerűsített felülvizsgálati eljárás keretében. Az egyszerűsített felülvizsgálati eljárás az Európai Unió működéséről szóló szerződés harmadik részének az unió belső politikáira és tevékenységeire vonatkozó rendelkezéseinek teljes vagy részleges felülvizsgálata esetében alkalmazható. Minden más esetben rendes felülvizsgálati eljárás alkalmazandó. Ennek keretében kerül sor az EP-képviselői helyeknek a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése következtében szükségessé váló kiigazítására is. Ennek módja alapvetően a konvent összehívása, amely az Európai Tanács elnökéből, valamint a tagállamok állam-, illetve kormányfőinek, a nemzeti parlamentek, az Európai Parlament, valamint az Európai Bizottság képviselőiből áll. A Szerződés értelmében azonban „amennyiben a javasolt módosítások terjedelme nem indokolja, az Európai Tanács az Európai Parlament egyetértését követően egyszerű többséggel a konvent összehívásának mellőzéséről dönthet.” (EUSz 48. cikk).

2010. május 6-án az Európai Parlament brüsszeli mini plenáris ülése megszavazta az Alkotmányos ügyek bizottságának (AFCO) EP-képviselői helyek kiigazításáról szóló jelentéseit, amelyek értelmében támogatja a kormányközi konferencia összehívását, de nem tartja szükségesnek a konvent összehívását. 2010. április 27-i véleményében a Bizottság is hozzájárult ahhoz, hogy mielőbb kerüljön sor a kormányközi konferencia összehívására, amennyiben annak mandátuma a 2009. decemberi spanyol javaslat megtárgyalására irányul (a konvent mellőzésével). A kormányközi konferenciára a Parlament és a Bizottság egyetértése nyomán várhatóan hamarosan sor kerül. Ezt követően minden tagállamnak saját belső alkotmányos rendjének megfelelően meg kell erősítenie a szerződésmódosítást. Időközben ugyanakkor, amíg zajlik a megerősítési folyamat, a 18 új képviselő megfigyelőként részt vesz majd az Európai Parlament munkájában. Mindez azt jelenti, hogy jelen lehetnek az üléseken, fel is szólhatnak, azonban szavazati joggal még nem rendelkeznek.

7. A Parlament belső eljárási rendjének változása

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése az uniós intézmények eljárási szabályainak módosítását is felvetette. Amellett, hogy az önálló uniós intézménnyé váló Európai Tanácsnak ki kellett alakítania belső eljárási szabályzatát, a Tanácsnak, valamint az Európai Parlamentnek is összhangba kellett hoznia eljárási szabályzatát a szerződéssel.

Ennek érdekében az Európai Parlament 2009. november 25-ei plenáris ülésén elfogadta David Martin (brit, szocialista) „Az Európai Parlament eljárási szabályzatának hozzáigazítása a Lisszaboni Szerződéshez” című jelentését, és ezzel az EP eljárási szabályzatának módosítását. Ez azonban csak a Lisszaboni Szerződés hatály-

balépése miatt okvetlenül szükséges kérdéseket tartalmazta. Így például az rendelkezett az EP-képviselői helyek elosztásának módosulásáról, a szubszidiaritás elvének vizsgálatáról, az Európai Bizottság elnökének megválasztásával kapcsolatos eljárásról, a szerződések felülvizsgálatáról, valamint a csatlakozási kérelmekkel és szerződésekkel kapcsolatos eljárásról, továbbá az unióból való kilépésre vonatkozó szabályokról is, amely lépéshez egyébként a Parlament egyetértésére van szükség. A módosítás eredményeképpen bekerült az eljárási szabályzatba, hogy a Parlament minden tevékenysége során teljes mértékben tiszteletben tartja az Alapjogi Chartát.

Ezt követően azonban született még a Martin-jelentéshez számos további módosító javaslat is, amelyek az egyéb okokból szükséges módosításokat tartalmazzák. Ezek elsősorban a többi intézményi szereplőhöz (így a főképviselőhöz, az Európai Tanács elnökéhez és az eurócsoport elnökéhez) intézhető kérdésekkel, az átruházott hatáskörben hozott jogi aktusokkal, a nemzeti parlamentekkel való együttműködéssel és az alapszerződések módosításának eljárásával kapcsolatosak. A jelentést a módosítókkal együtt az Alkotmányos ügyek bizottsága 2010. május 6-án elfogadta, a plenáris ülés várhatóan májusban (lapzártánk időpontja után – *a szerk.*) szavaz róla.

Konklúzió

Az előbbieket is igazolják, hogy a Lisszaboni Szerződés jelentős mértékben megnövelte az Európai Parlament hatásköreit, amellyel a Parlament egyébként élni is kíván. Már a 2009. májusában az EP plenáris ülésén a Lisszaboni Szerződéssel kapcsolatban elfogadott öt jelentés²¹ is azt igazolta, hogy a Parlament határozott ambíciókkal rendelkezik a poszt-lisszaboni időszakra vonatkozóan, amit jól mutatnak például az Európai Külügyi Szolgálattal kapcsolatos törekvései is.

A Szerződések értelmében a Külügyi Szolgáltattra vonatkozó tanácsi határozat elfogadása során konzultációs joggal rendelkezik a Parlament²² (EUSz 27. cikk). Azonban a határozattervezet tárgyalása során az EP több alkalommal is olyan igé-

21 Az Európai Parlament a 2009. májusi plenáris ülésén a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével kapcsolatban öt jelentést fogadott el:

- A Lisszaboni Szerződés hatása az Európai Unió intézményi egyensúlyának fejlődésére (2008/2073(INI))
- Jelentés a Parlament új szerepéről és a Lisszaboni Szerződés végrehajtásával kapcsolatos felelősségeiről (2008/2063(INI))
- Jelentés a Lisszaboni Szerződés pénzügyi vetületeiről (2008/2054(INI))
- Jelentés a Bizottsághoz intézett arra vonatkozó felkéréssel, hogy nyújtson be a polgári kezdeményezés megvalósításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatot (2008/2169 (INI))
- Jelentés a Lisszaboni Szerződés fényében az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek közötti kapcsolatok fejlődéséről (2008/2120(INI))

22 Ahogy azt már említettük, az EKSZ felállításával szorosan összefüggő személyzeti szabályzat és pénzügyi rendelet módosítása esetén pedig együtt döntési joggal rendelkezik az Európai Parlament.

nyekkel lépett fel, amelyeket nem alapoznak meg a Lisszaboni Szerződés rendelkezéseire²³.

Látható tehát, hogy számos konfliktus árán ugyan, de a Parlament – tágan értelmezve a Szerződések rendelkezéseit – igyekszik hatásköreit tovább bővíteni és befolyással lenni az Európai Unió működésének minden részletkérdésére. A magyar soros elnökség szempontjából mindez azt is jelenti, hogy jobban oda kell figyelnünk majd az Európai Parlamentre. Mindenesetre a most kialakuló szabályok és „szokások” meghatározók lesznek a későbbiek során is, így azokból a jogkörökből, amelyeket a Parlament kijár magának a Lisszaboni Szerződés alkalmazásának kezdeti időszakában, várhatóan a jövőben sem kíván leadni.



²³ Az EP Külügyi Szolgálattal kapcsolatos javaslatait az Alkotmányügyi (AFCO), valamint a Külügyi Bizottság (AFET) által kidolgozott munkadokumentum tartalmazza (Proposal for the establishment of the EEAS). A dokumentumot Elmar Brok, illetve Guy Verhofstadt képviselők jegyzik, és elérhető az EP Alkotmányügyi bizottságának honlapján.

UDVARI BEÁTA

Aid for Trade

„Régi-új” fejlesztési eszköz az Európai Unióban

Napjainkban a fejlődő országok helyzete és gondjai a globális kihívások közé tartoznak. Az Európai Unió is kiemelt figyelmet szentel a probléma megoldásának, hiszen már évtizedek óta biztosít különböző támogatásokat és kedvezményeket a fejlődő országok többségének. Az EU sajátosságának tekinthető, hogy fejlesztési politikája nem kizárólag pénzügyi támogatásokból áll, hanem kereskedelmi kedvezményeket is biztosít a fejlődő országoknak. Az EU fejlesztési tevékenységét viszont nem lehet a külső események figyelembevétele nélkül elemezni, így fontos kitérni arra is, hogy a nemzetközi közösség fejlesztési akcióit illetően milyen nagyobb változások történtek, amelyek befolyásolhatják az unió tevékenységét. Ilyen újdonság az Aid for Trade (Segély a kereskedelemért) program, amelyet a Kereskedelmi Világszervezet (World Trade Organization, WTO) hívott életre 2005-ben, és célja olyan területeken támogatás nyújtása, amelyek elősegítik, hogy a fejlődő országok újra a világgazdaság aktív résztvevői legyenek. A tanulmány azt vizsgálja, hogy az Aid for Trade hogyan illeszkedik az EU fejlesztési politikájába.

1. Bevezetés

A XXI. század sajnos számos globális problémát hozott magával az előző századból. Ezek közül az egyik legsúlyosabb és leginkább megoldásra váró a fejlődő országok rendkívül rossz helyzete. Ez nem kizárólag etikai, hanem világgazdasági probléma is: az elmaradottságukból eredő folyamatok (járványok, terrorizmus, globális klímaváltozás stb.) hatással vannak a nemzetközi közösségre. Az elmaradott országok gazdasági fejlődésének előmozdítása már évtizedek óta több nemzetközi szervezet tevékenységi körébe tartozik, és az Európai Unió is kiemelt figyelmet fordít erre a problémára. Habár az EU fejlesztési tevékenysége a Maastrichti Szerződéssel vált közösségi politikává, a különböző pénzügyi támogatások, illetve kereskedelmi preferenciák biztosítása már régóta szolgálja az unió érdekeit, és tevékenységének köszönhetően mára a világ legnagyobb segélynyújtójává nőtte ki magát. Fejlesztési tevékenységének elsődleges célja a szegénység csökkentése, valamint a fejlődő országok reintegrálása a nemzetközi kereskedelmi rendszerbe. Kiemelendő, hogy az Európai Unió fejlesztési politikája egyedi abból a szempontból, hogy ez a közösségi politika csak kiegészíti a tagállami tevékenységet, azzal párhuzamosan létezik. Az egyes tagállamok politikái heterogének, más-más súlyponttal rendelkeznek.

Egy-egy donor, szervezet, így az Európai Unió fejlesztési tevékenységét sem lehet minden esetben önállóan elemezni, hiszen a világgazdasági tendenciák, az új nemzetközi közösségi programok, kezdeményezések, vállalások is hatnak rájuk. 2005 óta a nemzetközi közösség egy új eszköz, az *Aid for Trade* (Segély a kereskedelemért, a továbbiakban: AFT) programon keresztül próbálja még inkább hangsúlyozni a kereskedelem szerepét, és lehetővé tenni, hogy a fejlődő országok a világgeres-

kedelem aktív szereplői legyenek. Ebből kifolyólag *jelen tanulmány célja annak vizsgálata, hogy az Aid for Trade hogyan illeszkedik az EU fejlesztési politikájába és milyen mértékben tudja javítani annak hatékonyságát.* A heterogén tagállami fejlesztési politikák következtében az EU tevékenységét összességében értékeljük, és nem térünk ki az eltérő tagállami érdekekre. A tanulmány első részében röviden ismertetjük az EU fejlesztési politikáját, külön kiemelve annak sajátosságait. Ezután tömören, a téma szempontjából elengedhetetlenül szükséges mélységben mutatjuk be az Aid for Trade kezdeményezést, amit pedig annak az EU fejlesztési politikájába való illeszkedésének vizsgálata követ.

2. Az Európai Unió fejlesztési politikája és kapcsolata a fejlődő országokkal

A tanulmány elején fontos hangsúlyozni, hogy az EU fejlesztési politikája a közösségi és a tagállami fejlesztési tevékenységek együtteseként jelenik meg (Montes-Migliorisi 2004, Paragi–Szent-Iványi–Vári 2007), és jelen tanulmányban is e szerint alkalmazzuk a fogalmat. Annak ellenére, hogy az Európai Közösségek már régóta nyújt különféle támogatásokat, segélyeket a fejlődő országok nagy részének, a közösségi fejlesztési politika az elsődleges jogban csak az 1992-es Maastrichti Szerződésben jelenik meg explicit módon (Kiss 2007). A szerződés három célt határoz meg a fejlesztési együttműködés terén (EC 2006a):

- a fejlődő országok fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődése;
- a fejlődő országok fokozatos reintegrációja a világgazdaságba;
- szegénység elleni küzdelem.¹

A lefektetett célokkal tulajdonképpen összhangban, viszont más ország, gazdaság fejlesztési tevékenységéhez viszonyítva az EU fejlesztési politikája rendkívül egyedi képet mutat. Egyedi, mert fejlesztési tevékenysége a legtöbb nemzetközi szervezettel, donorországgal ellentétben nem kizárólag pénzügyi támogatásokra (segélyek, kedvezményes hitelek) épül, hanem különböző mértékű kereskedelmi preferenciákat is biztosít a legtöbb fejlődő országnak (1. táblázat). A fejlesztési támogatásokat (pénzügyi eszközöket) illetően elmondhatjuk, hogy napjainkban az EU a legnagyobb donorszervezetnek számít, hiszen a világ fejlesztési segélyeinek több mint 50 százaléka az EU-tól érkezik, ennek háromnegyede a tagállami tevékenység, és egynegyede a közösségi hozzájárulás (Kiss 2007, Paragi–Szent-Iványi–Vári 2007). A kereskedelmi preferenciák már régóta jelen vannak az EU külső tevékenységében (Dezséri 2003, Faber–Orbie 2008, Horváth 2005), azonban ez az elmúlt fél évszázadban a külső környezet változásának, a nemzetközi közösség nyomásának hatására rendkívül nagy módosulásokon ment keresztül (Faber–Orbie 2008). Ennek ellenére mára már az EU is nyíltan elismeri, hogy a kereskedelmi preferenciákat, kedvezményeket is a fejlesztési tevékenysége részének tekinti (EC 2006b, EC 2008a).

¹ A Lisszaboni Szerződés módosításai alapján a fejlesztési együttműködés elsődleges célja a szegénység csökkentése, valamint annak felszámolása (EC 2008d).

1. táblázat. Az EU fejlesztési politikájának eszközszerkezete

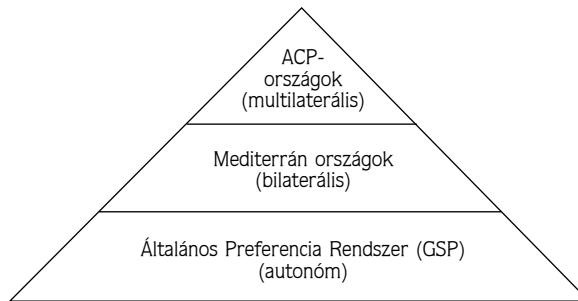
Pénzügyi eszközök	Kereskedelempolitikai eszközök
Költségvetési forrás Kedvezményes hitelek (Európai Beruházási Bank) Európai Fejlesztési Alap támogatásai Gazdaságstabilizációs segélyek (Stabex, Sysmin)	Autonóm kereskedelmi preferenciák (pl. GSP, GSP+) Szerződéses kereskedelmi preferenciák (bilaterális, multilaterális) Kereskedelmi Világszervezet (WTO) fordulói

Forrás: a szerző saját szerkesztése.

Annak ellenére, hogy a hivatalos fejlesztési támogatások nagy része az Európai Unió országaiból származik, jelen tanulmányban kizárólag a kereskedelmi eszközökre helyezük a hangsúlyt, hiszen ez viszonylag új, egyedi eszköznek tekinthető a fejlesztéspolitikai eszköztárban, a pénzügyi eszközök, segélyek elemzéséről számos tanulmány született (pl. Dezséri 2003, Montes–Migliorisi 2004, Szent-Iványi 2005). Mindezt indokolja az is, hogy a korábbi felfogás, miszerint a kereskedelem a gazdasági növekedés motorja (Ekholm–Södersten 2002, Freund–Bolaky 2008), ma már kibővült azzal, hogy a fejlődés és a szegénység csökkentésének egyik eszköze lehet (Hallaert–Munro 2009).² Mindez nagyon könnyen belátható, hiszen a jövedelem növekedése jelenti a fejlődés alapját, az pedig a kereskedelem, a beruházások, valamint a termelési lehetőségek bővülésén keresztül érhető el (Helble–Mann–Wilson 2009). Az EU is ez utóbbi állásponton van, és már nyíltan úgy vallja, hogy a kereskedelem a gazdasági növekedés mellett a fejlődés hajtóereje is, ennek ismeretében pedig a millenniumi fejlesztési célok megvalósítása egyik eszközének tekinti (EC 2008a). Emellett azonban elismeri, hogy a kereskedelem, a szabad piacra jutás önmagában nem elegendő a gazdasági fejlődéshez (Faber–Orbie 2008), ehhez más kiegészítő politikák (stabil, kiszámítható makrogazdasági politika) szükségesek, valamint fontos, hogy a rászoruló országok fejlesztési stratégiájukban a kereskedelemre is legyenek tekintettel (EC 2008a).

Az Európai Unió – saját gazdasági érdekeit is figyelembe véve – különböző szintű kereskedelmi preferenciákat biztosít a fejlődő országok többségének (1. ábra). A preferenciapiramis tetején az afrikai, karibi, csendes-óceáni, az ún. ACP-országok állnak, ugyanis ezek az államok kapják a legnagyobb és legtöbb biztonságot nyújtó kedvezményeket (Babarinde–Faber 2004, Balázs 2002, Persson–Wilhelmsson 2006), azaz ezek az országok tekinthetők az EU fejlesztési politikája legfőbb kedvezményezettjeinek. Az EU–ACP-kapcsolatok multilaterális szerződésekre épülnek, ami biztonságot nyújt a szerződő feleknek, emellett pedig az egyezmények által biztosított preferenciák a termékek széles skáláját lefedik, és csak néhány kivétel található (Persson–Wilhelmsson 2006). Ma 79 ország tartozik az ACP-országok csoportjába (EC 2009a), közülük 48 az afrikai kontinensen található.

² Ez a felfogás megjelenik a millenniumi fejlesztési célok között is (UN 2000), valamint a 2002-ben megrendezett monterrey-i konferencia záródokumentumában is (UN 2003, 11. o.): „Egy univerzális, szabályokon alapuló, nyitott, diszkriminációmentes és igazságos multilaterális kereskedelmi rendszer, valamint az ésszerű kereskedelmi liberalizáció világszerte elősegítheti a fejlődést”.



Forrás: a szerző saját szerkesztése Persson-Wilhelmsson (2006) alapján.

1. ábra. Kedvezmények piramisa

A piramis középső szintjén a mediterrán országok állnak. Ezek az országok az ACP-országokhoz hasonló kedvezményeket élvezhetnek, viszont velük az EU többnyire bilaterális szerződéseket kötött, valamint sokkal több kivétel és szigorúbb szabályozás jelenik meg ezen államokra vonatkozóan, mint az ACP-országok esetében (Persson–Wilhelmsson 2006). Napjainkban 16 ország említhető meg a mediterrán országok között, amelyekkel az unió az euro-mediterrán partnerséget 2008-ban újraindította (EC 2009b).

A piramis legalján azok az országok találhatók, amelyek kizárólag a GSP³-rendszeren belül részesülnek kedvezményben. A GSP tekinthető a legrégebbi eszköznek a kereskedelmi preferenciák tekintetében: az Európai Közösség már 1971-ben kialakította GSP-rendszerét, és a latin-amerikai és ázsiai országok számára ez jelentős mértékű előnyt jelentett az ipari országokkal szemben (Faber–Orbie 2008). Ennek ellenére mégis ez biztosítja a legkevesebb kedvezményt a fejlődő országok számára: az EU autonóm módon nyújtja ezen kedvezményeket, ezáltal bármikor visszavonhatja, számos korlátozás van, a származási ország elve meglehetősen szigorú, valamint a rendszeren belül sok a kivétel (Horváth 2005, Persson–Wilhelmsson 2006), ami a másik két országcsoportnál nem jelent meg. Napjainkban az EU a legtöbb fejlődő országnak biztosít valamilyen kedvezményt a GSP alapján (EC 2008c, EC 2009c).

Mindez azt mutatja, hogy az Európai Unió kiemelt figyelmet szentel a kereskedelemnek. Mivel a fejlesztési tevékenységet nem lehet önmagában vizsgálni, az szükséges a nemzetközi változások figyelembevétele (Hurt 2003), így a következőkben azt elemezzük, hogy egy nemzetközi változás, nevezetesen az Aid for Trade program életre hívása hogyan hatott az EU fejlesztési politikájára, tevékenységére. Ennek ismertetése előtt viszont fontos magát a programot megismerni.

3. Az Aid for Trade program legfontosabb elemei

Annak ellenére, hogy már több évtizede nyilvánvaló, hogy a fejlődő országok többsége képtelen alkalmazkodni az új nemzetközi kereskedelmi körülményekhez, az *Aid for Trade* programnak nincs nagy múltja. A Kereskedelmi Világszervezet 2005 vé-

3 Generalised System of Preferences – Általános Preferencia Rendszer.

gén fogadta el ennek életre hívását⁴, viszont az érdemi munka igazából csak 2006 közepén zajlott, ugyanis ekkorra határozták meg magának a programnak a céljait, az általa lefedett területeket (Gamberoni–Newfarmer 2009, WTO 2005, WTO 2006). A dokumentumok alapján az Aid for Trade-támogatások három célját lehet meghatározni (WTO 2006):

- a fejlődő, de különösen a *legkevésbé fejlett* országok exportnövekedésének elérése;
- ezen országok bekapcsolása a multilaterális kereskedelmi rendszerbe; ezáltal
- ők is a liberalizáció nyerteseivé váljanak.

Annak érdekében, hogy ezek a célok megvalósuljanak, hat olyan területet határoztak meg, amelyekre az AfT-programon keresztül lehet támogatáshoz jutni (WTO 2006). Ezek a területek hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a kereskedelem előtt álló külső akadályok (vámok és más kereskedelempolitikai eszközök) mellett a belső akadályok is elháruljanak a nemzetközi kereskedelemben való aktív részvétel elől (Gamberoni–Newfarmer 2009):

- *Kereskedelempolitika és szabályozás.* Ez magában foglalja a kereskedelmi tárgyalásokon részt vevők képzését, a vitás ügyekben való hatékony részvétellel való felkészítést. Emellett intézményi és technikai támogatáshoz lehet hozzájutni annak érdekében, hogy a multilaterális kereskedelmi egyezményeket nemzeti keretek között is végre tudják hajtani, továbbá, hogy az elmaradott országok megfeleljenek a nemzetközi szabályoknak és standardoknak.
- *Kereskedelemfejlesztés.* Ez a beavatkozási terület lefedi a beruházásösztönzést, a szolgáltatáskereskedelemhez szükséges intézmények támogatását, az üzleti szolgáltatásokat és intézményeket, az e-kereskedelmet, a piacelemzést és a piacfejlesztést.
- *Kereskedelemmel összefüggő infrastruktúra.* A fizikai infrastruktúra (úthálózat, kikötők, telekommunikáció, energiahálózat) fejlesztését takarja, amely alapvető, ha egy ország csatlakozni kíván a globális kereskedelmi rendszerhez.
- *Termelési kapacitás kiépítése.* Lehetőséget teremt a gazdasági szektorok megerősítésére az üzleti környezet, a banki szolgáltatások, a pénzügyi intézmények, valamint a turizmus fejlesztése által.
- *Kereskedelemmel összefüggő alkalmazkodási támogatás.* Egyértelműen költségvetési támogatást jelent, amelyet a kereskedelem liberalizálásából eredő költségek fedezésére (a csökkenő kedvezmények és a csökkenő vámok következményének ellensúlyozására), valamint a kereskedelmi reformok végrehajtásához nyújtanak.
- *Más kereskedelemmel kapcsolatos igények.* Ez a pont tág teret ad magának a programnak, ugyanis ezen a „területen” keresztül bármire kérhető támogatás, aminek némi kapcsolata van a kereskedelemmel.

A területek alapján elmondhatjuk, hogy mind a fizikai, mind a szellemi, humán infrastruktúra fejlesztésére hangsúlyt helyeznek, azaz ezek a támogatások a fejlődő or-

4 Az Aid for Trade életre hívása számos tényezőre vezethető vissza. Jelen tanulmánynak nem feladata ezek elemzése, az okokat részletesen ld. Evenett (2008), Laird (2007), Page (2007), Udvari (2009a).

szágokban lévő kínálatoldali kapacitás fejlesztését tűzik ki célul (Hallaert–Munro 2009), ami végül a kereskedelem és az üzleti környezet fejlődéséhez vezet. Ezek pedig szükségesek ahhoz, hogy az ország vonzóvá váljon a külföldi tőke számára, javuljon az ország versenyképessége és gazdasági növekedést érjen el, és végeredményben a szegénység csökkenéséhez is hozzájárulhat.

Habár a WTO keretein belül kezdeményezett fejlesztési tevékenységről van szó, az Aid for Trade finanszírozása minden donor saját hatáskörébe tartozni, azonban e téma körül némi tanácsstalanság látszódik. Az egyértelműnek tűnik, hogy az Aft támogatása egy-egy donor fejlesztési forrásaiból történik, viszont az, hogy a korábbi forrásokat csoportosítsák át erre, vagy egy teljesen új alapot kellene létrehozni, nem teljesen egyértelmű. Mindezt nehezíti az, hogy az Aft területeire már évtizedek óta elérhetők a támogatások, így igazából úgy tűnik, hogy valódi változás nem is történt.

Mivel az Aid for Trade egy nemzetközi szintű kezdeményezés, és viszonylag konkrétan megfogalmazott céljai vannak a pénzügyi támogatások elosztását illetően, fontos azt megvizsgálnunk, hogy a program hogyan és milyen mértékben illeszkedik az Európai Unió fejlesztési tevékenységébe.

4. Az Aid for Trade az Európai Unió fejlesztési tevékenységében

Az Aid for Trade láthatóan a kereskedelem szerepet hangsúlyozza. Annak megállapítása érdekében, hogy ez a kezdeményezés milyen mértékben illik az Európai Unió fejlesztési tevékenységébe, érdemes megvizsgálni korábbi tevékenységének eredményeit. Ha elemezzük, hogy az EU korábbi tevékenységében milyen hibák, illetve hiányosságok merültek fel, valamint ha ezeket összevetjük az Aid for Trade területeivel, következtethetünk arra, hogy az új nemzetközi program mennyiben járulhat hozzá az unió fejlesztési tevékenységéhez. A következőkben kizárólag a legtöbb kedvezményben részesülő ACP-országokkal kötött megállapodásokat elemezzük, hiszen ezek az államok olyan mértékű támogatásban részesültek, melyeknek önmagukban meg kellett teremtetniük a gazdasági fejlődés alapjait.⁵

4.1. A Loméi Egyezmények eredményei

A Loméi Egyezmények (1975–2000) tekinthetők tulajdonképpen az európai fejlesztési politika mérföldkövének, és ezek a megállapodások adják az EU és az ACP-országok közötti speciális kapcsolat keretét. Az egyezmények középpontjában ugyan a kereskedelem és a kereskedelmi preferenciák állnak, de nem szabad hagyományos kereskedelmi egyezményeknek tekinteni ezeket. Ennek oka az, hogy kiemelt figyelmet szenteltek a gazdasági diverzifikáció, a modernizáció, a külföldi tőke kérdéskörének is az egyezményekben belül. Az egyezmények jelentősége úgy fogalmazható

⁵ A következőkben az EU tevékenységét vizsgáljuk, a teljes Aid for Trade-támogatások alakulásának bemutatását ld. részletesen OECD-WTO (2009).

meg, hogy az aláíró ACP-országok számára hosszú távon, szerződéses formában biztosítottak viszonyosság nélküli szabad piacra lépést az európai piacokra (Abass 2004, Babarinde–Faber 2004, Farrell 2005). Ennek ellenére a Loméi Egyezmények hatékonysága meglehetősen alacsony, az elvégzett empirikus kutatások⁶ mind azt mutatják, hogy rendkívül alacsony hatékonysággal működtek, és érdemi hatásuk nem igazán volt az aláíró ACP-országok gazdaságára, de még az EU-tól leginkább függő (relatív homogénnek tekinthető) afrikai országokéra sem.

Az empirikus elemzések elsősorban az eredmények vizsgálatára terjedtek ki, és nem vizsgálták a lehetséges gátló tényezőket. Hurt (2003) gondolatát figyelembe véve, miszerint az EU fejlesztési politikáját nem lehet önmagában vizsgálni, szükséges a világgazdasági események figyelembevétele is, a Loméi Egyezmények eredményességét hátráltató tényezőket is két csoportba célszerű osztani. Az egyik csoportba a külső tényezők (világgazdaságban bekövetkezett változások), míg a második csoportba a belső (országon belüli) tényezők sorolhatók (2. táblázat). Elemzésünk szempontjából a belső tényezők a fontosabbak, hiszen a világgazdaságban bekövetkező változásokat nem tudja befolyásolni egy-egy új program, új fejlesztési eszköz.⁷ A belső tényezők közül kiemelkedik a háttér-infrastruktúra fejletlensége, a pénzügyi szektor alacsony színvonala, valamint a humán tőke alulképzettsége. Emellett nagyon fontos megemlíteni még a korrupció magas szintjét, amelynek következtében az egyezmények keretein belül kapott (felkészülési) pénzügyi támogatást nem tudták hatékonyan felhasználni.

4.2. Az Aid for Trade és az Európai Unió

Az Európai Unió korábbi tevékenységének lehetséges hátráltató tényezőit összevetve az Aid for Trade területeivel, könnyedén találhatunk kapcsolódási pontokat, és mindössze egy tényező (korrupció) kivételével az összes többi tényező fejlesztésé-

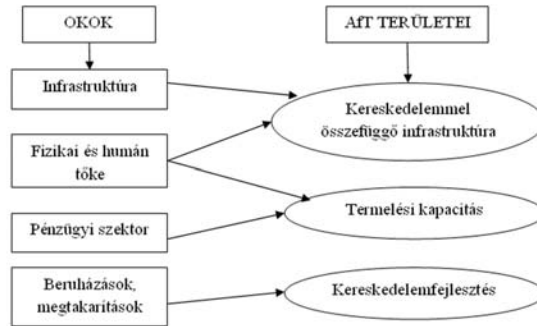
2. táblázat. A Loméi Egyezmények sikertelenségének lehetséges okai

Külső tényezők	Belső tényezők
Fajlagos nyersanyagszükséglet csökkenése	Infrastruktúra alacsony színvonala
Kis tigrisek megjelenése	Fizikai és humán tőke fejletlensége
Közép- és Kelet-Európa rendszerváltása	Beruházások és megtakarítások alacsony szintje
GATT uruguayi fordulóján elfogadott egyezmények	Pénzügyi szektor fejletlensége
Európában az egységes belső piac kialakulása (szigorú szabályok)	Korrupció magas szintje, burjánzása
Aszimmetrikus függőség az EU és az ACP-országok között	

Forrás: a szerző saját szerkesztése.

6 Az empirikus elemzéseket ld. például Babarinde (1994), Persson–Wilhelmsson (2006), Udvari (2008).

7 Az Európai Bizottság 1996-os, az EU és az ACP-országok kapcsolatát taglaló zöld könyve is elsősorban ezekre a belső tényezőkre (nem pedig a kül gazdasági változásokra) vezeti vissza a Loméi Egyezmények sikertelenségét a részt vevő országok gazdasági fejlődését tekintve (EC 1996).



Forrás: a szerző saját szerkesztése.

2. ábra. A Loméi Egyezmények alacsony hatékonyságának lehetséges okai és az Aid for Trade program kapcsolódási pontjai

re, javítására kérhető támogatás az Aid for Trade alapján (2. ábra). A fogadó országok alacsony színvonalú infrastruktúráján, valamint az alacsony szintű humán tőkén a fogadó ország javíthat a *kereskedelemmel összefüggő infrastruktúra* kereteiből érkező támogatásokkal. A pénzügyi szektor fejletlenségén, továbbá a beruházások alacsony szintjén a *termelési kapacitás kiépítésének* témaköréből érkező támogatások segíthetnek a külső források megszerzésében pedig jelentős szerepet játszhatnak a *kereskedelemfejlesztés* címén érkező támogatások.

Mindez azt jelenti, hogy az Aid for Trade teljes mértékig beilleszthető az Európai Unió fejlesztési tevékenységébe. Az AfT területei – úgy tűnik – képesek lehetnek a korábbi eredménytelenség okainak kiküszöbölésére, és hozzájárulhatnak a jelenlegi Cotonou-i Egyezmény⁸ sikerességéhez.

A korábbi és jelenlegi tevékenységek között tulajdonképpen megtaláltuk a kapcsolódási pontokat. Kérdés azonban az, hogy az Aid for Trade hogyan illeszthető be a fejlesztési politika eszközrendszerébe. Az eszközöket és a célokat tekintve viszonylag egyértelműen kijelenthetjük, hogy az AfT az uniós fejlesztési politika pénzügyi és a kereskedelempolitikai eszközeinek összekapcsolását jelenti. Az új nemzetközi programon keresztül ugyanis azért lehet forrásokhoz jutni (pénzügyi eszköz), hogy a támogatott országok a kereskedelmi kapacitásokat növelni tudják – annak érdekében, hogy a nemzetközi kereskedelemben minél hatékonyabban vehessenek részt venni, és bekapcsolódhassanak a nemzetközi munkamegosztásba (kereskedelempolitikai eszköz). Így ez teljes mértékben összhangban van az EU fejlesztési politikájának céljával, miszerint a fejlődő országokat reintegrálni kellene a világgazdaságba. Az Aid for Trade egyre nagyobb szerepet kap, és az Európai Unióban is egyre komolyabb értékelések születnek az Aid for Trade-ről, valamint annak integrálási lehetőségéről a fejlesztési politikába. Azt, hogy az Aid for Trade mennyire előtérbe került az Európai Unióban is, jól mutatja, hogy a Bizottság 2007-ben elfogadta az unió AfT-stratégiáját, amely öt pilléren alapul (EC 2007, EC 2009d):

⁸ A Cotonou-i Egyezmény 2000-től biztosítja nagyjából ugyanazokat a kedvezményeket az ACP-országok számára, amelyeket korábban a Loméi Egyezmények biztosítottak, az egyezményről bővebben ld. Abass (2004), Babarinde-Faber (2004).

- Mennyiségi célkitűzések. Mind a hagyományos, mind pedig a tágabb értelemben⁹ vett Aid for Trade-forrásokat növelni kellene úgy, hogy arányos legyen a tengerentúli fejlesztési támogatások (ODA¹⁰) bővülésével. Emellett célul tűzték ki a hagyományos támogatások kétmilliárd euróra történő növelését 2010-re.
- *Minőségi és szegénység-megelőzési célkitűzések*, ahol a legfontosabb, hogy a segélyek nyújtása feleljen meg a segélyek hatékony felhasználására vonatkozó Párizsi Deklarációnak. Az EU ezzel is próbálja fejlesztési politikájának célját (szegénységcsökkentés) megvalósítani.
- *ACP-országok előtérbe helyezése*. Mivel az EU a legtöbb preferenciát ezeknek az országoknak nyújtja, így egyértelmű, hogy a velük kialakított kapcsolat mélyítése és hatékonyabbá tétele érdekében az Aid for Trade adta lehetőségeket is ki kell használni. Annak érdekében, hogy egy ország részesülhessen a támogatásból, a nemzeti fejlesztési programokban szerepeltetni kell a kereskedelmet. Továbbá az EU célul tűzte ki, hogy a megnövekedett fejlesztési támogatások körülbelül 50 százaléka az ACP-országok igényeit szolgálja.
- *Hatékony monitoring és ellenőrzési rendszerek*. Ennek érdekében jelentéseket kell készíteni az EU-n belül, valamint jelentéseket és adatokat kell továbbítani a Kereskedelmi Világszervezet felé.¹¹

Az Aid for Trade finanszírozása az Európai Unióban többféle forrásból történik. Ennek oka, hogy a programra jutó segélyek, támogatások az EU tengerentúli fejlesztési támogatásainak részei, így a finanszírozásukra is hasonló eszközök szolgálnak. Mindez arra utal, hogy valójában nem forrásbővítésről van szó, hanem a meglévő eszközök átcsoportosításáról. Az Európai Unióban az AfT-források egyik része az Európai Fejlesztési Alapból származik, viszont az innen érkező támogatások elsősorban az ACP-országoknak nyújtott támogatásokat tartalmazzák. Az Európai Fejlesztési Alap a 2007 és 2013 közötti költségvetési periódusban 22,6 milliárd eurót biztosít az ACP-országok számára (EC 2009e).¹² Az AfT finanszírozásának másik uniós forrása a közös költségvetés. Ennek pontos összegét viszont nem lehet meghatározni, ugyanis a közös költségvetésnek 5,7 százaléka kerül az *EU mint globális partner* cím alatt szereplő tevékenységek finanszírozására, viszont ez az összeg nem kizárólag a segélyezést takarja, hanem az előcsatlakozási alapokat is tartalmazza. Így a segélyezésre, támogatásra fordított összegek jóval kisebb részt képviselnek ebben.

9 Az Európai Unióban az Aid for Trade hat területét két csoportra osztják: a szűkebb AfT mindössze két területet foglal magában (kereskedelempolitika és kereskedelemfejlesztés), és a hagyományos (klasszikus) kereskedelemmel összefüggő támogatási célok (*trade-related assistance*). A tágabb értelemben vett AfT (*wider Aid for Trade*) pedig mind a hat területet tartalmazza (EC 2009d).

10 Overseas Development Assistance.

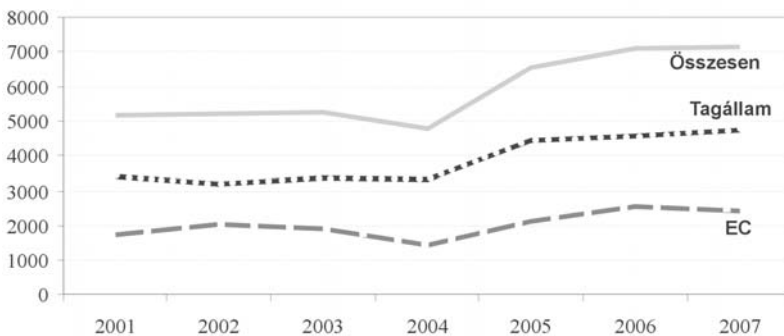
11 Az Európai Bizottság évente kiad egy jelentést az Aid for Trade tevékenységéről, a legutolsó ilyen jellegű dokumentuma a 2009-ben megjelent *Aid for Trade Monitoring Report* (EC 2009d).

12 Fontos hangsúlyozni, hogy bár kísérletek történtek arra vonatkozóan, hogy az Európai Fejlesztési Alapot beépítsék a közös költségvetésbe, ez eddig nem valósult meg, még mindig attól elkülönülten kezelik (EC 2008b), és úgy tűnik, hogy ez a következő programozási időszakban (2014–2020) is így lesz.

Annak elemzése, hogy az AfT pontosan mekkora mértékű támogatást is jelent, némi problémába ütközik. Mivel a statisztikai adatbázisokban még nem szerepel Aid for Trade-tétel, ezért a program elemzése kizárólag megközelítő adatok alapján lehetséges. Ennek kiindulópontját a program elemei képezik, amelyekre az OECD-CRS adatbázisában található megfelelő tételeket (DCD/DAC 2005, OECD–WTO 2007). Így a tanulmányban bemutatott adatok is erre épülnek, és ezek összegzése adja az EU tevékenységének eredményét az Aid for Trade tekintetében.

Ahogy többször hangsúlyoztuk, az Európai Unió különleges helyzetben van, hiszen teljesítménye magában foglalja a tagállamok tevékenységét is, azaz maguk a tagállamok is hozzájárulnak az Aid for Trade programhoz. Míg az ezredfordulón nagyjából fele-fele arányban szerepelt a tagállami és a közösségi hozzájárulás, ez 2004 után megváltozott, és a tagállami–közösségi szerepvállalás aránya kétharmad-egyharmad a tagállamok javára (3. ábra). Ennek oka részben a 2004-es csatlakozások, valamint az Aid for Trade 2005-ös deklarálása. A támogatások összegében a korábbi évekhez képest tapasztalható növekedés is alapvetően erre a két tényezőre vezethető vissza: az AfT által lefedett területekre már korábban is irányulnak támogatások, viszont az Európai Unió támogatásait illetően 2004–2005-ben jelentős mértékű változás történt, ugyanis az Aid for Trade-re fordított kiadások nagymértékben megerősödtek.

Az Aid for Trade területeire nyújtott támogatások regionális megoszlásának vizsgálata rávilágít a különböző térségek preferenciáira: az EU más (földrajzi) területeket preferál, mint amit a világ összes támogatásai alapján láthatunk (3. táblázat). Ha a teljes („világ”) támogatást nézzük, akkor kiemelkedik az ázsiai régió vezető szerepe, és jóval elmarad mögötte Afrika. Ezzel szemben az EU-s támogatások esetén Afrika áll az első helyen a 2005 és 2007 közötti átlagot tekintve: ebbe a térségbe áramlott az európai támogatások több mint 40 százaléka, és Ázsia csak jóval kisebb részarányt képvisel, ugyanis a támogatásoknak mindössze az egynegyede jutott ebbe a térségbe. Ezek az adatok jelentős mértékben igazolják azt, hogy az EU a legelmaradottabb országokat támogatja, valamint azt, hogy fejlesztési tevékenységének középpontjában az ACP-országok állnak.



Forrás: a szerző saját szerkesztése OECD-CRS (2009) adatai alapján.

3. ábra. Az EU kötelezettségvállalása az Aid for Trade területeit illetően

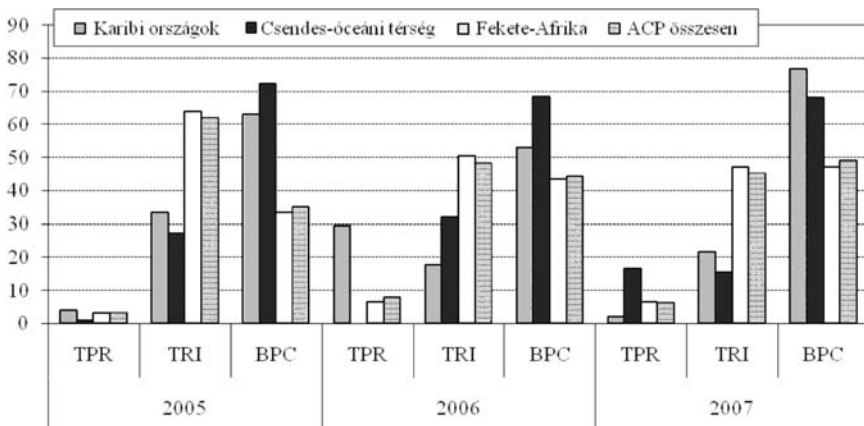
3. táblázat. Az Aid for Trade megoszlása a régiók között az EU, valamint a teljes támogatást illetően (%)

Régió	Európai Unió	Világ (összes)
Afrika	43,9	37,5
Amerika	8,4	8
Ázsia	24,1	42,2
Európa	10,4	4,7
Óceánia	0,5	1,1
Más fejlődő ország	12,8	6,6

Forrás: OECD-CRS (2009), OECD-WTO (2009).

Mivel Afrika részaránya kiemelkedő, valamint az EU is fő célpontjának tekinti, így a következőkben kizárólag e térséggel foglalkozunk. Fontos megvizsgálni azt is, hogy az egyes AFT-területek közül melyik a legkedveltebb, mely területre fordítják a legtöbbet (4. ábra). Az infrastruktúra-fejlesztés szerepe kiemelkedő a vizsgált időszakban, és úgy tűnik, hogy a fogadó országok azoknak a területeknek a fejlesztését tartják a legfontosabbnak, ahol azonnal látható eredmények szülehetnek – talán nem is képesek még arra, hogy például az üzleti infrastruktúrát javítsák. Ennek ellenére az Európai Unió mégis a kereskedelempolitika és fejlesztés területén szeretne forrásbővítést elérni (a 2007-es stratégia alapján), viszont ha azon a területen csak meglehetősen kevés igény mutatkozik, akkor kérdéses, hogy lehet-e annak érdemi hatása.

Összevetve ezeket az adatokat az európai fejlesztési tevékenység lehetséges okaival, valamint az azokhoz kapcsolódó AFT-területekkel (ld. 2. ábra), egyértelműen megállapíthatjuk, hogy azok a területek élveznek prioritást, amelyek korábban a Loméi Egyezmények alacsony hatékonyságának okai voltak. Ezt tekinthetjük pozitív



Jelmagyarázat: TPR: kereskedelempolitika és szabályozás; TRI: kereskedelemmel összefüggő infrastruktúra; BPC: termelő kapacitás kiépítése.

Forrás: a szerző saját szerkesztése OECD-CRS (2009) adatai alapján.

4. ábra. Az AFT területeinek megoszlása az ACP-országokban (%)

jelnek is, viszont még sok évnek kell eltelnie, hogy látványos eredmények szülessenek, hiszen a fizikai infrastruktúra javítása után szükséges az üzleti környezet, valamint a humán tőke javítása, fejlesztése is.

5. Összegzés, következtetések

Jelen tanulmányban azt vizsgáltuk, hogy az Aid for Trade mint egy új nemzetközi fejlesztési kezdeményezés hogyan és milyen mértékben illeszkedik az Európai Unió fejlesztési tevékenységébe. A vizsgálat során láthattuk, hogy a program jelentős mértékben kapcsolódik az EU fejlesztési tevékenységéhez, hiszen korábbi két eszközt, a pénzügyi, valamint a kereskedelempolitikai forrásokat köti össze, megteremti közöttük az átmenetet. Emellett korábbi tevékenysége alacsony hatékonyságának belső (országon belüli) okai egyértelműen fejleszthetők az Aid for Trade területein keresztül kapható támogatásokkal.

Az Európai Unió a fejlődő országoknak már évtizedek óta biztosít kereskedelmi preferenciákat – kinek többet, kinek kevesebbet. Az EU fő célja ezzel (saját gazdasági érdekein túl) az, hogy az adott ország gazdasági növekedést, majd fejlődést érjen el. Viszont az elmúlt évtizedek tapasztalatai, eredményei azt mutatják, hogy a kedvezményes, esetleges szabad piacra lépés önmagában nem jelent fejlődési lehetőséget. Hiába próbálják a fejlődő országok elérni azt, hogy kevesebb piactorzító kereskedelempolitikai eszközt alkalmazzanak a fejlett országokban, nem képesek kihasználni az adódó lehetőségeket. Ennek elsődleges oka az, hogy saját belső problémáik, saját belső fejletlenségük akadályozza őket a kereskedelmi lehetőségek kihasználásában. Ennek következtében ma már szükséges a fejlődő országok belső (a tágabb értelemben vett) infrastruktúrájának fejlesztése is, amelyhez egyre inkább elengedhetetlen a külső forrás igénybevétele. Az AFT pedig kiváló lehetőségnek tűnik, hiszen a támogatások a program révén sokkal koncentráltabbá válhatnak, és valóban a kereskedelemhez szükséges háttér-infrastruktúra fejlesztése kerülne előtérbe.

A lehetőségek mellett viszont számos kétség is felmerül. A problémák elsődleges forrása az, hogy pénzügyi segélyről van szó. A donoroknál elsődleges szempont – és igazából a segélyek hatékony felhasználásából adódik –, hogy azoknak az országoknak, amelyek olyan belső problémákkal rendelkeznek, amelyek gátolják a segélyek hatékony felhasználását, nem nyújtanak támogatást. Ez a megfontolás teljes mértékig elfogadható és érthető, viszont ennek eredményeképpen a legkevésbé fejlett országok kiszorulnak a programból: ezekben az országokban a legmagasabb a korrupció, jelentős a belpolitikai és a gazdasági bizonytalanság, ezáltal nem vonzóak a donorok számára. Annak ellenére, hogy a legkevésbé fejlett országok támogatását hangsúlyozzák az Aid for Trade esetén, ezen országok alacsony fokú támogatottsága egyértelműen megjelenik a segélyek elosztásának általános vizsgálatánál: az afrikai országok, mint a legkevésbé fejlett államok, összességében kevesebb támogatást kapnak, mint az ázsiai országok. Ezért különösen érdekes az, hogy az Európai Unióban fordított a helyzet, hiszen az európai Aid for Trade-támogatások nagyobb része az afrikai kontinensre – a legkevésbé fejlett országok hazájába – jut el.

Mindezek mellett számos kérdés merül fel az Aid for Trade kezdeményezéssel kapcsolatban, hiszen már régóta juttatnak támogatásokat az AfT által lefedett területekre. Így vajon azzal, hogy a program által célzottabb lett, nagyobb eredménye lesz-e? Az, hogy konkrétan megfogalmazták a programot, sokkal hatékonyabb elosztást és felhasználást biztosít majd? Ha a pénzügyi segélyek hatékony felhasználásának elveit nézzük, a legkevésbé fejlett államok kimaradnak ebből, mert nem tudnak megfelelni bizonyos elvárásoknak? Az EU tevékenységét vizsgálva úgy tűnik, hogy ez a szervezet igyekszik ezt elkerülni, viszont tevékenysége nagymértékben függ a tagállamok tevékenységétől. Összességében úgy gondoljuk, hogy az EU sokat nyerhet ebből a programból, ugyanis hosszú múltra visszanyúló tapasztalata van a nemzetközi kereskedelem és a fejlődő országokkal való kapcsolatépítés terén, és ha az AfT hatékonyan valósul meg, akkor a kereskedelempolitikai eszközei sokkal hatékonyabbá válhatnak a fejlesztés területén. A fogadó országok gazdasági növekedése pedig lehetővé teszi azt, hogy az EU-tagok és közöttük bővüljön a kereskedelem, ami mindkét fél számára pozitív eredménnyel járhat.

Irodalom

- Abass, A. (2004): The Cotonou Trade Regime and WTO Law. *European Law Journal*, 4, 439–462. o.
- Babarinde, O. A. (1994): *The Lomé Conventions and Development. An Empirical Assessment*. Aveburg Ashgate Publishing Limited, Aldershot, England.
- Babarinde, O.–Faber, G. (2004): From Lomé to Cotonou: Business as Usual? *European Foreign Affairs Review*, 9, 27–47. o.
- Balázs P. (2002): *Az Európai Unió külpolitikája és a magyar–EU kapcsolatok fejlődése*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft, Budapest.
- DCD/DAC (2005): *Reporting Directives for the Creditor Reporting System – Addendum 2. Annex 5: Reporting on the Purpose of Aid*. Development Cooperation Directorate – Development Assistance Committee, OECD, Paris.
- Dezséri K. (2003): *Az EU fejlesztéspolitikája a fejlődő országok megsegítésére. Tanulmány*, MTA – Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest.
- EC (1996): *Green Paper on Relations Between the European Union and the ACP countries on the Eve of the 21st Century. Challenges and Options for a New Partnership*. European Commission, Brussels.
- EC (2006a): *Európai Unió – Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés egységes keretbe foglalt változata. Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, C 321E.
- EC (2006b): *The European Consensus on Development. Official Journal of the European Union*, C 46/1, 1–20. o.
- EC (2007): *Council Agrees EU Strategy on Aid for Trade Program*. Council of the European Union, Brussels.
- EC (2008a): *Making Trade Work for Development*. European Commission, Brussels.
- EC (2008b): *Financial Programming and Budget – Glossary*.

- http://ec.europa.eu/budget/other_main/glossary_en.htm#E, Letöltve: 2008. március 5.
- EC (2008c): A Tanács 732/2008/EK rendelete az általános tarifális preferenciák rendszerének 2009. január 1-jétől 2011. december 31-ig történő alkalmazásáról, illetve az 552/97/EK és az 1933/2006/EK rendelet, valamint az 1100/2006/EK és a 964/2007/EK bizottsági rendelet módosításáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 211, 1–39. o.
- EC (2008d): Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, C 115, 1–388. o.
- EC (2009a): *African, Caribbean, and Pacific States*.
http://europa.eu/legislation_summaries/development/african_caribbean_pacific_states/index_en.htm, letöltve: 2009. augusztus 29.
- EC (2009b): *The Euro-Mediterranean Partnership*.
http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_en.htm, letöltve: 2009. december 10.
- EC (2009c): *Generalised System of Preferences (GSP)*.
<http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/generalised-system-of-preferences/>, letöltve: 2009. december 12.
- EC (2009d): *Aid for Trade Monitoring Report 2009*. Commission staff working paper, European Commission, Brussels.
- EC (2009e): *Aid for Trade*.
http://ec.europa.eu/development/policies/9interventionareas/trade/aid-for-trade_en.cfm, Letöltve: 2009. május 25.
- Ekholm, K.–Södersten, B. (2002): Growth and Trade vs. Trade and Growth. *Small Business Economics*, 19, 147–162. o.
- Evenett, S. J. (2008): Aid for Trade and the „Missing Middle” of the WTO. *Working Paper*, 2008-25, University of St. Gallen.
- Faber, G.–Orbie, J. (2008): The New Trade and Development Agenda of the European Union. *Perspectives on European Politics and Society*, 2, 192–207. o.
- Farrell, M. (2005): A Triumph of Realism over Idealism? Cooperation between the European Union and Africa. *European Integration*, 3, 263–283. o.
- Freund, C.–Bolaky, B. (2008): Trade, Regulations, and Income. *Journal of Development Economics*, 87, 309–321. o.
- Gamberoni, E.–Newfarmer, R. (2009): *Aid for Trade – Matching Potential Demand and Supply*. The World Bank.
- Hallaert, J. J.–Munro, L. (2009): Binding Constraints to Trade Expansion: Aid for Trade Objectives and Diagnostic Tools. *OECD Trade Policy Working Paper*, 94, OECD.
- Helble, M.–Mann, C.–Wilson, J. S. (2009): Aid for Trade Facilitation. *Policy Research Working Paper*, 5064, The World Bank.
- Horváth Z. (2005): *Kézikönyv az Európai Unióról (6. átdolgozott, bővített kiadás)*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- Hurt, S. R. (2003): Co-operation and Coercion? The Cotonou Agreement Between

- the European Union and ACP States and the End of the Lomé Convention. *Third World Quarterly*, 1, 161–176. o.
- Kiss J. (2007): Az Európai Unió fejlesztéspolitikai dilemmái. *Fejlesztés és Finanszírozás*, 1, 40–49. o.
- Laird, S. (2007): Aid for Trade – Cool aid or Kool-aid? *G-24 Discussion Paper*, 48, UNCTAD, New York and Geneva.
- Montes, C.–Migliorisi, S. (2004): *EU Donor Atlas. Mapping Official Development Assistance*. Development Strategies and IDC.
- OECD-CRS (2009): *Creditor Reporting System*.
<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=CRSNEW> (Letöltve: 2009. szeptember 15.)
- OECD-WTO (2007): *Aid for Trade at a Glance: 1st Global Review*. Organization for Economic Cooperation and Development – World Trade Organization.
- OECD-WTO (2009): *Aid for Trade at a Glance 2009. Maintaining Momentum*. Organization for Economic Cooperation and Development – World Trade Organization.
- Page, S. (2007): The Potential Impact of Aid for Trade Initiative. *G-24 Discussion Papers*, 45, UNCTAD, Geneva.
- Paragi B.–Szent-Iványi B.–Vári S. (2007): *Nemzetközi fejlesztési segélyezés*. TÉTT Consult Kft., Budapest.
- Persson, M.–Wilhelmsson, F. (2006): Assessing the Effects of EU Trade Preferences for Developing Countries. *Working Paper*, 4, Lund University, Department of Economics.
- Szent-Iványi B. (2005): A nemzetközi fejlesztési együttműködés politikai gazdaságtana. *Kül-Világ*, 4, 28–45. o.
- Udvari B. (2008): A Loméi Egyezmények hatásai Fekete-Afrikában. *Kül-Világ*, 3–4, 39–60. o.
- Udvari, B. (2009a): World Trade Organization as a Development Institution? *Development and Finance*, 4, 72–81. o.
- UN (2000): *Millennium Development Goals*. <http://www.un.org/millenniumgoals/> (Letöltve: 2009. június 16.)
- UN (2003): *Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development*. United Nations Department of Public Information, New York.
- WTO (2005): *Doha Work Programme, Ministerial Declaration in Hong Kong*. T/MIN(05)/W/3/Rev.2., 18 December.
- WTO (2006): *Recommendations of the Task Force on Aid for Trade*. WT/AFT/1, World Trade Organization, Geneva.

Az alternatív vitarendezés egyes uniós jogi eszközei

A konfliktusok az emberi együttélés szükségszerű velejárói. Azokban az esetekben, amikor a szembenálló felek közötti jogvita megoldása kívül-álló közreműködését igényli, elsőként a klasszikus bírói út jut eszünkbe, ez esetben azonban általában egy hosszú és költséges eljárás eredményeképpen születik meg a döntés, amelynek során gyakran a felek kapcsolata is véglegesen megromlik. A vitarendezés e hátrányok kiküszöbölésére irányuló alternatív eszközei közül a mediáció, a békéltető testületek és az alternatív jogorvoslati eszközök hálózatai különösen népszerűek az Európai Unióban.

1. Az alternatív vitarendezés lényege

A *mediáció* egy speciális konfliktuskezelési módszer, a bírói utat kiváltó egyezségi eljárás. Maga a mediáció latin eredetű szó, közvetítést, egyeztetést jelent. A bírósági eljárások bevezetőben említett problémáinak megoldására az egyes államok fokozatosan kialakították a vitarendezés egyes alternatív jogi eszközeit. A kifejezésben az „alternatív” jelző arra utal, hogy ezek a módszerek az adminisztratív és jogi folyamatokon keresztül történő vitarendezési módszerektől eltérő megoldást kínálnak a problémák rendezésére. E vitarendezés helyett, hogy külső, felhatalmazott autoritás döntésétől várná a konfliktus rendezését, annak szereplőit próbálja olyan helyzetbe hozni, amelyben saját maguk képesek a vita megoldására, és mindannyiuk számára elfogadható, időtálló megoldások megtalálására.¹

Az alternatív vitarendezési módoknak több fajtája létezik. Az egyik ilyen az *arbitráció*, vagyis a választottbíráskodás, amely a gazdasági élet szereplői számára biztosítja a bírói eljárás kikerülését. A fogyasztói érdekek gyorsabb és költségkímélőbb rendezésére szolgáló *békéltető testületek* létrehozása a viták alternatív rendezésének másik módja. A mára hazánkban már ingyenessé vált eljárás nemzetközi szinten az EU előírásainak megfelelően igyekszik ellátni funkcióját. A békéltető testületek és a választottbíróóságok eljárása mellett a harmadik alternatív vitarendezési mód, a *mediáció* (közvetítés) intézménye az utóbbi években kiemelt figyelmet kapott a határon átnyúló problémák megoldása körében. Ez az alternatív vitarendezési mód ugyanis azt a célt tűzi ki maga elé, hogy a felek közösen dolgozzanak ki egy mindkettejük számára megfelelő megoldást, amelyből a jövőbeli kapcsolataik során is profitálni tudnak.

A következőkben elsőként azt vizsgálom, hogyan fejlődött és bontakozott ki mára az alternatív vitarendezés intézménye, milyen fő jellemvonásai különböztethetők

¹ Fürjes Balázs–Krémér András–Pallai Katalin: *Közösségi konfliktuskezelés – Alternatív vitarendezési módszerek a települési és közösségi konfliktusok kezelésében*, OBmB, 2009., 7. o. Letölthető: <http://www.pallai.hu/portal/downloads/books/2009%20Frjes%20krmer%20Pallai.pdf> (2010.2.14.).

meg a bírósági eljárástól, majd ezt követően részletesen bemutatom a 2008-ban elfogadott mediációs irányelvet, továbbá a békéltető testületek működését, végül egy speciális intézményt, a határon átnyúló pénzügyi viták rendezésének elősegítése érdekében létrehozott FIN-NET hálózatot.²

1.1. Az alternatív vitarendezési módok kialakulása

Az egyes alternatív vitarendezési eszközök fejlődésének története hosszú időre nyúlik vissza. Már a Bibliában, illetve az egyiptomi mítoszokban is megfigyelhető például a választottbírók jelenléte.³ A mediáció ugyancsak fellelhető volt már az ókori Kínában és a görögöknél is. A kínai bevándorlók végül egészen az Amerikai Egyesült Államokig juttatták el ezt az intézményt. A XX. század negyvenes éveinek végére így a mediációt mint újonnan kifejlődött intézményt előszeretettel alkalmazták az Egyesült Államokban elsősorban a munkaügyi és a családjogi vitákban.⁴

Európában a közvetítés adta előnyök felismerése későbbi időpontra tolódott: például Németországban és hazánkban is a mediációt csak a kilencvenes évek óta alkalmazzák a bírósági eljárás alternatívjaként.⁵ A modern kor történetében az arbitráció, a mediáció és a békéltető testületek megjelenése szociológiai tényezőkkel is összefüggésben van. A második világháborút követően a konfliktus fogalmának tudományos újraeledésével a gyakorlatban ugyanis ismét egyre gyakoribb lett a konfliktuskezelés új eszközeinek alkalmazása. Ezen új alternatív vitarendezési technikák közös vonása, hogy a munkahelyi, a családi, a lakó- vagy az életközösségekre és a kommunikáció jelentőségére építenek.⁶ A technikák elméleti háttérét mára számos tudományterület kidolgozta, és alkalmazásuk egyre inkább elterjedt. Az alternatív vitarendezési eszközök legfőbb alkalmazási területei a családjogi ügyek⁷, a munkaügyi viták és a gazdasági-üzleti élet. A közjog területén is találhatunk példát a közvetítési eljárás előfordulására, például (köz)beruházások (bevásárlóközpontok, utcák vagy akár repülőterek) megvalósításával kapcsolatos érdekek ütközésekor.

A közvetítési eljárásra kezdetekben meglehetősen szűk körben vagy egyáltalán nem vonatkoztak jogi normák. Ezt a múltbeli szabályozási űrt töltötték be folyamatosan a tagállamok törvényhozói által alkotott, e vitarendezési módra vonatkozó törvények, amelyek már részletesen tartalmazták a mediációs eljárás lényegét, részt-

2 A jelen tanulmány nem foglalkozik az alternatív vitarendezés egyik leghosszabb múltra visszatekintő intézményével, a választottbíráskodással, tekintettel arra, hogy e terület nem tárgya uniós szabályozásnak.

3 Fritz Katalin: *A választottbírói szerződésekről, különös tekintettel a hibás kikötésekre*. Letölthető: www.ajk.elte.hu/TudomanyosProfil/.../FritzKatalin-Szerzodesek.pdf (2010.2.15.).

4 Stoldt, Claudia Barbara: *Außergerichtliche Mediation zur Lösung von Konflikten*, In: *Beton-Forum* 2008. 11. 18. (elérhető: http://www.cemex.de/.../Kurzfassung_Stoldt_Beton-Forum_08.pdf), 1. o.

5 Hazánkban a közvetítési tevékenységről szóló 2002. évi LV. törvény tartalmazza a mediáció nemzeti szabályanyagát; Fazekas Éva: *Minőségi konfliktuskezelés – a mediáció*. Letölthető: www.fazekaslaw.hu/dl/minoseg-cashflowmed.doc (2010.2.11.), 7. o.

6 Balogh Eszter: *A munkaügyi viták alternatív megoldásai*. *Szociológiai Szemle* 2002/1. sz., 67. o.

7 Részletesebben: Hohmann, Jutta/Morawe, Doris: *Praxis der Familienmediation*, Köln, 2001.

vevőit és menetét. A globalizáció azonban újabb igényt is felvetett: azt, hogy a felek immár a határon átvélő jogvitáik esetében is élhessenek a mediáció adta lehetőségekkel. Erre az igényre az Európa Tanács és az Európai Unió szinte párhuzamosan reagált a kilencvenes évek végén: az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága a családi mediációról szóló ajánlásában⁸ felhívta a tagállamok figyelmét a mediáció bevezetésének szükségességére, és javasolta, hogy a bírósági eljárás felfüggeszthető legyen, ha a mediáció alkalmazása lehetségesnek tűnik⁹, majd megfogalmazta a büntető ügyekben alkalmazható közvetítői tevékenységről szóló ajánlását.¹⁰ Az unióban az Európai Tanács 1999-es tamperei üléséhez köthető e folyamat kezdete, amelyet részletesen a 2.1. pontban mutatok be.

1.2. Az alternatív vitarendezési módok elhatárolása a bírósági eljárástól

Az alternatív vitarendezési eljárások legfőbb jellemvonása, hogy azok a bírósági vitarendezés területéhez oly módon kapcsolódnak, hogy azt helyettesítik, vagy sikertelen konfliktusmegoldás esetén megelőzik. Az alternatív vitarendezési fórumok eljárása számos ponton eltérést mutat a klasszikus bírói úthoz képest.

Elsőként említhető meg az a különbség, miszerint a bírósági eljárásban a bíróságok túlterheltsége miatt a konfliktust a bíró mint harmadik, semleges fél egy hosszú ideig tartó, fáradalmas és – a nagyon magas eljárási és ügyvédi költségekre tekintettel – drága eljárás keretében kívánja megoldani. Az alternatív vitarendezési módokban ezek a jellemzők – bár eltérő intenzivitással – éppen ellentétesen mutatkoznak. Az eljárások ideje a közvetítések során számottevően rövidebb, mint egy bírósági eljárásban, a költségek alakulása pedig szintén sokkal csekélyebb végösszeget mutat, amely a felek számára nem elhanyagolandó tényező.

A bírósági eljárás olyan strukturális hiányosságokat is mutat, amelyek akadályozzák a kielégítő konfliktusmegoldást: a bírósági eljárás egészét a múltra orientáltság jellemzi, ahol a bíró csak az elmúlt tényállás egyes részeit tudja figyelembe venni, kizárólag az alkalmazandó jogszabályra koncentrálva. Az alternatív vitarendezés során azonban a semleges harmadik fél a jövőre koncentrál, és a felek igényeinek lehető legteljesebb körű figyelembevételével kívánja őket rávezetni a problémák helyes megoldására.

Különbség mutatható ki az eljárások egyes szakaszainál is, így az eljárás bevezetése, felépítése és befejezése, valamint az ügyvédek eljárásban betöltött szerepe is másképpen alakul a bírósági és az alternatív vitarendezési eljárásokban. Egy bírósági eljárás legfőbb hátránya mégis az, hogy abban a felek között egyfajta rivalizálás uralkodik, ez pedig egyenesen kapcsolatuk oly mértékű megzavarásához vezet, amely bármilyen jövőbeli szálát elvághat közöttük.

8 Recommendation No. R (98) 1 of the Committee of Ministers on family mediation (21.01.1998).

9 <http://www.mediacio-met.hu/tartalom7.xml> (2010.2.17.).

10 Recommendation No. R (99) 19 of the Committee of Ministers concerning mediation in penal matters (15.9.1999).

2. A mediációs irányelv¹¹

Az Európai Unió a határon átnyúló polgári és kereskedelmi jogviták közvetítói eljárás keretében történő rendezésének céljából fogadta el 2008-ban azt az irányelvet, amelyben a mediáció valamennyi tagállamra kiterjedő közös szabályait fektette le.

2.1. Az irányelv előzményei

Az Európai Unió az utóbbi években számos lépést tett a polgári és kereskedelmi ügyekben történő igazságügyi együttműködés terén, hogy a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítása még jobban kiteljesedjen. Az Európai Tanács 1999. október 15–16-i tamperei ülésén az igazságszolgáltatáshoz való jobb hozzáférés lehetővé tétele érdekében felszólította a tagállamokat, hogy dolgozzanak ki alternatív, bíróságon kívüli eljárásokat. Ezen következtetések nyomán a Bel- és Igazságügyi Miniszterek Tanácsa 2000-ben a polgári és kereskedelmi jogi viták rendezésének alternatív módszereiről szóló következtetéseket fogadott el, amelyekben arra a megállapításra jutott, hogy az ilyen ügyekben felvetődő viták alternatív rendezési módjainak fejlesztése és működése érdekében nélkülözhetetlen a vonatkozó alapelvek kidolgozása.

A következő lépés a 2002-ben az Európai Bizottság által kiadott zöld könyv volt,¹² amely a polgári és kereskedelmi ügyek alternatív vitarendezési módszereit tartalmazta. Számba vette az Európai Unióban elérhető alternatív vitarendezési módszereket, és széles körű konzultációba kezdett a tagállamokkal és az érintett felekkel a közvetítés használatának előmozdítását célzó intézkedésekről. A Bizottság e dokumentumban kiemelte, hogy a vitarendezés alternatív eszközeinek fejlesztésével nem a bíróságok működési nehézségeit kívánja orvosolni, hanem a társadalmi békítés egy más, inkább megegyezésen alapuló – és sok esetben a bíróságinál, vagy a választottbíróságinál megfelelőbb – formáját hozza létre. A zöld könyv célkitűzése tulajdonképpen az volt, hogy megtalálja a megoldást arra az érzékeny egyensúlyra, amely a minőség biztosítása mellett képes az alternatív eljárások rugalmasságának megőrzésére, és a bírósági eljárásokhoz egyfajta összehangolt betagozódást tud teremteni. A dokumentumban feltett huszonegy kérdés többek között az eljárás megindításának feltételeivel, az elévülési határidők problémájával, a titoktartási kötelezettséggel és az eljárások eredményeként született megegyezések érvényességével foglalkozik.

2004 októberében a Bizottság előterjesztette a polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól szóló irányelv tervezetét¹³, amelyet végül 2008-ban, 2008/52/EK irányelvként fogadott el az Európai Parlament és a Ta-

¹¹ A polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól szóló, 2008. május 21-i 2008/52/EK irányelv (HL L 2008. 136., 3. o.).

¹² COM (2002) 196 végleges.

¹³ COM (2004) 718 végleges.

nács. Az irányelv implementációs határideje csak 2011 májusában telik le. Fontos megjegyezni, hogy Dánia opt-out-tal élt, így rá nem alkalmazandók az irányelv rendelkezései.

2.2. Cél és alkalmazási terület

Az irányelv célja az 1. cikk (1) bekezdésével összhangban az, hogy ösztönözze a vitában álló felek számára a közvetítői eljárás igénybevételét, valamint biztosítsa a mediáció és a bírósági eljárás közötti kiegyensúlyozott kapcsolatot. Ennek megvalósítása érdekében elősegíti az alternatív jogvitarendező módszerekhez való hozzáférést és igyekszik megkönnyíteni a jogviták egyezséggel történő rendezését is, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés elve alapján, amely – az irányelv értelmében – magában foglalja azt a jogot is, hogy mind a bírósági, mind a bíróságon kívüli vitarendezési módok az érintettek rendelkezésére álljanak.

Szintén az 1. cikkben található az irányelv hatályára vonatkozó rendelkezések: azokban az eljárásokban kell alkalmazni, amelyekben a határokon átnyúló polgári, illetve kereskedelmi vitában részt vevő kettő vagy több fél önkéntes alapon, közvetítő segítségével maga kíséri meg vitájának peren kívüli megállapodás elérésével történő rendezését.¹⁴ Az irányelv hatálya tehát polgári és kereskedelmi ügyekre terjed ki, azokon belül is kizárólag a határon átnyúló vitákra. A viták határon átnyúló jellegét az irányelv 2. cikke definiálja: olyan vita, amelyben legalább az egyik fél a másik féltől eltérő tagállamban rendelkezik állandó lakóhellyel vagy szokásos tartózkodási hellyel. Ennek a helyzetnek az irányelv által meghatározott időpontban kell fennállnia: amikor a felek a vita felmerülését követően megállapodnak a közvetítés igénybevételéről, vagy amikor a közvetítést a bíróság elrendeli, illetve felhívja a feleket a közvetítés igénybevételére.

Az irányelv meghatározza azokat a helyzeteket is, amikor rendelkezései nem alkalmazhatók. Így természetesen nem alkalmazható az irányelv olyan jogokra és kötelezettségekre, amelyekről a felek a megfelelő alkalmazandó jogszabályok alapján nem rendelkezhetnek, valamint a szerződéskötést megelőző tárgyalásokra, bírósági jellegű eljárásokra (bírósági békéltetési rendszerek, fogyasztói panaszrendszerek, választott bírászkodás és szakértői határozat, a vita rendezésére hivatalos ajánlást kiadó személyek vagy testületek kezelésében lévő eljárások esetében).

2.3. Alapvető fogalmak

A közvetítés közös keretszabályait megalkotó irányelv 3. cikkében található azok az alapvető fogalmak, amelyek tisztázása az eljárás lényegének megértéséhez mindenképpen szükséges.

¹⁴ Vannak olyan esetek is, amikor a bíróság vagy a nemzeti jog utalja a feleket a közvetítésre, hogy azt vegyék igénybe.

2.3.1. A közvetítés fogalma – elhatárolás a bírósági eljárástól

Az irányelv 3. cikkének a) pontja szerint a közvetítés – függetlenül a megnevezésétől vagy az arra való hivatkozástól – olyan strukturált eljárás, amelyben egy jogvitában részt vevő két vagy több fél önkéntes alapon, közvetítő segítségével maga kísérli meg vitájának megállapodással történő rendezését. A közvetítés magában foglalja a kérdéses jogvitára vonatkozó bármely bírósági eljárásért nem felelős bíró által végzett közvetítést, azonban nem tartozik e fogalom alá a jogvitára vonatkozó bírósági eljárás folyamán a megkeresett bíróság vagy bíró részéről a kérdéses jogvita rendezésére tett kísérlet.

A mediációs eljárás során tehát a jogvitában álló felek bírósági eljáráson kívül keresik meg azokat a lehetséges megoldásokat, amelyekben kölcsönös kompromisszum útján meg tudnak egyezni.¹⁵ Az alternatív vitarendezési módok általános áttekintése során már említésre kerültek azok bírósági eljáráshoz viszonyított különbségei. A táblázat kifejezetten a mediáció és a bírósági eljárás legfőbb eltéréseit foglalja össze:¹⁶

	Bírósági eljárás	Mediáció
Döntés	Bíró (nincs választási lehetőség).	A felek maguk.
Idő	1–3 év, de ha bármelyik fél fellebbez: 3–5 év.	Néhány hónap, de legtöbbször napok, hetek alatt befejeződik.
Költségek	A vita értékétől függő perköltség, ügyvédi és bírósági költségek.	Mediátor/ mediátorok költségei, szabadon megtárgyalhatók.
Eredmény	Kívülálló döntése az anyagi jog szerint, mindig van egy nyertes és egy vesztes.	Mindkét fél nyertes, közösen dolgozzák ki a megoldást, megegyezést kötnek, mely jövőorientált.
Elégedettség	Csak az egyik, a nyertes fél elégedett, de ő sem teljes mértékben, marad vesztesége (a felek közötti feszültség megmarad, vagy tovább fokozódik). Az üzleti kapcsolat helyrehozhatatlanul megromlik.	Mindkét fél elégedett, az üzleti kapcsolat megmaradhat.

2.3.2. Az eljárás résztvevői – a mediátor

A mediációs eljárásban a jogvitában érintett feleken kívül résztvevő semleges harmadik fél a hivatásos közvetítő, vagyis a mediátor. Az irányelv 3. cikkének b) pontja értelmében közvetítő lehet bármely harmadik személy, akit felkértek hatékony, pártatlan és hozzáértő módon folytatott közvetítésre, függetlenül e harmadik személy megnevezésétől vagy szakmájától az érintett tagállamban, valamint a harmadik személynek a közvetítés lebonyolítására való kinevezése vagy felkérése módjától. A legtöbb esetben a mediátor feladatokat általában jogi, pszichológiai, könyvvizsgálói, műszaki, illetve egyéb megfelelő végzettsége mellett mediátori végzettséggel is rendelkező személy látja el.

¹⁵ Stoldt, i.m.

¹⁶ Fazekas, i.m, 2. o.

A közvetítés során a mediátor legfőbb feladata, hogy segítse a résztvevőket abban, hogy álláspontjaikat kifejtsék, az ezek mögött rejlő érdekeket és szükségleteket feltárják, majd megértsék a többi fél érdekeit és szükségleteit is.¹⁷

Mint már említettem, a mediátor a közvetítői eljárásban mint semleges harmadik fél vesz részt. Ez azonban nem abban a klasszikus értelmezésben értendő, mint a bíró semlegessége. A mediátor „*allparteilich*”: mindegyik fél érdekéért azonos mértékben lép fel. Feladata nem az „igazságtétel”, hanem az, hogy mindkét fél érdekeit megértse, azok iránt elfogadást és empátiát tanúsítson, hozzájárulva ezzel egy mindenki számára előnyös megoldáshoz, amely ténylegesen, a felek önkéntes magatartásával is megvalósul.

A mediátor – alapos felkészültségének köszönhetően – a megfelelő tárgyalástechnikákkal és más tudományos módszerekkel segíti a felek álláspontjának kölcsönös megértését, és megkísérli a vitás kérdések tisztázását. Ennek során tartalmi és érzelmi alapon is megpróbálja tisztázni a problémát, valamint a panaszokat pozitív érdekként igyekszik átfogalmazni. Ezen túl a mediátor igyekszik a konfliktus tárgyát akár közvetlenül, akár közvetve érintő valamennyi körülményt feltárni. Az eljárás során a mediátor igyekszik e módszerek segítségével érzelmi és döntési egyensúlyt kialakítani, és eljutni addig, hogy a felek felfedezzék saját érdekeiket.

Előfordul, hogy a szembenálló felek között olyan rossz a viszony, hogy nem beszélnek egymással. Ebben az esetben a mediátor kísérletet tesz a kommunikáció helyreállítására, ha azonban ez nem sikerül, a felek a mediátoron keresztül kommunikálnak. Arra is van lehetőség, hogy a mediátor külön-külön tárgyaljon velük: ebben az esetben tényleg klasszikus értelemben közvetít a felek között.¹⁸

A közvetítő segíti a feleket, hogy a probléma megoldására előterjesztett javaslataikat egymáshoz közelítsék, és valóban érdekeiknek megfelelő, optimális megoldásra jussanak. Ezt követően segítséget nyújt annak ellenőrzésében, hogy a megegyezést a felek valóban végrehajthatónak találják. Ha igen, akkor megfogalmazza a megállapodást.

A mediátor a fent leírt módszereinek alkalmazása révén eléri, hogy a vitában érintett felek könnyebben megnyíljanak és nagyobb hajlandóságot mutassanak egy közös megoldás kialakítására, hiszen a legtöbb ember nyitottabb és megoldásra képezebb, ha úgy érzi, hogy megérti valaki és elfogadja az érveit.¹⁹ Amikor a vita kimozdul a holtpontról, és a mediátor a mélyebb rétegeket is feltárja, általában esély nyílik a megegyezésre.²⁰

2.4. A mediációs eljárás alapelvei

A mediációs eljárás alapelvei különösen az önkéntesség, a semlegesség és a pártatlanság, az egyéni felelősség, a titoktartás és a megbízhatóság, az informáltság, valamint az eljárás rugalmassága.

17 Fürjes–Krémer–Pallai, i.m., 9. o.

18 Fazekas, i.m., 5–6. o.

19 Stoldt, i.m., 2. o.

20 Fürjes–Krémer–Pallai, i.m., 9. o.

A mediációs eljárás önkéntessége egyrészt abban nyilvánul meg, hogy senki nem kényszerítheti a feleket arra, hogy problémáikat mediációs eljárás keretében oldják meg, másrészt a felek a közvetítői eljárást maguk irányítják, szervezik, és bármelyik fél számára biztosított a lehetőség, hogy a mediációs eljárás bármely pontjában visszalépjén ettől az eljárástól.²¹

A mediátor semlegességét már fentebb említettem. A közvetítőnek a mediációs eljárás során olyan semleges és pártatlan személynek kell lennie, akit valamennyi résztvevő elfogad, és aki semmilyen módon nem kötődik a felek közötti konfliktus, illetve megoldandó probléma bármely eleméhez. A mediátori semlegesség és pártatlanság magában foglalja továbbá azt a követelményt is, hogy a közvetítő nem lehet felruházva semmilyen döntési joggal a tárgyalt problémakörben. Feladata nem az, hogy saját álláspontját képviselje, hanem hogy kiegyensúlyozott erőviszonyok között biztosítsa a felek számára álláspontjaik közvetítését.²²

További alaptétele a mediációnak a felek egyéni felelőssége, vagyis az, hogy a felek saját maguk felelősek a megoldásért. A mediátor csak az eljárásért veszi át a felelősséget, azonban nem ad megoldási javaslatokat.²³

A közvetítőnek a mediációs eljárás egész ideje alatt titoktartási kötelezettsége van. Az eljárás alatt a felek által előadott tényeket és valamennyi általa tapasztalt jelenséget bizalmasan kell kezelnie. A megbízhatóság és a titoktartás e követelménye olyanmilyira szigorú, hogy még a felek által külön-külön a mediátornak adott információkat is csak a felek engedélyével közvetítheti a felek között. A bírósági eljárás nyilvánosságával szemben a mediációs eljárásban legfeljebb az eljárást lezáró írásos meg egyezés nyilvános, de ez is a felek döntésétől függ. A titoktartás és egyben a megbízhatóság követelménye azért bír nagy jelentőséggel, mert a mediációs eljárás során csak akkor sikerülhet megtalálni egy minden félnek megfelelő megoldást, ha a felek nyíltan tudnak beszélni problémáikról. A közvetítés során elhangzott információk bizalmas kezelése tehát valamennyi eljárásban részt vevő fél érdeke. A mediátorok általában abszolút megbízhatóságra kötelezik magukat. Az ezzel kapcsolatos szabályokat az irányelv 7. cikke mondja ki, miszerint a tagállamoknak – a felek ettől eltérő megállapodása hiányában – biztosítaniuk kell, hogy sem a közvetítők, sem a közvetítési folyamat adminisztrációjában részt vevő személyek nem kötelezhetőek arra, hogy bizonyítékot szolgáltatassanak polgári és kereskedelmi bírósági, vagy választottbírói eljárásban olyan információkról, amelyek a közvetítési eljárás során vagy azzal kapcsolatban merülnek fel. A kivételeket szintén ugyanez a cikk fogalmazza meg: bizonyíték szolgáltatására kötelezhetőek a fent említett személyek, amennyiben ezt az érintett tagállam közrendjével kapcsolatos nyomós indokok szükségessé teszik, különösen, ha gyermekek érdekeinek védelméhez vagy személyek testi vagy lelki épsége megsértésének megakadályozásához kívánatos, illetve amennyiben a közvetítés eredményeképpen létrejött megállapodás tartalmának hozzáférhetővé tétele szükséges a megállapodás végrehajtásához vagy érvényesítéséhez.

21 Stoldt, i.m., 2–3. o.

22 Fürjes–Krémer–Pallai, i.m., 14–15. o.

23 Stoldt, i.m., 3. o.



2.5. A közvetítói eljárás egyes szakaszai

Az irányelv 3. cikkének a) pontja meghatározza a mediációs eljárás megindításának négy lehetséges módját. Eszerint az eljárást kezdeményezhetik a felek, javasolhatja vagy elrendelheti a bíróság, vagy egy tagállam joga is előírhatja²⁴. Maga az irányelv nem szabályozza részletesen a mediációs eljárást, annak szabályait az egyes tagállami jogszabályokban kell keresni. Hazánkban a mediáció – a német szabályozáshoz hasonlóan – egy öt, illetve hat szakaszból álló eljárás, amelyben a mediátor moderátorként vesz részt, és elősegíti, hogy a felek saját megoldást találjanak, ő maga azonban nem ajánl fel megoldást.

A mediációs eljárások tipikusan hat fázisból állnak. A bevezető vagy előkészületi szakaszban a mediátor bemutatja az eljárás menetét és alapelveit. A közvetítő megállapodik a felekkel a törvény által nem rendezett eljárási szabályok részleteiben, az eljárás helyében, és ekkor beszél meg a mediátor honoráriumának összegét, valamint azt is, hogy ezt ki és milyen mértékben viseli. Az eljárás helyeként általában a mediátor irodáját vagy más semleges helyet jelölnék ki. Ennek a szakasznak a végén a felek és a mediátor között megegyezés jön létre, amelyben a felek felkérlik a mediátort a közvetítói eljárás lefolytatására.²⁵

A tényleges eljárás a második szakaszban kezdődik, amikor a felek meghallgatása, a problémák összefoglalása és analízisa történik. Ez a tulajdonképpeni tárgymagyújtás időszaka, hiszen a felek ebben a részben ismertetik ügyüket. Figyelembe kell venni azt, hogy a feleknek azonos időtartam álljon rendelkezésre érveik, véleményük előadására. Éppen ezért ebben a szakaszban a felek külön-külön ismertetik a közvetítővel a vitás ügyet. Az elhangzott előadások alapján a mediátor összefoglalja a főbb vitapontokat és a felek érdekeit, majd megbeszéli velük, hogy mely témákat milyen sorrendben fognak tisztázni.

Ezzel a mozzanattal el is érkezünk a harmadik fázishoz, az érdekek tisztázásához. Ebben a szakaszban a felek már egymással beszélnek. Itt is megjelenik a mediáció egyik fontos jellemzője, hogy a felek ne a múltbeli problémákra, hanem a jövőre koncentrálva keressék a megoldásokat, és igyekezzenek megérteni a másik fél helyzetét is. A mediátor irányításával megbeszéljük az előző szakaszban felvetett témákat, a felek ezzel kapcsolatos érdekeit és azokat a jogi előírásokat, határokat, amelyeket a megoldás során figyelembe kell venni.

A következő, negyedik fázisban a felek olyan megoldási javaslatokat dolgoznak ki, amelyek kölcsönösen elfogadhatónak bizonyulnak. Itt is érvényesül a közvetítés azon alapszabálya, hogy a mediátor – bár a problémamegoldásban jártasabb személyként világosabban látja a vitás ügy valamennyi összetevőjét – nem tehet javaslatot a megoldásra, azt a feleknek maguknak kell megtalálniuk. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a mediátor ne tájékoztathatná a feleket kérésükre az adott

²⁴ Megemlítenéd, hogy Németországban például rövid ideje már létezik egyes bíróságok közvetítói jellegű kínálata, ezt nevezik törvényes vagy törvényi mediációnak. Ilyen működik többek között a berlini polgári jogi bíróságokon. Forrás: Stoldt, i.m., 1. o.

²⁵ Bettinger, Torsten: Alternative Streitbeilegung für „EU“, In: *WRP* 5/2006, 549. o.

esethez kapcsolódó jogi normákról, szakmai ismeretekről. A feleknek tanácsot azonban nem adhat, hiszen azzal pártatlan pozíciója kerülne veszélybe.²⁶

Az ötödik szakaszban történik meg a megegyezés írásba foglalása, amely a mediátor feladata, majd annak a felek általi aláírása. Amennyiben a feleket ügyvédek is képviselik (ez lehetséges), még az aláírás előtt megkapják az írásbeli megegyezést, hogy áttanulmányozzák és megvitassák azt az ügyfeleikkel.

A hatodik, utolsó szakasz már opcionális. Itt megegyezhetnek a felek abban, hogy egy meghatározott idő elteltével felülvizsgálják, hogy a megegyezés a gyakorlatban is működik-e.

Az említett szakaszok befejezéseképpen a mediátor lezárja a közvetítői eljárást, és a felek az adott eljárásban felmerült díjak és költségek előre egyeztetett rendje szerint a mediátorral elszámolnak.

2.6. A döntések végrehajthatósága

A közvetítés során létrejött megegyezés végrehajthatóságát is tisztázza az irányelv, amikor a 6. cikkben kimondja: a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a közvetítés eredményeképpen létrejött írásbeli megállapodásban részes felek a megállapodásuk tartalmát végrehajthatóvá nyilváníthatassák. A végrehajthatóvá nyilvánítás megtagadása a tagállam részéről csak abban az esetben lehetséges, ha az ellentétes a tagállam jogszabályaival, vagy ha az adott tagállam jogszabályai nem rendelkeznek az adott megállapodás tartalmának végrehajthatóságáról. Az egy adott tagállamban végrehajthatóvá nyilvánított mediációs eljárás eredményeképp létrejött megállapodás tartalmát a többi tagállamban is el kell ismerni és végrehajthatóvá nyilvánítani.

Ugyanezen cikk (2) bekezdésében pedig a végrehajthatóság másik esetéről is rendelkezik az irányelv: a megállapodás tartalmát bíróság vagy más illetékes hatóság ítéletben vagy határozatban vagy hiteles okiratban végrehajthatóvá nyilváníthatja, a kérelem benyújtásának helye szerinti tagállam jogszabályaival összhangban.

2.7. Az eljárás minősége és az elévülés

Az Európai Unió az irányelv megalkotása során nagy figyelmet fordított a közvetítés színvonalának, minőségének biztosítására is, ezért előírja a tagállamok számára, hogy azok minden általuk megfelelőnek tartott eszköz segítségével ösztönözzék a közvetítők önkéntes magatartási kódexeinek kidolgozását.²⁷ Ki kell fejleszteni továbbá olyan hatékony minőségellenőrzési mechanizmusokat is, amelyek a közvetítési szolgáltatások megfelelő működését megfelelő időközönként megvizsgálják. Az irányelv a tagállamok feladatkörébe utalja a közvetítők alap- és továbbképzésének kiépítését is annak érdekében, hogy a mediációs eljárást igénybe vevő felek részére valóban hatékony, pártatlan és hozzáértő mediátorok álljanak rendelkezésre.²⁸

²⁶ Stoldt, i.m., 4. o.

²⁷ Lásd különösen a mediátorok európai magatartáskódexét. Letölthető: http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_hu.pdf (2010.4.22.).

²⁸ A 2008/52/EK irányelv 4. cikke.

Problémát okozott korábban az a kérdés is, hogy az eredménytelenül záródó közvetítési eljárást követően a felek számára később milyen lehetőség áll rendelkezésre a vita bírói úton történő rendezésére. Amennyiben a közvetítői eljárás során is a rendes elévülési idők érvényesülnének, előfordulhatna, hogy a közvetítéssel később a felek elvesztenék jogukat igényeik bírói úton történő érvényesítésére. Ez a folyamat pedig a mediáció intézménye ellen hatna. Éppen ezért annak érdekében, hogy a feleket a közvetítés igénybevételére ösztönözzék, a tagállamok hivatottak annak biztosítására, hogy az elévülési időre vonatkozó szabályaik ne akadályozzák meg a feleket követelésük bírósági vagy választottbírósági úton történő érvényesítésében, amennyiben a közvetítési eljárás sikertelenül ér véget, így ne legyen lehetséges az, hogy az elévülési idő a közvetítés alatt lejár és lehetetlenné teszi, hogy a felek a vitájukkal kapcsolatban bírósági vagy választottbírósági eljárást kezdeményezzenek.

2.8. A közvetítés előnyei és hátrányai

A mediációs eljárás előnyeit az irányelv is megfogalmazza. Ez az eljárás nemcsak a bírósági eljáráshoz képest, hanem a többi alternatív vitarendezési módhoz képest is mutat előnyöket. Egyik legfőbb előnye az eljárás gyors lefolyása. Az eljárás megkezdődhet már közvetlenül a konfliktus keletkezésének szakaszában, és az esetek többségében egy ülésen megoldható. Ha ennyi idő mégsem lenne elég, akkor néhány nap, hét, de maximum hónap alatt elér a közös megállapodás fázisába. A rövidegéből fakadóan az immateriális ráfordítások, mint például a pszichikai terhelés, töredékükre csökkennek, és az eljárás rövid időn belüli befejezése lehetővé teszi a felek számára, hogy a köztük fennálló üzleti kapcsolat továbbra is fennmaradjon. Ez az időtakarékosági szempont a bíróságoknak is kedvez azáltal, hogy rendszerük tehermentesül.³⁰

További előnyként említhető, hogy a mediációs eljárás során jelentős megtakarítás származhat a magas perköltségek elmaradásából is. A közvetítő honoráriumát és az esetleges ügyvédi díjakat együttesen sem érik el azokat a kiadásokat, amelyeket egy bírósági útra terelt eljárás vonna maga után.³¹

Azzal, hogy a felek a köztük fennálló vitában együttesen törekednek egy mindenkire számára elfogadható megoldásra, a közvetítés eredményeképpen létrejött megállapodást nagyobb valószínűséggel fogják önként betartani. A felek egymással szemben érzett bizalmi viszonya erősödik, és nagyobb valószínűséggel marad fenn közöttük a korrekt és fenntartható kapcsolat. A mediáció során tehát a felek nemcsak a konkrét konfliktust oldják meg, hanem létrehozzák az egymás közötti kommunikációt és azt a klímát is, amelyben a jövőben jobban tudnak majd együtt dolgozni.³²

A megoldás érdekében kialakított kreatív eszközökből adódó innovációs erő ugyancsak a mediációs eljárás sajátos előnye. A közös megoldáskeresés résztvevője-

29 A 2008/52/EK irányelv 8. cikke.

30 http://www.eandh.hu/mediacio/alternativ_vitarendeze.html (2010.2.10.).

31 Fazekas, i.m., 7. o.

32 Stoldt, i.m., 1. o.

ként a vesztes fél sem érzi igazságtalannak a döntést, hiszen a vitás kérdések megbeszélése során mindegyik fél kifejtette véleményét és részt vehetett a megoldás kidolgozásában.³³

A bírósági eljárással szemben a mediációs eljárás önkéntes – kivéve azt az esetet, amikor a bíróság rendeli el ezen eljárás alkalmazását –, és az ügyekben eljáró mediátort a felek maguk választhatják ki. A mediáció keretében megkötött egyezség végrehajtása természetesen itt is megerősíthető biztosítékokkal, továbbá meg egyezés híján a felek számára továbbra is nyitva áll a bírói út lehetősége. További előny – és egyben a bírósági eljárástól való különbség – az is, hogy a mediálás bizalmi jellegre épül, míg a bírósági eljárás nyilvános, a mediáció során így nem kerülhet sor hírnévrontásra.

Természetesen a mediációs eljárás számos előnye mellett az egyes problémákat sem szabad figyelmen kívül hagyni. Így negatívumként jelentkezhet a felek közötti erőltetett nyitott kommunikáció. További hátrányt jelentettek korábban a mediáció kapcsán a szabályozási hézagok, amelyek az eljárással kapcsolatban bizonytalanságot okoztak. Erre példa, hogy korábban a mediáció során létrejött megegyezés nem volt végrehajtható. Ezt a kérdést azonban – amint már említettem – a 2008/52 irányelv rendezte.

3. Békéltető testületek

A közösségi jog az alternatív vitarendezés területén nemcsak a közvetítés területén igyekezett valamennyi tagállamra vonatkozó, egységes keretszabályokat megalkotni, hanem célul tűzte ki a fogyasztókat érintő, határon átnyúló jellegű jogviták békés, költségkímélőbb és gyorsabb rendezésének uniós szintű biztosítását is. A békéltető testületek kialakításával lehetővé vált, hogy a különböző tagállamok területén élő fogyasztók és szolgáltatók között felmerült jogvitákat a bírósági útnál hatékonyabb eljárás keretében oldják meg.³⁴

3.1. A békéltető testületek célja

A békéltető testületek a fogyasztó és a vállalkozás közötti fogyasztói jogvita rendezését tűzik ki célul. Eljárásuk során a békéltető testületek arra törekednek, hogy a fogyasztó és a cég között egyezség szülessen, ennek hiányában pedig a vitát gyors eljárás keretében döntsék el.³⁵

Már az elején érdemes tisztázni, hogy a békéltető testületek „alávetéses” alapon működnek, ami azért bír nagy jelentőséggel, mert a békéltető testület csak akkor hozhat kötelező érvényű határozatot, ha a vitában álló mindkét fél vállalja, hogy alá-

³³ Balogh, i.m., 70. o.

³⁴ Békéltető testületek: Sokaknak segít a peren kívüli egyezség. Letölthető: <http://tudatosvasarlarlo.hu/cikkek/885> (2008.4.8.).

³⁵ <http://www.jogiforum.hu/hirek/22178> (2009.12.9.).

veti magát a békés és közös megegyezésre törekvő eljárásnak. Ha az egyik fél ezt nem teszi, akkor a békéltető testület határozata csak ajánlás jellegű lehet. A békéltető testület előtt folytatott eljárás – a közvetítéshez hasonlóan – nem érinti a fogyasztó azon jogát, hogy bármilyen jogsértés esetén bírósághoz forduljon.

3.2. A magyar szabályozás

Hazánkban a békéltető testületek működésének jogi hátterét a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény teremtette meg. A törvény értelmében hazánkban 1999. január 1-jétől működnek valamennyi megyében, a kereskedelmi és iparkamarák mellett, a békéltető testületek. Ezzel az intézménnyel a fogyasztók számára tehát lehetővé tették, hogy azok vitás kérdések esetén békéltető testülethez forduljanak a bírósági eljárás helyett vagy mellett.

A fogyasztóvédelmi törvény 2008-ban elfogadott módosítása azonban a békéltető testületek működésének szabályait több ponton is érintette.³⁶ Elsőként említendő a fogyasztó fogalmának módosulásából fakadó változás. A korábbi fogyasztó-fogalom szerint azok a vállalkozások is jogosultak voltak fogyasztói jogvitájukkal a békéltetést választani, amelyek végső felhasználóként vásároltak meg adott terméket. A fogyasztói fogalom módosításának eredményeképpen ma már csak természetes személy indíthat békéltető testületi eljárást fogyasztói jogvita esetén. Csak akkor lehet a békéltető testülethez fordulni, ha a fogyasztó már megkísérelte a vállalkozással panaszát, illetve kifogását megoldását.

A következő változás a békéltető testületi eljárás lefolytatása iránti kérelem beadásának körében figyelhető meg. Ezentúl a fogyasztó nemcsak a lakóhelye szerint illetékes békéltető testülethez nyújthatja be kérelmét, hanem a fogyasztói jogvitával érintett vállalkozás, illetve az annak képviselőjére feljogosított szerv székhelye szerintihez is.

A kérelem eldöntésére általában egy háromtagú tanács jogosult, amelynek egyik tagját a fogyasztó, másik tagját a vállalkozó, elnökét az előbbieket által választott két tag jelöli ki. Kivételesen lehetőséget ad a törvény egyedül eljáró testületi tag jelölésére is, ilyenkor azonban az eljáró személynek szigorúbb követelményeknek kell megfelelnie: az egyedül eljáró testületi tag csak jogi végzettséggel rendelkező személy lehet, és bizonyos összeférhetetlenségi szabályoknak is meg kell felelnie.³⁷ A közvetítéshez hasonlóan a tanács tagjainak itt is függetlennek és pártatlannak kell lenniük, valamint az eljárás megszűnését követően is titoktartásra kötelezettek.

Tekintettel arra, hogy az utóbbi időkből a békéltető testületekhez beérkezett fogyasztói ügyek száma nagymértékben megnövekedett, módosultak az eljárásra vonatkozó határidők is. Az eljárás lefolytatására így a hatvan nap helyett kilencven nap áll rendelkezésre. Emellett továbbra is fennáll a lehetőség, hogy a békéltető testü-

³⁶ [http://www.jogiforum.hu/hirek/17944\(2008.6.11.\)](http://www.jogiforum.hu/hirek/17944(2008.6.11.)).

³⁷ Ha az előző három évben nem állt az öt jelölő kamarával, illetve fogyasztói érdekek képviselőjét el látó társadalmi szervezettel, vagy ezek tagjával munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban.

let elnöke ezt a határidőt indokolt esetben maximum harminc nappal meghosszabbítsa.

A békéltető testület által meghozott határozatok körében is bekövetkeztek változások. Fellebbezésre továbbra sincs lehetőség, a határozat hatályon kívül helyezését azonban már nemcsak eljárási okra hivatkozva lehet kérni, hanem abban az esetben is, ha a határozat tartalmilag nem felel meg a jogszabályoknak. Azokat a határozatokat, amelyeket a gazdálkodó szervezetek nem teljesítettek, nyilvánosságra kell hozni. A nyilvánosságra hozatalról jelenleg már nem a fogyasztóvédelmi hatóság, illetve kamara, hanem a békéltető testület gondoskodik.

Amennyiben a vitában álló felek között nem sikerül egyezsége jutni, a békéltető testület ajánlást vagy kötelezést tartalmazó határozatot hoz. A határozat minősége attól függ, hogy a vállalkozás az eljárás kezdetén tett-e alávétési nyilatkozatot.

4. A FIN-NET hálózat

Az alternatív vitarendezés egyik speciális uniós eszköze az Európai Bizottság által 2001-ben létrehozott a FIN-NET hálózat (financial dispute resolution network), amely pénzügyi jellegű, határon átnyúló jogviták megoldásában lehet hatékony segítség.³⁸ A FIN-NET valójában az Európai Gazdasági Térség tagállamainak azokat a szerveit fogja össze, amelyek jogosultak a pénzügyi jellegű jogviták bíróságon kívüli megoldására.³⁹

4.1. A FIN-NET tagjai

Az utóbbi évek tendenciája azt mutatja, hogy a fogyasztók egyre nagyobb hányada vesz igénybe külföldön pénzügyi szolgáltatást, és ennek elkerülhetetlen következménye a fogyasztók más tagállamban működő vállalkozásokkal felmerülő jogvitáinak egyre növekvő száma. A külföldi bankszámlavezetésből, hitelfelvételből, biztosításkötésből a fogyasztó és a bankok, biztosítók, befektetési cégek vagy más pénzügyi szervek között felmerült, határon átnyúló jogviták esetében a fogyasztó szembeesül azzal a ténnyel, hogy milyen hátrányos helyzetbe került azáltal, hogy nem ismeri az adott ország nyelvét, jogszabályait és a vita másik oldalán álló pénzügyi szolgáltató működési rendjét.

Annak érdekében, hogy a fogyasztók ismerete és bizalma nagyobb legyen a határon átnyúló pénzügyi szolgáltatások tekintetében, továbbá azért, hogy a felmerült jogvitákat könnyen, gyorsan és lehetőség szerint költségkímélő módon rendezzék,

³⁸ A Bizottság a nemzeti fórumok két olyan hálózatát hozta létre, amelyek közös célja annak elősegítése, hogy a fogyasztók könnyebben hozzáférhessenek a határokon átnyúló viták megoldásának bíróságon kívüli eljárásaihoz abban az esetben, ha a gazdasági szereplő székhelye más tagállamban van, mint ahol a fogyasztó lakóhelye. E két hálózat (EEJ-NET és FIN-NET) eltérően működik. Az EEJ-Net alapvetően egy fogyasztókat segítő és tájékoztató fórum, amelynek részletes ismertetésére jelen tanulmányban nem térek ki.

³⁹ A FIN-NET hivatalos honlapja: http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/finnet/index_en.htm.

szükséges a fogyasztók megfelelő tájékoztatása és segítése, adott esetben a jogvita bírósági úton kívüli lefolytatása és lezárása. A határon átnyúló pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos viták bírósági eljárás helyett lefolytatható alternatív vitarendezési módját kívánja a FIN-NET biztosítani.

Valamennyi EU-tagállamban léteznek különböző alternatív vitarendezési fórumok, amelyek a pénzügyi jogvitákban való eljárásra is jogosultsággal rendelkeznek, és gyorsabb, egyszerűbb, nem utolsósorban pedig költségkímélőbb eljárást tudnak lefolytatni. Ilyen fórumként működhet a pénzügyi ombudsmani hivatal, a bakfelügyeleti hatóság, a közvetítő vagy békéltető testület. Ezek a tagállami alternatív vitarendezési fórumok lehetnek a FIN-NET hálózat tagjai. Egy-egy ország több alternatív vitarendezési fóruma is a FIN-NET hálózat tagjává válhat.

A tagok között léteznek olyanok, amelyek csak bizonyos pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatban járnak el (például a luxemburgi biztosítási ügyekkel foglalkozó ombudsman), és vannak olyanok, amelyek általános fogyasztói panaszok kezelésére jogosultak (így a cseh választottbíró). A tagok lehetnek központi, regionális vagy akár helyi szervezetek is. A FIN-NET tagjaivá vált szervezetek döntéseiben is van különbség: egyes szervezetek csak ajánlásokat, míg mások kötelező erejű döntéseket is hozhatnak.

A FIN-NET fő célkitűzései három irányba mutatnak: biztosítani kívánja egyrészt az egyszerű és tájékozott hozzáférést a határokon átnyúló jogviták peren kívüli megoldásához, másrészt az európai rendszerek közötti hatékony információcserét annak érdekében, hogy a fogyasztók határokon átívelő panaszait gyorsan, hatékonyan és szakszerűen kezeljék, végül azt is, hogy az Európai Gazdasági Térség államainak alternatív vitarendező rendszerei egy közös alapelvrendszer szerint működjenek.⁴⁰

4.2. A FIN-NET hálózat működése

A FIN-NET hálózat működésének lényege, hogy a fogyasztó a hozzá legközelebbi alternatív fórumhoz fordulva megkaphatja a határon átnyúló ügyekben a panasztételre és az eljárási lehetőségekre vonatkozó összes információt.⁴¹

A rendszer működése azért bír nagy jelentőséggel, mert egy határon átnyúló ügyben a fogyasztó panaszát általában az a panasztételi szerv kezeli, amely abban az országban van, ahol a fogyasztóval vitában álló vállalkozás található. Ez ugyan a peren kívüli testületek jobb alkalmazását biztosítja, mégis szükséges a fogyasztó számára némi útmutatás. Az egyes országokban ugyanis eltérő formában történnek a panasztételi eljárások. A különböző rendszerek szerkezetének és hatáskörének országonkénti eltérése indokoltá teszi, hogy a fogyasztó a panasz benyújtása előtt megfelelő tájékoztatást kapjon az adott rendszer jellemzőiről – így például a panasz benyújtásának módjáról és a benyújtására nyitva hagyott határidőkről, a meghozott határozatok jellegéről stb.

⁴⁰ http://ec.europa.eu/youreurope/nav/hu/citizens/services/eu-guide/finnet/index_hu.html (2010.3.5.).

⁴¹ http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/finnet/index_de.htm (2010.3.5.).

A FIN-NET hálózat lehetővé teszi, hogy a fogyasztó kapcsolatba léphessen a saját országában működő panasztételi szervekkel még akkor is, ha panasza külföldi pénzügyi szolgáltató ellen irányul. A fogyasztóhoz álló legközelebbi FIN-NET hálózati tag segítséget nyújt a megfelelő panasztételi rendszer azonosításában, és tájékoztatja az azonosított rendszer eljárásának jellemzőiről.

4.3. Magyarország és a FIN-NET

Magyarországon 2010. január 1. óta a Budapesti Békéltető Testület (BBT) rendelkezik kizárólagos illetékességgel a pénzügyi szolgáltatási tevékenységgel összefüggő, határon átnyúló fogyasztói jogviták esetén.⁴²

A fogyasztó külföldi pénzügyi szolgáltatóval fennálló jogvitájának rendezéséhez a fogyasztóvédelemről szóló törvény vonatkozó rendelkezéseit kell figyelembe venni. A törvény 38. §-a (2) bekezdésének a) pontja értelmében határon átnyúló fogyasztói jogvitának minősül az olyan fogyasztói jogvita, amelyben a fogyasztó lakóhelye vagy tartózkodási helye Magyarországon van, illetve a vállalkozás Magyarországon letelepedett, míg a másik fél letelepedési helye, illetve lakóhelye vagy tartózkodási helye más EGT-tagállamban van.

Amennyiben a fogyasztó magyar lakóhellyel, vagy tartózkodási hellyel rendelkezik, a másik fél pedig külföldi, az eljárás további feltétele, hogy a vállalkozás a jogvitában aláesse magát a békéltető testületi eljárásnak, és magára nézve a testület döntését kötelezőnek fogadja el. Ha ez nem történik meg, a békéltető testület tájékoztatja a fogyasztót, hogy mely külföldi, a FIN-NET hálózatában részt vevő alternatív vitarendezési fórum rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel, valamint ha a fogyasztó kéri, a FIN-NET-ben használt formanyomtatványon rögzített kérelmét továbbítja ehhez a testülethez.

Az eljárás írásban történik, a békéltető testület elnöke azonban kezdeményezheti meghallgatás tartását is, amennyiben a körülmények mérlegelése alapján ezt indokoltnak tartja. A meghallgatás tartásához azonban mindkét fél hozzájárulása szükséges. Egyéb tekintetben a békéltető testületi eljárásra vonatkozó általános szabályok alkalmazandók a határon átnyúló pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos fogyasztói jogviták esetére is, két kivétellel. Így egyfelől, ha a fogyasztó kéri, a jogvitával érintett szerződés nyelvén, illetve a jogvitával érintett vállalkozás és fogyasztó közötti kommunikáció nyelvén köteles a testület eljárni és határozatát hiteles másolatban meghozni, másfelől az eljárási határidő indokolt esetben kilencven nappal hosszabbítható meg.

A határon átnyúló pénzügyi jogviták esetében meg kell különböztetnünk azt az eljárást, amelyet magyar fogyasztó indít külföldi pénzügyi vállalkozás ellen attól,

⁴² A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban Fgytv.) 2010. január 1-jétől módosult új szakaszai – amelyeket a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletének hatékonyabbá tételéhez szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2009. évi CXLVIII. törvény léptetett hatályba – értelmében pénzügyi szolgáltatási tevékenységgel összefüggő, határon átnyúló fogyasztói jogvita esetén az eljárásra kizárólag a fővárosi kereskedelmi és iparkamara mellett működő békéltető testület, azaz a Budapesti Békéltető Testület illetékes.

amelyet külföldi fogyasztó indít magyar vállalkozással szemben. Előbbi esetben az alternatív eljárás megindításának feltétele, hogy a külföldi vállalkozás a jogvitában alávesse magát a békéltető testületi eljárásnak, továbbá a békéltető testület döntését magára nézve kötelezőnek fogadja el. Amennyiben a külföldi cég ezt az alávetési nyilatkozatot nem teszi meg, úgy a fogyasztó tájékoztatást kap arról, hogy melyik FIN-NET taghoz fordulhat panaszával.

Ha külföldi fogyasztó magyar pénzügyi vállalkozással szemben szeretné követeléseit érvényesíteni, a BBT-hez fordulhat, vagy megkeresi a külföldi FIN-NET partnert, és ez utóbbi fordul a BBT-hez az eljárás lefolytatása céljából. Ebben az esetben is meg kell különböztetni azt az esetet, amikor a cég alávetési nyilatkozatot tesz, attól az esetkörtől, amikor az alávetési nyilatkozatot a hazai pénzügyi vállalkozás nem teszi meg. Az előbbi esetben a kérelem megalapozottsága, illetve a felek meg egyezése esetén a békéltető testület bírósági úton végrehajtható, kötelező erejű határozatot hoz. Amennyiben a kérelem megalapozatlan, úgy az eljárás megszüntetésére kerül sor. Ha a hazai cég nem tesz alávetési nyilatkozatot, akkor a békéltető testület ajánlást hoz. Amennyiben a cég az ajánlásban foglaltakat nem teljesíti, a céget az ügy nyilvánosságra hozatalával szankcionálják.

5. Záró gondolatok

Az emberi együttélés során mindenhol előfordulnak konfliktusok. Ezek a konfliktusok mára egyre gyakrabban jelennek meg nemzetközi, több tagállam jogrendszerét érintő viszonyokban. A határon átnyúló jogviták rendezése érdekében szükség van a bírósági eljárások mellett alternatív fórumok kialakítására is. Az eljárások rövidebb időtartama és költségtakarékos jellege azonban nem mehet a minőség rovására. Az alternatív vitarendezési eljárásokban részt vevő harmadik pártatlan feleknek szintén megfelelő szakmai követelményeknek kell megfelelniük és tapasztalattal kell rendelkezniük, hogy a vitában álló felek bizalommal fordulhassanak hozzájuk a megfelelő probléma-megoldási stratégia megtalálása érdekében.

Az Európai Unió által az alternatív vitarendezések területén tett lépések látható módon meghozzák eredményüket, hiszen a tagállamok számára sorvezetőül szolgálnak. Bár a részletszabályok kidolgozása még mindig a tagállamok szintjén valósul meg, remélhetően a közvetítés terén a 2008/52 irányelv átültetésével még inkább közelíteni fognak az uniós országok alternatív vitarendezési eszközei, segítve ezáltal a határon átnyúló problémák hatékonyabb megoldását.



HEGEDŰS DÁNIEL

Az egységesség útvesztője

EGTC nemzeti végrehajtási normák komparatív elemzése és a kárpát-medencei jogszabályok kompatibilitásának kérdése I.

Az Európai Unió 2007 és 2013 közötti új pénzügyi perspektívájának kezdetére a regionális politika reformja során az 1082/2006/EK rendelettel életre hívott európai területi együttműködési csoportosulás (European Grouping for Territorial Cooperation, a továbbiakban EGTC) jelentősége – számos kiemelendő egyéb előnye mellett – abban rejlik, hogy egységes szabályozási keretet kívánt alkotni a területi együttműködések számára. E tanulmány arra keresi a választ, hogy mennyire is egységes valójában a területi együttműködés EGTC-modellen nyugvó, de a nemzeti végrehajtási jogszabályok által meghatározott rendszere, milyen lehetőségek és akadályok bújnak meg az egységes szabályozás egyszer majd huszonhét vagy több elem alkotta labirintusában.

A kérdésfelvetés nem pusztán elméleti jellegű. Mivel az EGTC szempontjából a székhely szerinti állam joga – és így EGTC nemzeti végrehajtási jogszabálya – az irányadó, a székhely megválasztásának lehetőségén keresztül a tagok az érdekeiket leginkább tekintetbe vevő jogi szabályozást alkalmazhatják. Márpedig, mint látni fogjuk, a jogbiztonság, a bejegyzési eljárás során a politikai akadályozási lehetőségek megléte vagy hiánya terén jelentős különbségek állnak fenn, nem is beszélve a tagok felelősségi viszonya tekintetében meglévő eltérésekről, amely esetében a korlátolt vagy korlátlan felelősség kizárólagos érvényesítése által akár az egyes nemzeti jogszabályok tökéletes inkompatibilitásának a kérdése is felmerülhet. Mindezekon túlmenően még olyan dimenziók is megjelennek vizsgálati elemekként, mint formailag a jogi normák szintje¹, az eljáró hatóságok helyzete a hatalmi ágak rendszerében², a gazdasági tevékenység folytatásának lehetősége, a pénzügyi, számviteli szabályozás kidolgozottsága, az EGTC-szabályozás társadalmi, gazdasági vagy önkormányzati szervezetek mintájára történő kialakításának kérdése, vagy a jogszabályszövegek diszkurzív elemei az állam korlátozó, megszorító jellegű beavatkozásának lehetősége tekintetében.

Tekintettel az uniós tagállamok történelmileg eltérő alkotmányjogi berendezkedésére, az unitárius vagy föderális/kvázi-föderális állami struktúrákat a végrehajtási jog-

A tanulmány az Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány támogatásával készült.

- 1 A rendeleti vagy törvényi szintű szabályozás kérdése ott nyer fontosságot, hogy mennyire van kitéve az EGTC-szabályozás, és ezáltal maguk az együttműködési csoportosulások is a kormányzati váltógazdaságnak. A magasabb, törvényi szintű szabályozás természetesen nagyobb jogbiztonságot garantál, mint a politikai akarat megléte esetén bármikor módosítható kormány- vagy miniszteri rendeletek.
- 2 Ugyancsak a politikai befolyástól való nagyobb függetlenséget garantálja, ha az eljáró hatóság, a bejegyző szervezet a független bírói, és nem a kormányzati utasításoktól függő végrehajtó hatalmi ág része.

szabályok elemzésekor is figyelembe kell venni. Az EU15-ök esetében az unitárius államok közül Franciaország és Portugália, míg föderális és kvázi-föderális szerkezetű országként Ausztria és az Egyesült Királyság kerülnek elemzésre. A tanulmány második részében (amely az Európai Tükör következő számában jelenik meg – *a szerk.*) kiemelt figyelmet szentel a három jelenleg létező kárpát-medencei – magyar, román, szlovák – jogi norma elemzésének és kompatibilitási vizsgálatának is.

A módszertant tekintve a Régiók Bizottsága számára hivatalosan megküldött jogszabályok angol, német és francia³ fordításai szolgáltak az elemzés alapjául, így az e nyelveken nem elérhető dokumentumok (pl. az észt, a dán, a szlovén vagy a spanyol végrehajtási jogszabály) kiestek a vizsgálati körből.⁴

1. Elméleti keretek

A tanulmányban *Thomas Maier* azon elméletét tekintem kiindulópontnak, amely szerint az európai integráció által kiváltott *multi-level* (és hozzáteszem: *transnational*) *governance* iránti fokozódó igény okán újabb és újabb intézményes keretek és formák születnek ezen igények kielégítésére. Ezek mindig megoldást kínálnak a fennálló elvárások egy részére, ugyanakkor bizonyos létező problémákat megoldatlanul hagynak, sőt születésükkel maguk is újakat teremtenek.⁵ Ilyen új intézményes keretek tekinthető maga az európai területi együttműködési csoportosulás is.

Az 1082/2006/EK rendelet szabályozása megoldást kínált a területi együttműködést és intézményesülését érintő olyan problémákra, mint a szabályozások heterogenitása, a jogi személyiség létének kérdése, illetve formája, továbbá az együttműködési csoportosulás tagjai számára kötelező erejű döntések meghozatalára való képessége. Ugyanakkor létrehozott olyan új kihívásokat, mint a rendelet végrehajtásának kérdése (ami a tanulmány tárgyát is képező nemzeti EGTC végrehajtási jogszabályok tárgyköre), valamint az egy nemzeti jog alapján, de több állam joghatósága alá tartozó tagokból megalakult csoportosulás működésének ellenőrzése. És mindemellett érintetlenül hagyott olyan problematikus tárgyköröket, mint az állami területiség és szuverenitás doktrínája, valamint ezek viszonya a hatékony területi együttműködéshez.⁶

Témánk szempontjából fontos megemlíteni, hogy az EGTC – a közösségi jogalkotó hivatalos motivációjával szemben – mégsem igazán egységes, univerzális európai jogi eszköz a határokon átívelő együttműködések menedzselése számára, ugyan-

3 A francia nyelvű szövegekhez nyújtott segítségért hálás köszönettel tartozom Takács Viktória Ágnesnek, a Miniszterelnöki Hivatal Nemzetpolitikai Ügyek Főosztálya munkatársának.

4 A tanulmányban elemzett nemzeti EGTC végrehajtási normák összehasonlításához a legfontosabb tartalmi és formai elemek mentén lásd az I. függelékben található táblázatot az Európai Tükör következő számában.

5 Johannes Maier: *European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) – Regions' new instrument for 'Cooperation beyond borders'*, 4. p.

6 Johannes Maier: *European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) – Regions' new instrument for 'Cooperation beyond borders'*, 4. p.

is a nemzeti végrehajtási jogszabályokon keresztül a tagállamok hatalmas – és gyakran eltérő – befolyást gyakorolnak a rendelet végrehajtására. A magam részéről egyetértek Thomas Maierrel abban a tekintetben is, hogy számos olyan kérdést kellene 2011-et követően a közösségi rendeletben részletesen szabályozni, ami ma a nemzeti jogrendszerek esetlegességeire van bízva.⁷ Mivel a közösségi jogforrás rendelet, és nem irányelv, vagyis nem pusztán jogharmonizációs célkitűzésről van szó, a tagállamok mozgástere a közösségi jog átültetése és végrehajtása tekintetében erőteljesebben korlátozható lenne.

Ma a nemzeti jogok széles körű alkalmazása egyfajta puha kompetitív helyzet elé állítja az uniós tagállamokat. Egyrészt félelmet vált ki belőlük, hogy a gyakorlatban elveszíthetik az ellenőrzést a területi együttműködési formák és folyamatok felett, másrészt hogy – ezzel szoros összefüggésben – állami szuverenitásuk is sérülhet. Mindezek okán arra törekednek, hogy lehetőség szerint csökkentsek vagy kizárják idegen nemzeti jog alkalmazását olyan EGTC-k esetében, amelyekben joghatóságuk alá tartozó entitások is részt vesznek. Másrészt – pozitív megfogalmazásban – törekednek saját nemzeti joguk kiterjesztésére, és hogy lehetőség szerint minél több együttműködési csoportosulás az ő nemzeti joguk alapján alakuljon meg.⁸ Ilyen, idegen nemzeti jog kizárására utaló – szigorúan nem hivatalos – magatartás pl. tetten érhető volt a román eljáró hatóság részéről egy magyar jog alapján, de romániai tagok részvételével megalakulni készülő EGTC esetében, amely legdurvább formájában a jóváhagyás visszautasításában nyilvánult meg.

Vagyis ésszerű felvetésnek tűnik, hogy ha kisebb lenne az államok mozgástere, mivel egy részletesebb közösségi rendelet kevesebb helyet hagyna a nemzeti végrehajtási jogszabályok és a nemzeti jogalkotás számára, akkor csökkenhetne az államok kompetitív magatartása, amely jelen formájában az EGTC-k megalakulásának, és ezen keresztül a területi együttműködés korlátozásának is forrása lehet. Ugyanakkor természetes válasz, hogy a tagállamoknak – szuverenitásuk feladása, valamint az együttműködés feletti ellenőrzési lehetőségek szűkülése okán – e koncepció támogatása nem feltétlenül áll érdekükben. Különösen akkor nem, ha már – mint egyes esetekben – a jelenlegi nemzeti végrehajtási jogszabályaik is minden, a közösségi rendeletben biztosított korlátozási és ellenőrzési lehetőséget markánsan hangsúlyoznak és biztosítanak.

Ugyanakkor az az álláspont, miszerint egy a jelenlegihez képest szélesebb körű közösségi jogalkotás csökkenti az állami befolyás lehetőségét, nem állja meg a helyét. A megoldást a *Tanja A. Börzel* és *Thomas Risse* nevéhez köthető európaizációs (*europeanisation*) elmélet kínálhatja.⁹ E szerint a vertikális európaizációnak két formája létezik. Az egyik a *top-down europeanisation* („*downloading*”), ami a közösségi döntések implementálását jelenti a tagállami belpolitikában, szabályozásban.

7 Johannes Maier: *European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) – Regions' new instrument for 'Cooperation beyond borders'*, 59. p.

8 Johannes Maier: *European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) – Regions' new instrument for 'Cooperation beyond borders'*, 40. p.

9 Tanja A. Börzel–Thomas Risse: *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*

Ugyanakkor a közösségi normák átvétele nem automatikus, az implementáció intenzitásában nagy szerepe van közösségi és a nemzeti szabályozás között feszülő eltéréseknek, és annak esetleges negatív hatásainak („*misfit*”).

Ugyanakkor a *multi-level governance* európai és nemzetállami szintje között feszülő *misfit* feloldásának nem egyetlen módja a közösségi döntések folyamatos *top-down* átvétele. A vertikális európaizáció másik útja a *bottom-up europeanisation* („*uploading*”), amely a tagállami intézményi és közpolitikai modellek közösségi érvényesítésére irányul. A *misfit* feloldásának azt az útját képviseli, amely szerint minden tagállam arra törekszik, és olyan irányba próbálja befolyásolni a közösségi döntéshozatalt, hogy annak eredménye minél nagyobb fokú kompatibilitást mutasson az ő saját nemzeti jogrendszerével és policy-struktúrájával.

Magyarországnak a 2011-es EGTC-felülvizsgálat során egyértelműen markáns *uploading* stratégiát kell folytatnia. Erre feljogosítja az EGTC nemzeti végrehajtási joganyag kidolgozásában, valamint az EGTC-k létrejöttében játszott regionális és európai úttörő szerepe, valamint a magyar nemzeti szabályozás Európában több szempontból is egyedülálló, bizonyos szempontból *best practice* jellegűnek minősíthető elemei. (Mint pl. az EGTC-k létrejöttének és ellenőrzésének kivonása a végrehajtó hatalom hatásköréből, és ezáltal a területi együttműködés feletti politikai kontroll leépítése.) Részben ellentmondásos, de a Magyar Köztársaság *uploading* lehetőségeit éppen a magyar EGTC-törvény sok szempontból teljesen sajátos jellege is korlátozza. A európaizációs elmélet szerint ugyanis a közösségi joganyag átvétele annál kevésbé problematikus, minél kisebb változást okoz a nemzeti policy struktúrában („*domestic change*”). Vagyis olyan közösségi jogalkotáshoz, amely nagymértékű *domestic change*-gel jár, a Tanácsban képviselt tagállamok kisebb eséllyel járulnak hozzá.

Ugyanakkor a vertikális európaizáció mellett léteznek a horizontális európaizációnak¹⁰ is különféle formái. Itt most a tanulmány szempontjából csak a *cross-loading* jelenségével, az egymással horizontális kapcsolatban álló intézmények – jelen esetben a nemzeti EGTC végrehajtási jogszabályokat kibocsátó tagállamok – kölcsönös tanulási folyamatával, tudás- és know how transzferével foglalkozhatok. Ennek keretében hazánkknak törekednie kellene azon nemzeti jogszabályok módosításának befolyásolására, amelyek tekintetében Magyarország a területi együttműködés keretei között érdekelt, és jelenleg inkompatibilis szabályozások léteznek, mint pl. a tagi felelősség később kifejtett kérdésében a magyar és a román végrehajtási szabályok között.

Ugyanakkor a *cross-loading* keretében nemcsak partnereink befolyásolására kell törekednünk, hanem a különféle nemzeti végrehajtási jogszabályokban szereplő szakpolitikai elemek, megoldások mérlegelésére, a *best practice*-ek megismerésére és – amennyiben ez indokolt lehet – átvételükre is. A tanulmányban megfogalmazott értékelések, valamint ajánlások ebben az elméleti keretben értelmezendők.

10 A horizontális európaizáció kérdéséhez magyar nyelven lásd: Kaiser Tamás: Horizontális európaizáció és határ menti együttműködések In. Kaiser Tamás szerk.: *Hidak vagy sorompók?* 7–41. p.

2. Állami szabályozási lehetőségek az EK rendelet alapján

Az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK rendelet nem tipikus közösségi rendelet abban az értelemben, hogy bár közvetlenül hatályosul, közvetlenül nem hajtható végre, vagyis ha kihirdetéséhez természetesen nem is, a problémamentes végrehajtásához szükség van nemzeti végrehajtási jogszabályra.

A nemzeti jogi környezet azonban minden nemzetközi vagy európai jogi keret mellett alapvetően meghatározó a területi együttműködések tekintetében, és jelen esetben sem csak az EGTC nemzeti végrehajtási jogszabály által érvényesül.

Az 1082/2006/EK rendelet a következő pontokon utal a nemzeti jogi környezetre a végrehajtási jogszabálytól függetlenül. Egyrészt általános szabályozás a 2. cikk (1) bek. c) pontja alapján, hogy minden, a rendeletben nem szabályozott kérdésben a székhely szerinti állam nemzeti joga az irányadó. Másrészt ugyancsak általános szabály, amit nemzetközi szinten a Madridi Keretegyezmény első kiegészítő jegyzőkönyve fektetett le *expressis verbis* először, bár a gyakorlatban mindig is érvényesült, hogy az együttműködés kiterjedése tekintetében a tagok nemzeti jog alapján fennálló hatáskörei a meghatározók, vagyis kizárólag ezek közös metszetében kerülhet sor együttműködésre. Ezt az alapelvet a rendelet 3. cikk (1) bekezdése tartalmazza.

A részletszabályok tekintetében a közösségi rendelet meghatározza a jogi személyiséget, ugyanis az 1. cikk (4) bekezdése szerint az EGTC minden tagállam jogában a jogi személyeknek biztosított legteljesebb jogképességgel rendelkezik. Ugyanakkor szükséges leszögezni, hogy a legteljesebb jogképesség is viszonylagos kategória, ugyanis míg az Egyesült Királyságban az EGTC-re vonatkozó szabályozás a gazdasági társaságok jogán alapul, addig Magyarországon és Szlovákiában a társadalmi/civil szervezetek bejegyzési eljárásán, de némileg (legalábbis Magyarországon) inkorporálva a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozás egyes elemeit is, Portugáliában pedig teljes egészében önkormányzati társulás formájára alkották meg az EGTC-szabályozást. Vagyis a legteljesebb jogképességet ezekben az esetekben némileg eltérő dimenziókban kell értelmezni.

A nemzeti végrehajtási jogszabály fő feladata elsősorban az EGTC-k létrehozásával, a tagok belépésével kapcsolatos nyilvántartásba vételi és jóváhagyási eljárások szabályozása. A rendelet 4. cikke alapján minden állam köteles kijelölni azt a szervezet, amely befogadja az EGTC-alapításra, valamint a csoportosuláson belüli tagságra vonatkozó részvételi szándékot, a szerződés- és alapszabály-javaslatot, valamint ami a rendeletnek és a nemzeti jognak való megfelelés, illetve a közérdek és a közrend figyelembevételével elbírálja a kezdeményezéseket. A befogadó, elbíráló/döntéshozó, illetve nyilvántartás-vezető funkciók – eltekintve az érthető módon intézményileg is elkülönülő, az első fokú döntéssel szembeni jogorvoslati eljárástól – a legtöbb nemzeti szabályozás esetében ugyanazon szervhez vannak delegálva (a tanulmány a későbbiekben erre mindig *eljáró hatóságként* hivatkozik), azonban ebben a tekintetben is vannak kivételek, mint pl. a portugál szabályozás esetében látni fogjuk. A megalakulást követő bejegyzéshez kapcsolja a rendelet 5. cikke a jogi szemé-

lyiség megszerzését is, amit közösségi szinten a Hivatalos Lapban, nemzeti szinten pedig a nemzeti végrehajtási jogszabály által szabályozott formában kell kihirdetni.

A létrehozáshoz hasonlóan szükség van a rendelet 14. cikke alapján a megszüntetési eljárás során hatáskörrel rendelkező szervek kijelölésére is. Ez alapesetben természetesen a nyilvántartásból való törlést jelenti, de a döntéshozatal lehet többszintű is – mint pl. Romániában – olyan formában, hogy a megszüntetést független bíróság mondja ki, a nyilvántartásból való törlés a nyilvántartást vezető szerv által pedig csak végrehajtási funkció, önálló döntéshozatali kompetenciája e kérdésben nincsen. Mindemellett – önkorlátozó opcionális lehetőségként – a nemzeti jogszabály meghatározhatja azon „jogos érdekekkel rendelkező hatóságok” körét, amelyek kezdeményezhetik az EGTC megszüntetését, vagy éppen kiterjesztheti azt minden állampolgárra.

Alapvetően az EGTC-k tevékenységének ellenőrzését szolgáló lehetőség, de természetesen nem függetleníthető a csoportosulások feloszlásától sem a 13. cikk, amely lehetővé teszi a közérdeket sértő tevékenység megtiltását, vagy amennyiben az EGTC nem hagy fel ezzel a tevékenységgel, a nemzeti jog alapján álló tag kilépésének elrendelését, vagy a csoportosulás felszámolását. E tekintetben ugyancsak szükség van az eljáró szerv kijelölésére a nemzeti jogszabályban, ami lehet a tagok, vagy magának a csoportosulásnak az ellenőrzése tárgyában hatáskörrel rendelkező hatóság, esetleg a nyilvántartást vezető hatóság is, valamint a döntés ellen a fellebbezésre a másodfokon eljáró bíróság megnevezésére.

A jórészt általános intézményi/funkcionális dimenzióknak tekinthető megalakulás, megszűnés, valamint a működés általános ellenőrzése mellett sokkal speciálisabb elem a közösségi pénzeszközök, valamint az egyéb közalapokból származó források ellenőrzése. Bár a rendelet 6. cikke szerint a közalapok kezelését ellenőrző szervet még az EGTC létrehozása előtt ki kell jelölni, ez az elem pl. számos nemzeti végrehajtási jogszabályból hiányzik. Ilyen esetekben valószínűleg a pénzügyi ellenőrzésre vonatkozó egyéb nemzeti jogszabályok az irányadók.

A közösség pénzügyi hozzájárulása azonban – mivel a csoportosulás egyik elsődleges célja a területi együttműködés uniós forrásainak hatékonyabb menedzselése – jogilag részben meghatározhatja az EGTC-k tevékenységi körét is. A 7. cikk (3) bekezdése alapján ugyanis az államok korlátozhatják azon feladatok körét, amelyet a csoportosulások a közösség pénzügyi hozzájárulása nélkül végezhetnek. Ugyan az elemzett nemzeti végrehajtási jogszabályok nem tartalmaznak ilyen *expressis verbis* korlátozást, felvethető a rendelet azon hiányossága, miszerint nem tartalmazza, hogy milyen formában, milyen jogszabályi szinten kell a korlátozást szabályozni. Mindezek dacára jóhiszeműen feltételezhető, hogy ha egy adott nemzeti jogszabály nem tartalmaz konkrét korlátozást a 7. cikk alapján a tevékenységi kör tekintetében, akkor az adott állam nem kíván élni ezzel a jogi eszközzel.

Ugyanez mondható el 16. cikk (1) bekezdése által biztosított lehetőségről, amely alapján a tagállamok – és ez esetben a közösségi finanszírozások által megszabott tevékenységeken túl is – meghatározhatják az EGTC-k tevékenységi körét. Ugyanakkor ez esetben sem ismert olyan nemzeti jogszabály, amely tartalmazna ilyen jellegű korlátozást.

Bár az általános pénzügyi ellenőrzés területén (felszámolás, fizetéseketelenség, átutalások teljesítésének felfüggesztése) általában a nemzeti jog, és természetesen nem a nemzeti EGTC végrehajtási jogszabály az irányadó, az alkalmazandó nemzeti jogszabályra, illetve az esetleg eltérő alkalmazásra való utalás – amint az Egyesült Királyság esetében tapasztalható – szükséges és szerencsés megoldásnak tűnik, bár nagyon kevés nemzeti végrehajtási szabály él ezzel a lehetőséggel.

Ugyanakkor a rendelet 12. cikk (2) bekezdése alapján a nemzeti végrehajtási jogszabály kiemelt szerepet kap az EGTC tagjainak felelősségi viszonya terén. Tagállam ugyanis meghatározhatja, hogy a nemzeti joga alapján a tag korlátolt – vagy a Magyar Köztársaság esetében korlátlan – felelősségét kizárja-e, sőt, megtilthatja korlátolt felelősségű EGTC területén történő bejegyzését is, amire egyértelmű példa a brit, valamint részben a román szabályozás is. Ez igen jelentős probléma, ugyanis komoly kérdéseket vet fel EGTC-alapú együttműködés lehetősége olyan országok között, amelyek egyike ragaszkodik a tagok korlátolt, a másik pedig korlátlan egyetemes felelősségéhez, mint ezt később a magyar és a román jogszabályok kompatibilitásának elemzése során látni fogjuk.

Ezen részletszabályokon túl a rendelet 16. cikk (1) bekezdése egy további általános felhatalmazást is biztosít, mivel úgy fogalmaz, hogy „*a tagállamok meghozzák az e rendelet hatékony alkalmazásának biztosításához szükséges rendelkezéseket*”, vagyis a nemzeti szabályozás tárgykörébe sorolható minden olyan elem, amely nem ellentétes a közösségi rendelettel, azonban a nemzeti jogalkotó álláspontja szerint szükséges annak hatékony végrehajtásához.

3. Nyugat-európai EGTC nemzeti végrehajtási jogszabályok

3.1. Unitárius államok

3.1.1. Franciaország

A francia nemzeti szabályozás nem önálló jogszabály létrehozásán keresztül valósult meg, hanem az EGTC-szabályozást integrálták a 2008. április 16-i 2008-352. számú törvénnyel¹¹ a CGCT-be (*Code Général des Collectivités Territoriales*), a 96-142. számú törvénnyel¹² létrehozott Területi Közösségekről szóló Törvénykönyvben.

Ennek L1115-2 és L1115-3 cikkei alapján közérdekű társulások és helyi közösségek létrehozhatnak közérdekű csoportosulásokat az EU határokon átnyúló és régiók közötti programjainak menedzselésére, valamint a társadalmi és területi kohézió előmozdítására. Az L1115-4-1 cikk garantálja e csoportosulások számára az EGTC-rendelet által megkívánt jogi személyiséget, pénzügyi önállóságot és alkalmazottak foglalkoztatásának lehetőségét. Ugyanakkor a törvénykönyv nem hangsúlyoz-

11 http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=86FF7D5DBE4673C1A0C3107D9ED35FE3.tpdjo06v_3?cidTexte=JORFTEXT000018656025&dateTexte=20090309

12 http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=86FF7D5DBE4673C1A0C3107D9ED35FE3.tpdjo06v_3?cidTexte=LEGITEXT000005620410&dateTexte=20090309

za a csoportosulások EGTC jellegét. A létrehozást ugyan az „állam térségben jelen lévő képviselője”,¹³ valószínűleg a *prefect* engedélyezi, de a jogi személyiség – ellentétben a legtöbb nemzeti EGTC-szabályozással – nem a nyilvántartásba vétellel vagy a kihirdetéssel, hanem a prefektusi engedélyező döntéssel jön létre.¹⁴

Az L1115-4-2 cikk a jogi személyiséget kifejezetten közjogi jellegűnek minősíti,¹⁵ és az 1082/2006/EK rendelethez hasonlóan nevesíti is az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/18/EK irányelv kötelező alkalmazását a tagokra nézve. Külön érdekes a francia EGTC nemzeti jogszabály rendelkezése a területi hatályról, amely az EU-tagállamok mellett az Európa Tanács Franciaországgal határos tagjainak területi közösségeit, ezek csoportosulásait, valamint közjogi intézményeit is kifejezetten megnevezi.¹⁶ Ennek a jogszabályhelynek ugyan még létezne az 1082/2006/EK rendelettel konform értelmezése is, vagyis hogy az Európa tanácsi tagállamok kiemelése csak politikai célt, Franciaországnak Svájcjal, Monacóval és Andorrával fennálló jószomszédi kapcsolatainak a hangsúlyozását szolgálja, és ezen államokból is – bármennyire nehezen meghatározható ez Monaco vagy Andorra esetében – csak területi entitások és közjogi intézmények vehetnek részt az együttműködésben, maga az állam nem. Az L1115-4-2. cikk azt a kérdést is nyitva hagyja, hogy hány uniós tagállam entitásai mellé vonhatók be az együttműködésbe az Európa tanácsi tagok. A rendelettel 3. cikkével összhangban lévő értelmezés szerint két uniós tagállam entitásainak együttműködése szükséges feltétele az EGTC-alapításnak.

Ezzel szemben az L1115-4 cikk úgy fogalmaz, hogy már egy európai uniós és egy Európa tanácsi tagállam entitásai is alapíthatnak együttműködési csoportosulást.¹⁷ A francia jogalkotót nyilvánvalóan az a szándék vezérelhette, hogy kétoldalú

13 Code général des collectivités territoriales, Article L1115-4-1 „*Cette création est autorisée par arrêté du représentant de l'Etat dans la région où le district européen a son siège.*”

14 Code général des collectivités territoriales, Article L1115-4-1 „*La personnalité morale de droit public lui est reconnue à partir de la date d'entrée en vigueur de la décision de création. Cette création est autorisée par arrêté du représentant de l'Etat dans la région où le district européen a son siège.*”

15 Code général des collectivités territoriales, Article L1115-4-2 „*organismes de droit public*”

16 Code général des collectivités territoriales, Article L1115-4-2 „*Dans le cadre de la coopération transfrontalière, transnationale ou interrégionale, les collectivités territoriales, leurs groupements et, après autorisation de leur autorité de tutelle, les organismes de droit public au sens de la directive 2004 / 18 / CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, créer avec les collectivités territoriales, les groupements de collectivités territoriales et les organismes de droit public des Etats membres de l'Union européenne, ainsi qu'avec les Etats membres de l'Union européenne ou les Etats frontaliers membres du Conseil de l'Europe, un groupement européen de coopération territoriale de droit français, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.*”

17 Code général des collectivités territoriales, Article L1115-4 „*Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, adhérer à un organisme public de droit étranger ou participer au capital d'une personne morale de droit étranger auquel adhère ou participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat membre du Conseil de l'Europe.*”

területi együttműködési kapcsolatokat tarthasson fenn Franciaország a három fent említett állammal, és ne kelljen szükségszerűen spanyol, olasz vagy német partnereket bevonni EGTC létrehozásához. Ugyanakkor ez az értelmezés nagymértékben feszegeti az 1082/2006/EK rendeletben lefektetett szabályozás kereteit, és az EU keleti határára vetítve – ahol a szomszédos országok, Belorusszia kivételével, szintén egytől-egyig Európa tanácsi tagállamok – alkalmazása messzemenő, ugyanakkor Franciaország részéről nyilvánvalóan nem támogatott következményekhez vezetne.

A CGCT 2008-352. számú törvénnyel történő módosítása több más ponton is alapvetően érintette a Területi Közösségekről szóló Törvénykönyvet. A 1115-4. cikk módosítása előtt idegen jog alatt működő, jogi személyiséggel bíró szervezetekhez nem csatlakozhattak francia közigazgatási és közjogi entitások, csak határokon átnyúló decentralizált együttműködések.¹⁸ A módosítás szükségességét egyébként az igazságügyi minisztériumi kommentár a közösségi rendelet végrehajtása mellett arra a kötelezettségre is visszavezeti, amely a területi önkormányzatok és közigazgatási szervek határmenti együttműködéséről szóló Madridi Keretegyezmény Második Kiegészítő Jegyzőkönyvének 2007-es ratifikálása következtében keletkezett az ország számára.

Ugyancsak az EGTC rendelet végrehajtásához szükséges fundamentális módosítás érintette a CGCT 1115-5. cikkét is. Korábban ugyanis francia területi közösségek nem léphettek szerződéses jogviszonyra idegen államokkal. A módosított, jelenleg hatályos szöveghely szerint¹⁹ erre már – igaz, kizárólag európai területi együttműködési csoportosulás létrehozása céljából – van lehetőség. Így francia entitások is részt vehetnek olyan EGTC-ben, amelyben más államok tag státussal rendelkeznek. A probléma gyakorlati jelentőségét mutatja, hogy az Európában elsőként bejegyzett, a francia-belga határon létrejött, francia jog alapján működő Lille–Kortrijk–Tournai EGTC-ben a francia és a belga állam is együttműködő partner.

Röviden összefoglalva a francia nemzeti jogszabály főbb karakterjegyeit, megállapíthatjuk, hogy egyrészt egy magas, törvényi szintű, közigazgatási jogi kódexbe foglalt jogi normáról van szó, amely magas szintű jogbiztonságot garantál. Az engedélyező hatóság ugyanakkor a végrehajtó hatalom utasítható szerve, a *Préfet de région*, ami, ha részlegesen is, de ellentétes hatású, hiszen nem a jogi, hanem a politikai döntéshozatalnak rendeli alá az EGTC megalakulását és működésének ellenőrzését. A CGCT mint törvénykönyv formájával nem segíti elő a nem francia nemzeti joghatóság alatt álló partnerek számára a pusztán EGTC-re vonatkozó nemzeti joganyag áttekintését. Végül szükséges kiemelni az EGTC területi hatályának sajátos francia értelmezését és annak kiterjesztését az országgal határos Európa tanácsi tagállamok entitásaira is, ami esetében kifejezetten érdekes, hogy nem váltott ki semmilyen visszhangot az EGTC-rendelet végrehajtását felügyelő Régiók Bizottságából vagy az Európai Bizottságból.

18 www.legifrance.gouv.fr

19 Code général des collectivités territoriales, Article L1115-4 „*Aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales et un Etat étranger, sauf si elle a vocation à permettre la création d'un groupement européen de coopération territoriale. Dans ce cas, la signature de la convention doit être préalablement autorisée par le représentant de l'Etat dans la région.*”

3.1.2. Portugália

A portugál nemzeti EGTC végrehajtási jogszabály, amely a közösségi rendelet hatálybalépését követően viszonylag gyorsan megszületett (2007. november 8-án hirdették ki, és a következő napon már hatályba is lépett), formáját tekintve tárcarendelet, amelyet a környezetvédelemért, területrendezésért és regionális fejlesztésért felelős minisztérium bocsátott ki.²⁰

Jó hosszú, igencsak narratív preambuluma alapvetően egyedi az EGTC nemzeti végrehajtási jogszabályok között, ugyanakkor fontos információkat tartalmaz annak demokratikus hátterére nézve, ugyanis – egyedülként – kifejezetten említi a Portugál Önkormányzatok Nemzeti Szövetségével²¹ a jogalkotási folyamat során folytatott konzultációt. Bár maga az 1082/2006/EK rendelet előkészítésének története – beleértve a különböző uniós intézmények és a társadalmi partnerek eltérő álláspontjait is – feldolgozott és ismert, a nemzeti végrehajtási jogszabályok megalkotását megelőző társadalmi és szakmai egyeztetések jóval kevésbé voltak transzparenssek, a portugál mellett másik jogi normát, amelyik reflektálna a kérdésre, nem is találunk.²²

A jogi személyiség tekintetében a rendelet 2. cikke az EGTC-t (vagy portugál rövidítésének megfelelően, az AECT-t)²³ kifejezetten közjellelű, kollektív egyesületnek minősíti²⁴, és második bekezdésében hangsúlyozza, hogy az Portugáliában valóban a legteljesebb jogképességet élvez, amit kollektív entitás nyerhet.²⁵ A feladatköröket illetően szintén nagyon rugalmas és megengedő a normaszöveg. A 3. cikk (1) bekezdése ugyan leszögezi, hogy az EGTC speciális célja a területi együttműködési programok és intézkedések végrehajtása a strukturális alapok társfinanszírozásával, a (2) bekezdés azonban nagyon részletesen, exemplifikatív jelleggel kifejti azokat a tevékenységi formákat, amelyeket a csoportosulás közösségi, nemzeti vagy más közjellelű társfinanszírozással, vagy egyenesen azok nélkül végrehajthat. Ezek szerint az EGTC a közérdeknek megfelelően részt vehet határon átvívelő infrastruktúra-fejlesztésben, szolgáltatásokat nyújthat, programokat és projekteket dolgozhat ki és hajthat végre, fenntarthat kapcsolatokat, vagy létrehozhat további együttműködéseket olyan közintézményekkel és más szervezetekkel, amelyek hozzájárulhatnak az adott terület fejlesztéséhez. Ez a jogszabályhely megengedő diszkurzív jellege kifejezetten nem jellemző a legtöbb, igen szűkszavú, és többnyire a restriktiókra koncentráló nemzeti végrehajtási normára. A különbség nyilvánvalóan az eltérő jogi és kodifikációs kultúrákból fakad, hiszen egy jogi normának elegendő a tilalmakat és a

20 Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional Decreto-Lei N.º 376/2007 de 8 de Novembro

21 Associação Nacional de Municípios Portugueses

22 Az észrevétel nem képez kritikát a magyar jogalkotó felé, ismereteim szerint ugyanis a 2007. évi XCIX. törvény tervezetének kidolgozása során az önkormányzati minisztérium széles körű szakmai egyeztetést folytatott a területi együttműködésben érdekelt szereplőkkel.

23 Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT)

24 Decree Law No. 376/2007 Art. 2. (1) "An EGTC is a public collective associational body..."

25 Decree Law No. 376/2007 Art. 2. (2) "An EGTC is an entity with a legal personality enjoying the broadest possible juridical capacities available to collective entities in accordance with Portuguese law."

korlátokat meghatározni, ugyanis ezek körén kívül – elméletileg – minden más tevékenység korlátozás nélkül folytatható. Ugyanakkor személyes tapasztalatom alapján az intézményi és jogi kérdéseket tárgyaló közösségi rendelet, továbbá a létrejövételre és megszüntetésre koncentráló nemzeti végrehajtási jogszabályi skeletonok sok esetben bizonytalanságban hagyják, illetve nem segítenek eligazítani a potenciális résztvevőket az EGTC-k szerepe, illetve a struktúrában megbúvó lehetőségek tekintetében. Mindezek fényében pedig a kissé terjengősebb, a minimális reguláció elvétől távol álló portugál rendelet példája pozitívan értékelendő, még akkor is, ha az ilyen informatív és szakpolitikai jellegű szövegeknek nem feltétlenül magában a normaszövegben, hanem esetleg kommentárban lenne a helyük.

Az EGTC lehetséges portugál tagjait illetően a rendelet 4. cikke úgy fogalmaz, hogy az állam (*Estado*) és a helyi önkormányzatok (*autarquias locais*) mellett, a helyi önkormányzatok által létrehozott inter-municipális hatóságok (*comunidades intermunicipais*), továbbá nagyvárosi/agglomerációs körzetek (*áreas metropolitanas*) lehetnek – mint területi entitások – a csoportosulások tagjai a 2004/18/EK rendelet hatálya alá tartozó egyéb közjogi entitások mellett.

A bejegyzés tekintetében a rendelet 5. cikke csak a magyar szóhasználat szerinti nyilvántartásba vételi eljárást szabályozza, nem választja külön a nyilvántartásba vételi és a jóváhagyási eljárást. Az utóbbinak megfelelő procedúrát, amelynek keretében az ellenőrzést ellátó felettes szerv vagy a települési önkormányzat képviselőtestülete jóváhagyná a belépést, a portugál rendelet nem is említi. Ugyanakkor a nyilvántartásba vétel tekintetében kétszintes döntéshozatali eljárást hozott létre. Első körben az alapító tagoknak értesíteniük kell a Regionális Fejlesztésért Felelős Pénzügyi Intézetet (IFDR – *Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional*) a szándékukról. Az értesítésnek az EK rendeletben meghatározott elemeken (egyezmény és státútum tervezete) kívül tartalmaznia kell az EGTC jellegének és céljainak a bemutatását, a tagok felelősségének jellegét (korlátozott vagy korlátlan), a csoportosulás jövőbeli tervezett funkcióinak és feladatainak bemutatását, valamint a működés tervezett időtartamát. Ez utóbbira tekintettel érdemes megemlíteni, hogy a szabályozási elemekből és a diszkurzív motívumokból úgy tűnik, hogy a portugál jog a határozott időre létrejövő EGTC-k alapítását preferálja.²⁶

Ugyanakkor portugál specialitásként egy elemzést is mellékelni kell a nyilvántartásba vételi eljáráshoz, amely bemutatja, hogyan járul hozzá a tervezett EGTC jövőbeli tevékenysége az EU-n belüli gazdasági és társadalmi kohézió erősítéséhez, különös tekintettel a portugál tagok hatásköreire és az azt szabályozó jogi keretre. Egy ehhez hasonló, az EGTC tervezett céljait kifejtő fejlesztési stratégia és annak analízise mint a bejegyzéshez szükséges formai kellék megléte egyébként best practice-ként átvehető lenne más nemzeti szabályozásokba is a 2011-es EGTC felülvizsgálat során, bár kérdéses lenne, nem vezethetne-e a megalakulni kívánó EGTC-vel szemben önkényes megkülönböztetéshez, korlátozáshoz.

A beküldött dokumentációt az IFDR megvizsgálja, hogy megfelel-e formailag a követelményeknek, és jóváhagyja vagy visszautasítja azt. Jóváhagyás esetén – az ál-

26 Decree Law No. 376/2007 Art.5. (3) e.) és Art. 11.

tala javasolt döntéssel együtt – megküldi az anyagot a regionális fejlesztésért felelős kormánytagnak, aki konzultál a kérdésben a külügyekért, valamint az EGTC tevékenységi köre által lefedett egyes szakterületekért felelős kormánytagokkal, és megvizsgálják az előterjesztett anyagok közösségi és nemzeti joggal, illetve Portugália nemzetközi kötelezettségvállalásaival való összhangját. A kormánytagoknak egy hónap áll rendelkezésükre álláspontjuk kialakítására. Ha egy hónap elteltével az IFDR nem kap visszajelzést a kormánytagoktól, akkor azt úgy kell tekinteni, hogy nem merült fel ellenvetés a részükről. Természetesen ugyanez az eljárás vonatkozik az EGTC alapidokumentumainak módosítására is. Ez a magyarhoz hasonló negatív szabályozás a határidő védelmére nagyon pozitív, és magas szintű jogbiztonságot tesz lehetővé a politika és a hatóságok időhúzó magatartásával szemben. Ugyanakkor érdekes, hogy míg az EGTC tevékenységének betiltása és beszüntetése esetén a portugál rendelet nevesítetten is garantálja – az 1082/2006/EK közösségi rendelet előírásainak megfelelően – a bírói jogorvoslat lehetőségét, addig a nyilvántartásba vétel tekintetében erre nincs mód. Vagyis a döntés, ha két szinten is, de a végrehajtható hatalmi ág szerveihez (IFDR + kormánytagok) van delegálva, és döntésük ellen nincs fellebbezési lehetőség a bírói hatalmi ághoz. Ugyanakkor a rendelet szerint úgy az IFDR, mint a kormánytagok alapvetően formai és jogi kritériumok mentén mérlelik döntésüket, és portugál–spanyol viszonylatban nem is igazán vannak olyan negatív etnopolitikai megfontolások, amelyek Közép-Kelet-Európában felmerülhetnek.

A portugál rendelet egyébként a speciális nyilvántartásba vételi szabályokon túl az egyesületekre vonatkozó nemzeti szabályokat adja meg irányadóként az EGTC-k vonatkozásában, vagyis alapvetően a társadalmi szervezeteket tekintették mintának a csoportosulások számára, ami persze némileg ellentmondásban áll az EGTC hangsúlyozott speciális közjogi jellegével.

A portugál jog alapján létrehozott csoportosulás az 1082/2006/EK rendeletben meghatározott közgyűlésen és igazgatón kívül egy további kötelezően létrehozandó szervvel, az EGTC gazdálkodásának és pénzügyeinek ellenőrzésére hivatott pénzügyi tanáccsal is rendelkezik.²⁷ A rendelet 12. cikkének értelmében a csoportosulás által felhasznált közforrások ellenőrzése tekintetében a portugál Számvevőszék (*Inspecção-Geral de Finanças*) rendelkezik hatáskörrel, míg a közösségi források felhasználását illetően az erre vonatkozó közösségi és nemzeti jogszabályok az irányadók.

A feloszlás, illetve feloszlítás tekintetében érdemes megjegyezni, hogy a portugál rendelet alapvetően a határozott időre alakult EGTC-ket preferálja, azokat tekintti elsődlegesnek.²⁸ Az 1082/2006/EK rendelet 13. és 14. cikkében foglalt módon, a közérdekre való hivatkozással a regionális fejlesztésért felelős kormánytag tilthatja meg a Portugáliában bejegyzett EGTC tevékenységét, szólíthatja fel a portugál tagokat a külföldön bejegyzett csoportosulásból való kilépésre,²⁹ vagy oszlat-

27 Decree Law No. 376/2007 Art. 8.

28 Decree Law No. 376/2007 Art. 11. "A extinção de um AECT opera nos termos previstos no respectivo convénio ou nos estatutos." / "The extinction of an EGTC must follow the terms provided for by the applicable agreement or statutes."

29 Decree Law No. 376/2007 Art. 9. (1)

hatja fel a Portugáliában bejegyzett EGTC-t, ha az jogellenes tevékenységet folytat.³⁰ E tárgybeli döntéseivel szembeni bírói jogorvoslat lehetőségét – ellentétben a nyilvántartásba vételi eljárással – kifejezetten említi a portugál rendelet.³¹ Ugyanakkor a közösségi normához hasonlóan maga is leszögezi, hogy a regionális politikáért felelős kormánytag e döntése nem lehet a területi együttműködés rejtett korlátozása. Ez, és a jogi norma több más hasonló mondata is hozzájárul ahhoz, hogy a portugál EGTC nemzeti végrehajtási jogszabály diszkurzív jellege egyáltalán nem korlátozó vagy megszorító, az együttműködés létrehozása valódi – az ország érdekét is szolgáló – előnynek és lehetőségnek, nem pedig az állam kegyének tűnik.

A portugál jogszabály, bár az eljáró hatóság vagy a szabályozási szint tekintetében egyáltalán nem tűnik ki az európai átlagból, több igen figyelemreméltó elemet is tartalmaz. Ezek közül mindenképp kiemelendő a fejlesztési stratégia mint a nyilvántartásba vétel alapvető (és mivel az eljáró hatóság tartalmi elemzésnek is aláveti, nem csak formai) kelléke, a nyilvántartásba vételi eljárás határidejének EGTC-barát szabályozása, illetve hatóság általi túllépésének a magyarhoz hasonló szankcionálása, továbbá az EGTC gazdasági működését felügyelő szervének, a pénzügyi tanácsnak kötelező létrehozása minden csoportosulásnál. Ezek a pontok mind abba az irányba mutatnak, hogy Portugália egyformán elkötelezett az EGTC-rendeletben rejlő lehetőségek kiaknázása érdekében a csoportosulások létrejöttének támogatásában, valamint hatékony és szakszerű működésük keretfeltételeinek kialakításában.

3.2. Föderális és kvázi-föderális államok

A tanulmány alapvető hipotézise lehetne, hogy föderális államokban, amelyek alapvetően nyitottabbak a regionalizmus eszméje iránt, továbbá a területi együttműködésben közvetlenebb tapasztalatokkal rendelkező és sokkal inkább érdekelt föderális entitásainak delegálják az EGTC végrehajtási normák megalkotásának bizonyos feladatait, sokkal megengedőbb, támogatóbb, facilitálóbb jellegű jogszabályok születhetnek. Hogy e hipotézis mennyire állja meg a helyét, azt az Egyesült Királyság és Ausztria EGTC végrehajtási normáinak vizsgálata után dönthetjük el.

3.2.1. Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyság a maga devolúciós rendszerével sajátos átmenetet képez az unitárius és a föderális alkotmányos és közigazgatási berendezkedésű államok között. Ellentétben a valódi föderális államokkal, ahol a hatáskör az EGTC-szabályozás tekintetében megoszlik a szövetségi szint és a tagállamok között (mint Ausztriában), vagy kizárólag a föderális entítások sajátja (mint a Német Szövetségi Köztársaságban), az Egyesült Királyságban az unitárius országokhoz hasonlóan csak egy nemzeti végrehajtási jogszabály rendelkezik az EGTC-vel kapcsolatos alapvető kérdésekről. Ugyanakkor ez a jogszabály – *Statutory Instruments 2007 No. 1949 of The*

³⁰ Decree Law No. 376/2007 Art. 10.

³¹ Decree Law No. 376/2007 Art. 9. (3)

European Grouping of Territorial Cooperation Regulations 2007 – az egyéb alkalmazandó nemzeti jog tekintetében folyamatosan reflektál a devolúció következtében előállt autonóm egységek (Skócia, Észak-Írország) jogalkotási kompetenciáira és önálló jogszabályaira.

Maga a jogi norma, a *Statutory Instrument*, delegált parlamenti hatáskörön nyugvó, ennek megfelelően törvényi szintű kérdéseket szabályozó, de a végrehajtó hatalom által kibocsátott, az egykori magyar törvényerejű rendelethez hasonló jogi norma. Jelentős különbség a kontinentális jog rendeleteihez képest, hogy a parlament ellenőrzési hatáskörrel bír az ilyen típusú jogalkotás felett, és ennek megfelelően a *Statutory Instrument*-eket elfogadásukat követően be kell terjeszteni a parlament elé. A *Statutory Instrument* (a továbbiakban az egyszerűség kedvéért: törvényerejű rendelet) elfogadására 2007. július 9-én került sor, és a következő nap lett betervezve a parlament elé. Hatálybalépése az 1082/2006/EK rendelet hatálybalépéséhez, 2007. augusztus 1-jére lett igazítva, így a brit jogalkotás is verseng – tartományi szintű német jogszabályok mellett – a magyar 2007. évi XCIX. törvénnyel az első EGTC végrehajtási norma címért.

Az EGTC megalakulása, bejegyzése és megszüntetése tekintetében az eljáró hatóság a magyarul kabinetminiszternek fordítható „*Secretary of State*”,³² ami azonban csak a bejegyző hatóság jellegéről tájékoztatna minket, a konkrét, a hatáskört ténylegesen gyakorló szervről nem. Azt csak az EGTC *Statutory Instrument* kibocsátójából sejthetjük, hogy a jogalkotó és az eljáró személye vélhetően azonos, így az eljáró hatóság a 2007-ben született rendelet esetében a gazdasági ügyekért, vállalkozásokért és szabályozási reformért felelős minisztériumot³³ vezető kabinetminiszter, ami ma, a 2009-es kormányzati struktúraátalakításokat követően a gazdasági ügyekért, vállalkozásokért és szakképzésért felelős minisztérium.³⁴ Ezek a minisztériumi tevékenységi területek első hallásra ugyan távol állónak tűnhetnek a területi együttműködésben megszokottaktól, de a helyzet egyértelművé válik, amint kiderül, hogy a brit EGTC-szabályozást a gazdasági társaságok mintájára hozták létre.

A törvényerejű rendelet hivatkozási rendszere nagyon korrekt, az egyik legpontosabb a nemzeti végrehajtási normák közül. Mint említettem, az EGTC alapítása tekintetében (a közösségi rendelet 4. cikke szerinti eljárásban), valamint a tevékenység közérdek alapú korlátozása és a nemzeti jog alapján álló tagok kiléptetése tekintetében (közösségi rendelet 13. cikke szerinti eljárás) a fent említett tárcát vezető kabinetminiszter rendelkezik hatáskörrel.³⁵ A jogi személyiség megszerzése a kihirdetéshez van kötve, amelynek formája regionális entitásonként eltér. Angliában vagy Walesben bejegyzett EGTC esetében a kihirdetés fóruma a *London Gazette*, Skóciában bejegyzett EGTC-nél az *Edinburgh Gazette*, míg Észak-Írország esetében a *Belfast Gazette*.³⁶

32 Statutory Instrument 2007 No. 1949, Part 2. 5.–(1)

33 Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform

34 Department for Business, Enterprise and Skills

35 Statutory Instrument 2007 No. 1949, Part 2. 3.-5.

36 Statutory Instrument 2007 No. 1949, Part 2. 4.

A tagsági kör tekintetében a *Statutory Instrument* azzal a megszorítással él az 1082/2006/EK rendelethez képest, hogy a közösségi rendelet 3. cikk (1) bekezdésében említett potenciális tagok közül az nem vehet részt EGTC működésében, amelyekre vonatkozóan bármilyen jogszabály korlátozza, hogy gazdasági társaság (*company*) tagja legyen.³⁷

A bírósági felosztatás (közösségi rendelet 14. cikk) tekintetében angliai, walesi és észak-írországi illetékességgel a *High Court of Justice* rendelkezik hatáskörrel, míg skóciai illetékességgel a *Court of Session* a hatáskört gyakorló szerv.³⁸

A brit EGTC végrehajtási normát illetően külön kiemelendő a költségvetés/gazdálkodás, valamint a felszámolási eljárás igen részletes szabályozása. Mint említettem, a brit EGTC-szabályozás alapját a gazdasági társaságok joga képezi, és ez különösen megmutatkozik az EGTC gazdálkodási szabályai tekintetében. Az Egyesült Királyságban bejegyzett EGTC-re az elszámolási és az auditálási szabályokat illetően az 1985-ös *Companies Act* 7. része vonatkozik, ahol is az EGTC alatt a 247. cikknek megfelelő „*small company-t*” kell érteni. Az egyetlen könnyítés az EGTC-k számára a gazdasági társaságok számára született jogi kötelezettségek alól, hogy nem kell megfelelniük a *Companies Act* 7. részében lefektetett bizonylatózási kötelezettségnek.³⁹

A gazdálkodás nyilvánossága tekintetében a brit előírások meglehetősen részletesek és kemények, ugyanakkor jól illusztrálják a közcélokat megvalósító intézmények gazdálkodásának nyilvánosságával szembeni követelményeket egy valódi polgári társadalomban. Az Egyesült Királyságban bejegyzett EGTC-nek székhelyén munkaidőben szabadon elérhetővé kell tennie legutolsó pénzügyi beszámolóját, továbbá a beszámolókat köteles postán minden kérelmezőnek eljuttatni a posta- és az ezzel járó más adminisztratív költségeknél nem magasabb összegért.⁴⁰

Ugyancsak a gazdasági társaságok jogából fakadó sajátosság, hogy az EGTC tagjainak (vagyis a közgyűlésnek) a statútumban lefektetett döntéshozatali eljárással kell a csoportosulás könyvvizsgálóját (*auditor*) megválasztaniuk. Ezáltal, a gazdasági társaságokhoz hasonlóan, viszonylag nagy függetlenséget élvez a könyvvizsgáló az EGTC igazgatójától és esetleg elnökségétől, ami nehezebbé teszi, hogy ők a tagok kontrollja nélkül használhassák fel az EGTC erőforrásait. A magyar EGTC végrehajtási jogszabály felülvizsgálata során érdemes lenne tekintetbe venni a brit példát, ugyanis jelenleg a magyar EGTC-törvény semmilyen előírást vagy jogszabályi hivatkozást nem tartalmaz a könyvvizsgálatra vonatkozóan, kizárólag az Állami Számvevőszék ellenőrzési jogkörét nevesíti.⁴¹

37 Statutory Instrument 2007 No. 1949, Part 2. 3.

38 Statutory Instrument 2007 No. 1949, Part 2. 5.–(3)

39 Statutory Instrument 2007 No. 1949, Part 2. 6.–(1)-(2)

40 Statutory Instrument 2007 No. 1949, Part 2. 6.–(3)

41 Ugyanakkor a hatályos magyar szabályozás nagyon hasonló a brit mintához. A gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (Gt.) 40. § (1) bekezdése „A gazdasági társaság legfőbb szerve által választott könyvvizsgáló...”-ról beszél, vagyis meghatározza a könyvvizsgáló megválasztására hatáskörrel rendelkező szervet. A legfőbb szerv pedig a gazdasági társaságoknál éppúgy a tagokból álló közgyűlés, amint az EGTC esetében is. A transzparencia, valamint a jogi egyértelműség érdekében – visszatérően hangsúlyozva a nem adott nemzeti jog alá tartozó tagok nehézségeit – érdemes lenne a kérdést önálló paragrafusban szabályozni a magyar nemzeti EGTC végrehajtási jogszabályban is.

Különösen a nem székhely szerinti országból származó tagok esetében gyakran felmerülő probléma a nemzeti jog egyéb szabályainak alkalmazása (illetve annak megértése) az EGTC tekintetében. A nemzeti jogrendszeren végigsöprő deregulációs kampányok szemszögéből, továbbá a felkészült nemzeti jogalkalmazók szempontjából feleslegesnek és kigyomlálandónak tűnő jogszabályi hivatkozások azonban az EGTC jogi normák tekintetében más megvilágítást is kaphatnak. Az EGTC nemzeti végrehajtási jogszabályok esetében a jogalkotónak tekintettel kell lennie arra, hogy a norma jogalkalmazói között az idegen nemzeti jog alá tartozó entitások akár többséget is alkothassanak. Az ő felkészültségük a székhely szerinti ország nemzeti jogát illetően jóval csekélyebb, vagyis a nemzeti EGTC végrehajtási jogszabály információs funkciója jóval nagyobb. Ezen tagok számára ez a jogszabály a kapu a nemzeti jogrendszerre. Vagyis a kiemelt információs funkció alapján a nemzeti végrehajtási jogszabálynak lehetőleg minél több konkrét hivatkozást kell tartalmaznia az egyes részkérdések tekintetében alkalmazandó más nemzeti jogszabályokra, hogy ezzel megkönnyítse az idegen nemzeti jog alatt álló tagok számára az EGTC működésének megértését, illetve adott esetben a jogalkalmazást. A létező nemzeti EGTC végrehajtási jogszabályok közül a brit rendelet felel meg talán a leginkább ennek a kívánalomnak. Nemcsak a gazdálkodási szabályok és a könyvvizsgáló minősítése tekintetében hivatkozik nagyon pontosan a *Companies Act*⁴² különböző szövegrészeire, mint alkalmazandó jogszabályra, hanem a végelszámolás/csődeljárás és feloszlás tekintetében is nagyon pontos segítséget nyújt, különösen annak fényében, hogy a devolutív közigazgatási struktúra következtében eltérő csődtörvényeket kell alkalmazni az egyes entitásokban.⁴³ Ugyancsak ilyen informatív jellegű elem található a rendelet 9. pontjában is, amely az EGTC igazgatójával szemben alkalmazandó összeférhetetlenségi szabályokat tartalmazó nemzeti jogszabályt, az 1986-os *Company Directors Disqualification Act*-et nevesíti.

A brit *Statutory Instrument* egyike azon kevés EGTC nemzeti végrehajtási jogszabálynak, amely markáns szabályozást tartalmaz a tagok felelőssége tekintetében. A rendelet 8. pontja egyértelműen tiltja a korlátolt felelősségű EGTC-k létrehozását, csoportosulás korlátolt felelősségű taggal az Egyesült Királyság területén nem alapítható.⁴⁴

A brit EGTC nemzeti végrehajtási norma az ország devolutív közigazgatási struktúrája ellenére – eltekintve a skót és észak-ír jogszabályokra való hivatkozásoktól – alapvetően nem különbözik nagyon az eddig megismert unitárius normáktól. Ugyanakkor a korábbi jogszabályoktól eltérően nagyon részletesen és előremutatóan szabályoz számos részletkérdést, továbbá példaértékűen betölti a fentebb meghatározott információs funkciót az alkalmazandó más nemzeti jogszabályokra történő következetes és pontos hivatkozással. A jogrendszerek alapvető eltérése ellenére a brit *Statutory Instrument* számos tekintetben vonatkoztatási pontként szolgálhat a többi nemzeti végrehajtási norma számára a 2011-es felülvizsgálat során.

42 Statutory Instrument 2007 No. 1949, Part 2. 6.–(1) és (5)

43 Statutory Instrument 2007 No. 1949, Part 2. 7.

44 Statutory Instrument 2007 No. 1949, Part 2. 8.

3.2.2. Ausztria

A föderális alkotmányos struktúrával rendelkező európai országok közül jelenleg a szabályozási kompetenciát a szövetségi és a tagállami szint között megosztó osztrák szabályozás tekinthető a legkidolgozottabbnak. Alapja a 2009. május 11-én kihirdetett EGTC szövetségi törvény (*Bundesgesetz über Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit – EVTZ-BG*), amely tartalmazza a szövetségi és a tartományi szint közötti hatáskörmegosztás elemeit, valamint szabályozza a szövetségi joghatóság alá tartozó tagok, valamint a *Bund* részvételét az együttműködési csoportosulásban. Ezt egészítik ki a bejegyzési és feloszlási eljárásokat, a pénzügyi ellenőrzés eljárásait, valamint a tartományi joghatóság alatt álló tagokra vonatkozó szabályokat tartalmazó tartományi törvények, amelyek közül mi a legkorábban megszületett voralbergi és karintiai jogszabályokat vizsgáljuk meg részletesebben.

A szövetségi törvény megszületését meglehetősen hosszú, majd egyéves jogalkotási folyamat előzte meg. A jogszabályi szint magas szintű jogbiztonságot nyújt, amit sajátossá tesz és tovább fokoz a kétszintű jogalkotás. Ugyanakkor az eljáró hatóság minden esetben a végrehajtó hatalmi ág, szövetségi szinten az a szövetségi miniszter, akinek feladatkörét az EGTC profilja érinti, tartományi szinten pedig a tartományi miniszterelnök (*Landeshauptmann*), amit a tartományi jogszabályok általában átértelmeznek, és a tartományi kormányra (*Landesregierung*) ruházzák a hatáskört, elsősorban a *Landeshauptmann* tehermentesítése és a reszortminiszterek érintettségé okán.

A szövetségi törvény személyi hatályát az 1. cikk határozza meg. A cikk szerint a szövetségi jogszabály alkalmazandó a tagság (jövähagyás) tekintetében, az osztrák nemzeti jog alapján létrejött EGTC esetén maga a *Bund* (szövetség), valamint az EK-rendelet 3. cikk 1) bekezdésének (d) pontjában felsorolt (vagyis az egyéb, közbeszerzési eljárásra kötelezett) tagok esetében, amennyiben azok nem esnek tartományi *jurisdiction* alá.⁴⁵ A *Bund* részvételéről a portfóliója alapján arra hatáskörrel rendelkező szövetségi miniszter dönt, és ugyancsak ő hagyja jóvá a fentebb említett, tartományi joghatóság alá nem eső tagok részvételét is. Érdekes, hogy míg a törvény kifejezetten nevesíti a tartományi szintű EGTC-t érintő döntésekkel szembeni bírói jogorvoslat lehetőségét a tagállamok *Verwaltungssenat*-jai előtt, addig a *Bund* esetében erről hallgat. Ez persze nem jelenti a közigazgatási bírósági jogorvoslat hiányát szövetségi szinten sem, erre a végső fórumot a *Verwaltungsgerichtshof* kínálja, ellenben ezt a lehetőséget a jogszabály kissé inkonzisztens módon – de az osztrák jog alapján nyilván természetesnek véve azt – nem említi.

Ugyanakkor a fent említett kivételektől eltekintve, és abból a tényből kiindulva, hogy az EGTC tagjainak nagy része várhatóan a területi együttműködésben inkább érdekelt, a tartományok joghatósága alá eső települési önkormányzati vagy regionális szerv, a fő eljáró és bejegyző hatóságnak a jogszabály a tartományi miniszterelnököket tekinti. Az EGTC-k alapítását az EVTZ-BG 3. §-a alapján a *Landeshauptmann* hagyja jóvá. Az alapításhoz – a magyar jogtól eltérően – az egyezmény be-

⁴⁵ EVTZ-BG 1. Abschnitt § 1. 1.

nyújtására nem, csak a statútum és a közösségi rendelet 4. cikk (3) bekezdésében említett felettes szerv jóváhagyásának benyújtására van szükség. Ez némileg egyszerűsíti az iratkezelést, valamint a tagok és az EGTC adminisztrációja számára az egész eljárást.

Szubjektív tapasztalataim alapján a tagok nagy része amúgy is rendszeresen keveri a két dokumentumot (egyezmény és statútum/alapszabály), valamint nincs tisztában azzal, mely tartalmi elemeknek kell az egyik, illetve a másik dokumentumban szerepelniük. Miközben a bejegyzést végző szervnek is elég lenne csak a részletesebb dokumentumra, a statútumra koncentrálnia, hiszen az az egyezmény minden érdemi részét tartalmazza. Álláspontom szerint az osztrák szövetségi jogszabály ebből a szempontból ideálisabb, mint a magyar EGTC-törvény, ez a megoldási lehetőség figyelembe vehető lenne a 2011-es felülvizsgálat során is. Hangsúlyozom azonban, hogy javaslatom csak az eljáró hatóság előtti jóváhagyási és nyilvántartásba vételi eljárásokra terjed ki, a tagok alapító szándékát és kötelezettségvállalásait rögzítő egyezmény mint jogi aktus természetesen nem – már csak a közösségi rendelet miatt sem – hagyható el.

Ugyancsak a *Landeshauptmann* felelős az EGTC nyilvántartásba vételéért is. Ugyanakkor a törvény a nyilvántartásba vétel mellett további kötelezettségeket is támaszt, amelyek szintén megfontolandók lehetnek magyar szemszögből. Egyrészt a statútum kihirdetésével párhuzamosan a tartományi miniszterelnök köteles azt az interneten is hozzáférhetővé tenni, valamint a szövetségi miniszterelnököt (*Bundeskanzler*) is tájékoztatni az osztrák jog alatt megalakult EGTC-ről. A nyilvántartást vezető hatóság kötelessége az internetes megjelenés biztosítására igen fontos elem, ugyanis valódi transzparenciát teremt, és ténylegesen is követhetővé és átláthatóvá teszi az EGTC-k megalakulását, tagságuk változását, ami pl. a magyar Fővárosi Bíróság előzetes bejelentkezés alapján megtekinthető papíralapú iratnyilvántartásáról már nem mondható el.

Az EVTZ-BG nem érinti az EGTC tevékenységének a közérdekre való hivatkozással történő, a közösségi rendelet 13. cikkén alapuló korlátozásának lehetőségét. 5. §-a csakis jogsértés esetén teszi lehetővé a *Landeshauptmann* számára a tevékenység korlátozását. A 6. § szerint ugyancsak ő oszthatja fel a tartományban bejegyzett EGTC-ket a közösségi rendelet 14. cikkének megfelelően, de minden ilyen jellegű döntése ellen nyitva áll a jogorvoslati lehetőség a tartományi *Verwaltungssenat* előtt.

Ugyanakkor igen sajátos az EGTC gazdálkodásának ellenőrzéséről szóló osztrák szabályozás, amely a rendszeres felülvizsgálat helyett a gyanún vagy feljelentésen alapuló vizsgálatra és a szűrőpróbaszerű ellenőrzésre helyezi a hangsúlyt.⁴⁶ Ugyanakkor nevesíti az ellenőrzés fő területeit, amelyek nemcsak a jogszerű, de a hatékony gazdálkodás vizsgálatára is kiterjednek. Ezek alapján a pénzügyi felülvizsgálat tekintetében hatáskörrel rendelkező *Landeshauptmann* jogosult a könyvelés helyes vezetésének és átláthatóságának, a közpénzek alapító okiratban lefektetett célok érdekében történő jogszerű, takarékos, gazdaságos és célszerű felhasználásának, va-

⁴⁶ EVTZ-BG 4. Abschnitt § 8.

lamint a közpénzek felhasználása tekintetében az alapító okiratban lefektetett célok és pénzügyi kötelezettségek komolyan vételének vizsgálatára.

A célszerűségi és hatékonysági vizsgálat, valamint a statútumban lefektetett célok követésének ellenőrzése pozitív eleme az osztrák EGTC pénzügyi kontrollszabályozásnak, ugyanakkor a nem rendszeres, hanem szűrőpróbaszerű, illetve gyanúhoz, kérelemhez, feljelentéshez kötődő jellege nem alkalmas a kelet-közép-európai térségben történő alkalmazásra.

A tartományi EGTC-jogalkotás bemutatására a tanulmányban példaként elemzett két – karintiai és voralbergi – tartományi törvény⁴⁷ érdekessége, hogy a szövetségi jogszabályt jóval megelőzően születtek meg, a karintiait 2008. december 18-án fogadta el a tartományi gyűlés (*Landtag*), míg a voralbergi 2009. április 23-án lett kihirdetve a tartományi közlönyben. A két jogszabály 80 százalékban, a fontosabb rendelkező részeket illetően szinte szó szerint megegyezik. Az engedélyezés, a nyilvántartásba vétel, a tevékenység korlátozása és az EGTC megszüntetése, továbbá a pénzügyi ellenőrzés tekintetében a szövetségi jogszabály által a tartományi miniszterelnökre (*Landeshauptmann*) ruházott jogkörök tekintetében következetesen a tartományi kormányt (*Landesregierung*) nevezi meg hatáskörrel rendelkező szervként. A tartományi joghatóság alatt álló, az EGTC-ben a közösségi rendelet 4. cikke alapján részvételre jogosult entitásokként mindkét tartományban az alábbiak lettek megnevezve: a tartomány maga (*Land*), tartományi község vagy községi csoportosulás (*Gemeinde; Gemeindeverband*), valamint egyéb, közbeszerzési eljárásra kötelezett intézmények.⁴⁸

A két tartományi jogszabály közül a karintiai a részletesebb. A voralbergi mindössze annyi eltérést tartalmaz a szövetségi törvénytől, hogy azzal ellentétben hivatkozik a közösségi rendelet 13. cikke szerinti eljárásra (közérdeken alapuló korlátozás), és természetesen a tartományi kormányt nevezi meg hatáskörrel rendelkező hatóságként,⁴⁹ továbbá nem nevezi meg a nyilvántartásba vétel során az interneten történő nyilvánosságra hozatal követelményét, csupán a *Voralberger Landesgesetzblatt*-ban, a tartományi hivatalos közlönyben való kihirdetés kötelezettségét említi.⁵⁰

A karintiai EGTC-Landesgesetz ellenben számos előremutató, sem a szövetségi törvényben, sem más tartományi EGTC-jogszabályában nem megtalálható elemet tartalmaz. Egyetlen osztrák jogi normaként reagál a tagok pénzügyi felelősségének kérdésére, méghozzá olyan formában, hogy a tag részvételének engedélyezése során a tartományi kormány az engedély megadását – a tagok közti diszkriminációmentesség okán, továbbá a teher és felelősség egyenlő megoszlása érdekében – a korlátolt felelősséggel történő részvételhez kötheti.⁵¹ Ez a szabályozás nagyon hasznos lehet, ha a potenciálisan szóba jöhető partnerek nemzeti joga az ezen jog alapján működő tagok számára kizárólag korlátolt felelősséggel történő részvételre nyújt lehetősé-

47 Kärntner EVTZ-Gesetz – K-EVTZG; Voralberger EVTZ-Gesetz

48 Kärntner EVTZ-Gesetz §.2-§.5; Voralberger EVTZ-Gesetz §.2-§.5

49 Voralberger EVTZ-Gesetz §.4

50 Voralberger EVTZ-Gesetz §.3 (3)

51 Kärntner EVTZ-Gesetz §.2 (2)

get, és messzemenően konstruktívabb, mint az a brit vagy a román álláspont, amely megtiltja korlátozott felelősségű tagok működését az ország területén.

A nyilvántartásba vétel tekintetében a jogszabály két említésre méltó szabályozást is tartalmaz. Az egyik a nyilvánosság tájékoztatását és az EGTC-k struktúrájának transzparenciáját szolgálja, amikor leszögezi, hogy a Hivatalos Lapban történő kihirdetés nem mentesít az interneten történő megjelenési kötelezettség alól.⁵² Másrészt a francia és a bolgár végrehajtási jogszabályok mellett talán egyetlenként reflektál harmadik államok entitásainak részvételi lehetőségére. Ilyen harmadik államokból származó tagok részvétele esetében a nyilvántartásba vételi eljárás során a státútum mellé az adott állam jóváhagyását, vagy az együttműködés jogi hátterét biztosító államközi egyezményt kell csatolni.⁵³

Végül érdemes megemlíteni, hogy a brit jogi norma mellett a karintiai az, amely egyértelmű szabályozást tartalmaz a független könyvvizsgáló megválasztási/kinevezési módjára. A karintiai *Landesgesetz* szerint a független könyvvizsgálót minden esetben a tartományi kormány jelöli ki, amely valóban független, hatékony ellenőrzés lefolytatására alkalmas szervvé teszi, amennyiben maga a *Land* nem tagja a csoportosulásnak. A független könyvvizsgálónak az állam arra hatáskörrel rendelkező szerve általi kinevezését, még ha nem is illeszkedik feltétlenül a magyar szabályozás szellemiségéhez, alapvetően pozitív elképzelésnek tartom.

Sajnálatos, hogy az osztrák tartományok közül a hazánkkal közvetlenül határos Burgenland, vagy a területi együttműködés szempontjából még szóba jöhető Niederösterreich (Alsó-Ausztria), Bécs vagy Steiermark (Stájerország) még nem készítette el tartományi EGTC végrehajtási jogszabályait, így éppen azon osztrák tartományok jogalkotásának elemzésére nem nyílt mód, amelyek magyar szemszögből a legérdekesebbek lennének. Ugyancsak furcsa, hogy míg a határokon átvéelő együttműködések területén igen aktív Niederösterreich és Burgenland nem ambicionálta az EGTC-norma megalkotását, addig a szlovén–osztrák együttélés szempontjából problematikusnak számító, határokon átvéelő kapcsolatait tekintve általában kevésbé lelkes Kärnten (Karintia) korrekt, és sok szempontból előremutató jogszabályt volt képes alkotni.

52 Kärntner EVTZ-Gesetz §.3 (1)

53 Kärntner EVTZ-Gesetz §.3 (2)

RÉVFY TVADAR

Az Európai Bizottság 2010. évi munkaprogramja az Európai Unió Tanácsa 2011. első félévi magyar elnöksége várható prioritásainak fényében

A következőkben bemutatjuk az Európai Bizottság 2010. évi munkaprogramjának legfontosabb elemeit, különös tekintettel azokra a kérdésekre, amelyeket várhatóan a 2011. első félévi magyar elnökség is kiemelt prioritásaként határoz majd meg. Az új Európai Bizottság az Európai Unió jövője szempontjából kiemelten fontos időszakban kezdte meg működését. A 2010. március 31-én beterjesztett munkaprogramja nem pusztán a célok, illetve feladatok felsorolását tartalmazza, hanem részletes, átfogó szakpolitikai iránymutatással egészíti ki az egyes fejezeteket. Mivel megvalósítása értelemszerűen átnyúlik majd 2011-re, alapvetően befolyásolja az Európai Unió Tanácsa 2011. első félévi magyar elnökségének előkészítését és annak programját. Ennek megfelelően már most beazonosítható több olyan kérdéskör, amely a Bizottság munkaprogramjának fontos eleme, és amelyet várhatóan a 2011. első félévi magyar elnökség is kiemelt prioritásaként határoz majd meg.

1. Új korszak, új Bizottság, új program

Az új Európai Bizottság az Európai Unió jövője szempontjából kiemelten fontos, kihívásokkal teli, de egyben új lehetőségeket magában hordozó időszakban kezdte meg működését. A Lisszaboni Szerződés (a továbbiakban: szerződés)

2009. december 1-jén hatályba lépett, az új ciklusát nemrég megkezdő, új összetételű Európai Parlament jogalkotási tevékenysége is egyre lendületesebb, emellett – az első tapasztalatok alapján – a szerződés nyújtotta új jogositványainak is kíméletlenül érvényt kíván szerezni.

Az unió intézményeinek működése szempontjából 2010-ről mint átmeneti időszakról beszélhetünk, hiszen a szerződés intézményi előírásai gyakorlati alkalmazásának kialakítása és meghonosítása még nem zárult le. Meg kell találni az új intézmények, az új szereplők helyét, gyakorlati szerepét az új szerződés nyújtotta keretek között. Fontos, hogy az új intézményi egyensúlyban egyértelműek legyenek a feladat- és szerepkörök. Ez adhat csak stabilitást az intézmények működésének. Az új Bizottságnak mindezen „intézményi kockázati tényezők” tudatában kellett megkezdenie tevékenységét számos feladattal és kiemelt felelősséggel.

Olyan ambiciózus munkaprogram megalkotására volt szükség, amely – az Európa 2020 stratégiából kiindulva – megfelelő javaslatokat, illetve lehetőségeket kínál a gazdasági válságból való kilábalás európai uniós szintű kezelésével, a gazdasági fejlődés és a versenyképesség erősítésével, a munkahelyteremtés, valamint a foglalkoztatás ösztönzésével kapcsolatos első lépésekre. A 2010. február

A cikk kizárólag a szerző következtetéseit és véleményét tükrözi, és nem feltétlenül esik egybe a Magyar Köztársaság Külügyminisztériumának hivatalos véleményével és álláspontjával.

10-én működését hivatalosan is megkezdő Bizottsággal szemben általános elvárás volt, hogy éves munkaprogramját a lehető legrövidebb időn belül hozza nyilvánosságra. A hivatalos munkaprogram beterjesztésére végül 2010. március 31-én került sor. A program súlyponti elemei az előttünk álló időszak legnagyobb kihívásainak megfelelően a gazdasági válságból való kilábalás, a fenntartható gazdasági növekedés és munkahelyteremtés elősegítése, az európai polgárok jogainak és biztonságának előmozdítása, Európa szerepének megerősítése a nemzetközi szinten, valamint az uniós eszközök és munkamódszerek modernizálása. A program egyértelműen jelzi, hogy a Bizottság tevékenységének középpontjában az elkövetkező években a hosszú távú válságkezelés, valamint a polgárok mindennapjait érintő problémák megnyugtató kezelése áll majd. Nem pusztán a célok, illetve feladatok felsorolását tartalmazza, hanem részletes, átfogó szakpolitikai iránymutatással egészíti ki az egyes fejezeteket.

A bizottsági munkaprogram – mivel megvalósítása értelemszerűen átnyúlik 2011-re – alapvetően befolyásolja az Európai Unió Tanácsa 2011 első félévi magyar elnöksége előkészítését és annak programját. Magyarország számára az elkövetkező időszak legfontosabb feladata a féléves magyar EU-elnökségi program részleteinek kialakítása lesz. A főbb politikai prioritások már ma is láthatók, a program véglegesítésére azonban csak 2010 végén kerülhet sor. Azt döntően befolyásolja az aktuális európai uniós napirend, a program elsősorban a napirenden szereplő kérdések továbbvitelét jelenti. Olyan prioritásokat, irányokat érdemes meghatározni, amelyek elérésében, illetve követésében a tagállamok kö-

zösségére is számítani lehet. Fontos, hogy a célok reálisak és teljesíthetők legyenek, annak elemeit a Bizottság támogassa, a javaslatok előterjesztésében partner legyen. A magyar elnökségi program ennek megfelelően nagymértékben determinált: igazodnia kell a spanyol–belga–magyar elnökségi trió tizenhét hónapos munkaprogramjához, az Európai Unió napirendjéhez, a spanyol és a belga elnökségek által elért eredményekhez, valamint a Bizottság munkaprogramjában rögzített prioritásokhoz is. Elnökségünk tehát akkor lehet sikeres, ha ezeket figyelembe veszi, ezekre megfelelően reflektál.

Fontos kiemelni, hogy az új Bizottság vártnál későbbi megalakulása miatt a kiemelt politikai kérdések kezelése, a megoldásukkal kapcsolatos uniós kezdeményezések időben részben elcsúsztak, és az ezekből adódó várhatóan nagyobb munkateher ez év második felétől lesz jellemző. Az új jogalkotási javaslatok többnyire majd 2010 második felétől jelennek meg, és ez az eddig tervezettnél nagyobb mértékben terheli majd a belga és a magyar elnökség napirendjét.

Lássuk tehát, hogy melyek lehetnek azok a kérdések, amelyek a Bizottság munkaprogramjának fontos elemei, és amelyeket várhatóan a 2011. első félévi magyar elnökség is kiemelt prioritásként határoz meg.

2. A Bizottság munkaprogramjának kiemelt kérdései a várható magyar EU-elnökségi prioritások fényében

2.1. Gazdasági válságkezelés

A gazdasági és pénzügyi válságból való kilábalás érdekében meglehetősen nagy

elvárások elé néz az unió a gazdasági növekedés elősegítése, a foglalkoztatottság növelése, a szociális védelem magas szintjének fenntartása terén. Egységes fellépésre van szükség ahhoz, hogy az említett területeken előrelépés történjen. Erre az összetartásra az elkövetkező időszakban még inkább szükség lesz. A válság egyik tanulsága minden kétséget kizáróan az, hogy ha Európa közösen, valódi unióként lép fel, képes sikerre vinni céljait. Csak így nyerheti vissza versenyképességét és indulhat növekedésnek.

A Bizottság ennek érdekében három fő irány mentén tervezi a munkát: 1. a válságból történő kilábalást segítő javaslatok; 2. a lisszaboni stratégiát felváltó Európa 2020 stratégia kiemelt kezdeményezéseinek előmozdítása; valamint 3. az Európai Unió fejlődésének útjában álló akadályok elhárítása és a hiányosságok pótlása.

1. A gazdasági és pénzügyi válságból történő kilábalás elősegítése céljából a Bizottság stratégiai lépéseket tervez a gazdasági felügyelet és szakpolitikai koordináció megerősítésére és az euróövezet irányításának javítására; az államháztartások fenntarthatóbb pályára állításának, a költségvetési konszolidációnak az elősegítésére; stabil, megbízható pénzügyi piacok biztosítására; továbbá a banktőkére és az alternatív befektetési alapok kezelőire, illetve a pénzügyintézetekre kivetett illetekekre vonatkozó új szabályok kialakítására.

A Bizottság programja rögzíti, hogy amint a gazdaságélénkülés állandósul, megteszi a rendkívüli intézkedések fokozatos megszüntetéséhez szükséges lépéseket. Ennek érdekében kiemelten fontos, hogy a tagállamok összehangolják válságkezelő intézkedéseik fokozatos megszüntetését az ún. *exit strategy* keretében. A

folyamatban a magyar elnökségnek kiemelt szerepe lesz, ugyanis a 2009. december 10–11-ei Európai Tanács döntésének megfelelően a tagállami válságkezelő intézkedések fokozatos megszüntetésének folyamata 2011-ben kell hogy meginduljon. Ennek felügyelete és koordinációja tehát a mi elnökségünk feladata lesz.

2. Az új Bizottság működésének megkezdését követően haladéktalanul előterjesztette a lisszaboni stratégiát felváltó Európa 2020 stratégiát (a továbbiakban: stratégia), amelyben bemutatja, miként lábalhat ki az unió a válságból, és hogyan állhat olyan fenntarthatóbb és dinamikusabb növekedési pályára, amely biztosítja a magas szintű foglalkoztatást, a termelékenységet és a szociális kohéziót. A stratégia irányításáról és egyes számszerűsíthető céljairól, valamint a további lépésekről politikai szinten az Európai Tanács 2010. március 25–26-ai ülésén állapodtak meg a tagállamok. A stratégia középpontjában az uniós és nemzeti célkitűzések, az új típusú gazdaságirányítás és kiemelt kezdeményezések kidolgozása áll, ezek mentén zajlik majd az unió és a tagállamok kulcsfontosságú területeken végzett közös munkája. Az Európai Tanács várhatóan 2010. júniusi ülésén véglegesíti a stratégia öt számszerűsített célkitűzését. Ezt követően a Bizottság a tagállamokkal együttműködve megkezdheti a stratégia végrehajtását, ennek keretében megkezdheti az Európa 2020 stratégia hét kiemelt, ún. zászlóshajó kezdeményezésének részletes kidolgozását. E kezdeményezések számos területet fednek le, úgymint a digitális technológiák fejlesztése; a kis- és középvállalkozások üzleti környezetének javítása; az európai kutatási keretfeltételek és a kreativitási és innovációs

kapacitások javítása; az oktatási rendszerek teljesítményének fokozása; a fiatalok munkalehetőségeinek javítása; a munkaerőpiacok modernizálására vonatkozó prioritások; a növekedés és a munkahelyteremtés előnyeinek széles körben való megosztása azért, hogy a szegényebbek is a társadalom aktív részeseivé válhassanak. A Bizottság 2010 folyamán sorra nyújtja majd be ezen kérdésekkel kapcsolatos jogalkotási javaslatait, amelyek tárgyalása a magyar elnökség kiemelt feladata lesz. Nyomon kell követni emellett a stratégia végrehajtását is (ez várhatóan az első tematikus és országértékelések lebonyolítását jelenti majd, illetve esetlegesen a 2010. júniusi Európai Tanács ülésén elfogadásra kerülő integrált iránymutatások felülvizsgálatát).

3. Az Európai Unió fejlődésének útjában álló akadályok elhárítása és a hiányosságok pótlása célkitűzés keretében a Bizottság ugyancsak több stratégiai kezdeményezést tervez. Ezek közül kiemelkedik az egységes piac újraindításáról és elmélyítéséről szóló közlemény, amely a *José Manuel Barroso* bizottsági elnök által *Mario Monti* olasz professzorra bízott jelentés eredményein fog alapulni, és kiindulópontként szolgál az egységes piac huszadik évfordulójára (2012) tervezett, az egységes piacról szóló nagyobb csomag kidolgozásához. A közleményből fakadó feladatok konkrét, jogszabályi szintű kidolgozása szintén elnökségünk alatt kezdődik majd, így kiemelt figyelemmel kell lennünk a betervezését követő intézkedésekre.

2.2. „Erőforrás-hatékony Európa”: éghajlatváltozás elleni küzdelem, energiapolitika

A Bizottság az Európa 2020 stratégia keretében külön kiemelt kezdeményezés formájában fogalmazza meg az „Erőforrás-hatékony Európa” kialakítása érdekében tervezett intézkedéseket. A fő cél a növekedés függetlenítése az erőforrások felhasználásától, amely hozzájárulhat ahhoz, hogy az unió sikeresen működjön az alacsony szén-dioxid-kibocsátású, korlátozott erőforrásokkal gazdálkodó világban, ugyanakkor fellépjen az éghajlatváltozás és a biodiverzitás csökkenése ellen. A cél elérése érdekében 2010-ben a Bizottság többek között a következő intézkedéseket tervezi. 1. Kidolgozza elképzelését arra vonatkozóan, hogy miként alakítható át az Európai Unió 2050-ig alacsony szén-dioxid-kibocsátású, erőforrás-hatékony és az éghajlatváltozás hatásaival szemben ellenálló gazdasággá különösen az energia- és a közlekedési ágazat terén. 2. Ezen belül megvizsgálja, milyen gyakorlati lépésekre lenne szükség 2020-ig a korábban már rögzített 30 százalékos szén-dioxid-kibocsátáscsökkenés megvalósításához. 3. Kiemelt figyelmet szentel a termelékeny és versenyképes mezőgazdaság biztosítására. Ez a munka a gazdasági, szociális és területi kohézió, valamint az élelmiszer-biztonság biztosításának egyik kulcseleme. A Bizottság olyan problémákra kíván koncentrálni, mint az élelmiszer mennyiség, a megújuló nyers-

1 Az Európa 2020 stratégia a következő hét kiemelt kezdeményezést foglalja magában: „Innovatív Unió”, „Mozgásban az ifjúság”, „Európai digitális menetrend”, „Erőforrás-hatékony Európa”, „Iparpolitika a globalizáció korában”, „Új készségek és munkahelyek menetrendje” és a „Szegénység elleni európai platform”.

anyagok és a vidéki térségek dinamizmusa. Ez a munka alapul szolgál a közös agrárpolitika jövőjének kialakításához.

A Bizottság kiemelt céljaként rögzíti az új energiaforrások és -útvonalak kialakításán, az energiahatékonyságon és az energiabiztonságon alapuló közös energiapolitika minél gyorsabb kidolgozását. Ennek megfelelően rögzítette energetikai prioritásait is. Kiemelt javaslatként kívánja benyújtani még 2010-ben az ún. energetikai infrastruktúra csomagot, amelyben meghatározza az összekapcsolt rendszerek és az európai uniós intelligens hálózatok fejlesztésének prioritásait. Emellett olyan tervet fog kidolgozni, amely meghatározza a 20 százalékos energiatakarékosági potenciál megvalósításához szükséges, az építőiparra és a közlekedésre vonatkozó legfontosabb lépéseket. Stratégiát készít továbbá a háztartások és a cégek biztonságos, fenntartható és versenyképes energiaellátásának biztosításáról. A Bizottság kiemelt feladatként határozza meg emellett az energiaadózási irányelv felülvizsgálatát is, amellyel célja, hogy az energiatermékek adóját megfelelően hozzáigazítsa az energiataralomhoz és a széndioxid-kibocsátási szinthez.

A Bizottság energiapolitikai prioritásai egybeesnek Magyarország szándékaival, az elnökség alatt a területen elérni kívánt célokkal. Magyarország az energiabiztonság területén kiemelt kezdeményező szerepet játszik a közép-európai térségben és a Visegrádi Csoportban (V4) egyaránt. Elkötelezettségünket jól mutatja, hogy a Visegrádi Csoport soros magyar elnökségének (a V4-csoport elnökségét Magyarország 2009. július 1-je és 2010. június 30-a között látja el) meghívására, a V4-partnerek egyetértésével, 2010.

február 24-én energiabiztonsági csúcsterveket rendeztek Budapesten. Azon részt vettek a visegrádi négyek, valamint Bulgária, Horvátország, Románia és Szerbia kormányfői, a Nemzetközi Energiaügynökség igazgatója, továbbá Ausztria, Németország, Szlovénia, Bosznia és Hercegovina, az EU soros elnökségét betöltő Spanyolország, az Európai Bizottság és az Egyesült Államok magas rangú képviselői.

A résztvevő államok közös nyilatkozatot fogadtak el, amely rögzíti, hogy a biztonságos energiaellátás megteremtése, a villamosenergia- és gázpiacok továbbfejlesztése a csúcstervek minden résztvevője számára kiemelt feladat. Ennek érdekében erősítik az együttműködést energiahálózataik (olaj, gáz, villamos áram) további integrációja, valamint ellátási útvonalai és forrásaik diverzifikálása területén. A nyilatkozat utal arra, hogy még korántsem tekinthető befejezettnek az Európai Unió belső gázpiaca létrehozásának folyamata, hiszen a régióban komoly infrastrukturális beruházásokra van szükség. Ezek elengedhetetlenek az energiabiztonság megerősítéséhez, és a gázpiacon a verseny erősítéséhez, ami hosszú távon azt is jelentheti, hogy jobb minőségű szolgáltatások jöhetnek létre, kedvezőbb árakon. A delegációk emellett abban is megállapodtak, hogy regionális szinten hangolják össze válságforgatókönyveiket, ezzel egy újabb gázválság esetén gyorsan és hatékonyan segítve egymást a negatív következmények elhárításában.

Magyarország ezt a kezdeményező szellemiséget kívánja továbbvinni a magyar EU-elnökség időszaka alatt is. Kiemelt célunk lesz a közös energiapolitika kialakításának felgyorsítása, a tényleges európai energia belső piac megteremté-

se, az energiaellátás biztonságának növelése, valamint az energiahatékonyság erősítése. Kiemelt figyelmet kell szentelni a tagállami energiarendszerek megfelelő összekapcsolására is. Az európai energiapolitika három pillére: a versenyképesség, a fenntarthatóság és az ellátásbiztonság megfelelő válaszokat ad a kihívásokra. Emellett nagyobb hangsúlyt kell hogy kapjon a kérdés külpolitikai dimenziója is. Ezeket a célokat megfelelő tartalommal, illetve eszközökkel kell megtöltenünk. Minden tagállam közös érdeke az új energiaforrások és útvonalak kialakítása, az ennek elérése érdekében történő közös fellépés. Magyarország kezdeményező lesz ebben a folyamatban. A tervek szerint 2011 januárjában uniós állam- és kormányfői szintű energiaügyi csúcstalálkozóra kerül sor, amelynek megszervezésében a magyar elnökségnek kiemelt szerepe lesz. A találkozó óriási lehetőség lesz Magyarországra számára, hogy élenjáró szerepet töltsön be a közös energiapolitika kialakításában, mind a hatékonyság, mind a biztonság, mind pedig az energia-külkapcsolatok terén.

Az erőforrás-hatékonyság témaköréhez szorosan kötődik az EU Duna-régióra vonatkozó stratégiájának kérdése, amely a magyar elnökségnek ugyancsak prioritása lesz, annak kiemelt jelentőséget tulajdonítunk. A balti-tengeri stratégiát követően ez lesz az Európai Unió történetének második makrorégiós fejlesztési stratégiája. A jelenlegi menetrend szerint a Bizottságnak 2010 végéig kell benyújtania a stratégiára vonatkozó javaslatát, azt az Európai Tanács várhatóan a magyar elnökség idején hagyja jóvá és indítja útnak. A cél egy sokoldalú stratégia kialakítása, amely figyelmet szentel többek között a kör-

nyezetvédelem, a fenntartható gazdasági fejlődés, a területi kohézió, valamint a kulturális örökség szempontjainak is.

2.3. A következő többéves pénzügyi keret előkészítése és ezzel összefüggésben az uniós politikák jövőjének vitája (kiemelten a kohéziós politika és a közös agrárpolitika jövője)

A Bizottság idén ősszel tervezi benyújtani a költségvetés felülvizsgálatára vonatkozó javaslatát, amelynek során megvizsgálja, miként biztosítható a költségvetés mérlegének, prioritásainak és eljárásainak módosításával a lehető legjobb eredmény az Európai Unió számára, és hogyan alakítható ez által a következő többéves pénzügyi kerethez vezető folyamat.

A következő többéves pénzügyi keret előkészítése céljából a Bizottság 2010-ben mélyreható konzultációkat tervez az érdekeltekkel olyan kulcsfontosságú uniós politikák jövőbeni irányáról, mint a közös agrárpolitika, a kohéziós politika és a kutatási politika. A konzultációk célja az lesz, hogy felmérjék a jelenlegi eredményeket és a 2013 utáni időszak kihívásait, megismerjék az érdekeltek nézeteit a szakpolitikák jövőbeni irányultságáról, és értékeljék az uniós költségvetés szerepét e szakpolitikai területek tényleges eredményeinek elérésében. Ezt a munkát a költségvetés felülvizsgálatáról szóló iránymutatásra fogják építeni, és eredményeiket felhasználják majd a következő többéves pénzügyi keret tekintetében a Bizottság 2011. évi javaslatainak előkészítéséhez. A kulcsfontosságú uniós politikák jövőbeni irányának meghatározásával összefüggésben a Bizottság kidolgozza a gazdasági, szociális és területi kohézió megvalósí-

tására irányuló kohéziós politika jövőbeni reformját, összhangban az Európa 2020 stratégiával annak érdekében, hogy az uniós gazdaság korszerűsítése a nemzeti, regionális és helyi szereplőkkel egyetértésben történjen. Ennek keretében véglegesíti majd az ötödik kohéziós jelentést is, amely megvizsgálja a kohéziós politika 2013 utáni lehetőségeit.

A magyar elnökség egyik legnagyobb kihívása lesz a költségvetés felülvizsgálatáról szóló vitának, valamint a következő többéves pénzügyi keret előkészítésének megfelelő kezelése. A feladat még az olyan „régimotorosoktól” is óriási erőfeszítést igényel, mint az Egyesült Királyság, amelynek 2005-ös elnöksége idején maratoni viták árán sikerült csak megegyezni a 2007-től 2013-ig tartó pénzügyi perspektíváról a 2005. decemberi Európai Tanács ülésén. A feladat most sem könnyebb, sőt. Az államcsőd közeli állapotba került Görögországnak nyújtott uniós segélycsomag várhatóan jelentősen megnehezítheti az új hétéves költségvetési időszakról szóló tárgyalásokat. A programozás, a feladatok tervezése sem lesz egyszerű, mivel a felülvizsgálatról szóló vita 2010. második félévi lezárását a 2010. második félévi belga elnökség egyelőre nem támogatja, az Európai Parlament pedig már jelezte, hogy a felülvizsgálatról érdemi vitát szeretne az intézmények között. Egy biztos: az Európai Tanács 2009. december 10–11-ei ülésén felhívta a Bizottságot arra, hogy az uniós következő többéves pénzügyi keretere vonatkozó javaslatát legkésőbb 2011 júliusáig nyújtsa be, hogy a tárgyalások mielőbb megkezdődhessenek. Ebből adódóan jó esély van arra, hogy a magyar elnökség nyomja meg a pénzügyi keret vitájának startgombját.

2.4. Bővítés és szomszédságpolitika

Végül, de nem utolsósorban érdemes megemlíteni a Bizottságnak a bővítés és a szomszédságpolitika terén megfogalmazott célkitűzéseit. 2010-es munkaprogramjában hangsúlyozza, hogy a Szerződés különleges felelősséget ruház az Európai Unióra a szomszédos országokban fennálló szabadság, stabilitás és jólét előmozdítása terén. A Bizottság elkötelezett aziránt, hogy az uniós olyan különleges kapcsolatot építsen ki ezekkel az országokkal, amelynek alapja az uniós értékek tisztelete, és célja az erős gazdasági együttműködés előmozdítása. A Bizottság ezekben a kérdésekben szorosan együttműködik majd a várhatóan 2010-ben kiépülő Európai Külügyi Szolgálattal. A Bizottság elkötelezett továbbá a bővítési folyamat folytatása és irányítása mellett is. Hangsúlyozza, hogy a tárgyalások előrehaladása a tagjelölt országok fejlődésétől függ, és különös hangsúlyt kap a jogállamiság tiszteletben tartása.

Magyarország földrajzi elhelyezkedése, a szomszédos országokhoz fűződő speciális viszonya folytán kiemelt prioritásként kívánja kezelni a bővítés és a szomszédságpolitika kérdését. Különösen fontos az uniós nyitottságának megőrzése azon országok számára, amelyek teljesítik a csatlakozás politikai, gazdasági és intézményi feltételeit. Kiemelt cél a Horvátországgal történő csatlakozási tárgyalások lezárásának elősegítése, a csatlakozási szerződés mielőbbi aláírása és hatálybaléptetése. Hangsúlyos prioritás emellett a nyugat-balkáni országok integrációs perspektívájának előmozdítása is. A szomszédságpolitika tekintetében alapvető fontosságú projekt a Keleti Partnerség programja, annak a gyakorlatba történő átültetése, végrehajtása.

Magyarországnak a program iránti elkötelezettségét jól jelzi, hogy a Keleti Partnerség második csúcstalálkozójára várhatóan a magyar elnökség alatt kerül sor magyarországi helyszínen.

Összességében megállapítható, hogy a Bizottság munkaprogramjából adódóan az előttünk álló időszakban az Európai Unió jövőjét olyan alapvetően meghatá-

rozó kérdések kerülnek napirendre, amelyek határozott, ambiciózus, egyúttal kellően megfontolt kezelése a 2011. első félévi magyar elnökség számára kiemelt feladat, felelősség, de óriási lehetőség is lesz egyben. Olyan feladat, amelynek sikeres levezénylése hosszú évekre biztosíthatja az Európai Unión belüli kedvező megítélésünket.



KÖZÖS BIZTONSÁG- ÉS VÉDELMI POLITIKA

SIPOSNÉ KECSKEMÉTHY KLÁRA

Egyenruhás Erasmus

2008-ban a francia EU-elnökség kezdeményezte a Katonai Erasmus (*Erasmus militaire*) program indítását. A Katonai Erasmus a közös európai kultúra kialakítását szolgálja, az EU erők interoperabilitása, az idegen nyelv tanulása és gyakorlása, közös tudásplatform kialakítása, valamint a rendelkezésre álló erőforrások optimalizálása és megosztása a legfőbb célkitűzés. Az Európai Biztonsági és Védelmi Akadémia (*European Security and Defence College, ESDC*) Akadémiai Végrehajtó Testülete (*Executive Academic Board, EAB*) hatáskörébe került a kezdeményezés. Az EAB mellett létrehozták a Végrehajtó Csoportot (*Implementation Group, IG*), azaz a speciálisan a Katonai Erasmus-kezdeményezésre foglalkozó szakértők testületét. A két év alatt négy elnökség (francia, cseh, svéd, spanyol) vitte előre a közös európaiság egyik meghatározó szegmensét jelentő egyenruhás Erasmus-programot.

temek közötti együttműködés elősegítését, valamint az átláthatóság és a más országban végzett tanulmányok és megszerzett képesítések teljes akadémiai elismerését tűzte ki célul. Az oktatás európai dimenziójának fejlesztése, az európai nyelvek ismeretének javítása, és az egyenlő esélyek biztosításának szándéka vezérli az oktatás minden területén.

Az Erasmus-program alapvető elvei közé az intézmények közötti előzetes egyeztetés, a tandíjmentesség, az oktatás minden szegmenséhez történő ingyenes hozzáférés, a minőségbiztosítás, a transzparens, hozzáférhető és naprakész tantervek, a kreditátviteli rendszer (*European Credit Transfer System, ECTS*), az azonos hallgatói lehetőségek, valamint az Erasmus-program támogatottsága és átláthatósága tartozik.

A társadalom azon része, amelynek nincs személyes vagy hivatalos kapcsolata a felsőoktatással, vélhetően csak felületes ismeretekkel rendelkezik az Erasmus-programról.

Vajon tudják-e, hogy az Európai Bizottság felsőoktatási együttműködést támogató programja a neves humanista filozófus-teológusról, a *Rotterdam* *Erasmus*ról kapta a nevét?¹

A program az európai oktatás minőségének javítását, az európai együttműködés elmélyítését, az európai hallgatói és oktatói mobilitás növelését, az egye-

Katonai Erasmus (*Erasmus militaire*) – a kezdetek

Vajon hány ember hallott egyáltalán a Katonai Erasmusról? Vajon tudják-e, mit takar ez a fogalom?

Jean-Louis Georgelin tábornok, francia vezérkari főnök a programot a következő szavakkal indította útjára: „A Katonai Erasmus Európa számára lehetőség.”

Az európai kultúrtörténeti tradícióknak megfelelően a felsőoktatási rendszerek nemzeti hatáskörbe tartoznak, így az integrálódó Európában az oktatási rend-

1 ERASMUS – European Community Action Schemes for The Mobility of University Students.

szerek kialakítása és működtetése alapvetően nemzeti ügy marad. Ugyanez mondható el a nemzeti tisztképzésről. A történelmi, kulturális és más hagyományoknak megfelelően az európai országok katonai felsőoktatása különböző utakon jár. A tiszti alap- és mesterképzés nemzetenként eltérő alárendeltségben (vezérkar, minisztérium) és intézményi keretekben (főiskola, egyetem, akadémia) végzi oktatási feladatait.

2008-ban a francia EU-elnökségnek négy kiemelt prioritása volt: az energiahordozókban mutatkozó szegénység és a klímaváltozás, a nagymértékű bevándorlásból fakadó problémák kezelése, a közös védelmi politika és az EU agrárpolitikájának felülvizsgálata.² Mindezek kiegészültek az unió oktatáspolitikai problémáinak vizsgálatával, amelynek keretében a Katonai Erasmus programot indították el.

Az Európa Tanács Titkársága 2008 nyarán az unió katonai felsőoktatási intézményeinek a tisztképzés terén beindítandó csereprogramra vonatkozó kérdőívet küldött. A francia elnökségi javaslat alapját 27 tagállam 43 katonai felsőoktatási intézménye – köztük a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem – által kitöltött és visszaküldött kérdőívek képez-

ték.³ A dokumentum a program lényegéről, annak a civil Erasmus-programhoz történő kapcsolódásáról, európai és nemzeti szintű ajánlásokból és javaslatokból állt. A Politikai–Katonai Csoport (*Politico-Military Group, PMG*) 2008. július 3-án vitatta meg az elnökségi javaslatot, amelyet a Politikai és Biztonsági Bizottság (*Political and Security Committee, PSC*) július 4-én fogadott el. 2008 novemberében a szakértők megegyeztek az elgondolás legfontosabb célkitűzéseiben és alapelveiben.⁴

A Katonai Erasmus a közös európai kultúra kialakítását szolgálja, az EU-erők interoperabilitása, az idegen nyelv tanulása és gyakorlása, a tudástranszfer és a közös tudásplatform kialakítása, valamint a rendelkezésre álló erőforrások optimalizálása és megosztása a legfőbb célkitűzés.

Milyen alapelveket kellett lefektetni?

A Katonai Erasmus programban alapvetés az önkéntesség elve. A képzéssel és a kiképzéssel kapcsolatos egységes terminológia használatának és értelmezésének kialakítása alapvető fontosságú volt (akadémiai képzés=*academic education*,

2 A francia elnökség eredményei közül fontos a klímacsomag elfogadása, a Lisszaboni Szerződés ügyében elért előrehaladás, a nemzetközi pénzügyi válság, illetve az orosz–grúz konfliktus kezelése. A 2008. december elején elfogadott klímacsomag-megállapodás elírányozza, hogy az EU 2020-ra 20 százalékkal csökkentse az üvegházhatást kiváltó, a légkört felmelegítő szén-dioxid kibocsátását. Kiemelten fontos az európai, az észak-afrikai és a közel-keleti országokat tömörítő az Unió a Mediterráneumért kezdeményezés elindítása.

3 Stocktaking of existing exchanges and exchange programmes of national military officers during their initial education and training, 12843/08, COSDP 761, Brussels, 10 September 2008, Council of the European Union, p. 17.

4 „Military Erasmus” on the move: Seminar Report, 13-14 November, 2008. http://eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1113_erasmus_militaire/Military%20Erasmus%20seminar%20report_EN.pdf 2010. május 5.

5 A felsőoktatási intézmények többségében az első kettő a katonai akadémián, a harmadik szint más, esetleg haderőnemi, fegyvernemi iskolákban folyik.

a katonai alapkiképzés=*basic military training* és a professzionális kiképzés=*professional training*).⁵

Kezdetben nem talált egyértelműen támogatásra a tagországok között a Katonai Erasmus megnevezés. Több szakértő azzal érvelt, hogy majd mindenki a civil programra asszociál, ami azzal a reális veszéllyel is járhat, hogy a civil Erasmus-programban az európai katonai oktatási intézmények hátrányos helyzetbe kerülhetnek.

Melyek voltak a Katonai Erasmus kihívásai?

Kulcsfontosságú tényező volt a programmal kapcsolatban a megfelelő jogszabályi keretek létrehozása, a pénzügyi keretek megteremtése és a tartalmas együttműködés kialakítása. Megoldandó feladatot jelentettek a nemzeti tantervek (*syllabus, timetable*) különbségei, a nyelvi korlátok, a pénzügyi, jogi, egészségügyi és más akadémiai problémák (pl. csak az oktatási intézmények egy része folytat bolognai rendszerű képzést, nehézségek merültek fel a külföldi csapatgyakorlatok nemzeti elfogadásában, a végzettség és a diplomák ekvivalenciája megállapításában).

Az intézményi keretek kialakítása

A szakértők megegyeztek a felesleges bürokrácia és duplikáció elkerülése érdekében abban, hogy az Európai Biztonsági és Védelmi Akadémia Akadémiai Vég-

rehajtó Testülete hatáskörébe utalják a kezdeményezést, a projekt részleteinek kidolgozását.⁶ Az EAB mellett létrehozták a Végrehajtó Csoportot, azaz a speciálisan a Katonai Erasmus kezdeményezéssel foglalkozó szakértők testületét.

A Végrehajtó Csoport nemzeti szakértői bemutatták országuk katonai oktatási rendszerét. Az első körös kérdőív kiértékelése után egy második körös kérdőíves felmérést indítottak el. Ebben különös figyelmet fordítottak az oktatási intézményekben folyó idegennyelv-oktatására, az idegen nyelvű kurzusokra, valamint az európai biztonság- és védelempolitikai (*European Security and Defence Policy, ESDP*) tanfolyamokra. 2009. április végére összeállt az európai katonai felsőoktatásra vonatkozó leltár (*stock-taking*), körvonalazódtak a Katonai Erasmus konkrét lépései, jogi, pénzügyi és oktatási albizottságokat hoztak létre, amelyekbe nemzeti szakértőket kértek fel és delegáltak.

A Végrehajtó Csoport 2009 tavaszán, immár a cseh elnökség idején, öt területet határozott meg, ahol megítélésük szerint gyors és látványos eredményeket (*quick wins*) lehet elérni.⁷

Közös ESDP oktatási modulok végrehajtása

A Belga Királyi Katonai Akadémia (*Belgian Royal Military Academy*) 2009 júniusában Brüsszelben kétnapos kísérleti szemináriumot szervezett, amelynek célkitűzése a tagországok trénerének, okta-

6 Az Európai Biztonsági és Védelmi Akadémia stratégia szintű képzéseket folytató felsőoktatási intézmények rendszere. Erről lásd Siposné Kecskeméthy Klára: Az Európai Biztonsági és Védelmi Akadémia, *Hadtudomány* 2007. 1. szám p. 107–113.

7 Progress Report on the implementation of the European initiative for the exchange of young officers „inspired by ERASMUS”, IG/2010/008, 22 March 2010, Secretariat, p. 8.

tóinak és előadóinak felkészítése volt, annak érdekében, hogy ESDP közös modulok tervezésére, szervezésére, és képzésére legyenek képesek. A program olyan sikeres volt, hogy az Európai Biztonsági és Védelmi Akadémia Végrehajtó Bizottsága (*Steering Committee*) felvette az akadémia éves programjába. Az ESDC már létező internet-alapú távoktatási (*Internet-based Distance Learning, IDL*) anyagait a tagországok oktatási intézményeinek rendelkezésére bocsátotta. Ugyancsak hozzáférhetővé tette az ESDP-tudásbázist és háttéranyagokat.

2009 szeptemberében a portugál védelmi minisztérium szervezett három haderőnemi akadémia (szárazföldi, légi-erő és haditengerészeti) bevonásával kurzust, amelyet egy IDL felkészülési szakasz előzött meg. A spanyolok elnökségük idején, követve az ibériai szomszéd jó példáját, a szárazföldi, a légi-erő és a haditengerészeti akadémiákon tartottak ilyen tanfolyamot. A görög Légi-erő Akadémia (*Hellenic Air Force Academy, Hafa*) 2010 novemberében indít a másik kettő haderőnemi akadémia bevonásával ESDP-kurzust.

Közös honlap létesítése

A Katonai Erasmus program koordinálása, az információáramlás felgyorsítása érdekében felmerült egy honlap létesítése. A szerver üzemeltetését a Bolgár Nemzetvédelmi Egyetem (*Bulgarian National defence University*) ajánlotta fel. A honlap címe <http://www.emilyo.eu>. Az EMILYO tulajdonképpen az *Exchange of Military*

Young Officers rövidítése. A honlap alapvetően a nemzeti képzési kínálatokat tartalmazza, de kétszintű fórumként is működik, az egyik minden érdeklődő és hallgató számára hozzáférhető, a másik azonban csak az IG-tagok számára elérhető. A Bulletin porton az egyes hallgató-, oktató-cserékről olvasható információ, és van egy olyan rész is, ahol már a hallgatócserében részt vettek írhatják meg az élményeiket és véleményüket.

A csereprogram jogi és adminisztratív aspektusai

A jogszabályi keretek megteremtése, a közös követelményekre vonatkozó dokumentumok meghatározása, a nemzeti szabályozások harmonizálása, az alapszabályozások harmonizálása, az alapszabályozások (intézmények együttműködési megállapodása, oktatási és tanulási egyezmények) kialakítása kulcsfontosságú volt. 2009. novemberben a svéd elnökség idején folyt a jogszabályi keretek részletes egyeztetése, 2010. március 1-jén az ESDC Végrehajtó Bizottsága hagyta jóvá a dokumentumokat.

Célkitűzés volt a katonai képzésben is alkalmazható ekvivalencia-rendszer megalkotása (*Military European Credit Transfer System, MECTS*) az Európai Kreditátviteli Rendszer mintájára.⁸ A katonai alapkiképzés ekvivalenciarendszerének kidolgozását és a javaslat elkészítését az osztrák akadémia (*Theresian Military Academy, Wiener Neustadt*) vállalta fel, 2010. február 24-én a Végrehajtó Bizottság elfogadta az erre vonatkozó elgondolást.

⁸ Harald Gell: MECTS User's Guide, European initiative on the exchange of young officers inspired by Erasmus, 27th of January 2010, p. 26., <http://campus.milak.at/campus/iep/pdf/20100129GellMECTSUsersGuide.pdf>

Közös oktatási modulok alapítása

A francia vezetésű munkacsoport számos új modult tervezett. Ausztria a békefenntartó és válságreakáló műveletekre dolgozott ki tananyagokat, amelyek a <http://www.miles.ac.at> honlapon elérhetőek. A franciák a nemzetközi humanitárius jog, a belgák a média, kommunikáció modulokat dolgozzák ki.

Military Life Long Learning munkacsoport

A csehek elnökségük idején, 2009 áprilisában az életen át tartó tanulás katonai munkacsoportot alapítottak. Az uniós felsőoktatási intézmények 75 százaléka aláírta az Erasmus Chartist. Kérdésként az merült fel, hogy ennek ellenére miért nincs együttműködés, hallgató- és oktatócsere ezen intézmények között. A munkacsoportban a csehekkel együtt svédek, belgák, franciák, németek, lengyelek, szlovákok és magyarok vesznek részt. A fő célkitűzés a klasszikus, civil Erasmus együttműködési lehetőségeinek bővítése a katonai felsőoktatásban, a katonai intézmények közötti cserék elősegítése. A kezdeti lépések megtörténtek, hiszen a Brno-i Cseh Védelmi Egyetem és a Zrínyi között már hallgató- és oktatócserék is megvalósultak.

Magyarország hozzájárulása

Magyarország a kezdetektől fogva támogatta a Katonai Erasmust, amely a katonai alapkiképzések, szakmai és csapatgyakorlatok, valamint a szakmai továbbképzések területén reálisan megvalósítható együttműködést jelent. Az együttműködés, az interoperabilitás, a hallgató- és oktatócsere megvalósítása érdekében a szakértők összeállították a kompetencialistát, figyelembe véve a tagországok eltérő történelmi múltját, kultúráját, haderejét és más sajátosságait.

A tervek között szerepel egy olyan adatbázis kialakítása, amely egyrészt a tagállamok és az oktatási intézmények számára áttekinthető rendszerben teszi lehetővé az európai képzési ajánlatok és kínálat felmérését, másrészt módot ad arra, hogy megfogalmazzák az oktatási rendszerükből hiányzó képzésre vonatkozó igényeiket.

Meghatározó fontosságú az egyes nemzetek felajánlott képességeinek és specialitásainak európai szintű koordinálása és hasznosítása. Ebbe a sorba illeszkednek a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem nemzetközi gyakorlatai, mint például a FOURLOG, Commit és a Maglite, amelyek hosszú évek óta a Katonai Erasmus program szellemiségének megfelelő együttműködések, és alkalmasak a programba történő bevonásra.⁹

9 A *FOURLOG* (*Four Nations Logistic exercise*) Logisztikai Képzési Programot 2001-ben rendezték meg, amelyben először cseh és magyar hallgatók vettek részt, később csatlakozott a Liptószentmiklósi Katonai Akadémia, végül az Osztrák Hadsereg Logisztikai Iskolája. A *FOURLOG* a béketámogató műveletek szakági ellátása megtervezésének nemzetközi, angol nyelvű logisztikai képzési programja. A *COMMIT* nemzetközi híradó gyakorlat 2002-ben kezdődött. A francia Szárazföldi Vezérkar meghívására a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem részt vett a *GIBERT* 2002 gyakorlaton Franciaországban. 2003 elejére megszületett a megállapodás a *COMMIT*-gyakorlásról és annak végrehajtásáról. A *MAGLITE* nemzetközi logisztikai gyakorlat, oktatási program 1996-ban kezdődött a Brit Királyi Logisztikai Hadtest Logisztikai Iskolája és a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem között.

2009. június 14. és 17. között, a magyar hozzájárulás részeként Budapesten „Biztonsági szektor reform” tanfolyamot szerveztek. A résztvevők áttekintették a biztonsági szektor reformjának európai megközelítését, az ún. kulcsszektorok reformját, téma volt a biztonsági szektor reformja az európai biztonság- és védelempolitika szerkezetében. A plenáris üléseket szimulációs gyakorlatok egészítették ki, ahol irányítással vezetői tréning típusú szituációs feladatokat oldottak meg.¹⁰

A Milan Rastilav Štefánik Fegyveres Erők Akadémia (Liptószentmiklós, Szlovákia) a Visegrádi Négyek közös szervezésében, a Katonai Erasmus keretein belül egy nemzetközi integrált (civil és katonai) felsővezetői tanfolyam koncepcióját dolgozta ki. A Katonai Erasmus program egyik kiemelkedő, példaértékű nemzetközi együttműködése lehet a Nemzetközi Biztonságpolitikai Tanfolyam (*International Security Course, ISEC*). A tanfolyam öt modulja a következő lenne:

- *Bevezetés a stratégiába, stratégiai elmélet és gondolkodás* (áttekinti a nemzetközi rendszert, a biztonságot és a stabilitást, a stratégiai gondolkodást, a stratégia elemeit, valamint napjaink és a jövő konfliktusainak jellemzőit).
- *Globális biztonsági környezet és kihívások* (témakörei: környezet, demográfia és migráció, természeti erőforrások hiánya, terrorizmus, nemzeti identitás és pluralizmus, szervezett bűnözés, a tömegpusztító fegyverek terjedése és a fegyverzetellenőrzés).

- *Regionális problémák, válságövezetek, válságkezelés* (bemutatja a kiválasztott régiók és országok geopolitikai jelentőségét, katonai és gazdasági jellemzőit, politikai irányvonalát; elemzi a régiók potenciális instabilitását és konfliktusait, a regionális és/vagy külső hatalmak szerepét a béke és a biztonság fenntartásában; feltárja a régiók kulcsfontosságú fejlődési irányait, különös tekintettel azoknak az EU-tagországok egyéni/kollektív érdekeire kifejtett hatására).
- *Európai biztonság- és védelempolitika* (történet, jelenlegi keretek, belátható jövő).
- *Nemzeti modul* (nemzeti kitekintés a felsővezetők stratégiai szintű felkészítéséhez).¹¹

Minden ország egy-egy tematikus modulért felelős, az ötödik modul nemzeti felelősségi körbe tartozik. A résztvevők vagy az oktatók forgószínpadszerűen utaznának egyik országból a másikba, a következő modul helyszínére. Az elképzelések között szerepel IDL előkészítő részmodul abszolválása is.

A jövő

Egyetlen ország civil vagy katonai oktatási intézményrendszere sem rendelkezik minden szakterületre kiterjedő, magas szintű tudást nyújtó, illetve költséghatékonyan működtethető képzéssel. Így természetesen módon adódik a társegyetemekkel, a szövetséges és partnerországokkal való együttműködés, a képzési kínálat és lehetőségek bővítése.

¹⁰ Európai uniós képzés az egyetemen http://portal.zmne.hu/portal/page?_pageid=34,90196&_dad=portal&_schema=PORTAL

¹¹ Lásd Siposné Kecskeméthy Klára: A katonák hozzájárulása a közös európai kultúra kialakításához: a Katonai Erasmus, *Honvédségi Szemle*, 2009. 63. évfolyam 3. sz. 2009. május p. 36–38.

Minden ország haderejének lényeges eleme állományának felkészültsége, képzettsége és kiképzettsége. Az egyenruhás Erasmus nem csupán csereprogramok összegzése, hanem az interoperabilitás és a közös európai kultúra kialakítását szolgálja. A legfontosabb előnye a rugalmasság és a dinamizmus. A programok valóra váltása során szerzett ismeretek, tapasztalatok elengedhetetlen feltételét képezik a haderők közötti szellemi kompatibilitásnak és humán interoperabilitásnak. Ezért olyan fontos kezdeményezés a Katonai Erasmus, és különleges jelentőségű országunk aktív részvétele.

Egy kínai közmondás szerint, ha két ember egyazon véleményen van, a sárga földet is arannyá változtathatják. A Katonai Erasmus kezdeményezésben az összes EU-tagország elkötelezett, még olyan országok, mint Ciprus, Luxemburg

és Málta, amelyek nem rendelkeznek katonai felsőoktatással, így más országokban képezik leendő tisztjeiket.

A kezdeményezés kezdete óta alig két év telt el, négy elnökség (francia, cseh, svéd, spanyol) folytatta eltökélten a munkát a kiemelt prioritások mentén, és vitte előre a közös európaiság egyik meghatározó szegmensét jelentő egyenruhás Erasmus-programot.

A magyar uniós elnökség programjában kiemelkedő helyet kap az energia- és klímacsomag, a vízpolitika, a kiegyensúlyozott szomszédsági politika, az újabb hétéves uniós költségvetés összeállítása, Horvátország és a Nyugat-Balkán EU-, valamint Románia és Bulgária schengeni övezethez csatlakozása.¹² Követve a korábbi elnökségek uniós oktatáspolitikáját, mi, magyarok is lendíthetünk a Katonai Erasmus szekerén.

Irodalom

- Document 15465/08 COSDP 1007 – Dated 10 Nov 08 (Political declaration)
1st Meeting of the Implementation Group (IG) for European Initiative for the Exchange of Young Officers (Inspired by Erasmus), Draft Minutes, 19 February 2009, Brussels p. 2
- European initiative on the exchange of young officers, inspired by Erasmus, Implementation Group, Rules of Procedure, ESDC Steering Committee, 28 January 2009, Brussels p. 3
- European Security and Defence College, Training course on security sector reform, Information pack for organizers and trainers, Compiled for ESDC by the Centre for European Security Studies (www.cess.org), Groningen, The Netherlands, p. 21.
- Siposné Kecskeméthy Klára: Az Európai Biztonsági és Védelmi Akadémia. *Hadtudomány* 2007. 1. szám, p. 107–113.
- Siposné Kecskeméthy: History of the Conference of Commandants, *AARMS*, Volume 6, Issue 2, 2007. p. 281–299.

¹² Lásd a Felkészülés a 2011. első félévi magyar EU-elnökségre című dokumentumot a Külügyminisztérium honlapján, http://www.mfa.gov.hu/kum/hu/bal/eu/2011_eu_elnokseg/, valamint spanyol-belga-magyar trió, és a magyar elnökségi elképzeléseiről <http://www.euractiv.hu/intezmenyek-jovo/linkdossziek/magyarorszag-eu-elnoksege-000086>

Work plan of the Implementation Group of the European Initiative for the Exchange of Young Officers, ESDC Secretariat, Implementation Group, 26 February 2009, Brussels, p. 5.

Siposné Kecskeméthy Klára: Új fejezet a Katonai Erasmus programban, http://portal.zmne.hu/portal/page?_pageid=34,53951&_dad=portal&_schema=PORTAL

Siposné Kecskeméthy Klára: A katonák hozzájárulása a közös európai kultúra kialakításához: a Katonai Erasmus, *Honvédségi Szemle*, 2009. 63. évfolyam 3. sz. 2009. május p. 36–38.

Progress Report on the implementation of the European initiative for the exchange of young officers „inspired by ERASMUS”, IG/2010/008, 22 March 2010, Secretariat, p. 8.

Evaluation Report ESDC SSR Course, 14–17 June, 2009. Budapest, ESDC Executive Academic Board, EAB/2010/002, Secretariat, p. 19.

NÁDUDVARI ZOLTÁN

Felmérés az Európai Unió önkénteseiről

Az Európai Unió stratégia céljainak megvalósításához az önkéntesek tevékenysége sokféle társadalmi szolgáltatással járul hozzá. A Közösség 27 tagállamára kiterjedő felmérés vezetői összefoglalója alapot ad az önkéntes tevékenységek feltételeinek és formáinak nemzetközi összehasonlítására, különös tekintettel a sport terén kifejtett önkéntes munkákra. A tanulmányokotethez kapcsolódó országtanulmányok a világhálón elérhetők.¹

A tanulmányorozat rendeltetése és korlátai

Az önkéntesség alakulásának nemzetközi összehasonlítása olyan adatokat, összefüggéseket mutat be egységes szerkezetben, amelyek segítik a tájékozódást, áttekintést adnak intézményeiről és nemzeti jogi háttérükről, az EU intézkedéseinek és programjainak, akcióinak hatásairól. Az önkéntesek tevékenységei összefüggnek a foglalkoztatással, a közterhekkel, az állásszerzés lehetőségeivel is. A tanulmányokban áttekintett adatok kiemelik a 27 ország önkénteseinek hasonló és eltérő vonásait, átfogó meg-

állapításokra vezetnek az esélyek, a kihívások, a fejlődés trendjei alapján. Mindezek az ismeretek adnak alapot a lehetséges intézkedések, akciók súlyponti területeinek meghatározására, a társadalmilag hasznos önkéntesség ösztönzésére, mind európai és nemzeti szintre, mind a helyi közösségekre vonatkozóan.

A rendelkezésre álló, kiadott információk növelik a társadalom érzékenységét, igazolják az önkéntesség hasznosságát, elősegítik az ennek érdekében szükséges támogatások elfogadását. A tanulmányorozat előkészíti a 2011-ben esedékes „Önkéntesség európai éve” akcióit.² A szaktanácsadó GHK megjelent tanulmányai arról adnak sokrétű beszámolót, hogy az érdekképviseltek, a kutatások, a statisztikai felmérések és az önkéntességet is érintő igazgatási eljárások milyen nemzeti információkat vesznek figyelembe a gyakorlatban. Még nem volt lehetőség arra, hogy a szakértők az önkéntesség felméréseit, értékeléseit egységes módszerrel, azonos fogalmi meghatározásokkal végezzék a 27 tagállamban.

Az információgyűjtés, a tapasztalati megfigyelés eljárásai nagyon sokfélék a

Az összefoglaló alapjául a következő tanulmány szolgált: *Volunteering in the European Union*. Final Report = GHK (for Educational, Audiovisual & Culture Executive Agency (EAC-EA); Directorate General Education and Culture (DG EAC), 2010. február 17., 326 p. elérhető: <http://ec.europa.eu/citizenship/evy2011/doc/Volunteering%20in%20the%20EU%20Final%20Report.pdf>

1 A 27 tanulmány hivatkozása elérhető: http://ec.europa.eu/citizenship/news/news1015_en.htm, a magyarországi tanulmány *Study on Volunteering in the European Union Country Report Hungary* (22 p.) elérhető: http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/doc1024_en.pdf

2 A Tanács határozata (2009. november 27.) az aktív polgárságot előmozdító önkéntes tevékenységek európai évéről (2011) (European Year of Voluntary Activities Promoting Active Citizenship (2011)). Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:017:0043:0049:HU:PDF>

bemutatott társadalmi szolgáltatási területeken. A tanulmányok elvégzik a különféle nemzeti adatforrások összehasonlítását, hogy az EU összképe ezek alapján összeállítható legyen. Erre is tekintettel, a tanulmány statisztikai elemzései csak kezdeti támpontként vehetők figyelembe az önkéntes tevékenységek módjaira, terjedelmére vonatkozó vizsgálatokban.

Az önkéntesség fontosabb európai adatai: résztvevők és szervezeteik

A vizsgált 27 tagállamban az önkéntes tevékenységekre összesen 92–94 millió felnőtt lakos mozgósítható, a 15 évesnél idősebb lakosság létszámának ez 22–23 százaléka a nemzeti adatszolgáltatások szerint. Az így összesített arány többnyire kisebb, mint amit az európai, illetve nemzetközi felmérések eredményei tartalmaznak az önkéntesekről, országok szerint. Az eltérések fő oka, hogy mások a vizsgált célsokaságok, a felmérés és értékelés módszerei, a mintavétel jellemzői, továbbá az egyes vizsgálatokban egymástól eltérően értelmezik a formális, illetve a nem formális önkéntesség tartalmát, ismérveit.

A 27 tanulmány adatsorai felhívják a figyelmet arra, hogy eltérők a történelmi hagyományok a vizsgált tagállamokban.³ Az önkéntesek létszámaránya pl. 40 százaléknál nagyobb Ausztriában, Svédországban, az Egyesült Királyságban. A felnőtt önkéntesek létszámaránya 30–39 százalék pl. a dán, a német, a

finn, a luxemburgi, és 20–29 százalék az észt, a francia és a lett társadalomban. Az önkéntes felnőttek 10 százaléknál kisebb aránya jellemzi pl. a bolgár, a görög, az olasz és a litván társadalmat. A többi országra a 10–19 százalékos létszámarány jellemző. A GHK a magyar önkéntesek adatait lábjegyzetként közli, „a magyar tanulmányokban az arány nagyon ingadozó (5,5–40,0 százalék)” megjegyzéssel.

Az önkéntesség egyik fontos területe a *sporttevékenység*, a beszámolók szerint a felnőtt népesség önkénteseinek jelentős része itt tevékenykedik, pl. a finn (16 százalék), az ír (15 százalék), a holland (12–14 százalék), a dán (11 százalék), a német (10,9 százalék) arányok kiemelkedők. Az egykori szocialista országokra sokkal kisebb önkéntes sportaktivitás jellemző, pl. az észt (1,1 százalék), a litván (1,1 százalék) a lett és a román (0,1 százaléknál kisebb) létszámarányok is ezt mutatják.

Ahol a létszámok idősorai elérhetőek, ott a csökkenő, illetve a növekvő aktivitás a megfigyelt önkéntességi területek, valamint a fontosabb szervezeti formák szerint is értékelhető. Lényeges felmérés ismérv, hogy a megfigyelt önkéntes munka milyen időtávú, vannak pl. alkalmi (projekthez kapcsolódó), valamint viszonylag rövid ideig tartó tevékenységformák.

Az önkéntesek *nemek szerinti megoszlása* az egyes tevékenységi területek szerint elemezhető. Tapasztalatok szerint az egészségügyi, a szociális, valamint a sporttevékenységekben erőteljesen ér-

³ Az Eurobarometer és a European Value Study felmérési eredményei szerint, ezek értékelése. Jeremy Kendall: The Value of Volunteering in Europe in the Noughties: What would Beveridge have thought? = 2009. november 2. Elérhető: http://www.esrc.ac.uk/ESRCInfoCentre/Images/Dr%20Jeremy%20Kendall's%20Slides_tcm6-34550.pdf

vényesül a nemek szerinti eltérés, és vannak (pl. a szabadidővel összefüggő) önkéntes munkák, ahol kisebb az ilyen megoszlási eltérés a férfi és a nő résztvevők között.

Nemzetközi összehasonlítás alapján 11 tagállamban több a férfi önkéntes, mint a női, és további 9 országban azonos az arányuk a teljes felmért létszámában. Az arányokban szerepe van pl. a sporttevékenységek súlyának, mivel itt rendszerint a férfiak vannak többségben, és közöttük különösen sok az önkéntes.

A *korcsoportok szerinti megoszlás* nagyon vegyes a felmért területeken, az önkéntes tevékenység rendszerint a 30 és 50 év közöttiekre jellemző a legnagyobb aránnyal. Külön is elemezhető az idősebb korosztályok önkénteseinek számaránya, a tagállamok szerint: viszonylag nagy az ilyen arány a belga, a finn, a francia, az osztrák, a román, a szlovén, a spanyol és a svéd társadalomban.

Az önkéntesség összefügg a *képzettség* is, tapasztalatok szerint erős a pozitív korreláció e két dimenzió között: a magasabb iskolai végzettség egyben viszonylag nagyobb hajlandósággal jár az önkéntes tevékenységekre az egyes területeken. A legaktívabb önkéntesekre az jellemző, hogy van kereső foglalkozásuk.

Az önkéntesek teljes felmért állománya a fontosabb *tevékenységi területek* szerint is elemezhető. A 27 tagállam több mint felére az jellemző, hogy az önkéntesek száma szerint a sporttevékenységek a legnagyobb arányúak, erre példa a dán (31,5 százalék) és a francia (25 százalék) részesedés. A nemzeti felmérések alapján megállapítható a többi önkéntes tevékenység arányának sorrendje. A tevékenységek létszám szerinti rangsorának elején van pl. a jóléti, szociális, egész-

ségügyi, a vallási, a művelődési, szabadidős, az oktatási és kutatási szervezetekben foglalkoztatott önkéntesek viszonylag nagy aránya.

A közölt felmérési eredmények mutatója a regisztrált önkéntes szervezetek számának alakulása. A tagállamok egy részében új ez a szervezeti forma (pl. a bolgár, az észt, az olasz és a román társadalomban), így az éves növekedési ütemeket tekintve nagy az eltérés, pl. a hosszabb idejű hagyománnyal rendelkező országok ilyen adataihoz mérten, ezen belül az önkéntes szervezetek tevékenységei szerint. A nemzetközi összehasonlítás azért nehéz a szervezetek regiszterét vezető országok körében is, mert sok esetben nem határolják el kellően az adott időszakban aktív, illetve a már nem működő önkéntes szervezeteket.

Az önkéntesség társadalmi keretei, jogi feltételei

Az európai felmérés fontos megállapítása, hogy az *önkéntes tevékenységek nemzeti stratégiája* kevés tagállamban elfogadott, és még ritkább, hogy ezekre vonatkozóan megfelelő célokat alakítottak volna ki. A stratégia előír bizonyos (inkább minőségi) indikátorokat, de azok legtöbbször nem értékelhetők számszerűen. Kevés az olyan tagállam, amely kidolgozta az önkéntes tevékenységekre a beszámolás, felügyelet formális szabályozását, és azt a gyakorlatban is alkalmazta. A kutatók megállapításai arra utalnak, hogy erre vonatkozóan hiányzik a világos, konzisztens nemzeti szakpolitika. Ott könnyebb az önkéntesség nemzeti stratégiájának érvényesítése, ahol egy kormányzati intézmény (pl. minisz-

térium) működik ilyen rendeltetéssel. Sok tagállamban különböző szaktárcákat érintenek az egyes önkéntes tevékenységek. A kormányzatok egymástól eltérően szervezik az önkéntes tevékenységet támogató pénzalapok tervezését, célnak megfelelő felhasználását és a beszámoltatásokat.

A felmért körben tíz tagállamban a sportügyekek az egészségügyi tárcához tartoznak, és ez a szakpolitika egyben az önkéntes tevékenységeket is képes kezelni. Az országok sokféle minisztériumhoz rendelhetik egyrészt a sportügyeket, másrészt (attól is elválasztva) az önkéntes tevékenységekkel kapcsolatos nemzeti stratégiát.

Az önkéntes tevékenységek *jogszabályi háttere* is sokféle. A vegyes gyakorlatot magyarázhatja, hogy a jog eszközeivel az érintett ágazatok, megnyilvánulási formák komplex kérdéseit kell kifejezni. A belga, a ciprusi, a cseh, a lengyel, a lett, a luxemburgi, a magyar, a máltai, az olasz, a portugál, a román és a spanyol jogrendszerben van olyan speciális jogi keret, amely kifejezetten az önkéntes tevékenységeket szabályozza. Más tagállamok egyéb jogszabályokba utalják az arra a jogtárgyra vonatkozó önkéntességét, ilyen pl. a brit, a dán, az észti, a finn, a francia, a görög, a holland, az ír, a litván, az osztrák, a szlovák és a svéd szabályozás. Jelenleg alakítják ki az önkéntesség jogi kereteit Bulgáriában és Szlovéniában.

Az önkéntesség gazdasági, társadalmi, kulturális összefüggései

A működés finanszírozására sokféle megoldást alkalmaznak, a legtöbb tagál-

lamban ez az egyik alapkérdés, mivel a felhasznált forrásokban számottevő a közpénzek aránya. A tagállamok egy részében átalakulóban vannak az önkéntesség finanszírozási módszerei és arányai, jellemző a szociális ágazatok kormányzati kapacitásainak szűkülése. A nem kormányzati szervezetek ennek megfelelően fokozatosan a korábbiaknál több ellátási feladatot vesznek át. A magánszektor is egyre nagyobb részt visel az önkéntes tevékenységek finanszírozásában. Ezek az átrendeződések hatással vannak a szektorok közötti transferekre is, az önkéntes munkát pl. támogatási szerződésekkel alapozzák meg. A korábbi jövedelem szerkezet úgy alakul át, hogy a szolgáltatásokkal elért bevétel aránya nagyobb, a viszonzás nélküli juttatásoké kisebb, mint korábban.

Az önkéntes sportoláshoz rendelkezésre álló *pénzügyi források* közül a fontosnak minősítettek nagyon eltérők:

- a tagok anyagi hozzájárulása a finn, a francia, a holland, a német, a spanyol sportklubok jellemzője;
- pénzadományokat gyűjtene pl. az észti, a spanyol, a szlovén önkéntességhez;
- szponzorpénzeket igényel a szlovén sport;
- nagyarányú a központi kormányzattól származó közpénzek felhasználása a ciprusi, a francia és a portugál sportban, illetve Észtországban a helyi önkormányzattól.

Vannak más pénzügyi források is, pl. a sportrendezvényre szóló jegyek értékesítéséből, a helyi étel- és italfogyasztásból (ezt a román és a spanyol sportklubok alkalmazzák) származó bevétel.

Mérhetővé kívánják tenni az önkéntes tevékenységek *gazdasági értékét*, azonban a tagállamokban nincs egyetér-

tés az ilyen munka értékelési módszereiről. A harmonizált ajánlás lényege, hogy a helyettesítési egységértékek alapján számítják az önkéntesek teljesített munkamennyiségének értékét. A rangsort a holland, az osztrák és a svéd önkéntesek munkájának aránya vezeti, ez a GDP 3–5 százaléka, a brit, a dán és a finn önkéntes munka értéke több mint 2 százalékos arányú. A GDP 1–2 százaléka közötti az említett értékarány a belga, a francia, az ír, a luxemburgi, a német és a spanyol önkéntesek munkái tekintve. A többi ország esetén ez az arány 1 százaléknál kisebb; de a görög, a lengyel és a szlovák önkéntes munka becsült értéke nem éri el a GDP 0,1 százalékát sem.

Az egyes tanulmányok bemutatják a tagállamok önkénteseinek szerepét a társadalmi folyamatokban. Ilyen hatású, hogy az önkéntesség elősegíti a társadalmi integrálást, a foglalkoztatást és javítja a polgárok társadalmi aktivitását.

Az önkéntesség kihívásai és esélyei

A 27 tagállamban növekszik az önkéntesek száma, azonban átalakulóban van a munkák és az erre toborozhatók összetétele. A működő szervezetek és az új nemzedékek várakozásai között nagy eltérések mutatkoznak, pl. a potenciális önkéntesek a belépésükig keveset tudnak szervezeteik tevékenységeiről, a vállalt munka nehézségeiről. A fiatalabbak előnyben részesítik a viszonylag rövid idő alatt elvégezhető feladatokat, a hosszabb elkötelezettségek helyett. Mind több önkéntes szervezet alakul, így csökkenő tendenciájú az egy szervezetre jutó önkéntesek száma.

A tanulmány kiemeli, hogy az önkéntes tevékenységek egyre inkább *profli felkészültséget* igényelnek, ez hatással van a szervezetek személyügyi politikájára is. Olyan munkatársakra van igényük, akik rendelkeznek a feladataik ellátásához szükséges speciális kompetenciával, készséggel. Mindez feszültséget kelthet az önkéntesek iránt növekvő követelmények, valamint az elérhető emberek tényleges képességei között, mérsékelheti a hajlandóságukat arra, hogy ellenérték nélkül dolgozzanak.

Legalább hat ország beszámolója arra utal, hogy az önkéntesség *jogi keretei* az ilyen tevékenységek szabályozását nem kellően fejtik ki. Sok helyen túlszabályozzák az önkéntes tevékenységeket: megszüntetik az önkéntes munkára fordítható időt pl. a munkanélküliek, a korhatár előtt nyugdíjazottak ellátásában, vagy képességvizsgálathoz, meghatározott képzéshez, illetve hatósági engedélyezéshez kötik bizonyos önkéntes tevékenység vállalását.

A sok példával bemutatott kihívások egyik összetevője, hogy a *felügyelet és az információ* nem kellő színvonalú, pedig az önkéntességről a jelenleginél pontosabb, részletesebb adatokra van igény. Az önkéntes tevékenységek (többnyire szórtan megjelenő) információi, adatai gyakran nem kellően strukturáltak, és nemzeti keretekben sem szabványosítottak. Az adatforrások hiányosságai nehezítik az önkéntes tevékenységek elemzését, különösen a kormányzati támogatás hatásvizsgálatát.

A kutatók fontos kérdéskörként tárgyalják a *fenntartható finanszírozás* gondjait. Azért kíséri ezt kiemelt figyelem, mert erőteljes az átalakulás az önkéntes és a kormányzati tevékenységek forrásaiban. Csökken a közfeladatként



végzett ellátás, ezek szerepét – növekvő arányban – a nem kormányzati szervezetek pályázható támogatással megvalósuló feladatfinanszírozása veszi át, ezen belül önkéntes tevékenységekkel. A helyi közigazgatás olyan közbeszerzésekkel szervezhet közszolgáltatást, amelyek élesebbé teszik a versenyt a közpénzre pályázó önkéntes szervezetek között. Az ilyen pályázatok feltételeit azonban a piaci termelőkre szabják, és a feladat nem áttekinthető (vagy nem elviselhető) kockázatai elriaszthatják az egyébként alkalmas önkéntes szervezeteket.

A tagállamok helyzetét azzal jellemzi a tanulmány, hogy mind több olyan feladat vár az önkéntes szervezetekre, amelyeket a kormányzat a továbbiakban nem képes az elvárt szinten megoldani. A pénzügyi és gazdasági válság várhatóan erősíti ezt az áthárítási folyamatot, növeli az önkéntes munka iránti társadalmi igényeket.

Az önkéntes munka *társadalmi elismerése*, illetve formális minősítése sokféle lehet. Kihívás tehát, hogy ahol ezek nem megfelelők, ott az új önkéntesek belépése is nehézségekkel járhat. Vegyések az országok társadalmi előítéletei az ún. civil mozgalmakkal szemben, elsősorban a közép- és kelet-európai tagállamokban tapasztalható a rendszerváltás előtti negatív sztereotip megítélésük. Nagyon megosztottak a politikai erőterek, erre is tekintettel világos nemzeti stratégia szükséges a szakpolitikai törekvések egységes értelmezésére, megvalósítására vonatkozóan.

A beszámolók alapján sokféle fejlődési lehetőség is mutatkozik, pl. az önkéntes tevékenység jobb jogi feltételeire alapozva, különösen egyes új tagállamokban. Az eredményes munkához az is

szükséges, hogy a szervezetek támogassák önkénteseiket, javítva a vezetési kultúrát. A mostaninál hatásosabb koordinálással érvényesíthetők az esélyek. A siker egyik kritériuma a képzés és a továbbképzés, amely növeli az önkéntesek és irányítók felkészültségét.

A társadalomban is javítani kell az önkéntes tevékenységekről alkotott képet, jobb esélyt ad, ha tudatosítják azok társadalmi hasznosságát. Az ilyen népszerűsítő kampányok fontos célközönsége a fiatal korosztály.

Az említett esélyek érvényesítésének alapja, hogy megfelelő adatfelmérések, vizsgálatok gazdagítsák az önkéntességre vonatkozó ismereteket. Megbízható, rendszerezett és ismétlődő felmérések szolgáltassák a nemzetközi összehasonlításra is alkalmas nemzeti adatokat, pl. az önkéntes munka összehangolt gazdasági értékelésével, tevékenységi területek szerint.

Stratégiára, megfelelő infrastruktúrára van szükség az eredményes önkéntes munkához, egyes tagállamokban már kialakult ennek jó gyakorlata. Az önkéntesek sokat tehetnek pl. az idősök ellátásáért, a foglalkoztatás javításáért. Hálózatokat alakíthatnak ki feladatok hatékony elvégzésére, ezen belül pl. a helyi információk átadására, a szervezetek tevékenységeinek oktatására, koordinálására, adatbankok elérésére, más fontos társadalmi szolgáltatásokra.

Nagy lehetőségek rejlenek a munkaadóktól, vállalatoktól elnyerhető támogatásokban, azok nagyobb társadalmi felelőssége alapján. Sokféle a nemzeti gyakorlat: egyes tagállamokban a munkavállaló az önkéntes tevékenységhez kellő támogatást kap, más országokban most van kialakulóban ilyen együttműködés az említett felek között.

A helyzetfelmérés készítőinek ajánlásai a társadalmi környezetre vonatkozóan

Nemzetközi szintű ajánlás, hogy az EU az önkéntes munka támogatására alkalmas jogi és politikai kereteket ajánljon a tagállamoknak.⁴

Az irányelvek alapkérdései a következőkre vonatkoznának:

- az önkéntesség jogilag elismert, más módon szabályozott formái, azok megkülönböztetése a fizetett munka eseteitől;
- az önkéntes feladatvégzéshez megadható jogosultságok;
- az önkéntes feladatvégzés során alkalmazott védelmek, pl. biztosítás kötésével;
- olyan elszámolás, amely összegegyeztethetővé teszi az önkéntes munkát a munkanélküliek ellátási jogosultsága fenntartásával;
- az önkéntes megszerzett tapasztalatainak elismerésére alkalmas megoldások, a további támogatandó programok feltételeivel is összhangban;
- az országhatáron kívüli (nemzetközi) önkéntesség szabályai.

További koordinációs feladat az önkéntes tevékenység európai értékelésének összehangolása. Ez elsősorban az Eurostat módszertani feladata, a tagállamok

hivatalos szolgálataival együttműködve.⁵ Megoldásra vár az EU szintjén a közbeszerzések világosabb szabályozása, ezen belül pl. a közszolgáltatás gyakorlati definíciója, az önkéntes tevékenységekre is tekintettel. Elő kell segíteni a legjobb gyakorlat megismerését, pl. hálózatokkal, a kutatások és tapasztalatcserék európai támogatásával. Erre lehetőséget ad az önkéntesség európai éve 2011-ben.

A tagállamok szintjén is a jogi háttér javítása a kiinduló feladat. A fiatalok, valamint az idősebb korcsoportok részvétele az önkéntes tevékenységekben jobban ösztönözhető támogatásokkal. Az ilyen tárgyú ismeretek kapjanak megfelelő teret az iskolai és az iskolán kívüli képzésben, hogy erősödjék a fiatalok elkötelezettsége az önkéntesség iránt. Növelhető az önkéntes tevékenység társadalmi elismertsége, ehhez alaposabb és nyilvánosabb ismeretekre van igény e munkák és szervezeteik hasznosságáról.

A jelenleginél kifejezőbb adatokhoz megfelelő nemzeti adatfelmérések szükségesek, amelyek felváltják az eddigi szórványos, nem kellően koordinált nemzeti véleménykutatásokat. Az ilyen módszertani fejlesztés egyrészt magát az önkéntes tevékenységet érinti, másrészt az ország munkaerő-piaci folyamatainak általánosabb megértéséhez vezet.⁶

4 A háttérmunkák összefoglaló anyaga: European Center for Not-for-Profit Law (ECNL) Katerina Hadzi-Miceva: Comparative Analysis of European Legal Systems and Practices Regarding Volunteering. *The International Journal of Not-for-Profit Law* 9. k. 3. sz., 2007. július. Elérhető: http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol9iss3/art_1.htm

5 A társadalmi szolgáltatások indikátoraira irányadó pl. *A GDP-n innen és túl. A haladás mérése változó világunkban = A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek* COM(2009) 433 végleges 2009. aug. 20. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0433:FIN:HU:PDF>

6 A szatellit-számlák fejlesztéseinek forrása az ENSZ kiadványa: *Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts (Handbook of National Accounting)*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs Statistics Division, Studies in Methods Series F., No. 91; 2003. Copyright © United Nations 2003 327 p. Elérhető: http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_91E.pdf

Feladatokat ad nemzeti szinten is a közbeszerzések világosabb szabályozása, ezen belül pl. a közszolgáltatás gyakorlati definíciója, az önkéntes tevékenységekre is tekintettel.⁷ Az önkéntes tevékenység nemzeti keretek között létrehozható infrastruktúrája összehangolt programokat igényel, néhány példa a tennivalókra:

- központi hálózati felület kialakítása lehetőséget ad arra, hogy az érdeklődő polgárok áttekinthessék a részvétel, a kapcsolatfelvétel módját (elektronikus úton);
- a települési és nagyobb földrajzi körzetre kiterjedő hálózatok kiépítése, további bővítése tapasztalatcseréket tesz lehetővé, megismerhetők az elérhető források, összehangolhatók az önkéntesség finanszírozási stratégiái;
- legyenek elérhetők olyan szolgáltató intézmények, amelyek jogi, pénzügyi, technikai kérdésekben tanácsot adhatnak az önkéntes szervezeteknek, érdemi információkat nyújthatnak az érdeklődőknek, pl. a pénzalapokról;
- közvetítő szolgálatok segíthetik a helyi önkéntesek elérését;
- működtetni kell a kormányzat és az önkéntes szervezetek közötti egyeztetés, véleménycseré fórumait.

Az EU-szint és a nemzeti szint egyaránt hatással van a vállalatok megközelítési módjaira, nagyobb ösztönzést igényel, hogy a munkaadó az önkéntesek igényelt támogatására hajlandó legyen. Indokolt lehet pl. az adózás könnyítése, ahol ez elősegíti az önkéntesség helyi kereteinek kialakítását, fenntartását.

Ajánlások az önkénteseket foglalkoztató szervezeteknek

A munkaszervezet jelenlegi irányítási gyakorlatát javítani szükséges, arra is tekintettel, hogy élesedik a verseny az önkénteseket foglalkoztató szervezetek között. Szakszerűbb személyügyi vezetésre van szükségük az önkéntesek toborzásával, képzésével, tartós foglalkoztatásával összefüggő feladatok terén. A szervezet feladata, hogy minősítse az önkénteseket, a formális és az informális tanulási eredményeire alapozva, megjelölve azokat a szükséges felkészültségeket, amelyekkel az egyes feladatkörök elláthatók. Át kell tekinteni a feladatvégzéshez minimálisan szükséges erőforrásait. Meg kell szervezni az előírt képzettségek megszerzéséhez szükséges tanulási folyamatokat, meg kell teremteni az ehhez szükséges anyagi, adminisztratív feltételeket, a szükséges támogatásokat nyújtva, közpénzeket is felhasználva. Követelmény, hogy az önkéntes tevékenységek jobban áttekinthetők legyenek, pl. hozzáuk nyilvánosságra költségvetési előirányzataikat, kiadásait.

A szervezetek közötti koordináció révén megteremthetők az önkéntesek hatékonyabb foglalkoztatásának feltételei, elkerülhetők a szükségtelen párhuzamosságok. Előnyös lehet egyes projektek közös előkészítése, megvalósítása, a feladatok megosztása. Közösen jobban befolyásolhatók azok a szakpolitikai döntések, amelyekkel az önkéntesek feladatait és kormányzati erőforrásait meghatározzák, pl. a hátrányos helyzetű csoportok ellátásában.

SCHUCHTÁR ENDRE

Európai szabványosítás stratégiája az EU 2020 rendszerében, bizottsági konzultáció az új stratégiáról

Az Európai Bizottság EU 2020 közleménye¹ a szabványosításról és az EXPRESS

Az EU 2020 egyik kiemelt kezdeményezése az iparpolitika megváltoztatására irányul a globális gazdaságban, amelynek válsága érzékenyen érintette az ipart, különösen pedig a kis- és középvállalkozásokat (a továbbiakban: kkv-k). Megállapítja, hogy a következő tíz évben az ágazatok még fokozottabban szembesülnek a globalizáció támasztotta kihívásokkal, az éghajlat-változási és – az energiastratégia részeként – a kis szén-dioxid-kibocsátású gazdasági követelménnyel, amelyhez megfelelően adaptálni kell a gyártási folyamatokat és termékeket. Ebben a *fenntartható iparpolitikában szán szerepet a stratégia az európai szabványosításnak*, amely létrehozási módszerét kívánja fejleszteni annak érdekében, hogy az európai és a nemzetközi szabványok az európai ipar hosszú távú versenyképességét szolgálják. Ide érti az EU 2020 a kulcsfontosságú alaptermotechnológiák forgalmazását és

használatbavételét; *de az intelligens növekedésben, a tudásra és az innovációra épülő gazdaság kialakításában is megjelenhet a szabványosítási elem*. Ezért határozta el az Európai Bizottság már egy korábbi, 2008. március 11-i, a szabványosításról és az innovációról szóló közleményében az európai szabványosítás rendszerének reformját, amelynek előkészítését célozta egy harminc fős független *szabványosítási szakértői csoport* (ún. *EXPRESS Panel*) kiválasztása és tevékenységének bizottsági biztosítása, 2009. január és 2010. február között. Az EXPRESS-be, a régióból egyedüli kormányzati képviselőként meghívást kaptam és közreműködtem a jelentés elkészítésében.

Az EXPRESS (EXPERT group for the Review of the European Standardization System) jelentése³

Az angolul készített és minden EXPRESS-tag által elfogadott, kompromisszumos szöveget tartalmazó jelentés

1 *EURÓPA 2020*: Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, COM(2010) 2020 végleges, Brüsszel, 2010.3.3.

2 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee "Towards an increased contribution from standardisation to innovation in Europe" COM(2008)133 final (11.03.2008)

3 http://ec.europa.eu/enterprise/policies/european-standards/files/express/exp_384_express_report_final_distrib_en.pdf

45 oldalas, és négy fő fejezetet tartalmaz. Az első a jelenlegi európai szabványosítási és intézményi rendszert mutatja be. A második a következő tíz év kihívásait összegzi politikai, gazdasági, környezeti, társadalmi és technológiai szempontból a szabványosítási stratégia megalkotásához, összhangban a Jelentés alcímével (Standardization for a competitive and innovative Europe: a vision for 2020). A *fenntarthatóság és versenyképesség* a szabványosítás területén (3. fejezet) *12 stratégiai cél* megfogalmazására vezette az EXPRESS-t. Ezek *keretében fogalmaznak meg ajánlásokat az európai szabványosítási rendszerben részt vevőknek* (4. fejezet) a jogi bázis erősítésére, a kereskedelem-technikai akadályok megszüntetésére, a szabványosítási folyamat fejlesztésére–felgyorsítására, az oktatására és a nemzetközivé tételére, valamint a szabványok kiadásának, fordításának finanszírozására vonatkozóan. A *stratégiai célok* (a továbbiakban: SC) közül a tizedikben található a kkv-k szempontjából különösen fontos, a szabványokhoz történő könnyebb (pl. anyanyelvi) hozzájutást biztosító és a szabványosítási folyamatban a részvételt könnyítő ajánlások.

Egységes volt a megítélés az EXPRESS-ben arra vonatkozóan, hogy az európai szabványokat lehetőség szerint nemzetközi szabvánnyá kell minősíteni, és használatukra a kereskedelmi partnereket ösztönözni. Az európai műszaki szabályozás koncepciójának és az ehhez kapcsolódó harmonizált szabványok átvétele a partnerországokban segítené az EU/EFTA műszaki gazdasági térséghez csatlakozásukat, növelve a piacokon a termékek biztonságossági, egészségügyi és környezetvédelmi meg-

felelőségét (SC 1–2.). A kutatói és innovációs közösségek figyelmének felhívása mellett szükséges a felnövő európai generáció oktatása a szabványosításról, ami minden szinten indokolt, és amelynek megalapozásához kísérleti projekt indítására született javaslat (SC 3–4.). Szélesíteni ajánlott a szabványosítási célokat (pl. szolgáltatások), összefüggésben az elfogadott éghajlat-változási, környezetvédelmi, valamint energiastratégiával (SC 6–7.). Javasolt a szabványosítási rendszer koordinációjának erősítése és keretszabályozásának fejlesztése (SC 8., 12.).

A jelentés készítése során a következő témakörökben nem, vagy csak részben sikerült konszenzusra jutni az erős és ellentétes érdekvérvényesítő szándékok miatt:

- Nem szabványosító szervezet (pl. konzorcium) által létrehozott dokumentumok szabvánnyá minősítése (SC 9.).
- *Az angol, francia és német nyelven kiadott európai szabványok, illetve tervezetek más hivatalos uniós nyelvekre fordításának pénzügyi támogatása.* (Itt az SC 10.1 pont szerint sikerült elérni, hogy a fordítás a kkv-szabványhasználat szempontjából lényeges kérdésnek minősüljön. Ezt az eredményt – az e szabványokat anyanyelven használó nagy EU-tagállamok ellenállása miatt – csökkenti, hogy uniós pénzügyi támogatást csak a harmonizált szabványok esetében várhatunk, a SC 11.7 ajánlásnak megfelelően.)
- Szabványhoz, illetve tervezeteikhez jutás ingyenessége; a szabványosítás társadalmi bázisa szélesítésének módja. (SC 10.)

Az EXPRESS-jelentés hatása, bizottsági konzultáció az európai szabványosítás fejlesztéséért⁴

A jelentést megtárgyaló európai bizottsági, 2010. márciusi szabványosítási (SOGS) ülés megmutatta, hogy az EU-tagországok nagymértékben támogatják az európai szabványosítás fejlesztésére, a következő tíz évre szolgáló stratégiához tett szakértői ajánlásokat. Így azok egy részével már jogszabálytervezet formájában lehet találkozni a második fél évben, a *szabványosítási keretsomagban*, amelyet ősszel tárgyalnak az EU-intézmények. Ennek további megalapozására az *Európai Bizottság – 2010. május 21-i határidővel – konzultációt kezdeményezett* az EXPRESS szakértői ajánlásokról, és különösen az előzőekben említett vitatott témakörök tisztázására. A konzultáció során 14 kérdésben várják a válaszokat, elsősorban a nem ICT-ágazat szabványosításának fejlesztésével összefüggésben. Ennek oka, hogy az informatikai ágazat egyes szabványosítási megoldásai (nem szabványosító szervezetek általi kidolgozás, nemzeti képviselő az elfogadási eljárásban, ingyenes hozzáférés) nem támogatottak két nagy európai szabványügyi szervezet (CEN, CENELEC) részéről, amelyek fellépést ígérnek azon nemzeti szervek ellen, amelyek eltérnek

a közösen elfogadott szervezeti szabályoktól, pl. a copyright kérdésében. Nehéz megítélni, hogy a *kkv-k kívánatos bevonását* a szabványosítási folyamatba mi ösztönzi jobban: a tervezetek ingyenes használata vagy az egész folyamat megértése az ismeretek oktatása, megfelelő képzési modulokba történő integrálása révén, illetve részletes felvilágosítás adása a létező szabványok tartalmáról.

Figyelemre méltó, hogy a következő évek európai szabványosítási stratégiájának hivatalos elfogadása, bár még hátravan, azonban „Európa” már most is *egyes EXPRESS-ajánlások* (innováció, nemzetközi szabályozás-szabvány és termékbiztonság) *szellemében jár el* olyan fontos EU 2020-as stratégiai cél megvalósításánál, mint a „zöld gépkocsi” (elektromos, illetőleg hibrid autó) nagyobb piaci részesedésének elérése. Ismeretes, hogy az elektromos autó 500 V nagyságrendű feszültségen üzemel, amely szabályozandó villamos biztonsági kérdés. E témában 2010. március 10-én, az ENSZ EGB 1958-as megállapodásának keretében sikerült nemzetközi műszaki jogszabályról megállapodni olyan fontos kereskedelmi partnerekkel, mint Dél-Korea, Japán és Oroszország. Az alkalmazáshoz szükséges szabványok kidolgozásában pedig mind az európai, mind a nemzetközi villamossági szabványügyi bizottság (CENELEC/IEC) részt vesz.

4 http://ec.europa.eu/enterprise/policies/european-standards/public-consultation/index_en.htm

CONTENTS

Country-development comes into the limelight. Interview with GÁBOR UDOVECZ on the future of EU agrarian policy (László Hovanyecz)	3
ZITA GURMAI– GABRIELLA CSEH: Let's benefit from our right of initiative – but how?	11
ADRIENN NÁSZ: The European Parliament after Lisbon	15
BEÁTA UDVARI: Aid for Trade – “Old-new” development tool in the European Union	28
EMESE CSORBA: Alternative dispute resolution in the European Union	43
DÁNIEL HEGEDŰS: The Labyrinth of Uniformity. Comparative Analyse of EGTC national provisions and the question of compatibility in the Carpathian basin	60
Hungarian EU Presidency, 2011	
TIVADAR RÉVFY: The 2010 Commission Work Programme in view of possible priorities of the 2011 Hungarian EU Presidency	80
Common Security and Defence Policy	
KLÁRA SIPOS KECSKEMÉTHY: The Military Erasmus Initiative	88
Review	
ZOLTÁN NÁDUDVARI: Volunteering in the European Union	96
Current affairs in the EU	
ENDRE SCHUCHTÁR: European Standardisation Strategy with regard to the Europa 2020 and its open consultation organised by the Commission.	104
English summaries	107

SUMMARIES

COUNTRY-DEVELOPMENT COMES INTO THE LIMELIGHT INTERVIEW WITH GÁBOR UDOVECZ ON THE FUTURE OF EU AGRARIAN POLICY

The director general of the Research Institute of Agricultural Economics overviews the past and present of agrarian policy of EU. He writes about the position as well as the problems of the Hungarian agriculture within the Union. Also he discusses the common agricultural policy. The professor says that the common agricultural policy – in its history not firstly – will go through alteration, it will renew. Ongoing support system will change. Area-based support is getting replaced by region development. Its efficiency from 2014 on will be the results of a great deal of discussion and conciliation of interests as well. Through this process the Hungarian experts and politicians are expected to work remarkably if Hungary wants to get a fairly good position in the cutthroat competition.

ZITA GURMAI-GABRIELLA CSEH LET'S BENEFIT FROM OUR RIGHT OF INITIATIVE – BUT HOW?

The AFCO committee in the European Parliament has just began examining the report on Citizens Initiative which represents the most tangible innovation for European citizens of the recently in force Treaty of Lisbon. This mechanism based on direct democracy holds many potential benefits but many questions need to be answered before European citizens can fully exploit it.

ADRIENN NÁSZ THE EUROPEAN PARLIAMENT AFTER LISBON

With the entry into force of the Treaty of Lisbon the powers of the European Parliament have increased significantly. Firstly, with the extension of the scope of the former co-decision procedure the EP became an equal co-legislator with the Council. Secondly, the budgetary and scrutiny powers of the European Parliament have also widened. Composition of the European Parliament will also undergo some changes according to the provisions of the Treaty of Lisbon.

BEÁTA UDVARI AID FOR TRADE – “OLD-NEW” DEVELOPMENT TOOL IN THE EUROPEAN UNION

Recently, problems of developing countries belong to the global challenges. Beside many international institutions, the European Union has been paying great attention on this problem. But its development policy is unique, as it includes not only financial assistance, but trade policy tools, as well. As all the development activity effects on the international community, we should analyse the European activity in an international context and take the international initiatives into consideration. This study presents a new tool, namely the Aid for Trade initiative launched by the World Trade Organization in 2005, and analyses how this new program could contribute to the effectiveness of the EU's development policy.

EMESE CSORBA
ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION IN THE EUROPEAN UNION

The study analyzes the different types of alternative dispute resolution (ADR) mechanisms in the European Union. The different ADR mechanisms, such as mediation, arbitration conciliation boards, are very important because they mean an alternative instrument beside traditional court processes. Normally, they are shorter and impose fewer costs than litigation. This article focuses on Directive 2008/52/EC on certain aspects of mediation in civil and commercial matters, and describes, above all, the background of the directive, the mediator's definition and function, principles, phases of the process and advantages and disadvantages of the mediation. The article presents also other types of the alternative dispute resolution: conciliation boards and financial dispute resolution network (FIN-NET) of national out-of-court complaint schemes. This network is responsible for handling disputes between consumers and financial services providers, for example banks, insurance companies or investment firms.

DÁNIEL HEGEDŰS
THE LABYRINTH OF UNIFORMITY. COMPARATIVE ANALYSE OF EGTC NATIONAL PROVISIONS AND THE QUESTION OF COMPATIBILITY IN THE CARPATHIAN BASIN

The European Union elaborated in the frame of the European regional policy's reform on the beginning of its financial perspective 2007-2013 the legal tool of European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) for effective management of territorial cooperation programs. EGTC's greatest achievement is – beside other important advantages – that created a uniform legal model for the regulation of territorial cooperations.

This study is looking for the answer, how uniform is this model of cooperation, based on the system of national provision for implementation? What kind of best practices, possibilities at one hand, and difficulties and drawbacks on the other hand can be identified in this labyrinth of uniform regulation which will be constituted once by 27 national provisions?

TIVADAR RÉVFI
THE 2010 COMMISSION WORK PROGRAMME IN VIEW OF POSSIBLE PRIORITIES OF THE 2011 HUNGARIAN EU PRESIDENCY

The article offers an insight to the most important elements of the European Commission's work programme for 2010, with special emphasis on those issues that are expected to be among the priorities of the Hungarian EU presidency in the first half of 2011. The European Commission began its mandate in an especially important period in terms of the European Union's future. The present situation called for a work programme that – based on the EU2020 strategy – provides the appropriate community-level solutions to tackle the economic crisis, boost economic recovery, reinforce competitiveness, create more jobs and decrease unemployment.

The work programme presented on 31st March 2010 contains not only goals and tasks but detailed and comprehensive policy guidelines as well. Since the implementation of the work programme implicitly continues in 2011, it has a significant influence on the preparations of the Hungarian EU Presidency and its work programme. Several issues (crisis management; “resource efficient Europe” – climate change, energy policy; budget review – preparation of the next Multiannual Financial Framework; enlargement, neighbourhood policy) can already be determined as important elements of the Commission’s Work Programme and as priorities of the Hungarian EU Presidency at the same time.

KLÁRA SIPOS KECSKEMÉTHY THE MILITARY ERASMUS INITIATIVE

The Military Erasmus (Erasmus militaire) Initiative was launched in 2008 under the French Presidency. The program is a significant step towards creating a common defence culture, reaching EU forces interoperability, learning and practicing foreign languages, the creation of common knowledge platform, sharing and utilization of the available resources are the most important goals of it. The initiative is coordinated by the Executive Academic Board (EAB) of the European Security and Defence College. An Implementation Group was created beside the EAB, which is a body of experts dealing specifically with the Military Erasmus program. During the two-year period four Presidencies (French, Czech, Swedish, Spanish) took forward the Military Erasmus, one of the decisive segments of the common European culture.

ZOLTÁN NÁDUDVARI VOLUNTEERING IN THE EUROPEAN UNION

The recent study of 27 Member States of EU help the Commission consider ways in which the voluntary sector could be further promoted at EU level and the extent to which volunteering could help the EU in achieving its wider strategic objectives. The GHK’s study points the lack of a systematic and structured EU approach towards volunteering. The 27 Country studies of GHK identify trends, similarities and differences, opportunities and challenges, help determine the scope of possible future policies and actions which could be more effectively implemented at the European level.

CONTRIBUTORS TO THIS VOLUME

GÁBOR UDOVECZ	general director of the Research Institute of Agricultural Economics
ZITA GURMAI	MEP since 2004, first vice-chair of the Committee on Constitutional Affairs since 2009; she is co-rapporteur on the Citizens Initiative report
GABRIELLA CSEHI	expert in international relations, European parliamentary assistant to MEP Zita Gurmai
ADRIENN NÁSZ	desk officer at the EU Presidency Coordination and Legal Affairs department of the Ministry of Foreign Affairs of Hungary
BEÁTA UDVARI	PhD student, University of Szeged, Faculty of Economics and Business Administration, Institute of Finances and International Economic Relations
EMESE CSORBA	PhD student at the Faculty of Law of the University of Miskolc and DAAD-scholar at the Faculty of Law of the Westfälische Wilhelms Universität Münster
DÁNIEL HEGEDŰS	political scientist; assistant professor at the Faculty of Social Sciences of the Eötvös Loránd University and research fellow by the Public Foundation for European Comparative Minority Research
TIVADAR RÉVFI	head of unit, EU Presidency, Coordination and Legal Affairs Department, Coordination Unit, Ministry of Foreign Affairs
KLÁRA SIPOS KECSKEMÉTHY	deputy president for educational affairs, Zrínyi Miklós National Defense University
ZOLTÁN NÁDUDVARI	retired senior adviser, Hungarian Central Statistical Office
ENDRE SCHUCHTÁR	senior counsellor, Ministry for National Development and Economy, Department for Bilateral European Relations

E SZÁMUNK SZERZŐI

UDOVECZ GÁBOR	az Agrárgazdasági Kutató Intézet főigazgatója
GURMAI ZITA	európai parlamenti képviselő 2004 óta, 2009 óta az Alkotmányügyi Bizottság első alelnöke; a polgári kezdeményezésről szóló jelentés társ-jelentéstevője
CSEH GABRIELLA	a nemzetközi kapcsolatok szakértője, Gurmai Zita európai parlamenti képviselő asszisztense
NÁSZ ADRIENN	a Külügyminisztérium EU Elnökségi, Koordinációs és Jogi Főosztályának munkatársa
UDVARI BEÁTA	PhD-hallgató, Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar, Pénzügyek és Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Intézete
CSORBA EMESE	PhD-hallgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar; DAAD-ösztöndíjas a Westfälische Wilhelms Universität Münster Jogi Karán
HEGEDŰS DÁNIEL	politológus, az ELTE Társadalomtudományi Karának tanársegédje, az Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány (EÖKiK) munkatársa
RÉVFY TIVADAR	osztályvezető, EU Elnökségi, Koordinációs és Jogi Főosztály, Koordinációs Osztály, Külügyminisztérium
SIPOSNÉ KECSKEMÉTHY KLÁRA	ezredes, egyetemi tanár, oktatási rektorhelyettes, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem
NÁDUDVARI ZOLTÁN	a KSH nyugalmazott vezető főtanácsosa
SCHUCHTÁR ENDRE	vezető főtanácsos, Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium, Európai Országok Főosztály